Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN

Vivian Ramos de Moura Maggi

Licitações na Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro: contornando fracassos e desertos

Rio de Janeiro

2017

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN
Vivian Ramos de Moura Maggi

Licitações na Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro: contornando fracassos e desertos

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural.
Orientadora: Profa. Ma. Lygia Maria Guimarães
Coorientador e Supervisor: Prof. Ricardo Augusto Pereira

Rio de Janeiro

2017

O objeto de estudo desta pesquisa foi definido a partir de uma questão identificada no cotidiano da prática profissional da Superintendência do IPHAN no Piauí.

M193l Maggi, Vivian Ramos de Moura.
Licitações na Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro: contornando fracassos e desertos/ Vivian Ramos de Moura Maggi – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2017.
148 folhas.

Orientadora: Lygia Maria Guimarães
Coorientador: Ricardo Augusto Pereira

Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2017.
Inclui bibliografia e apêndices.

1. Patrimônio Cultural. 2. Preservação – Interdisciplinaridade. 3. Brasil – Licitação pública. 4. Brasil - Prática administrativa. I. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Brasil). II. Título.

CDD 550

Dedico esta dissertação aos meus amados filhos,
Manuela e Marco Aurélio.

AGRADECIMENTOS

Aos colegas de jornada e aos desencarnados que iluminaram meus pensamentos em cada etapa da elaboração deste trabalho e, em especial, à Mãe Rainha, por tudo.

A minha querida Delite Nepomuceno da Fonseca, por acreditar em mim.

À orientadora desta dissertação, ma. Lygia Maria Guimarães, e ao coorientador, prof. Ricardo Augusto Pereira, por compartilharem o saber de forma bondosa, pelas críticas sempre construtivas e intervenções precisas, que ajudaram a engrandecer esse trabalho.

À dra. Ana Teresa Ribeiro da Silveira e à dra. Lia Motta, por suas sábias opiniões, especialmente na fase inicial da elaboração da dissertação.

RESUMO

O tema central deste trabalho são as licitações de serviços técnicos profissionais da área finalística do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) que não resultam em contratações, isto é, as licitações desertas e as fracassadas, ocorridas entre os anos de 2009 e 2015. O enfoque são as contratações da autarquia desde o início de suas atividades, os principais problemas enfrentados na operacionalização dos procedimentos licitatórios e as relações com o mercado profissional fornecedor dos serviços demandados pelo IPHAN. No início, as suas contratações já enfrentavam problemas devido às dificuldades de acesso e ausência de infraestrutura nas regiões distantes no Brasil, da formação de equipe de profissionais qualificados e experientes e à baixa atratividade dos orçamentos das contratações. Atualmente, dois fatores são considerados principais como justificativa para a existência de licitações desertas e fracassadas no Instituto. Para a gestão do IPHAN, seriam as dificuldades de localizar empresas interessadas, qualificadas e devidamente habilitadas a participar dos certames de alguns serviços muito especializados da autarquia, devido à complexidade dos seus objetos licitados. Do ponto de vista da dortrina, seriam as dificuldades de operacionalizar a complicada Lei de Licitações e a imprecisão ou a inadequação do instrumento convocatório, provocadores de insucessos. Em suas observações de encerramento, a dissertação sugere que o IPHAN deve se apropriar das informações sobre as suas contratações para subsidiar a elaboração mais precisa do instrumento convocatório e aprimorar o controle gerencial sobre o processo licitatório, o que é natural para qualquer ente público que busca reduzir a incidência de fracassos e desertos nos seus certames. O que se traz de novo é a indicação de algumas possíveis soluções para a melhoria nos procedimentos da autarquia, tais como: o estudo detalhado das características do serviço e das condições de fornecimento na fase da pesquisa de mercado; a realização de audiência pública e a manutenção do sigilo de propostas no caso de contratações de obras de restauro; e a alteração do Manual de Procedimentos do IPHAN para a inclusão da etapa de revisão global do processo após uma licitação sem êxito, independente da modalidade.

Palavras-chave: IPHAN. Piauí. Patrimônio Cultural. Licitação Pública. Fase interna. Licitações desertas e fracassadas. Procedimentos. Prática Administrativa.

ABSTRACT

The central theme of this study is the public tenders for technical services of the core activity of the Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN when there's no result in contracting, namely, undisputed or failed bidding process, between the years of 2009 and 2015. It focus on the hiring processes of the autarchy since the beginnings of its activities, the main issues faced on the operation of the biding procedures, and its relations with the professional market that provides the IPHAN's demands. Since the beginning, the procurements faced problems due to the difficult access and poor infrastructure on the far distant places of Brazil, due to the struggle in building a team of qualified and experienced professionals and the low appeal of the hiring budgets. Currently, there is two main justifications for the undisputed or failed bidding processes on the Instituto. For the management of IPHAN it would be the difficulty to locate interested, qualified and duly empowered companies to participate of the biddings of some very specialized services, due to the complexity of their objects. The scientific literature blames the failure to the difficulties in applying the Biding Law and the imprecision or inadequacy of the call notice. On conclusion, the study suggests that IPHAN should settle the data on its procurements in order to provide inputs to a more accurate conception of the biding notice call and improve the management control over the tender process, witch is natural for any public unit that aims to reduce failures and undisputed biddings. What is brought as new is the indication of some possible solutions to improve the procedures on the autarchy, such as: the thorough study on the service features and the supply conditions on the market research stage; to hold a public hearing and to keep the tenders under an obligation of secrecy in the case of hiring a restoration work; and the amendment of the IPHAN's Procedures Manual for the inclusion of an overall procedure review stage following an eventual unsuccessful bid, irrespective of the method adopted.

Keywords: IPHAN. Piauí. Cultural heritage. Public Bidding. Internal phase. Deserted and failed bids. Procedures. Administrative Practice.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – A importância de cada ação para o planejamento: a inexecução de uma reflete no resultado final

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Licitações realizadas no ano de 2009
Tabela 2 – Licitações realizadas no ano de 2010
Tabela 3 – Licitações realizadas no ano de 2011
Tabela 4 – Licitações realizadas no ano de 2012
Tabela 5 – Licitações realizadas no ano de 2013
Tabela 6 – Licitações realizadas no ano de 2014
Tabela 7 – Licitações realizadas no ano de 2015
Tabela 8 – Quantidade de Licitações da área finalística do IPHAN - por tipo de Serviço
Tabela 9 – Licitações x Contratações da área finalística área de atuação
Tabela 10 – Total de licitações do IPHAN-PI – por resultado
Tabela 11 – O orçamento do IPHAN-PI e suas licitações
Tabela 12 –Extratos de Licitações publicadas na Imprensa Nacional/ Pesquisa por termo
Gráfico 1 – Tendências de licitações por tipo de serviço
Gráfico 2 – Eficácia das licitações no IPHAN-PI por ano
Gráfico 3 – Descentralização x Execução
Gráfico 4 – Eficácia das licitações do IPHAN-PI no período de 2009-2015

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

CNRC – Centro Nacional de Referência Cultural

CUB – Custo Unitário Básico da Construção Civil

DEPAM – Departamento de Patrimônio Material do IPHAN

DOU – Diário Oficial da União

DPHAN – Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPHAN/PI – Superintendência Estadual do IPHAN no Piauí

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MES – Ministério da Educação e Saúde

MinC – Ministério da Cultura

PCH – Programa Cidades Históricas

SE – Superintendência Estadual

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SICAF – Sistema Unificado de Cadastro de Fornecedores do Governo Federal

SIG-IPHAN - Sistema Integrado de Gestão do IPHAN

SPHAN – Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

TP – Tomada de Preços

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....……...……11
CAPÍTULO 1 - A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE PATRIMÔNIO E A BUROCRATIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS 23
1.1. A evolução das Leis de Licitações e a contratação de serviços de terceiros do IPHAN - da criação da autarquia até a atualidade - breve histórico.....26
1.1.1. O que e como o IPHAN contratava antes da Lei nº 8.666/93.....28
1.1.2. A Lei nº 8.666/93 intimidando o campo do Patrimônio Cultural.....43
CAPÍTULO 2 – A PREPARAÇÃO DAS LICITAÇÕES.....49
2.1. Os vícios na fase interna e o insucesso das licitações públicas 50
2.2. A fase interna das licitações do IPHAN - Pontos críticos 60
CAPÍTULO 3 –OS DESERTOS E FRACASSOS NO IPHAN.....68
3.1. A influência da pesquisa de mercado no êxito das licitações.....69
3.2. A influência da revisão do projeto básico.....78
3.3. A influência da revisão de outros procedimentos da fase interna 84
3.4. Os limites da atuação 92
CONCLUSÕES…….....97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....100
APÊNDICE I – LEVANTAMENTO DAS LICITAÇÕES DESERTAS E FRACASSADAS DO IPHAN-PI…….....……..115
APÊNDICE II - TABELA RESUMO DOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO DO IPHAN-PI QUE PASSARAM POR REVISÃO.....146

INTRODUÇÃO

Quando passei a fazer parte da comissão de licitação da Superintendência do IPHAN no Piauí, pude observar que alguns processos licitatórios apresentavam dificuldades, não atraiam interessados, atrasando ou impossibilitando a contratação. Eu via uma equipe inteira trabalhar e não obter êxito no final, não cumprir seu planejamento, ou suas metas; pensava no custo disto para o erário e para a sociedade. Intrigava-me o fato de, para alguns, ser normal repetir licitações. A partir disso, com base na minha formação em administração e ciências contábeis, percebi a necessidade de estudos sobre a melhoria nos procedimentos.

Quando ingressei no mestrado profissional do IPHAN, cheguei a considerar que aquela Superintendência Estadual (SE) poderia estar em um cenário especial, que justificasse a existência de várias licitações sem êxito ao longo dos anos. Porém, logo constatei casos semelhantes em outros estados e também em outros órgãos. Dessa maneira, o IPHAN/PI estaria reproduzindo uma situação vivenciada em todo serviço público nos processos licitatórios.

Porém, nem sempre foi assim. Orientada por historiadores, com o olhar da área meio, o primeiro passo para estudar as contratações do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional foi investigar como funcionava a sua área administrativa no passado, perceber como as alterações nas legislações e na estrutura organizacional da autarquia influenciaram nas contratações até o presente.

Posteriormente, busquei inúmeros pontos que poderiam influenciar o resultado de uma licitação (em qualquer instituição pública), porque não poderia deixar de trazer para essa dissertação as discussões sobre os procedimentos corretos a serem adotados nas contratações, as quais percorrem os corredores e as salas dos setores administrativos, com o intuito de aumentar as chances de êxito. Procurei refletir as dificuldades do trabalho intelectual dos práticos de licitações frente aos gargalos, à complexidade de normas, determinações dos órgãos de controle e orientações da procuradoria jurídica, à cobrança de estar atualizados sobre cada uma delas, dentre inúmeros detalhes, a cada passo que se dá, até conseguir contratar o melhor para o patrimônio cultural.

A bibliografia sobre o problema das licitações desertas e fracassadas foi difícil de ser encontrada, pois, tal como procurar uma agulha num palheiro, por vezes, em uma obra inteira, o autor fazia menção sobre o tema em apenas uma página, um tópico ou em uma linha.

Para a melhor compreensão dos desafios desse estudo, a dissertação se inicia com a apresentação da estrutura organizacional e de trabalho do IPHAN, dos conceitos relacionados

às contratações públicas, da delimitação do tema, dos objetivos, das hipóteses, das fontes, da metodologia da pesquisa e do teor de cada capítulo. Primeiramente é preciso entender o que abrange a cultura e como funciona o IPHAN.

A cultura é o quarto pilar do desenvolvimento humano: ela é viva, está em constante transformação e um dia morre; e sua parte material, também, envelhece, perde colocação e podem ter os valores atribuídos a ele modificados com o tempo; o patrimônio cultural não se divide em material e imaterial, porque um não há sem o outro; a educação patrimonial é útil quando verifica com o que as pessoas se identificam, pois o Instituto não determina aos detentores uma identidade, tampouco pode lhes impor uma nova relação com o seu patrimônio cultural; as políticas de preservação devem ser construídas com participação popular, assim como todas as outras políticas públicas no Brasil, devem visar à auto sustentabilidade; no âmbito internacional, há muitos anos se é dada relevante importância para o "capital cultural" na construção de imagens positivas dos países, a fim de dar propulsão a projetos de seus interesses particulares, de desenvolvimento econômico e de cooperação entre as nações.

O IPHAN tem procurado compatibilizar a missão complexa da salvaguarda do patrimônio cultural, com recursos orçamentários, financeiros e humanos reduzidos e a burocracia exigida por lei. As ações de preservação do patrimônio cultural são realizadas de maneira descentralizada, ou seja, cada uma de suas 27 Superintendências Estaduais, que atuam em cada unidade federativa do país, elabora seu planejamento interno anual e propõe "planos de ações*"* diversos. A efetivação de algumas dessas ações fica condicionada à terceirização de serviços especializados, viabilizada através de contratações de empresas ou pessoas físicas habilitadas e capacitadas. Todavia, eventualmente, não há interessados em fornecer seus serviços e mão-de-obra, de acordo com as exigências da autarquia, submetida às normas da Lei nº 8.666/93.

O procedimento que antecede às contratações de serviços de terceiros, dos entes da Administração Pública e daqueles por ela controlados é chamado de *licitação* e visa selecionar a melhor proposta dentre as oferecidas pelos interessados. (MARINELA, 2008). Trata-se de uma atividade-meio realizada, como regra, para celebração de um futuro contrato, a qual "distingue a atuação administrativa da forma de agir dos particulares[1]." (FURTADO, 2009, p. 21).

Ocorre que "a licitação pode não despertar interesse de terceiros ou os que se

[1] Segundo Lucas Rocha Furtado (2009, p. 21), "os particulares estão livres para praticar qualquer ato ou desenvolver qualquer atividade, desde que lei não proíba. [...] A administração Pública, ao contrário, sujeita-se ao regime jurídico administrativo, devendo observar os diversos princípios constitucionais dentre os quais destacamos

interessarem não reunirem condições para a participação. ” (ROSA, 2011, p. 30). Quando nenhum fornecedor comparece ao certame, este é denominado de licitação deserta[2]. A licitação fracassada[3] é assim chamada quando os fornecedores que compareceram ao certame foram todos inabilitados ou desclassificados ou, no caso do Convite[4], não somaram o número mínimo de três concorrentes habilitados para a validação do certame.

Quando as licitações não resultam em contratações, segundo Rosa (2011, p. 30), há duas soluções: realizar a contratação direta se o procedimento não puder ser repetido sem prejuízo para a Administração[5], mantendo-se as condições estabelecidas no edital, no caso de licitação deserta; ou conceder prazo excedente aos licitantes para que possam apresentar novas propostas ou corrigirem a documentação, no caso da licitação fracassada.

É possível perceber que, se a Administração tiver que repetir a licitação, ou iniciar procedimentos para a contratação direta dos serviços, ou dar mais prazo para os licitantes complementarem a documentação do certame, a ação pretendida pelo ente será realizada com atraso, em prejuízo ao planejamento, além de haver o risco de a contratação não ser concluída dentro do exercício.

Alguns eventos de licitações desertas ou fracassadas, na Superintendência do IPHAN no Piauí, chamaram a atenção da administração da Unidade, como também, motivou a presente pesquisa. No período de 2009 até 2015, das 52 licitações que a Superintendência Estadual (SE-PI) realizou, apenas 23 resultaram em contratações enquanto 29 foram desertos ou fracassados, isto é, mais da metade do total de licitações realizadas naquele período não tiveram êxito. No ano 2014, o impacto das 3 licitações desertas/fracassadas (do total de 4) na execução orçamentária da unidade estadual é visível: após o encerramento do exercício financeiro, dos R$ 748.575,93 descentralizados para as contratações do IPHAN-PI somente foram executados R$ 92.312,80. (Apêndice I- Levantamento das licitações desertas e fracassadas do IPHAN-PI).

Frise-se, que a presente pesquisa se torna relevante, considerando que no IPHAN,

---

[2]Lei 8.666/93, artigo 24, inciso V.

[3]Lei 8.666/93, artigo 48.

[4]Modalidade de licitação pública prevista no art. 22, III, da Lei 8.666/93 que se destina à contratação de serviços especializados, com valor de referência até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) ou, para a execução de obras e serviços de engenharia, até o valor de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) que requerem comparecimento de no mínimo 3 licitantes habilitados, com propostas válidas, para a validação do certame.

[5] “Hely Lopes Meirelles assinala que, numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica *atos de governo*; pratica, tão-somente, *atos de execução*, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e seus agentes”.
Fonte: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9090. Acesso em: mai/2017.

por suas características preservacionistas do patrimônio cultural, as licitações não celebradas, e que se enquadram nas categorias de desertas e fracassadas, podem trazer prejuízos para o desenvolvimento da missão do Instituto: a de salvaguardar a memória cultural. Os danos ao patrimônio cultural podem ser provocados e tornarem-se visíveis se houver a necessidade da realização de sucessivos procedimentos licitatórios sem culminar com a devida contratação. Como exemplos, podemos citar a possibilidade de desestruturação e de arruinamento de um imóvel de valor histórico, cuja contratação emergencial fracassou. A demora na realização do Inventário Nacional de Referências Culturais em uma comunidade quilombola em virtude de sucessivas licitações desertas poderiam causar a perda de informações fundamentais para a compreensão da história e memória daquele espaço.

De outro ponto, é importante ressaltar que a realização de uma licitação para a execução dos planos de ação das Superintendências Estaduais do IPHAN requer atenção da gestão, análise da procuradoria jurídica e tempo do pessoal administrativo da área de licitações[6]. Neste sentido, pode-se presumir que são altos os custos dos certames que não resultam em contratações e suas repetições aumentam mais ainda essa conta**;** atrasam a execução orçamentária e financeira da instituição e comprometem a concretização das ações de preservação do patrimônio cultural do Brasil.

Por tudo isso, definiu-se como objeto de estudo desta dissertação, para a conclusão do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do IPHAN - MP-PEP o tema referente às licitações desertas e fracassadas resultantes dos processos de contratação de serviços técnicos profissionais para o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, ocorridas no período compreendido entre os anos de 2009 e 2015, com a intenção de refletir e contribuir com os mecanismos administrativos possíveis para reduzir as ocorrências daqueles tipos de licitações na autarquia.

A delimitação do período da pesquisa observou o marco institucional da implementação das Superintendências Estaduais do IPHAN, em 2009. A partir do Decreto nº 6.844, de 07 de maio de 2009, o IPHAN completou a instalação de sedes em todos os estados, para atuação com maior capilaridade, e mantém a conformação até o presente.

A criação das superintendências foi importante para ampliar a atuação da autarquia no país de forma mais igualitária. Com isso, a proteção do patrimônio pelo IPHAN poderia ser aplicada, de maneira otimizada, a todos os tipos de bens, edificados, móveis, imateriais e

[6]Fonte: Relatórios de Gestão do IPHAN, referenciados ao final.

arqueológicos, respeitando a diversidade local e a vontade da sociedade interessada[7]. (PORTA, 2012).

As Superintendências Estaduais do IPHAN foram criadas no processo de reestruturação interna da instituição, reflexo do incremento da ação da autarquia não apenas nos estados, mas também em seu escopo de atuação[8]. Através delas, o IPHAN realiza suas ações de preservação do patrimônio cultural de maneira descentralizada, na qual cada uma de suas 27 Superintendências Estaduais, uma em cada unidade federativa do país, faz um planejamento interno, baseado em uma análise das condições do patrimônio local e na proposição de "planos de ação*"* diversos, como também, leva em conta o orçamento aprovado pelo Congresso e a seguinte concepção:

> Gostaria de explicar, brevemente, que o Plano de Ação é o elemento de planejamento integrado que busca enfrentar as questões estruturantes das cidades. Não se trata, portanto, de pensar um plano de ações sobre o patrimônio cultural, mas de pensar quais são as questões estruturantes da cidade e buscar uma estratégia de desenvolvimento, cuja alavanca sejam as ações de patrimônio cultural. (...) E a ideia é que esse plano busque estabelecer objetivos, metas e ações também factíveis. (SUTTI, 2012, p. 53 e 54).

Portanto, em teoria, poder-se-ia dizer que os referidos planos de ação são projetos que se inserem em políticas públicas pré-definidas, que serão desenvolvidas pela unidade estadual, para que seja possível o alcance da missão do IPHAN de proteção e de preservação do patrimônio cultural. Segundo Enrique Saravia:

> Políticas públicas são "um fluxo de *decisões públicas*, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como *estratégias* que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório". (SARAVIA, 2006, apud SANTOS, 2015, slide 5).

Para viabilizar as referidas decisões públicas, as Superintendências Estaduais do IPHAN definem quais ações irão compor seu planejamento anual de atuação. Os técnicos da área finalística (historiadores, antropólogos, arquitetos, engenheiros, arqueólogos, museólogos, etc.), lotados nessas unidades descentralizadas, têm o papel de realizar diretamente as ações

[7] A delimitação do território de atuação de cada unidade descentralizada, equivalente ao Estado sob sua jurisdição, segundo Porta (2012, p. 92), implicou "melhor planejamento de ações pelas superintendências, melhoria na capacidade fiscalizatória, maior aproximação da população e maior foco na documentação do patrimônio local".

[8] O estabelecimento de unidades estaduais no IPHAN estava inserido no contexto do reconhecimento da "proteção da diversidade dos povos e a democratização da produção e do acesso aos bens culturais; estava em pauta, além da diversidade, o diálogo intercultural, com o foco nos direitos humanos" (ARAGÃO, 2013, p. 28), obtida a partir da Declaração Universal da Unesco sobre a diversidade cultural em 2001.

para a preservação do patrimônio cultural. Além disso, quando necessário e previsto pela legislação, elaboram instrumentos técnicos, conhecidos como Termo de Referência e Projeto Básico, que propiciam a contratação de serviços. Outra atividade de alta complexidade é a realização de estudos no âmbito de processos de tombamentos ou de registros, bem como a emissão de pareceres sobre os mais diversos assuntos relativos ao patrimônio cultural.

> "As maneiras de determinar se uma organização é eficiente e o próprio significado de eficiência variam de organização para organização". (GRANHAM, 1994, p. 71)

Quando uma Superintendência Estadual do IPHAN realiza seu *planejamento,* deduz-se que houve o levantamento das demandas locais de salvaguarda e a delimitação de metas a serem atingidas pela unidade no ano corrente. Poder-se-ia considerar, então, que, com isso, a unidade estadual baliza também a avaliação dos resultados em relação ao alcance da missão institucional em âmbito regional, ou seja, cumprir seu planejamento, que significa que atingiu com plenitude seu objetivo.

Suponha-se que uma determinada Superintendência Estadual destine todos os esforços visando a otimização da preservação de uma casa muito representativa para a cultura local. Um desses esforços poderia ser a contratação de serviços especializados de restauração e conservação para este imóvel. Para tanto, seriam necessários a abertura de processo licitatório e o cumprimento de todo o rito processual, visando à contratação de uma empresa de engenharia ou arquitetura para a realização dos serviços. Em relação a esta ação, sua concretização é o serviço realizado, assim como, no que concerne à missão institucional, sua concretização são as ações executadas, conforme planejadas.

Por fim, ainda no exemplo, tendo sido realizadas as fiscalizações, ações de educação patrimonial, os apoios aos eventos culturais e a restauração e conservação do bem, o resultado obtido pela unidade estadual é: o imóvel de valor histórico devidamente preservado. Assim, seguramente, aquela Superintendência Estadual atinge a execução plena do planejamento e terá a avaliação positiva dos resultados, quanto ao alcance da missão institucional.

Entretanto, considere-se que, por motivos adversos, uma das ações do planejamento da unidade estadual não se realize. No mesmo exemplo, supondo agora que a licitação para a contratação de serviços especializados de engenharia, para a restauração e a conservação do imóvel tombado resulte "deserta" (não houve interessados) ou "fracassada" (não houve concorrentes em número suficiente ou suficientemente habilitados para tornar válida a licitação). Qualquer um dos dois resultados converge igualmente para a não realização do serviço pretendido. O imóvel não será restaurado e isso certamente trará problemas para a preservação do patrimônio cultural do Estado. O planejamento inicial não foi concluído na sua

totalidade e, por isso, atingir os objetivos da missão de preservação do bem torna-se mais difícil naquele momento.

Mesmo havendo planejamento finalístico ideal e execução de outras ações, o fato de uma ação não ter sido viabilizada, devido a alguma inconsistência no procedimento administrativo, o fato jurídico de uma licitação fracassada ou deserta foi produzido.

Assim, mais uma vez, justifica-se a importância da pesquisa, ora proposta, uma vez que o referido fato jurídico, gerado com a licitação deserta ou fracassada, pode ser considerado a causa direta da inexecução de alguma das ações planejadas, devido a não contratação dos serviços especializados, o que implica, em última instância, colocar em risco a concretude das políticas públicas relacionadas à preservação do patrimônio cultural e ao mesmo tempo, dificultar o alcance dos ideais da missão institucional do IPHAN.

Isto porque, quando se trata do alcance de um resultado preestabelecido pela organização, mesmo considerando que haja diferentes níveis de relevância na não concretização de uma ação ou de outra, a consequência será a mesma: o planejamento não será cumprido na sua totalidade, assim como em uma equação matemática:

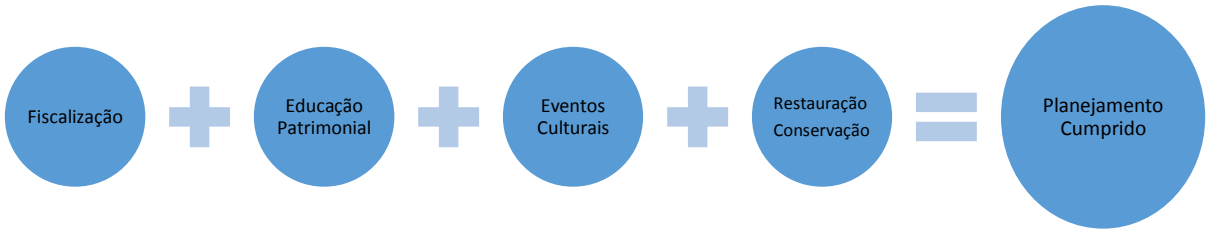


Figura 1 – Uma ilustração da importância de cada ação para o planejamento, no qual a inexecução de uma reflete no resultado final.

O não cumprimento de qualquer das ações previstas na Figura 1, resultará em prejuízos ao patrimônio cultural. Se isso for ocasionado por um fato jurídico já conhecido, uma licitação fracassada ou deserta, então se deve dar mais atenção à eficiência do processo licitatório. Ao realizar reflexões sobre aspectos administrativos e técnicos inerentes à instrução dos processos de licitações, busca-se a eficiência do procedimento na autarquia.

Como exemplo, menciona-se a ação desenvolvida em 2012 de preservação em retábulos da igreja N. S. das Graças, em Parnaíba-PI, amostras da arte sacra dos séculos XVIII e XIX, "de grande significado cultural para a população" local (PROCESSO Nº 01402.000357/2012-70, fl. 01), com grave infestação de cupins. A ação previa a contratação de serviços de imunização e desinfestação dos retábulos, mas evidenciou-se como uma licitação

deserta (Ibid., fl. 337) e não resultou na contratação dos serviços em nenhuma modalidade no ano de 2012 (Ibid., fls. 336 a 370), adiando assim a estabilização física do bem.

Segundo Porta (2012, p.92), além das mudanças institucionais e conceituais que ocorreram na autarquia desde sua criação, "outro significativo avanço que vem sendo efetivado na gestão da política de preservação é a revisão de suas metodologias e de seus processos de trabalho para conferir agilidade às ações e dar ênfase à obtenção de resultados". A autora, se refere aos esforços de implementação do planejamento estratégico por resultados[9] no IPHAN como instrumento de gestão, a partir de 2007.

No ano seguinte, conforme o Manual Interativo de Gestão por Processos Organizacionais (2015, p. 18), o IPHAN promove ações para "se inserir no contexto da gestão por processos", a qual "objetiva a redução de retrabalho, redução de perda de prazos, melhoria de seus níveis de eficiência e aumento da satisfação dos servidores, colaboradores e clientes". No entanto, somente com a publicação da Portaria nº 161, de abril de 2012, instituem-se as regras sobre a gestão por processos organizacionais na autarquia e cria-se o seu comitê gestor. Depois, com a Portaria nº 227, de abril de 2014, estrutura-se a Coordenação Técnica do Escritório de Processos - CTEP no IPHAN. A partir disso, inicia-se a aplicação de metodologia para aprimoramento do desempenho das equipes e alinhamento das ações da autarquia.

Em relação ao Estado Brasileiro, no Manual Interativo de Gestão por Processos Organizacionais (2015, p. 16) consta que o governo federal iniciou os esforços para a modernização da gestão pública, para a melhoria dos serviços públicos prestados e da competitividade do País, em 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE. Em 2005, instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública e seu Comitê Gestor[10]; em 2009, estabeleceu a "Carta de Serviços ao Cidadão"[11] e orientações de atividades e inovações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional[12]; e, em 2011, a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade - CGDC[13], para formular políticas de racionalização dos recursos públicos e de aprimoramento do controle da gestão pública.

---

[9] "A consolidação do planejamento estratégico como instrumento de gestão envolve uma série de desafios gerenciais, entre eles a criação de indicadores para a avaliação de resultados; a análise permanente de desempenho regional e setorial, buscando maior equilíbrio no investimentos; a implantação de uma política de gestão e difusão de informação, [...] também busca estimular a elaboração de projetos de maior alcance e que possam ser articulados com projetos de outros parceiros, evitando ações pontuais e pulverizadas, [...] formular estratégias que se traduzem em programas nacionais, [...] construir Bancos de Projetos Prioritários [...]." (PORTA, 2012, pp. 92 e 93)

[10] Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.

[11] Decreto nº 6.932, de 12 de agosto de 2009.

[12] Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009.

[13] Decreto nº 7.478, de 12 de maio de 2011.

Prado Júnior (2013, p.9) aponta:

> No mundo dos negócios, a lógica é buscar resposta para os ciclos de mudanças externas que acarretam a necessidade de aumentar a capacidade competitiva. Esta se faz pela renovação e inovação, e se traduz na necessidade inequívoca de aprendizagem. Chega-se à conclusão de que o sucesso e a sobrevivência das organizações estão ligados intimamente à sua capacidade de aprender a organizar seus processos de trabalho.

Assim, apresenta-se essa dissertação, com os objetivos: de explorar as possíveis causas e frequentes perguntas relacionadas aos insucessos de algumas licitações da área finalística do Iphan, à luz da experiência das ações desenvolvidas na sua Superintendência Estadual do Piauí; de refletir sobre as formas para otimizar a execução dos seus planos de ação, por conseguinte, dos gastos públicos; e de sugerir mecanismos que possam contribuir para o sucesso dos futuros certames da autarquia.

No *Capítulo 1 - A ampliação do conceito de patrimônio e a burocratização dos procedimentos licitatórios,* há um breve histórico sobre as contratações públicas, com ênfase nas contratações no âmbito do IPHAN desde o início de suas atividades até o presente. O intuito é responder: O que e como o IPHAN contratava antes da Lei de Licitações? E depois do seu advento? Houve licitações sem êxito no IPHAN no passado?

Para tanto, diversas obras bibliográficas sobre a temática da preservação do patrimônio cultural do Brasil foram consultadas, buscando orientar e dar suporte à elaboração da pesquisa, especialmente, a produção da historiadora Márcia Chuva, "Arquitetos da Memória: Sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940)". Tem-se, ainda, as publicações editadas pelo IPHAN, produzidas por estudiosos no campo do patrimônio como Analucia Thompson, Paula Porta, Marcia Sant'Anna, Carla Belas, Lia Motta, Weber Sutti, entre outros. Textos dos ex-presidentes do Instituto, como Rodrigo Melo Franco de Andrade, Antônio Augusto Arantes e Ângelo Oswaldo de Araújo Santos, que também, fazem parte das referências do trabalho.

Quanto aos conceitos e discussões sobre a teoria e a prática em licitações, foram pesquisados os renomados autores do Direito Administrativo: Marçal Justen Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, Elias Sampaio Freire, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Fernanda Marinela, Marcos Antônio Fernandes, Lucas Rocha Furtado, Ivan Barbosa Rigolin e Marco Tullio Bottino, entre outros, e da filosofia do Direito, José Cretella Junior. Consultou-se, também, dissertações do curso de Mestrado em Direito Público da UFPE.

O estudo da parte da história do IPHAN relacionada às contratações possibilitou constatar o desinteresse do mercado em relação a alguns objetos licitados pelo IPHAN no passado. Já o estudo da evolução da Lei de Licitações ajudou a verificar que o incremento da

burocracia ao longo dos anos torna os processos licitatórios difíceis e intimida a participação das empresas nos certames na Administração como um todo. Visto isto, direciona-se a pesquisa para as seguintes verificações: Os insucessos das licitações no presente estariam ligados às exigências burocráticas dos editais, que buscam atender a complexa Lei nº 8.666/93? Licitações desertas e fracassadas ocorreriam em outros entes públicos, também, ou somente no IPHAN?

Considerou-se a hipótese de que a inadequação do projeto básico teria influência, mas não de forma isolada, no insucesso dos certames, pois se trata do documento base da contratação. Outras hipóteses seriam: a existência de editais com informações incompletas ou divergentes do projeto básico; período de tempo insuficiente para a formulação de propostas de execução e orçamento adequados, pelas empresas e para a preparação de toda documentação necessária para o certame; publicidade escassa ou ineficaz, que não cumpre o seu papel de atrair interessados; e a falta de definição de uma metodologia de cálculos dos custos das contratações, que poderia apresentar valores mais próximos aos dos praticados pelo mercado.

Ainda seria preciso verificar a **hipótese** de que o fracasso e/ou o não comparecimento de nenhuma empresa nas licitações, em alguns casos, estariam relacionados à especificidade do e à complexidade do serviço a ser contratado. A verificação desta hipótese é o grande desafio da dissertação, tendo em vista que é a ideia adotada pela gestão do IPHAN, conforme os relatórios anuais da autarquia.

Passa-se, então, às análises dos procedimentos administrativos inerentes aos processos licitatórios, em cada etapa do rito previsto na referida lei, a fim de verificar o que a literatura apresenta sobre os certames que não resultam em contratação.

No *Capítulo 2 - As dificuldades na fase interna das licitações* foi abordada a discussão dos pontos críticos na pesquisa de mercado; na escolha da modalidade de licitação; na definição do valor de referência; no eventual contingenciamento de recursos orçamentários no decorrer do planejamento, que vão contribuir para o sucesso ou insucesso do certame; na elaboração do projeto básico (incluindo definições de exigências de capacidade técnica para a equipe a ser contratada) e, finalmente, na publicação do edital. Fundamenta-se no Direito Administrativo, no conteúdo sobre licitações e contratos, e nos Relatórios de Gestão e Relatórios de Atividades da área finalística do IPHAN. Neste capítulo, também se apresentam os resultados das buscas nos Diários Oficiais da União quanto à quantidade e diversidade de extratos de licitações desertas e fracassadas no âmbito da Administração Pública.

A literatura sobre o tema apontou para a melhoria do controle gerencial e dos documentos base do ato convocatório para reduzir os riscos de insucesso das licitações. A verificação prática disto não foi preterida, iniciando-se a análise dos processos de contratação

da Superintendência do Piauí que registraram pelo menos um certame fracassado ou deserto no *Capítulo 3 – O enfrentamento das licitações desertas e fracassadas do IPHAN.*

São apresentados exemplos práticos da influência da pesquisa de mercado; da revisão do projeto básico e de outros procedimentos da fase interna das licitações, que acabaram interferindo no resultado final dos certames do IPHAN-PI.

A dissertação apresenta conclusões no sentido de que o IPHAN aprimore seu manual de procedimentos relacionado às licitações, a fim de incluir: a revisão do processo licitatório quando ocorrerem licitações desertas e fracassadas em qualquer modalidade; a apropriação das informações sobre as contratações na fase da pesquisa de mercado; e o controle gerencial em todas as etapas.

O Apêndice I traz o diagnóstico das licitações de serviços técnicos especializados da área finalística do IPHAN realizadas por sua Superintendência Estadual do Piauí e alguns dados sobre os certames desertos e fracassados referentes a outros entes públicos, no período de 2009 a 2015. Acessaram-se, como fonte, os Diários Oficiais da União e os sistemas do governo federal (Sistema de Administração Financeira – SIAFI e Sistema de Administração de Serviços Gerais – SIASG).

Como fonte de pesquisa, foram utilizadas as publicações do Diário Oficial da União; os dados dos sistemas do governo federal (Sistema de Administração Financeira – SIAFI e Sistema de Administração de Serviços Gerais – SIASG); os processos das licitações do IPHAN-PI; os relatórios anuais de gestão e de atividades da área finalística do IPHAN – estes foram importantes para comprovar a existência de alguns dos problemas na fase interna das licitações do IPHAN; e a bibliografia listada nas *Referências Bibliográficas.*

Quanto à metodologia utilizada, o estudo iniciou com pesquisa bibliográfica de conteúdo relacionado à legislação e à prática aplicadas às licitações públicas. Empreendeu-se, outrossim, revisão bibliográfica atinente à legislação em preservação cultural, orçamento público, teoria geral do direito, filosofia do direito, direito administrativo, gestão/administração pública, recursos humanos, organizações e métodos, sociologia, antropologia, educação patrimonial e metodologia científica. Foram analisadas, também, as publicações do IPHAN contendo depoimentos de servidores da autarquia e outros textos que possam revelar informações sobre a prática institucional referente aos métodos e processos de contratação de serviços de terceiros.

Posteriormente, realizou-se a pesquisa documental nos Relatórios de Gestão e nos Relatórios de Atividades Finalísticas do IPHAN, nas publicações de resultados de licitações do IPHAN no Diário Oficial da União, como também, nos sistemas do governo federal (Sistema

de Administração Financeira – SIAFI e Sistema de Administração de Serviços Gerais – SIASG), a fim de dimensionar o volume de licitações que não resultaram em contratações no IPHAN-PI e em outros entes públicos.

CAPÍTULO 1

A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE PATRIMÔNIO E A BUROCRATIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

A autarquia responsável pela preservação do patrimônio cultural do Brasil foi criada pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937 e, no final do mesmo ano, em 30 de novembro, teve sua ação de proteção regulamentada pelo Decreto-lei nº 25/1937. Segundo Márcia Chuva (2009, p.56), no mesmo Decreto foram definidos três "pares" de ações da preservação cultural, ainda hoje vigentes, a "identificação e a proteção", o "conhecimento e a divulgação" e "a conservação e a restauração":

> A *identificação* (diga-se seleção) do 'patrimônio nacional' e sua consequente *proteção* mediante a aplicação do instituto do tombamento (ato administrativo criado no mesmo decreto-lei); o *conhecimento* do patrimônio histórico e artístico nacional e sua *divulgação*, que resultaram na inauguração de um campo específico de estudos e numa série de publicações; e a sua *conservação e restauração*, concretizadas nas inúmeras obras realizadas nos bens tombados. (CHUVA, 2009, p. 56).

Para Chuva (2009, p.174-175) o referido Decreto mostrou-se ineficaz em alguns pontos, por isso houve a necessidade de criação de legislação complementar a ele, tais como o Decreto-lei nº 2.809, de 23 de novembro de 1940, que dispõe sobre a aceitação[14] e a aplicação, na execução de projetos, de donativos particulares pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) - como a autarquia foi denominada inicialmente, e a Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961, que regulamenta a proteção de monumentos arqueológicos e pré-históricos. Houve também uma ampliação do conceito de patrimônio cultural no decorrer do século XX: na Constituição de 1988 reconheceram-se os bens de natureza imaterial, além de ser estabelecida a participação da comunidade na proteção e promoção do patrimônio cultural[15]. Depois, no ano de 2000, regulamentou-se a forma de proteção dos bens culturais imateriais

[14] A autarquia poderia receber qualquer importância na forma de doação de particulares para subsidiar os trabalhos concernentes à defesa, conservação e restauração dos monumentos e de obras de valor histórico e artístico existentes no Brasil. Frise-se que o doador poderia determinar o destino da quantia doada, o que significava, segundo Chuva (2009, p. 174), que "o capital do doador se sobrepunha ao 'interesse público'" e que o "dono" do capital passaria a ter status de "sabido".

[15] Conforme artigo 216, § 1º da Constituição de 1988: "O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro (...)".

referidos anteriormente, através do Decreto nº 3.551/00. A evolução da estrutura administrativa também ocorreu e é apresentada ao longo do primeiro capítulo.

Em continuidade ao desenvolvimento institucional do IPHAN e no intuito de atingir com plenitude a missão que lhe está determinada, tem sido realizado o aprofundamento constante dos estudos e discussões sobre as ações para a proteção do patrimônio, diante da sua diversidade, das impossibilidades, dos desafios, das dificuldades e das possíveis soluções.

> "O imperativo de conservação da herança material e, de agora em diante, da imaterial, impõe-se, portanto, sem discussão nos países desenvolvidos, bem como no resto do mundo". (Dominique Poulot, 2012).

Isto posto e considerando que o escopo da dissertação do mestrado é realizar reflexões sobre as contratações de serviços pelo IPHAN, iniciam-se as reflexões indagando-se: qual a relação entre a execução plena das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural pelo Instituto e as vicissitudes da Lei de Licitações hoje em vigor no Brasil?

As normas para as contratações públicas vigentes foram estabelecidas - na atualidade - pela publicação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como "Lei de Licitações". A partir da promulgação desta, toda entidade da Administração Pública que pretende realizar qualquer contratação de serviços ou aquisição de bens[16], está obrigada a cumprir o regulamento, sob pena de responsabilização[17] das autoridades e dos servidores envolvidos no processo.

> A licitação é um procedimento administrativo que antecede as contratações dos entes da Administração Pública e daqueles por ela controlados. Trata-se de uma sucessão de atos que tem por objetivo selecionar a melhor proposta dentre as oferecidas pelos interessados, a quem se assegura tratamento isonômico. Destarte, a licitação viabiliza o atendimento da necessidade administrativa consubstanciada no contrato final e, simultaneamente, assegura igualdade entre as pessoas interessadas em firmar o vínculo com o Poder Público. " (MARINELA, 2008, p. 333).
>
> Devemos, desde já, lembrar que a licitação é atividade-meio. Faz-se a licitação tendo em vista a celebração do futuro contrato. A Administração deverá, como regra, antes de celebrar qualquer contrato, proceder à devida licitação, o que distingue a atuação administrativa da forma de agir dos particulares[18]. (FURTADO, 2009, p. 21).

---

[16] Conforme artigo 1º da Lei 8.666/93: "Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

[17] Há diversas penalidades previstas na Lei 8.666/93, na Seção III – Dos crimes e das penas.

[18] Segundo Lucas Rocha Furtado (2009, p. 21), "os particulares estão livres para praticar qualquer ato ou desenvolver qualquer atividade, desde que lei não proíba. [...] A administração Pública, ao contrário, sujeita-se ao regime jurídico administrativo, devendo observar os diversos princípios constitucionais dentre os quais destacamos o da legalidade e o da impessoalidade, que estão diretamente ligados à existência do processo licitatório. "

A Lei nº 8.666/93 traz as regras para os certames, incluindo os procedimentos no caso de dispensa e inexigibilidade das licitações, e para a celebração de contratos. No referido diploma legal estão previstos, também, os procedimentos indicados para: 1- os casos em que não comparece nenhum licitante ao certame; 2- a eventualidade de comparecer algum licitante, porém com proposta desconforme ou incompatível com o edital (desclassificado[19]) ou sem habilitação exigida (inabilitado[20]); 3- quando não somam o número mínimo de três concorrentes habilitados para a validação do certame, no caso do Convite. Os procedimentos indicados são, respectivamente: a repetição ou dispensa[21] da licitação; fixação de novo prazo para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas sem as causas da desclassificação ou inabilitação[22]; e repetição ou dispensa do Convite.

Tanto os estudiosos no meio jurídico quanto os práticos[23] denominam, de duas formas, essas licitações pelas quais o mercado não se interessou: *Licitações Desertas* – quando nenhum fornecedor compareceu ao certame – e *Licitações Fracassadas ou Frustradas* – quando os fornecedores que compareceram ao certame foram inabilitados ou desclassificados ou, no caso do Convite, não somarem o número mínimo de três concorrentes habilitados para a validação do certame.

Pode-se dizer que essas ocorrências são *fatos jurídicos*, em conformidade com o que conceitua Celso Antônio Bandeira de Mello (2006):

> O fato jurídico, portanto, pode ser um evento material ou uma conduta humana, voluntária ou involuntária, preordenada ou não a interferir na ordem jurídica. Basta que o sistema normativo lhe atribua efeitos de direito para qualificar-se como um fato jurídico. (MELLO, 2006, p. 346).
> Fatos jurídicos não são declarações; portanto, não são prescrições. Não são falas, não pronunciam alguma coisa. O fato não diz nada. Apenas ocorre. A lei é que fala sobre ele. (Ibid, 2006, p. 348).

Apresentam-se a seguir, as circunstâncias nas quais esses fatos jurídicos - os certames desertos ou fracassados - ocorrem no IPHAN. O exame da história das contratações do Instituto indica a constante e problemática utilização de serviços de terceiros para viabilizar as ações de preservação do patrimônio cultural.

---

[19] Artigo 43, IV, da Lei 8.666/93.

[20] Artigo 43, I e II, da Lei 8.666/93.

[21] Artigo 24, V, da Lei 8.666/93.

[22] O texto do § 3º do artigo 48, da Lei 8.666/93, incluído pela Lei 9.648/98, faculta a administração a fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis e, no caso de convite, este prazo pode ser de três dias úteis.

[23] São chamados de "práticos" os servidores públicos cujas atribuições se relacionam a operacionalização das licitações, tais como presidentes ou membros de comissões de licitações, pregoeiros ou servidores do setor administrativo de instituições públicas que detém alguma responsabilidade com os processos de licitações, ou seja, que vivenciam diversas situações com licitações na prática.

O estudo da evolução dos regulamentos sobre as licitações públicas, em paralelo, possibilita a imersão no contexto administrativo da operacionalização das leis e da gestão do orçamento no IPHAN, em cada época. Percebe-se que as sucessivas readequações, tanto da missão institucional da autarquia ao longo dos anos, quanto da legislação em relação ao enfrentamento das fraudes e da corrupção, podem começar a explicar as dificuldades em contratar serviços de terceiros atualmente.

1.1. A evolução das Leis de Licitações e a contratação de serviços de terceiros do IPHAN - da criação da autarquia até a atualidade - breve histórico

Segundo Justen Filho (2005, p. 11), a realização de licitação para as contratações públicas não era comum em um grande número de países do mundo, onde a Administração escolhia discricionariamente quem iria contratar, até que a globalização "produziu a generalização da obrigatoriedade da licitação", na qual o processo seletivo formal deveria anteceder à contratação administrativa.

Conforme o autor, entende-se que esta mudança no panorama global pode ser percebida entre meados de 1992 e 1993, quando 25 países da União Europeia decidem aplicar "licitação para toda contratação administrativa de valor relevante", e o ano de 1996, a partir da Rodada do Uruguai, da Organização Mundial do Comércio, quando se estabeleceu um "Acordo sobre Contratos Administrativos" entre a União Europeia, os EUA e o Japão. (Ibid, 2005, p. 12). A ideia era assegurar aos interessados em contratar com a Administração o direito de competir nos certames e de selecionar a proposta mais vantajosa para o órgão, em conformidade com os princípios da isonomia e da vantajosidade. (Ibid, 2005, p. 12 e 42).

No Brasil, a conformação da lei de contratações públicas, que impõe obrigatória a licitação, tem se dado paulatinamente a partir da evolução histórica dos regulamentos: as regras e os princípios que constam na Lei nº 8.666/93 são derivados das leis anteriores adaptadas à Constituição de 1988. Posteriormente, sofreram alterações para viabilizar sua aplicação concreta e obtiveram a colaboração da atuação jurisprudencial e da postura dos Tribunais de Contas em sua interpretação. Em um futuro próximo, faz-se uma previsão de que o procedimento licitatório siga normas bastante diversas daquelas previstas na Lei nº 8.666/93, pois ainda possui alguns pontos incompatíveis com a Constituição (JUSTEN FILHO, 2005, p.12 e 13).

Segundo Rigolin e Bottino (2009), a Lei nº 8.666/93 teve seu texto calcado no Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro 1986, chamado de "Estatuto das Licitações" ou "Estatuto das normas gerais", ao qual foram adicionados 36 artigos, burocratizando ainda mais o procedimento licitatório e instituindo penalidades para o descumprimento da norma.

> Tão revolucionário e "monumental" se revelou, no plano da legislação federal, o antigo Estatuto das Licitações, que o próprio legislador federal não se encorajou a substituir aquele modelo já amplamente conhecido, preferindo, como aconteceu, apenas revisá-lo, aperfeiçoá-lo – ao menos pretensamente -, atualizá-lo e modernizá-lo. (RIGOLIN E BOTTINO, 2009, p. 45)

A criação das normas gerais de licitação e contratos administrativos através da publicação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para Oliveira (2001, p. 29), tinha o objetivo precípuo "de ensejar a maior competitividade ou concorrência entre os interessados" (grifo nosso) em firmar contrato com a Administração, conforme consta na lei brasileira:

> "A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração". (Lei nº 8.666/93, art.3º, caput); (OLIVEIRA, 2001, p.26).

Para Rigolin e Bottino (2009, p.46), pretendia-se afastar a corrupção. Segundo os autores, entre os anos de 1990 e 1991, os parlamentares federais empenharam-se em retirar do Decreto-Lei nº 2.300/86 dispositivos e mecanismos que tornavam possível a corrupção nos negócios públicos, tanto nos negócios licitados quanto nos contratados diretamente, que causavam prejuízo ao erário e ao patrimônio público.

> A L. 8.666, conforme se afirmou, seguramente no justificável afã de refrear o avanço das práticas de corrupção nos negócios celebrados pela Administração, evoluindo em progressão geométrica ao que diariamente se noticia, valeu-se do mais absoluto radicalismo, transitando de oito a oitenta, na técnica escolhida para perseguir o propósito moralizador: converter-se, inteira, sem assim se autodenominar, no Estatuto das normas gerais de licitações e contratos administrativos. (RIGOLIN E BOTTINO, 2009, p. 51).

Segundo, ainda, os referidos autores, a promulgação da Lei nº 8.666/93 buscou o enfrentamento da corrupção nas licitações públicas de forma radical, mas acabou provocando um efeito colateral:

> [...] o de propiciar a formação de uma mentalidade de verdadeira *inibição* das licitações, quer pelas novas dificuldades procedimentais instituídas, quer pela inevitável intimidação, ou pelo menos pela aparência atemorizadora, propiciada pelo novel capítulo dos crimes e suas penas, algo como uma espada de Dâmocles permanentemente prestes a desabar sobre o pescoço tanto dos servidores da CJL que realizam as licitações, quanto das suas autoridades superiores, que as homologam e autorizam as contratações, quanto ainda dos particulares, licitantes ou mesmo contratados. (Ibid, 2009, p. 46).

Tendo em consideração o que se pretende alcançar nesta dissertação e no que tange às reflexões sobre as licitações do IPHAN, é preciso voltar um pouco mais na história, antes do Decreto-lei nº 2.300 de 1986, para se conhecer como eram regulamentadas as contratações públicas no Brasil e, especificamente, no IPHAN.

1.1.1. *O que* e *como* o IPHAN contratava os serviços de terceiros antes da Lei nº 8.666/93

Para Rigolin e Bottino (2009, p. 13), o que havia antes do referido Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro 1986 era uma "lacunosa barafunda legislativa anterior sobre licitações". A primeira norma foi o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Depois dele a regra mais expressiva foi o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União[24] (artigos 49 a 53) e, posteriormente, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (artigos 125 a 144), que estabeleceu a reforma administrativa federal. (ADMINISTRADORES, 2010; TOMÉ, 2010, p. 76).

Note-se que, ao observar a data de promulgação dos dispositivos citados acima, é possível deduzir que, no início das atividades do SPHAN, em 1937, as contratações públicas eram realizadas com base no Decreto nº 4.536/22. Do texto explícito desta norma, disponível no sítio do www.planalto.gov.br, desconsiderando o conteúdo que não se refere à contratação de serviços especializados, constata-se que havia a obrigatoriedade de: contratação de grandes obras por concorrência pública (art. 49); de dar publicidade aos atos (art. 50); de dar prioridade às empresas nacionais (art. 53); de verificar, em primeiro lugar, a idoneidade dos concorrentes e escolher a proposta mais barata que não exceda 10% do preço de mercado (51, §1º). Frise-se que era dispensável a concorrência para o caso de contratação de serviços especializados (art. 51, b).

Diferentemente do que se tem hoje na Lei nº 8.666/93, não havia no Decreto nº 4.536/22 nenhuma exigência burocrática em relação ao procedimento das licitações ou das dispensas, tampouco a previsão de penalidades para as autoridades pelo seu descumprimento. E nestas condições, entre os anos de 1937 até 1967, período reconhecido, posteriormente, como

[24] Segundo Tomé (2010, p. 14), o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922 (reeditado pelo Decreto nº 15.783, de 8 de novembro de 1922), foi o "primeiro diploma legal a estabelecer uma disciplina jurídica que mais se aproxima do atual sistema de registro de preços".

"a fase heroica"[25] da Instituição, enquanto esteve sob a gestão de Rodrigo Melo Franco de Andrade, a autarquia realizava serviços através de seus próprios servidores, mas contratava também.

O Serviço do Patrimônio Cultural - SPHAN[26] tinha como missão institucional, "promover, em todo o País e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional". Além disso, a instituição deveria acumular algumas funções no Conselho Nacional de Belas Artes (THOMPSON - Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 155). A forma como isto era operacionalizado pode ser extraído da leitura da série Memórias do Patrimônio 1, 2, e 3. Identificou-se que, os referidos servidores da instituição ("técnicos"), de acordo com a sua área de conhecimento e de atuação, realizavam diversas atividades, dentre as quais podemos citar: organização e catalogação do patrimônio artístico nacional, estudos e seleção das obras a serem inscritas nos quatro livros do tombamento (IDEM, p. 69); conservação de museus (IDEM, p. 63-65, 73, 87, 92, 116, 121, 123, 126, 146); realização e coordenação de pesquisas, fiscalização de obras (CHUVA, 2009, p. 85); execução e acompanhamento de obras[27] de restauração; elaboração de projetos de arquitetura (GRIECO - Memórias do Patrimônio 3, 2013, p. 138); composição de dossiês para tombamentos e cálculos de projetos de arquitetura (IDEM, p. 168 e 189).

Segundo Márcia Chuva (2011, p. 154), no início das atividades da autarquia instituída pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, os arquitetos se profissionalizaram e dominaram o campo do patrimônio como especialistas, sob a liderança de Lúcio Costa. O

---

[25] A fase em que o advogado Rodrigo Melo Franco de Andrade, tecendo alianças com intelectuais e políticos relevantes no Brasil na época, viabilizou o cumprimento das atribuições institucionais do SPHAN em meio a muitas dificuldades. (THOMPSON, Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 151 e 152; FONSECA, 2005).

[26] O SPHAN era vinculado ao ministério da Educação e Saúde Pública e teve como seu primeiro presidente Rodrigo Melo Franco de Andrade. Estruturou-se inicialmente com a Diretoria (a maioria eram arquitetos), o Conselho Consultivo, a Chefia do Tombamento, o Conselho Fiscal, a Seção de Museus (4 chefias) e a Seção de Publicidade (cuidava das publicações da autarquia). A "área central" do SPHAN, como era conhecida a equipe de profissionais constituída na sede no Rio de Janeiro, sob a coordenação direta do Dr. Rodrigo M. Franco de Andrade**.** A Diretoria, determinava as normas e controlava as ações empreendidas nas sedes regionais **e e**ra constituída por uma Seção Técnica e pelo Gabinete do diretor, enquanto que as "representações regionais" ou "sedes regionais" possuíam um Assistente Técnico**,** que coordenava os trabalhos e as contratações em determinada região, sozinho ou, quando muito, apoiado por um secretário. A equipe técnica deveria ter um arqueólogo, um etnólogo, um historiador e um professor de história da arte, tanto na sua área central, para dar apoio à direção, quanto em cada uma das unidades descentralizadas – estas tinham a atribuição de propor a inscrição de obras de arte nos respectivos estados, a ser acolhida ou não pela direção central do SPHAN. (CHUVA, 2009, p. 85, 164); (THOMPSON - Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 69, 155).

[27] Segundo Chuva (2009, p. 280), conforme previsto no Decreto-lei nº 25/1937, cabia ao proprietário a conservação do seu imóvel tombado, porém se fosse comprovada sua impossibilidade financeira o SPHAN deveria realizar os consertos necessários, com recursos da União ou providenciaria a desapropriação do imóvel. A autarquia deveria fiscalizar o estado de conservação dos imóveis.

patrimônio edificado era o enfoque da patrimonialização e das práticas de preservação do SPHAN. Por isto, nos primeiros anos de sua existência, nas décadas de 1930 e 1940, foram realizadas várias obras de restauração pelo SPHAN nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco, Paraíba, Sergipe, Alagoas, Espírito Santo e Goiás (CHUVA, 2009, p. 61). Sobre as contratações naquele período, a autora escreve:

> As inúmeras obras de restauração do patrimônio histórico e artístico nacional, realizadas pelo SPHAN, nas diferentes regiões em que objetos arquitetônicos foram tombados, resultaram na utilização (e revitalização) de uma mão-de-obra específica[28], que dominasse os processos construtivos tradicionais e as técnicas artísticas artesanais para os trabalhos em talha, marcenaria, carpintaria, cantaria, serralheria etc. Oficinas que ainda fizessem peças em tamanhos, formas e proporções nos moldes antigos, já em desuso, foram utilizadas para servir a essas restaurações. (CHUVA, 2009, p. 61).

As pesquisas, os levantamentos, as viagens de fiscalização etc., em algumas regionais, eram apoiados por "auxiliares técnicos"[29] e as obras (e outros serviços), realizadas por profissionais contratados por serviços prestados. (CHUVA, 2009, p. 85).

Além desses, encontrou-se o registro de contratações de outros serviços pelo SPHAN, tais como os de produção fotográfica do patrimônio para a composição de publicações em calendários; para a Revista do Patrimônio; para exposições, inventário fotográfico de edificações, monumentos e cidades de interesse para o patrimônio cultural, como também, o registro da conclusão de obras de restauração empreendidas pela autarquia (GRIECO, Memórias do Patrimônio 3, 2013, p. 7, 46, 54, 114, 115 e 128, 189). Identificou-se também, a contratação de serviços de inventário de obras de arquitetura civil e religiosa, incluindo o registro fotográfico, revisão de texto das publicações, pesquisas e inventários de imagens sacras, consultoria técnica e consultoria jurídica[30]. (CHUVA, 2009, p. 421; THOMPSON, Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 66, 40, 99, 120, 148).

Conforme Chuva (2009, p. 196), o perfil da atuação da autarquia foi se definindo ao longo dos anos, desde a sua criação em 1937. A partir do estabelecimento do primeiro Regimento Interno[31], em 1946, estabeleceu-se que o *Serviço* passaria a ser Diretoria do

---

[28] Contratação de serviços locais de carpinteiros, serralheiros, oleiros, mestres-de-obras, pedreiros, etc. (CHUVA, 2009, p. 329)

[29] Segundo THOMPSON, Memórias do Patrimônio 1 (2010, p. 69), a equipe técnica da sede no Rio de Janeiro era composta por um arqueólogo, um etnógrafo, um historiador e um professor de história da arte, da mesma forma deveria haver nas sedes regionais, sob o título de Auxiliares Técnicos.

[30] Havia a contratação de serviços de consultoria jurídica quando ainda não havia este cargo no quadro da Instituição. Raphael Carneiro da Rocha foi um dos primeiros consultores jurídicos do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), tendo realizado consultoria para elaboração do regimento interno no órgão (THOMPSON, Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 148).

[31] Refere-se ao decreto-lei nº 8.534, de 4 de janeiro de 1946 e ao decreto nº 20.303, de 10 de janeiro de 1946.

Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN), "dentro do projeto de racionalização administrativa a que o novo governo pretendia dar prosseguimento". (CHUVA, 2009, p. 81 e 176). Naquele momento havia a presença maciça de arquitetos e engenheiros na área técnica e na direção das representações regionais, embora fossem previstas, também, outras atividades *fim* para a DPHAN[32], além daquelas relacionadas ao patrimônio edificado, como "promover a catalogação sistemática e a proteção dos arquivos estaduais, municipais, eclesiásticos e particulares, cujos acervos interessem à história nacional e à história da arte no Brasil" e outras ações relacionada aos museus (CHUVA, 2009 apud Brasil, 1967, p. 40).

Segundo Chuva (2009, p. 179 e 180) e Thompson (Memórias do Patrimônio 1, 2010, p.85), na Seção de Arte, dentro da Divisão de Estudos e Tombamento, analisavam-se os inventários dos bens patrimonializáveis realizados nos distritos e propunha-se o tombamento; indicava-se a necessidade de restauração nos monumentos e obras de arte; colocava-se em exposição nos museus o que era apresentado no Salão Nacional de Belas Artes e incentivava-se a realização de outros eventos semelhantes, em âmbito estadual. Além disso, era dado o apoio técnico aos museus federais e organizavam-se cursos de aperfeiçoamento e especialização para o corpo técnico da Diretoria. As ações de preservação de acervos documentais realizadas foram: a catalogação dos acervos dos arquivos públicos, eclesiásticos e particulares de valor histórico e artístico nacional; a fiscalização do escambo de manuscritos, de livros antigos ou raros e de obras de arte. Soma–se a estas, as ações de licenciamento do trânsito dessas obras de arte; de estudos e de trabalhos sobre o patrimônio histórico e artístico nacional, com a edição e a distribuição de publicações especializadas nesse tema; e a inscrição dos bens tombados nos Livros de Tombo. (CHUVA, 2009, p. 179,180; THOMPSON – Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 85).

Na outra Divisão, ainda segundo as autoras, a de Conservação e Restauração, a quem competia ações relativas aos bens já tombados, a Seção de Projetos realizava elaboração de orçamentos, projetos e especificações (incluindo a revisão dos que eram enviados pelos

[32] A DPHAN permaneceu subordinada ao Ministério da Educação e Saúde (MES) até 1953, quando houve reestruturação de ministérios, passando a ser subordinada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Subordinada à Diretoria-geral (sede no Rio de Janeiro), passou a existir a Divisão de Estudos e Tombamento (esta era subdividida em Seção de Arte e Seção de História) e a Divisão de Conservação e Restauração (esta era subdividida em Seção de Projetos e Seção de Obras), além dos Distritos Regionais em Recife (o primeiro distrito, responsável pelo patrimônio de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas), em Salvador (o segundo distrito, responsável pela Bahia e Sergipe), em Belo Horizonte (o terceiro, responsável somente por Minas Gerais) e em São Paulo (o quarto distrito, responsável pelos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Outros estados e territórios não incluídos nos distritos eram tratados pela "área central". Nos Distritos deveria haver a estrutura organizacional da "área central", mesmo que reduzida (CHUVA, 2009, p. 177); (THOMPSON - Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 83, 84, 127).

distritos) relacionados à reparação ou à restauração de monumentos e obras de arte priorizados pela área central**.** A DCR fiscalizava os monumentos naturais e bens tombados, como também, acompanhava e verificava as obras e os equipamentos nos museus federais; além de organizar exposições temporárias. A Seção de Obras inspecionava os trabalhos de restauração nos museus subordinados à Diretoria e nos bens tombados, assim como, executava "moldagens dos elementos mais valiosos e característicos da arte tradicional" e mantinha um acervo em depósito". (CHUVA, 2009, p. 178; THOMPSON – Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 84).

Encontraram-se, ainda, outros registros sobre a atuação dos técnicos nas unidades para realizarem serviços: de elaboração de projetos de arquitetura para a restauração do bem; de auxiliar de restauração de pinturas; de realização de pesquisas; de execução de obras de restauração em diversos lugares do país (THOMPSON - Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 108, 112, 116); de organização de acervos documentais (textuais e fotográficos); de elaboração de pesquisa histórica; e de inventários. (GRIECO - Memórias do Patrimônio 3, 2013, p. 160, 171, 191, 199).

Quanto às contratações da área finalística na DPHAN, havia aplicação de verbas em obras e, embora sempre escassas, esta era a destinação mais expressiva comparada às outras ações da autarquia. Aqueles que manipulavam o orçamento em suas ações teriam mais força perante a Diretoria: uma forma de medir[33] a eficiência entre os setores (CHUVA, 2009, p. 178), distinta daquela que era estabelecida nos primeiros anos da autarquia, quando "o trabalho do patrimônio, do SPHAN, tende a ser avaliado pelos seus tombamentos e não pelas tarefas preparatórias desses tombamentos" (MOTTA e SILVA, 1998, p. 36).

Dessa forma, o capital financeiro[34] atribuía poder "técnico" à Divisão de Conservação e Restauração, enquanto o capital simbólico[35] tornava a Divisão de Estudos e Tombamento hierarquicamente superior, uma vez que esta definia quais bens iriam ser tombados, reparados ou restaurados e era responsável pelas publicações sobre o patrimônio. Naquele momento, o "investimento numa produção impressa foi uma das ações eficientemente adotadas visando uma dada forma de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional", o espaço editorial foi considerado "a menina dos olhos de Rodrigo", mesmo diante da escassez de recursos. (CHUVA, 2009, p. 178 e 245).

Quanto aos recursos utilizados para o atendimento dessas despesas, pode-se extrair

---

[33] Essa medida de eficiência ainda foi considerada válida até o ano de 2013, quando foi estabelecido o mapa estratégico como ferramenta gerencial da presidência. Antes dele, a eficiência das unidades era mensurada a partir da comparação das suas execuções financeiras, o volume de orçamento empenhado por cada uma delas.

[34] O volume de recursos aportados nos trabalhos da divisão.

[35] Importância ou relevância atribuídas internamente aos trabalhos da divisão.

do depoimento de Judith Martins[36], funcionária do "Patrimônio" no início de suas atividades, que aqueles eram escassos:

> As verbas eram muito pequenas, havia sempre falta de recursos. E era aquela economia: distribuir um bocadinho para cada coisa, atender às coisas mais urgentes, às que precisavam mais. O funcionalismo - o funcionalismo todo, porque não era só o Patrimônio – ganhava muito pouco... Os contratados por serviços prestados, que estavam por conta de verbas de tombamento ou de obras, fazendo o trabalho contra-recibo, esses também ganhavam muito pouco. Os pesquisadores, todos, idem... Para se ter uma ideia, o Mário de Andrade ganhava um conto e quinhentos por mês! Dr. Rodrigo ganhava três contos de réis por mês. Era um bom salário na época, porque o dinheiro tinha mais valor. Mas era muito pouco, pelo trabalho que se tinha que fazer. (THOMPSON – Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 36).

Contudo, no depoimento[37] à Teresinha Marinho[38], em 16 de agosto de 1983, Erich Hess, fotógrafo contratado para vários trabalhos importantes do Patrimônio naquela época, em seu breve comentário sobre os pagamentos que a "Dona Judith" fazia a ele, percebe-se que os recursos do Instituto, na sua concepção, não pareciam tão escassos:

> TM *(Teresinha Marinho)* – E como pagava? Pagava bem?
>
> EH *(Erich Hess)* – Na caixa, à vista.
>
> TM – Demoravam a pagar?
>
> EH – Não. Arrumavam sempre o dinheiro, porque o Rodrigo tinha umas verbas. Aliás, o preço naquela época era de dez mil réis a fotografia; ficou assim por muito tempo; mais tarde foi ajustado. O patrimônio sempre pagou bem. (GRIECO – Memórias do Patrimônio 3, 2013, p. 54).

Na mesma obra consta que "em função da falta de recursos, a maioria das obras realizadas em Ouro Preto foi custeada pelos proprietários dos imóveis restaurados" (GRIECO - Memórias do Patrimônio 3, 2013, p. 160) e que o Decreto-lei nº 2.809/40[39], que trata da aceitação e da aplicação de donativos particulares pelo SPHAN, foi criado como uma legislação complementar ao Decreto-lei nº 25/1937, a fim de solucionar "problemas conjunturais e pontuais" que este trouxe (CHUVA, 2009, p. 174). O problema que o referido Decreto-lei

---

[36] Primeira secretária da direção do SPHAN, historiadora da arte, chefiou o arquivo da instituição e aposentou-se em 1973. (CHUVA, 2009, p. 435).

[37] Consta em GRIECO - Memórias do Patrimônio 3, 2013, p. 49.

[38] Teresina Marinho de Albuquerque Cavalcanti trabalhou no Núcleo de Editoração do IPHAN de 1982 até 1990, antes de se aposentar. Como a pesquisadora responsável pelo "Projeto SPHAN - Memória Oral" entrevistou mais de 20 atores da história do IPHAN. Publicou os livros "Rodrigo e seus tempos" e "Rodrigo e o SPHAN" (THOMPSON – Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 36).

[39] Não consta revogação expressa deste decreto-lei. (Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2809-23-novembro-1940-412720-norma-pe.html)>.

n°2.809/40 objetivava solucionar era a provável falta de recursos públicos para a realização dos serviços de conservação e de restauração dos monumentos e de obras de valor histórico e artístico no Brasil naquele período. No entanto, o baixo volume de recursos para atender as despesas com as ações do IPHAN é constatado até hoje por aqueles que trabalham na instituição e a isso é atribuído o desinteresse do mercado pelas licitações da autarquia**.** A discussão sobre esse tema é recorrente nas reuniões anuais sobre descentralização financeira e orçamentária do IPHAN.

Houve restrições de orçamento federal anual e de recursos para financiamento das ações do "Patrimônio" no passado. Atualmente não é muito diferente, o orçamento destinado à proteção do patrimônio cultural ainda é considerado escasso, conforme expressa Ângelo Oswaldo de Araújo Santos, ex-presidente do IPHAN:

> [...] ainda são tímidos os orçamentos destinados ao setor, nas três órbitas da Federação. Faltam verbas para numerosos projetos de restauros, revitalização e uso adequado do acervo edificado [...]. Disponibilizar recursos é tarefa urgente. O Ministério da Cultura tem visto serem contingenciadas as dotações de que poderia se valer, em termos de realizações essenciais à correta conservação dos bens postos sob sua proteção, por meio do tombamento federal. Por outro lado, o Ministério do Turismo procura alocar recursos novos nessa área, e é fundamental que os esforços sejam reunidos em favor de consequências positivas mais rápidas. [...] Recursos financeiros das grandes empresas estatais podem e devem ser canalizados para o financiamento de uma política federal de patrimônio, a fim de permitir que o Ministério da Cultura e o IPHAN estabeleçam linhas de exemplaridade e se tornem parceiros de Estados e municípios sem meios de realizar tarefas impostergáveis [...]; impõe-se, ainda, a recomposição dos quadros desfalcados do IPHAN e o reconhecimento de seus funcionários no contexto de uma carreira de Estado, tamanho o sentido da tarefa que lhes cabe cumprir. (SANTOS, 2007).

A saída mencionada por Weber Sutti, então assessor da Presidência do IPHAN, em 2009, é construir, aprendendo com as políticas do passado, um método de trabalho independente de elementos de financiamento, isto é, que "a execução seja compartilhada por meios de convênios, editais e com cooperação técnica". (SUTTI, 2012, p. 53). Além disso, na opinião do presidente do IPHAN, Antônio Augusto Arantes Neto, em julho de 2005, deve-se aprimorar os mecanismos de gerenciamento dos resultados da execução das suas ações:

> [...] os efeitos da preservação – como política pública necessariamente inserida no mercado de bens simbólicos, devem ser mais finamente monitorados, avaliados e controlados, para tanto, é preciso desenvolver instrumentos e procedimentos adequados. (Relatório de Atividades, 2003-2004).

De outro ponto, a partir da afirmação de Weber Sutti, deduz-se que essa falta de recursos crônica não pode ser considerada o único problema na efetivação das ações da

instituição, pois a capacidade de execução deixa a desejar: "Se temos um plano consistente, conseguimos investimentos; nunca faltou dinheiro para área de patrimônio cultural e, embora afirmemos: 'mas é tão pouco', todo ano sobra porque não temos a capacidade de execução. " (SUTTI, 2012, p. 55).

Acima, foram listados alguns dos serviços desempenhados pelo corpo técnico da autarquia e outros serviços costumeiramente contratados para viabilizar sua missão institucional nos primeiros 30 anos de sua existência. Porém, ainda pretende-se identificar se existiam outros entraves, além da alegada falta de recursos, para a contratação dos serviços técnicos especializados naquele período. Nas publicações produzidas pela autarquia encontram-se as respostas, conforme segue abaixo.

A norma vigente para as contratações ainda era o Código de Contabilidade da União (Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922), que só foi substituído em 1967[40], no qual constava a possibilidade de dispensa de licitação para o caso de contratação de serviços especializados (art. 51, b) e a necessidade de processo licitatório somente para grandes obras, como já foi dito.

Nas publicações analisadas, relacionadas à história do IPHAN desde sua origem, não foram encontrados registros nos quais se criticava o referido código por estabelecer entraves às licitações do Patrimônio, como hoje se faz em relação à Lei nº 8.666/93. Por isso, considera-se que não havia problemas quanto à operacionalização do procedimento licitatório, ainda sob a regência do Decreto n°4536/22, que perdurou até 1967.

As notas sobre as contratações, da época, restringiram-se às dificuldades que existiam para constituir uma equipe e levar materiais e funcionários para executar as obras em regiões distantes do Brasil.

> [...] hotéis e restaurantes eram ainda bastante raros –, assim como a chegada de materiais, cujo transporte, extremamente complicado na época, era feito, muitas vezes em lombo de burro. (CHUVA, 2009, p. 61).

A solução encontrada para enfrentar esses problemas logísticos foi a integração dos agentes do SPHAN com as redes locais de poder, criando "teias de relações", que se alimentavam de trocas advindas de laços pessoais estabelecidos entre os servidores das instituições. (IDEM, p. 62 e 330).

> De todo modo, as autorrepresentações dos agentes institucionalizados acerca de sua "dedicação à causa" foram engendradas com base nas fortes relações pessoais estabelecidas e permanentemente em jogo, nos laços de amizade e nos compromissos de fidelidade daí advindos. Importantes redes de relações foram tecidas a partir do "sentimento de pertencimento à causa", que se

[40] Pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (artigos 125 a 144), que estabeleceu a reforma administrativa federal.

> constituiu em capital simbólico acumulado, muitas vezes mais eficiente como recurso de convencimento, controle e fiscalização do que as normas legalmente estabelecidas. (IDEM, p. 176).

Deve-se mencionar o conteúdo de uma carta de Rodrigo M. F. de Andrade ao presidente Juscelino Kubitschek, em 24 de junho de 1959, na qual se constata que, pelo menos naquele ano, a DPHAN estava dispensada de licitações:

> Excelentíssimo Presidente e amigo,
> [...] Aprovado o plano de trabalhos desta Diretoria e autorizada por Vossa Excelência a respectiva execução no regime de adiantamento e com isenção de concorrência pública, houve longa demora no andamento dos referidos processos até o registro do Tribunal de Contas, a ponto de já estar quase a expirar o primeiro semestre do ano sem que tenhamos conseguido dispor de nem um só cruzeiro das dotações orçamentárias concedidas à DPHAN em 1959 para o exercício de suas atribuições legais mais importantes. (Grifo nosso). (ANDRADE, 1986, p. 24).

No entanto, com base somente nesse documento, não se pode afirmar, ainda, que todas as contratações da autarquia eram feitas sem concorrência pública nos seus primeiros 30 anos de existência. Porém, essa poderia ser a justificativa para a inexistência de relatos sobre dificuldades enfrentadas relacionadas ao desinteresse do mercado nos processos licitatórios no SPHAN e na DPHAN, uma vez que se faziam somente contratações diretas. O entrave apontado pelo então presidente da autarquia, Rodrigo de Melo Franco de Andrade, no ano de 1959, refere-se ao rito processual burocratizado que poderia comprometer a execução orçamentária e não à falta de recursos para o Patrimônio, tampouco à indisponibilidade do mercado para atender à demanda do Instituto.

A partir da análise do texto do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que substituiu o até então vigente Código de Contabilidade da União, fica mais plausível se concluir que ocorreu, em certames no âmbito federal, já naquela época, o que se categoriza nos dias atuais como "licitação deserta". Isso porque no artigo 126, § 2º, alínea "c", do referido Decreto, nota-se a inovação através do acréscimo do referido dispositivo sobre a eventualidade de não acudirem interessados a uma licitação, para a contratação de serviços e suas ocorrências:

> Art. 126. As compras, obras e serviços efetuar-se-ão com estrita observância do princípio da licitação.
> § 1º A licitação só será dispensada nos casos previstos nesta lei.
> § 2º É dispensável a licitação:
> a) nos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública;
> b) quando sua realização comprometer a segurança nacional, a juízo do Presidente da República;
> c) quando não acudirem interessados à licitação anterior, mantidas, neste caso, as condições preestabelecidas.
> (DECRETO-LEI Nº 200/67, art. 126, § 2º, c – Totalmente revogado pela Lei nº 8.666/93).

O fato de não comparecerem interessados para um certame, ocorrendo assim o evento da licitação deserta, era conhecido, porque o fato precede à norma, conforme declara Cretella Júnior (1997, p. 204): "as regras jurídicas incidem sobre 'fatos do mundo' ou sobre 'atos do homem', suporte fático necessário da incidência normativa".

Complementando o raciocínio de Cretella Júnior, Vasconcelos (1996, p. 18 e 19) acrescenta que a norma surge do fato e novos fatos surgem a partir da aplicação de uma norma e, assim, ocorre o progresso do Direito, seja através da interpretação evolutiva, seja mediante a reforma legislativa. Por isso, mais tarde, a norma para contratações públicas foi novamente modificada. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (2008) afirma o seguinte sobre o Decreto-Lei nº 200/67:

> O texto de 1967 era consideravelmente lacônico no que se referia a licitações, até mesmo porque seu objetivo era, nos termos de sua ementa, dispor sobre a organização da Administração Federal e estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa, da qual já se falava à época. A matéria de licitações era então tratada num único capítulo de vinte artigos. (MELLO FILHO, 2008, p. 2 e 3).

Segundo Mello Filho (2008), o referido Decreto-Lei nº 200/67 possuía lacunas, as quais o Decreto-Lei nº 2.300/86 tentou preencher. O autor afirma que este regulou minuciosamente o processo licitatório, porém era aplicado exclusivamente no âmbito federal. Dois anos depois, em 1988, estimulado por um momento de preocupação com a transparência nas contratações públicas no período de redemocratização, a qual exigia uma legislação mais detalhada e válida em toda federação, o constituinte incluiu no artigo 22 da Carta Magna, o inciso XXVII[41], recepcionando, assim, o Decreto-Lei nº 2.300, de 1986, como dispositivo que traz as normas gerais sobre as licitações e contratos administrativos com aplicação em todo o país. (MELLO FILHO, 2008, p. 3).

A partir da análise detalhada do texto dos decretos-lei tratados aqui, identificou-se primeiro a criação de um dispositivo legal que disciplinou os atos da administração nas ocorrências de certames desertos: o artigo 126, § 2º, alínea c, do Decreto-Lei nº 200/67 (já transcrito acima). Da mesma forma, foi possível identificar também o dispositivo criado para disciplinar os atos da administração nas ocorrências de fracasso dos certames, analisando o texto do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986 e alterações posteriores. Notou-se que, no ano seguinte a sua promulgação, foi publicado o Decreto-Lei nº 2.348, de 24 de julho

[41] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 22, XXVII)

de 1987, o qual inovou com a adição do conteúdo do parágrafo único, conforme segue:

> Quando todas as propostas forem desclassificadas, a Administração poderá fixar aos licitantes o prazo de 8 dias úteis, para apresentação de outras escoimadas das causas referidas neste artigo. (Decreto-lei nº 2.348/87, art. 38, § único).

Conforme a afirmação de Vasconcelos (1996, p. 18) mencionada anteriormente, após o surgimento da norma, o fato se renova todas as vezes que ela é aplicada e, tendo sido alterado o fato, esta passa a necessitar de compatibilização. Portanto, sabendo que o fato antecede a norma e que, também, a norma pode renovar o fato, então, é possível deduzir que, quando se alterou a normativa incrementando-se as exigências para as contratações públicas, surgiu o fato de "nenhum licitante comprovar que atende às exigências", ou seja, "nenhum licitante apresentar proposta classificável". A partir disto, seria necessária a edição de novo dispositivo para regulamentar o procedimento a ser adotado diante do fato novo, qual seja "uma licitação frustrada", que foi o Decreto-Lei nº 2.348, de 24 de julho de 1987.

Em síntese, através da leitura dos textos das legislações relacionadas às licitações públicas no Brasil de 1922 até o presente, pode-se deduzir que a **licitação deserta** passou a existir como fato jurídico a partir de 1967, com o Decreto-Lei nº 200/67, art. 126, § 2º, c, e a **licitação fracassada** passou a existir como fato jurídico em 1987 pelo Decreto-Lei nº 2.348, de 24 de julho de 1987, que alterou o conhecido "Estatuto das normas gerais", o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.

Destacou-se, até aqui, os registros sobre as contratações do IPHAN de 1937 até 1967 e os dispositivos que regulamentavam as licitações naquela fase, observados até 1986. A seguir, expõem-se os apontamentos relacionados às contratações da autarquia de 1967 até meados de 1992 e, posteriormente, a análise da legislação vigente no mencionado período.

Em 1967, na DPHAN, houve a primeira mudança na presidência da autarquia: Rodrigo Melo Franco de Andrade aposentou-se e assumiu seu sucessor, Renato de Azevedo Duarte Soeiro. O novo presidente era arquiteto e aumentou substancialmente os recursos destinados à preservação do patrimônio, organizando o importante programa das Cidades Históricas (PCH) e aumentando o alcance das ações de preservação, com a implementação de uma política descentralizada. Segundo a publicação do IPHAN, Programa de Especialização em Patrimônio (2009, p. 372), "a gestão de Renato Soeiro no Instituto, compreendida entre os anos de 1967 a 1979, é vista por diversos autores como uma extensão dos primeiros trinta anos do órgão".

> "1970 começa como prolongamento de um duplo movimento instaurado na década anterior: regime político autoritário e euforia econômica, marcados por um crescimento da economia que se consolida na expressão 'milagre brasileiro'. Em paralelo a um *boom* no mercado de arte, a arte contracultural denuncia a artificialidade daquela prosperidade. Circuitos alternativos se instalam: publicações, discos independentes, filmes em super-oito, vídeos e eventos como os Domingos da Criação e o Orgramurbana, realizados no Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro. A primeira crise do petróleo inicia um processo recessivo, concomitante a uma abertura lenta e gradual com vistas à redemocratização do país." (LAURO CAVALCANTI, in Paço Imperial, 2002, p. 138)

Três anos após o início dos trabalhos de Renato Soeiro como dirigente, em decorrência do Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970, que reorganizou o Ministério da Educação e Cultura (MEC), a DPHAN passou a ser denominada Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Ainda dentro do Ministério da Educação e Cultura (MEC), o IPHAN era subordinado ao Departamento de Assuntos Culturais (DAC) e, até 1976[42], ainda atuava com a mesma estrutura da extinta DPHAN.

No final da década de 1970 e início da de 1980, houve mudanças conceituais que implicaram a ampliação do conceito de patrimônio, dando ênfase à diversidade cultural da sociedade brasileira e provocando a incorporação de bens e manifestações populares ao patrimônio cultural. Até então, observando-se os registros da série Memórias do Patrimônio 1, 2 e 3, nota-se que, tanto os serviços realizados pelos servidores da autarquia de preservação do patrimônio cultural quanto os serviços especializados contratados pela instituição, não tiveram substanciais alterações (IPHAN – Programa de Especialização em Patrimônio, 2009, p. 372).

Entre os anos de 70 e 80, Aloísio Magalhães inspirou a reformulação das políticas de patrimônio, posteriormente adotadas também por estados e por municípios, as quais davam ênfase especial a uma "área de que o Patrimônio não estava cuidando, ou seja, o bem cultural

[42] Com o novo regimento, instituído pela Portaria nº 230, de março de 1976, criaram-se quatro Diretorias Regionais (Norte, Sul, Centro-oeste e Fernando de Noronha), a Divisão de Museus e de Difusão Cultural, a Divisão de Arqueologia, a Divisão de Pessoal e Divisão de Execução Orçamentária e Financeira. (THOMPSON - Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 106).

móvel, as atividades do povo, as atividades artesanais, os hábitos culturais da comunidade" (FONSECA, 2007, p. 71). Além disso, novamente, ocorreram mudanças institucionais:

> Em 1979, com o apoio de ministro Eduardo Portela e do General Golberi do Couto e Silva, Aloísio Magalhães[43] foi nomeado diretor do IPHAN e ocorreu a fusão IPHAN/PCH/CNRC. Reuniam-se assim, numa só instituição, os recursos e o *know-how* gerencial do PCH, o prestígio e a competência técnica do IPHAN e a visão moderna e renovadora do CNRC. Foi criada uma nova estrutura: um órgão normativo – a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e um órgão executivo – a Fundação Nacional pró-Memória (FNpM). (FONSECA, 2005, p. 154).

Essas alterações na estrutura organizacional no sistema federal de proteção ao patrimônio cultural tinham a finalidade de solucionar o problema da obtenção de recursos pelo IPHAN (THOMPSON – Memórias do Patrimônio 2, 2010, p. 279). Fundação seria o órgão operacional, pois tinha flexibilidade de obtenção e administração de recursos provenientes de repasses orçamentários públicos ou de doações de entidades públicas ou privadas, já a Secretaria seria o órgão administrativo da política de proteção ao patrimônio cultural. (THOMPSON - Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 94).

A Secretaria (SPHAN) permanece subordinada ao Ministério da Educação de Cultura (MEC) até 1985, quando houve reestruturação de ministérios, passando a ser subordinada ao Ministério da Cultura (MinC). Ela surge a partir da fusão do IPHAN, o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC) e o Programa Cidades Históricas (PCH). Neste período houve o estímulo à criação dos Escritórios Técnicos, como objetivo de agilizar a descentralização das ações do Patrimônio. (THOMPSON - Memórias do Patrimônio 2, 2010, p.106, 107, 127, 216)

Segundo o Decreto nº 84.198, de 13 de novembro, de 1979, a SPHAN tinha a finalidade de "inventariar, classificar, tombar, conservar e restaurar monumentos, obras, documentos e **demais bens de valor histórico, artístico e arqueológicos** existente no País, bem como, tombar e proteger o acervo paisagístico do País", ou de "contribuir para o inventário, a classificação, a conservação, a proteção, a restauração, e a revitalização dos bens de valor cultural e natural existentes no País" (THOMPSON - Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 93). Nota-se que a expressão grifada possibilitaria à autarquia investimentos na proteção de bens imateriais e em arqueologia. Por isto, os servidores da instituição passaram a realizar, além dos serviços citados anteriormente, a elaboração de métodos de inventários, os estudos e pesquisas sobre bens culturais móveis e de cultura popular e a restauração de obras de arte. (THOMPSON

[43] A gestão de Aloísio Magalhães é conhecida como "Fase moderna". Aloísio era Advogado e Designer.

- Memórias do Patrimônio 1, 2010, p. 118, 158, 45, 160); (FONSECA, 2007, p. 71).

> A experiência acumulada pelo Centro Nacional de Referência Cultural - CNRC, integrado em 1979 à Fundação Nacional Pró-Memória-FNpM, na preparação de inventários e documentação sobre esses bens, contribuiu decisivamente para a concepção mais abrangente de patrimônio cultural expressa na Constituição Federal de 1988. [...] Preservação de bens culturais através de inventários e registros (FONSECA, 2007, p. 72)

Até 1989, substituindo Aloísio Magalhães na presidência da SPHAN/Fundação Pró-Memória, após seu falecimento em 1982, estiveram Marcos Vilaça (Advogado); depois, Ângelo Oswaldo de Araújo Santos (advogado); Oswaldo Campos de Melo (advogado); Augusto Carlos da Silva Teles (arquiteto); e Ítalo Campofiorito (arquiteto). Foi um período de muitas mudanças no comando das instituições devido à interferência política. (IPHAN, Relatório de atividades 2003-2004; THOMPSON - Memórias do Patrimônio 2, 2010, p. 98).

Em 1990, houve a dissolução do Ministério da Cultura, a extinção da Fundação Pró-Memória e novamente a alteração da nomenclatura da autarquia: o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) passou a ser autarquia vinculada à Secretaria da Cultura da Presidência da República. O Conselho Consultivo ficou suprimido até 1992. (THOMPSON, Memórias do Patrimônio 2, 2010, p. 207, 214). Quanto às atividades desenvolvidas e ao orçamento na nova conformação institucional sob o título de IBPC, de acordo com o texto da Lei nº 8.029, de 20 de abril de 1990, foram "transferidas as competências, o acervo e as receitas e dotações orçamentárias da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), bem como o acervo, as receitas e dotação orçamentária da Fundação Pró-Memória."

Até aquele período, a lei de licitações vigente ainda era o Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro 1986 e o “Estatuto Jurídico das Licitações e dos Contratos Administrativos”, que foi recepcionado pela Constituição de 1988. Rigolin e Bottino (2009, p. 18) resumem o cenário administrativo com o advento do Decreto-Lei nº 2.300/86: “tão desoladora era a lacuna de regras firmes antes da sua edição que, no momento seguinte, o mundo negocial da Administração parece ter-se subitamente transmutado, como se do caos de repente eclodisse a ordem”. Mesmo assim o regulamento ainda merecia aprimoramento. Segundo os mesmos autores, o Decreto-Lei de 1986 ainda possuía dispositivos que davam margem à corrupção nos negócios públicos. (RIGOLIN E BOTTINO, 2009, p. 46).

O referido Decreto-Lei foi revogado posteriormente. O regulamento que entrou em vigor foi a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a “Lei de Licitações”, a qual permanece até hoje. No intuito de afastar os atos de desvirtuação, a Lei arrolou os crimes que podem ser

cometidos na seara das licitações e as respectivas penalidades[44] imputadas aos gestores públicos e burocratizou muito o processo licitatório, incluindo novos dispositivos.

Segundo Rigolin e Bottino (2009, p.51) existem alguns dispositivos da Lei nº 8.666/93 que se revelam "inadequados, desvantajosos ou inconvenientes à aplicação em qualquer esfera de poder, e em qualquer nível ou natureza de entidade". Ele se refere à lei como "funesta, canhestra, inadequada, desajeitada, prolixa, torpe e horrenda" (RIGOLIN E BOTTINO, 2009, p. 53) e, mais suavemente, Marco Antônio Fernandes (2002, p. 17) classifica-a como "muito mal redigida", ao ponto de "comprometer o resultado final". Dessa forma, ao invés de cumprir o seu propósito de ser uma norma puramente reorganizadora e moralizante, inibiria as autoridades e, consequentemente, as licitações, devido às avultosas exigências burocráticas e procedimentais constantes no novo regulamento. (RIGOLIN E BOTTINO, 2009, p. 18).

Alguns autores[45] discutem a inconstitucionalidade de artigos da Lei nº 8.666/93, porém, esta discussão não é o foco deste trabalho, e sim a melhoria da eficiência da prática administrativa a partir da compatibilização da legislação que se tem hoje aplicável às contratações públicas.

No próximo capítulo serão abordados os procedimentos formais na fase interna das licitações de serviços especializados demandados pela área finalística do IPHAN e as principais dificuldades na sua operacionalização. O objetivo é refletir sobre as aplicações práticas da lei vigente e otimizar os processos licitatórios do IPHAN, pois a solução para as eventuais inconsistências da Lei nº 8.666/93 podem ser esclarecidas através da análise de dispositivos constitucionais:

> Em inúmeras passagens, a atual Lei restringe-se a repetir preceitos constitucionais – como não poderia deixar de ser. Em outros casos, há silêncio ou omissão da Lei. Isso não pode ser interpretado como afastamento dos comandos constitucionais. A incompatibilidade entre a Lei e a Constituição se soluciona através da aplicação da última (JUSTEN FILHO, 2005, p. 13)

A Lei nº 8.666/93 está sendo considerada como complicada e de difícil compatibilização para a contratação de alguns serviços técnicos profissionais da área finalística do Instituto, devido às peculiaridades e à diversidade das ações de preservação do patrimônio cultural desenvolvidas por suas Superintendências Estaduais. Entretanto, apesar de possuir pontos controversos, o IPHAN, na qualidade de autarquia federal, é obrigado a seguir às determinações da referida Lei, sendo necessário, portanto, articular as soluções para

[44] Lei nº 8666/93, no seu Capítulo IV.

[45] Celso Antônio Bandeira de Mello (2005), Marçal Justen Filho (2005), Ivan Barbosa Rigolin e Marco Tullio Bottino (2009).

compatibilizar o atendimento à legislação vigente, em todas as fases da construção do processo licitatório e às necessidades extremamente particulares da contratação de serviços pela área finalística.

É possível verificar, através do histórico, até agora apresentado, que, ao longo dos anos, conforme se amplia o conceito de patrimônio, os serviços realizados pelos servidores e os serviços contratados pela instituição, para viabilizar o cumprimento da missão de preservação dos bens culturais, foram se diversificando e tornando-se mais complexos. Também foi apurado que havia, desde o início das atividades da autarquia, a prática de terceirização de parte dos serviços relacionados à preservação do patrimônio, por necessidade de execução das atividades, tendo em vista que o corpo técnico não dispunha de profissionais suficientes para abranger toda diversidade dos serviços.

Também é possível perceber que, em paralelo ao aumento da diversificação e da complexidade das ações desenvolvidas pelo IPHAN, ocorreu o incremento da burocratização dos procedimentos licitatórios. Observando-se a evolução da legislação sobre contratações públicas no Brasil, nota-se o surgimento do fato jurídico e o estabelecimento da norma relacionada às licitações desertas e fracassadas.

1.1.2. A Lei nº 8.666/93 intimidando o campo do Patrimônio Cultural

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN passou a existir com esta nomenclatura através da Medida Provisória nº 610, em 08 de setembro de 1994[46]. (Relatório de Atividades, 2003/2004).

Conforme se demonstra a seguir, em pouco mais de 20 anos, o IPHAN evoluiu institucionalmente e aprimorou sua atuação, a fim de alcançar sua complexa missão de preservação do patrimônio cultural do Brasil, que hoje é, segundo Porta (2012, p. 92): "Promover e coordenar o processo de preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro para fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país".

[46] Naquele momento estava na presidência da autarquia Glauco Campelo, o qual permaneceu até início de 1999 quando assumiu Carlos Herique Heck. Depois, em 2003, a gestão foi de Maria Elisa Modesto Guimarães (arquiteta), seguida de Antônio Augusto Arantes Neto, que presidiu o IPHAN de 2004 até 2006, quando assumiu Luiz Fernando de Almeida (arquiteto e urbanista). (Relatório de Atividades, 2003/2004).

Em 2003, o novo regimento[47] do IPHAN criou 21 Superintendências Regionais e, com isso, "aumentou significativamente a capilaridade do IPHAN e sua presença no território nacional". (Relatório de Atividades, 2003-2004, p. 14 e 15). Ao mesmo tempo, a autarquia ainda enfrentava as consequências do esvaziamento provocado pela política na década de 1990:

> O Plano Collor e a política de pessoal do último governo acarretaram uma redução da ordem de 50% do seu corpo técnico ao longo da década de 1990, havendo a perspectiva de que 60% dos funcionários restantes poderão se aposentar nos próximos cinco anos. Além disso, durante uma década, a instituição foi mantida num patamar irrisório de recursos, tendo em vista a sua missão institucional. (Relatório de Atividades, 2003/2004).

Nesse contexto, houve a promulgação do Decreto nº 3.551/2000, instituindo o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, impondo novos desafios à instituição, a qual sempre destacou a preservação do patrimônio edificado e de bens móveis integrados de valor histórico, arquitetônico e urbanístico. (BELAS, 2007, p. 75; ZANCHETI, 2007, p. 107).

Novamente se observou a ampliação do campo de atuação do IPHAN na preservação do patrimônio cultural oficialmente, a qual ocorreu ao final de um período de redução do corpo técnico da instituição. Isso impactou as contratações do IPHAN, tendo em vista que o leque de serviços relacionados com a preservação cultural amplia conforme o campo de atuação da autarquia. Como foi possível atender a essa nova demanda de preservação do patrimônio imaterial nessas circunstâncias?

Segundo Belas (2007, p. 75), o Decreto nº 3.551/2000 possibilitou a implementação de inventários relacionados à identificação, reconhecimento, salvaguarda e promoção da dimensão imaterial do patrimônio cultural, na maioria das vezes, realizados pelas superintendências regionais do IPHAN e pelo Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP) ou por entidades parceiras - universidades, centros de pesquisa, fundações, associações e, até mesmo, **empresas.** Ressalte-se que a nova demanda do IPHAN relacionada à preservação do patrimônio imaterial, diante da insuficiência de pessoal no instituto, seria viabilizada também através da terceirização de serviços especializados.

Quanto à possibilidade de atendimento da nova demanda pelo IPHAN, na década de 2000, houve uma série de avanços que resultaram no fortalecimento institucional do IPHAN

[47] Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003, instituiu um novo regimento: houve a criação do Departamento do Patrimônio Imaterial e Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização; o agrupamento dos Museus e Centros Culturais em uma só unidade; a articulação em estrutura matricial da promoção e pesquisa (incluindo documentação e referência) com as demais unidades. Depois, em 2004, o Decreto nº 5.040, de 7 de abril de 2004 ampliou o número de "Superintendências Regionais" de 15 para 21, o de sub-regionais de 3 para 6, o de escritórios técnicos de 11 para 27, além de terem sido criadas mais 5 unidades museológicas. (Relatório de Atividades, 2003-2004, p. 14 e 15).

e na estruturação de base para a reformulação e execução da Política de Patrimônio Cultural. (PORTA, 2012, p. 91).

> O IPHAN ganhou dinamismo e ousadia, enfrentando o desafio de ampliar seu campo de atuação e de dialogar com um leque amplo e diversificado de interlocutores. A instituição começou a se habituar e a se empenhar em compartilhar suas atribuições com novos parceiros. O repasse de metodologias e de conhecimentos técnicos relativos à preservação tornou-se frequente, com o objetivo de ampliar sua capacidade de ação. (PORTA, 2012, p. 91).

Nesse período, o orçamento do IPHAN cresceu sucessivamente e, junto com recursos do *Programa Monumenta* e da Lei de Incentivo à Cultura, estabeleceu-se a regularidade de programas e a ampliação do campo de ação da política de preservação. Esta última, se deu a partir da descentralização das ações do IPHAN através da criação de Superintendências Estaduais[48] e devido à reconstituição do quadro de funcionários com a realização de concursos[49]: "em 2009, finalmente, a rede de superintendências foi completada, com a instalação de sedes em todos os estados". (PORTA, 2012, p. 91). A Instituição aparentemente ingressa, portanto, em uma nova fase.

Porta (2012) elenca os investimentos feitos em algumas cidades brasileiras com recursos do Programa de Apoio à Cultura – Pronac de 2000 a 2010, demonstrando que as principais contratações foram em restaurações, reformas, construções e manutenções de edifícios; organização, restauração, digitalização e catalogação de acervos; constituição de biblioteca virtual; museografia e instalação de estrutura de visitação.

A partir da pesquisa nos processos de licitação arquivados no IPHAN-PI e nas publicações dos editais de licitações do IPHAN no Diário Oficial da União, no período de 2009 a 2015, a título de exemplificação, em uma Superintendência Estadual pode haver a necessidade de contratação dos seguintes serviços especializados para o atendimento dos planos de ações das unidades, entre outros:

- ✓ elaboração de projeto elétrico e de segurança, combate a incêndio;
- ✓ organização dos dados cadastrais, arquitetônicos e fotográficos em base única;
- ✓ elaboração de análise tipológica dos bens imóveis do patrimônio ferroviário do estado, a partir dos inventários de conhecimento realizados sobre o tema;

---

[48] Conforme o Decreto nº 6.844, de 07 de maio de 2009, que aprovou a atual estrutura regimental e quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do IPHAN, as unidades descentralizadas passaram a ser denominadas de "Superintendências Estaduais".

[49] Segundo Porta (2012, p. 93), a reconstituição do quadro tardou, tendo início somente em 2005 com provimento de 148 cargos no primeiro concurso em mais de 20 anos, dos quais 25% declinaram em razão dos baixos salários. Em 2009, entraram mais 187 através do segundo concurso. Houve ampliação de 82 cargos comissionadas e de direção.

- ✓ elaboração de plano e de projetos museológicos e museográficos para imóvel de valor histórico, compreendendo estudos, pesquisas, diagnóstico, projetos básicos, executivos e complementares, inclusive a coordenação e compatibilização dos projetos, que viabilizem a execução de serviços e obras de intervenção para implantação de museu;
- ✓ manutenção e execução de instalação de cercas de proteção, placas de identificação e interpretativas, conservação dos sítios arqueológicos e das estruturas de visitação turística;
- ✓ serviços de prospecção, sondagem, levantamento topográfico, coleta de superfície e escavação dos sítios arqueológicos históricos; estudo arqueológico e de pesquisa histórica;
- ✓ serviços de engenharia para elaboração de projetos e/ou para a execução de conservação, restauração, adaptação, consolidação estrutural, drenagem e proteção, manutenção e conservação arquitetônica, diagnóstico estrutural, desinfestação, prospecções e exames laboratoriais, elaboração de relatório a partir do levantamento de dados técnicos do imóvel de valor cultural.

Dentre essa multiplicidade de contratações realizadas pelo IPHAN, através de suas Unidades, as licitações de serviços especializados demandam mais atenção da equipe técnica, administrativa e da gestão pública, pois, devido a sua natureza e outros prováveis motivos que serão detalhados ao longo do texto, as empresas ou profissionais especializados nos serviços demandados pelo IPHAN, isto é, o mercado fornecedor, não tem demonstrado interesse, não comparecem ou tardam a aparecer nos certames, prejudicando ou impossibilitando a realização das ações pretendidas.

Concluindo, ao longo dos anos, o campo do patrimônio ampliou-se, a atuação do IPHAN estendeu-se a todos os estados da federação e, na mesma proporção, aumentou-se o leque de serviços técnicos realizados pelo IPHAN para o desenvolvimento das suas ações de preservação. Em paralelo, a evolução dos regulamentos culminou com a burocratização do procedimento licitatório, tornando-o de difícil operacionalização por parte dos servidores e contribuindo para intimidar ou desinteressar o mercado fornecedor a participar das licitações públicas.

Este cenário – grande diversidade de contratações de serviços especializados relacionados à preservação cultural, estabelecimento de Superintendências Estaduais mais jovens e a ampliação da burocracia em torno do processo licitatório – pode começar a explicar as dificuldades enfrentadas pelo IPHAN para algumas contratações.

No passado o IPHAN realizou contratações de mão-de-obra especializada em

técnicas tradicionais de serviços como: de execução de obras; de fotografias; inventários; pesquisas; revisão de textos; consultoria técnica e consultoria jurídica, além de outros serviços básicos imprescindíveis para o desenvolvimento dos trabalhos em campo. Entre eles estão os serviços de acomodação e do fornecimento de alimentação, que davam suporte à execução plena das ações de proteção e preservação do que era identificado como patrimônio cultural pelos técnicos da instituição naquele momento.

As dificuldades encontradas pelos servidores da autarquia para realizar as contratações, não aparecem apontar para as dificuldades de operacionalização da norma vigente à época (pouco burocrática) e, sim, para as complicações logísticas de acesso às regiões distantes do Brasil, que pouco dispunham de infraestrutura básica para acolhimento da equipe e de materiais necessários para o desenvolvimento dos trabalhos. A solução encontrada naquela época foi o estabelecimento de relações pessoais com agentes representantes de outras instituições públicas, exaltando o "sentimento de pertencimento à causa"[50]. Isso responde à questão proposta para o primeiro capítulo da dissertação e estabelece que havia diferenças entre as dificuldades de contratações do passado e as atuais.

Não é possível afirmar que houve ou que não houve licitações desertas ou fracassadas no IPHAN, pois não foram encontrados registros nas publicações analisadas.

Atualmente, são contratados alguns serviços que eram realizados, por execução direta, pelos servidores da instituição no início de suas atividades, tais como: elaboração de projetos de arquitetura e de engenharia; edição de publicações; produção de inventários; realização de pesquisas históricas; preparação de dossiês para o tombamento e restauração de monumentos e pinturas.

Se no passado os próprios técnicos da casa realizavam os serviços de elaboração de projetos de restauração e as ações eram desenvolvidas a contento, poder-se-ia imaginar que retornar a esta situação inicial seria a solução para eliminar as dificuldades com as contratações. A ideia passa por considerar o tempo e o custo da disponibilização da equipe técnica, do administrativo e da procuradoria jurídica para a realização de um processo licitatório para a contratação de serviços que os próprios servidores, supostamente, têm capacidade técnica para realizar e confrontar com os custos da contratação e com o tempo que a administração perde até os serviços serem iniciados por uma empresa contratada, no primeiro certame ou após sucessivas repetições do mesmo.

---

[50]Essa expressão é utilizada por Marcia Chuva em sua obra Arquitetos da Memória, abaixo referenciada, para se referir às motivações dos servidores do IPHAN na "fase heroica", as quais provinham da identificação com o movimento de defesa do patrimônio cultural do Brasil.

No entanto, segundo comunicação expedida pelo Departamento de Patrimônio Material do IPHAN (DEPAM)[51], em 2009, houve uma discussão sobre a necessidade da terceirização dos serviços de elaboração de projetos e, principalmente, a sua possibilidade legal. Presentes na reunião estavam o presidente do IPHAN, a diretora do Departamento de Planejamento e Administração (DPA), o representante da Procuradoria Federal e o diretor do DEPAM, afirma-se:

> Os custos financeiros totais podem diminuir com a contratação de projetos; com projetos contratados, reduzem-se drasticamente os prazos de execução das ações finalísticas do IPHAN; amplia-se enormemente a quantidade e a qualidade das ações que podem vir a ser executadas; aceleram-se, por consequência, os processos técnicos e administrativos relacionados com a aplicação dos recursos disponibilizados para o IPHAN no Orçamento da União; cresce a execução orçamentária; cresce também o montante financeiro aplicado na proteção ao patrimônio, em especial através das leis de incentivo à cultura; trabalha-se com profissionais atualizados no campo de elaboração de projetos de diversas naturezas, em especial nos complementares como nos projetos estruturais, de ar condicionado, lógica, eletricidade, orçamentos e iluminação. (PROCESSO Nº 01402.000189/2009-17, fl. 231).

De acordo com o memorando juntado ao Processo nº 01402.000189/2009-17, fl. 231, o entendimento da equipe foi de que as contratações de projetos são viáveis e tem ótimo custo benefício para a autarquia.

Observa-se que, na literatura, os ritos iniciais do processo licitatório são considerados complicados e intimidadores, mas, segundo Carlos Pinto Coelho Motta apud Barrocas (2001, p. 95), "não é a lei a principal questão [...] a simples alteração legislativa não vai eliminar comportamento indesejáveis [...] a licitação representa um termômetro da Administração". Assim, para alcançar as causas dos insucessos dos certames do IPHAN é oportuno estender os estudos à atuação administrativa na fase interna das licitações.

[51] Processo nº 01402.000189/2009-17 (fl. 231 a 234); arquivado na Superintendência do IPHAN no Piauí.

CAPÍTULO 2

A PREPARAÇÃO DAS LICITAÇÕES

Os comentários à Lei de Licitações estudados na revisão de literatura apontam para alguns vícios na fase interna dos procedimentos licitatórios, como motivadores dos insucessos das licitações públicas. Na opinião de Justen Filho (2005, p. 104), "grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio de atuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna". (JUSTEN FILHO, 2005, p. 104).

Segundo Furtado (2009, p. 208), a prática administrativa demonstra que a licitação não se inicia apenas quando se divulga o seu instrumento convocatório, mas, sim, antes da publicação do edital. O autor afirma que "muito tem que ser feito anteriormente à divulgação do instrumento convocatório", ou seja, na fase interna da licitação, a qual é regulamentada, em linhas gerais, no artigo 38 da Lei nº 8.666/93.

A referida fase interna, conforme Marçal Justen Filho apud Furtado (2009, p. 209), propõe-se a:

> a) verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros;
> b) determinar a presença dos pressupostos legais para a contratação (inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários);
> c) determinar a prática de prévios indispensáveis à licitação (quantificação das necessidades administrativas, avaliação de bens, elaboração de projetos básico etc.);
> d) definir o objeto do contrato e as condições básicas de contratação;
> e) verificar os pressupostos básicos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação.

Márcio Fernando Elias Rosa (2011, p. 53) acrescenta a esta etapa a análise do órgão jurídico e a realização de audiência pública quando conveniente ou obrigatória (no caso de contratações de grande valor), antes da publicação do edital. Dessa forma, segundo o referido autor, a fase interna envolve apenas o próprio ente público (área técnica, administrativa e jurídica) e visa "definir o que se pretende contratar e em que condições será celebrado o contrato", já a segunda fase, iniciada após a publicação do edital da licitação, envolve também os licitantes e visa escolher quem será contratado.

É importante ressaltar que "não há como a segunda fase ser realizada corretamente [...] se a própria Administração não tiver promovido a perfeita definição dessas necessidades,

o que é feito na fase interna" (FURTADO, 2009, p. 201). Sob outro ponto de vista, é na fase interna que a instituição tem a chance de corrigir falhas eventualmente constatadas, evitando a posterior anulação dos atos praticados. (TCU, 2010, p. 138).

Tendo em vista a importância da fase interna no sucesso da licitação, este capítulo se propõe a apresentar as providências preliminares à publicação de um edital, conforme legislação vigente e as orientações técnicas, bem como, as principais dificuldades enfrentadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN na operacionalização desta fase do procedimento licitatório. Abordam-se os ritos processuais iniciais, tais como a pesquisa de mercado, a definição precisa do objeto e outros critérios, a escolha da modalidade de licitação, o valor de referência e a elaboração dos projetos básicos e dos editais, com as exigências específicas de cada contratação.

2.1. Os vícios na fase interna e o insucesso das licitações públicas

Conforme o Tribunal de Contas da União (2010, p. 135), "a prática, não a lei, separou a licitação em duas fases: interna e externa", nas quais os atos ocorrem em sequência lógica e o sigilo é exclusivo ao conteúdo da proposta até a abertura dos respectivos envelopes.

Formalmente, a primeira fase das licitações públicas se dá a partir da abertura de processo administrativo até a publicação do edital da licitação, conforme consta no artigo 38, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (FURTADO, 2009, p. 209; MELLO, 2010, p. 574; MUKAI, 1994, p. 52).

> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso; II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite; [...] (BRASIL, Lei nº 8.666/93).

Para Tarifa (2005, p. 244 e 245), a primeira fase do processo se inicia com a "existência e a regularidade de autos do procedimento", que recebem "tratamento formal idêntico aos do processo judicial", com a proibição da colocação dos documentos listados no artigo 38 como anexos ou apensos, facilitando a juntada, retirada ou substituição indevida.

Essas exigências, "não são meramente burocráticas, como seria possível pensar num primeiro momento, já que constituem expressão - minuciosa, é verdade-, do princípio do

procedimento formal e visam a eficaz fiscalização pelos cidadãos e órgãos com esta incumbência". (TARIFA, 2005, p. 244). Furtado (2009, p. 211) corrobora esse entendimento ao afirmar que "os autos são os papéis, os documentos que dizem respeito à licitação. Ao indicar que documentos deverão ser juntados aos autos (parte final do *caput* do art. 38), a legislação objetiva permitir o melhor controle da licitação".

Para o TCU (2010, p. 139), a fase interna se inicia antes disso, sendo a partir dos esforços para a captação e alocação de recursos financeiros, a definição do tipo de objeto que se pretende contratar e outras "decisões discricionárias que envolvem a política de gerenciamento da Administração". Já para Justen Filho (2005, p. 104), o procedimento administrativo para as licitações "inicia-se com a identificação da necessidade a ser atendida", seguida da "apuração das soluções técnicas economicamente viáveis". Importante ressaltar a opinião de Mukai (1994, p.51), que confirma a existência da ampla discricionariedade da Administração na escolha e definição do objeto a ser licitado, entretanto atenta que este deve ser descrito de modo claro e sucinto, sem ser tão detalhado que direcione a contratação a uma única marca ou fornecedor.

Os atos iniciais do certame são propícios às práticas de favorecimento, perseguições e subjetivismos. Entende-se que, na fase em que as regras para a contratação são definidas "através de uma sucessão encadeada de atos tendentes ao um resultado final, que é a escolha da pessoa jurídica a ser contratada pela Administração Pública", as autoridades administrativas e as comissões de licitação podem se utilizar de diversos expedientes para "burlar a exigência da condução impessoal[52] da licitação". (CARVALHO, 2002, p. 85)

O mesmo autor cita três hipóteses nas quais afirma haver, igualmente, o comprometimento da impessoalidade nos certames licitatórios:

- Na corrupção: quando há "oferta, doação, recebimento ou solicitação de algo de valor para direcionar a ação do agente público no processo de seleção" (CARVALHO, 2002, p. 80);
- Na prática fraudulenta: quando há a "falsificação de fatos ou a realização de embuste pelos particulares (licitantes) com o objetivo de influenciar o resultado da seleção administrativa" (Idem, p. 80); e
- No direcionamento do certame pela Administração: quando "ao considerar que alguma pessoa física ou jurídica é a mais capacitada para adimplir o contrato, age

[52] Refere-se ao Princípio da Impessoalidade: no procedimento licitatório todos os licitantes devem ser tratados com absoluta neutralidade, sem quaisquer favoritismos ou discriminações. (MELLO, 2010, p. 532)

no sentido de favorecer este concorrente predileto, acreditando que, somente dessa forma, o interesse público estará sendo satisfeito". (Idem, p. 81).

Por outro lado, na fase inicial, também se deve considerar a existência de equívocos por parte do agente público. Para Luiz Alberto Blanchet (2006, p. 11), as etapas do procedimento licitatório estão quase totalmente definidas na lei, na sequência em que elas devem ser observadas na prática. Todavia há variáveis nos atos e nas cautelas inerentes a elas, as quais não estão apresentadas clara e ordenadamente, para evitar equívocos na prática, tanto dos agentes quanto das comissões de licitação. Além disso, Carvalho (2002, p. 130) admite que a Lei nº 8.666/93 é "marcada por diversas impropriedades técnicas" e o procedimento licitatório "é extremamente minucioso" e de "difícil operacionalização", acompanhando o pensamento de vários autores, conforme apresentado no capítulo anterior.

Tarifa (2005, p. 244) reconhece a possibilidade de desconhecimento de algumas prescrições legais por parte dos agentes públicos, responsáveis pela condução dos certames licitatórios e destaca:

> É verdade que a ninguém é dado alegar desconhecer a Lei, mas também é verdade que para a assunção de cargos políticos não se exige formação em Direito nem o Regime Democrático autorizaria colocar cidadãos não bacharéis em Direito em situação de risco iminente, decorrente do inadequado manejo dos instrumentos administrativos.

Há um rito a ser seguido nos processos licitatórios. Conforme Blanchet (2006), o primeiro passo é a constatação da demanda (realização de obra, de prestação de serviço, de aquisição, de locação ou de alienação de bens, de uma concessão ou de uma permissão) e, posteriormente, a análise desta sob a hipótese de dispensa ou de inexigibilidade, se não couber, parte-se ao terceiro passo, para definir como será atendida a demanda. Na busca dessa definição, Blanchet (2006, p. 12) recomenda a realização de "pesquisa do *mercado externo*[53]", uma consulta aos fornecedores do bem ou serviço, na qual se descobre se há exclusividade, as especificações técnicas pertinentes e os custos[54] da contratação. A partir disso, verifica-se a viabilidade do projeto ou da ação, com base no orçamento existente, e delimita-se o objeto a ser licitado.

O setor responsável redige uma requisição inicial para a contratação dos serviços ou aquisição do material, detalhando a atividade adequada para atender à necessidade constatada no "primeiro passo", e anexa o projeto básico, o projeto executivo (no caso de obra)

---

[53] Seria possível entender que o termo *mercado externo,* utilizado pelo autor, refere-se aos fornecedores estrangeiros, porém o propósito de Blanchet parece ser dar ênfase à consulta fora da instituição que a realiza.

[54] Se obtém o valor estimativo da despesa através da média ponderada entre três cotações, no mínimo. (FERNANDES, 2002, p. 63).

e as planilhas com a composição de custos. Nesse documento de solicitação devem constar, ainda, todas as demais definições, tais como: a modalidade; as características e os critérios mínimos mais adequados à escolha da melhor proposta para o órgão ou a entidade promotora da licitação; e a especificação dos recursos financeiros. Com isso, o processo de licitação é aberto, devidamente autuado, protocolado, numerado, constando a autorização do agente competente, sob pena de nulidade dos atos praticados e responsabilidade de quem lhes deu causa, conforme art. 7º, §§ 2º e 6º, da Lei nº 8.666/93. (BLANCHET, 2006, pp. 12-15; FURTADO, 2009, p. 210; MEIRELES, 1999, p. 110; MELLO, 2010, p. 574; ROSA, 2011, p. 53).

A definição da modalidade não é aleatória, embora exista a possibilidade de realização da tomada de preços no lugar do convite ou a concorrência no lugar da tomada de preços. (MUKAI, 1994, p. 51). Na prática, de acordo com Carvalho (2002, p.94), podem ser utilizados os mais diversos artifícios para adotar as modalidades licitatórias menos complexas indevidamente, para facilitar o trabalho da comissão de licitação. A ausência de planejamento na Administração possibilitaria uma contratação mais imediata, para direcionar o resultado do certame. Para o autor, a referida burla impede a ampla competitividade ou ofende ao princípio da impessoalidade do certame licitatório.

Há limites para a fixação das condições para a participação nas licitações: os princípios da igualdade e da competitividade[55]; e para a definição dos critérios de julgamento: o princípio do julgamento objetivo[56] (MUKAI, 1994, p. 52). O projeto básico deve conter os elementos definidores do objeto listados no artigo 6º, IX da Lei nº 8.666/93, que possibilitem a estimativa do seu custo final e o prazo de execução (MELLO, 2010, p. 575), conforme seguem:

> a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
> b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
> c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
> d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
> e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra,

[55] Os princípios da igualdade e o da competitividade implicam em tratar isonomicamente todos os concorrentes no certame e em oportunizar a disputa entre eles, respectivamente. (MELLO, 2010, p. 532).

[56] O julgamento objetivo pressupõe estabelecimento de critérios objetivos, previamente definidos no edital, que retire do administrador qualquer subjetividade na escolha da melhor proposta. (FURTADO, 2002, p. 44).

> compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
> f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. (BRASIL, Lei nº 8.666/93).

Quanto à juntada de estimativa de preços, realizada pela Administração, Carvalho (2002) atenta que a desconformidade com os preços praticados no mercado, para mais ou para menos, pode viciar um processo licitatório. Segundo o autor, se o valor é superestimado para a contratação há o favorecimento aos licitantes, por outro lado, se a estimativa de preços adotada para a licitação é inferior à praticada no mercado pode ensejar a dispensa de licitação (contratando quem quer) ou a adoção de modalidade licitatória menos complexa e de menor publicidade (reduzindo a competitividade). Para Carvalho, a juntada de estimativas de preços abaixo da realidade do mercado não garante a melhor contratação para a Administração Pública, já que, logo em seguida se recorre aos aditivos de valor e prazo contratuais. (CARVALHO, 2002, pp. 89-91).

Concordam com ele Santana, Camarão e Chrispim (2015, p. 94 e 96):

> A exigência de que as contratações sejam feitas conforme 'valor de mercado' consta da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/02, que prevê no art. 10, inc. V, que é ato de improbidade permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao praticado no mercado". [...] "quando o menor preço ofertado é superior ao valor de referência, é porque houve um trabalho de pesquisa mal elaborado, podendo ainda ter ocorrido uma distribuição de mercados entre os licitantes, para eliminação da livre concorrência.

A corte do TCU já recomendou ao IPHAN em 2009 que, em seus procedimentos licitatórios, faça constar "a metodologia adotada para a estimativa do valor da contratação, bem como realize pesquisa de mercado, como forma de garantir a economicidade nas compras realizada". (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p. 283).

Diante disso, nota-se imprescindível a realização de pesquisa de preços para verificar a compatibilidade dos orçamentos estimados a partir da realidade do mercado, como também, para identificar os valores de referência das contratações, a fim de afastar a possibilidade de vícios nos processos de licitação.

Nos autos do processo licitatório deve haver a indicação da "previsão na Lei Orçamentária de elemento de despesa que possa suportar o gasto e a suficiência do valor de tal elemento para cobertura das despesas já realizadas ou a realizar". (TARIFA, 2005, p. 246). Para Furtado (2009, p. 220), além da indicação da rubrica orçamentária, devem ser juntados aos autos a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesas,

em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, exigência a qual somente é dispensada para a despesa considerada irrelevante nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.

Após concluir esta etapa, elabora-se a minuta do edital ou do convite que, posteriormente, será enviada para análise do órgão jurídico (ROSA, 2011, p. 53). Segundo Mukai (1994, p.11), "a elaboração do edital ou de convite é a parte mais importante do procedimento interno da licitação, pois é no instrumento convocatório que são fixadas as 'regras do jogo', a que todos deverão obediência, até o final". Sobre o edital, o autor acrescenta que deve estar assinado pela autoridade competente, sob pena de invalidade. No artigo 40 da Lei de Licitações estão listados o que deve constar no edital (FURTADO, 2009, p. 213; MELLO, 2010, p. 584; PEREIRA, 2006, p. 92):

> I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
> II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;
> III - sanções para o caso de inadimplemento;
> IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
> V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;
> VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;
> VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
> VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;
> IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;
> X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;
> XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;
> XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;
> XIV - condições de pagamento, prevendo:
> a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;
> b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;
> c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;
> d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

> e) exigência de seguros, quando for o caso;
> XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;
> XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;
> XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.
> [...]
> § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:
> I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;
> II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;
> III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;
> IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação. (BRASIL, Lei nº 8.666/93)

Na opinião de Furtado (2009, p. 213), "a elaboração defeituosa de editais de licitação traz problemas para o curso da licitação, além de ser fonte inesgotável de controvérsias e divergências entre a Administração e a empresa ou o profissional a ser contratado".

É admissível que a elaboração defeituosa de um edital possa ser um efeito, causado por falhas nas fases anteriores do processo licitatório. Segundo Santana, Camarão e Chrispim (2015, p. 52), os defeitos nos editais derivam da concepção da licitação, pois "desde o ponto de deflagração, é possível encontrar os equívocos, os vícios, os defeitos e as omissões que vão contaminar a elaboração do instrumento convocatório".

A mesma opinião tem Barrocas (2001, p. 76-79), mas a autora ainda acrescenta outras três causas à existência de editais e projetos com vícios: a falta de controle sistêmico da Administração sobre o desempenho do processo e do procedimento licitatório, a inobservância dos princípios que regem as licitações públicas e a inadequação dos perfis dos componentes das comissões de licitações.

O controle sistêmico, ao qual a autora se refere, trata-se da verificação da harmonia entre o que foi realizado e o que havia sido planejado, em conformidade com as instruções normativas e os princípios adotados. Quanto aos membros das comissões, a autora atribui a ausência de curso de formação, de treinamento específico e de estímulo financeiro, aos problemas de operacionalização das licitações.

> Nos últimos anos operou-se uma verdadeira desmontagem de todo o sistema de controle interno da Administração, aliada à política de descaso para com o servidor público. Essas contingências dificultam a correta aplicação dos princípios, diretrizes e, finalmente, normas e procedimentos, que se encadeiam da cúpula constitucional à base configurada na Lei 8.666/93. (CARLOS PINTO COELHO MOTTA apud BARROCAS, 2001, p. 85).

O Tribunal de Contas da União (TCU) (2010, p. 24 e 139), em acórdão, corrobora o que os autores afirmam e, ainda, estabelece a responsabilidade do ente público por uma

licitação sem êxito: “caracteriza-se sério vício quando se evidencia que a Administração desencadeou a licitação sem ter cumprido essas providências prévias, assumindo o risco de insucesso, controvérsias e litígios”. O Tribunal também recomenda aprimorar os processos gerenciais relativos às licitações na fase interna.

Portanto, os estudiosos compartilham ideias semelhantes e complementares, responsabilizando sobretudo a Administração Pública pela causa do arruinamento de sua licitação. Diversos autores apresentam ainda o detalhamento do que chamam de vícios nos editais e projetos básicos das contratações, nos quais entram em acordo em diversos aspectos, conforme pode ser visto a seguir.

A partir da sua atividade profissional, Mukai (1994, p. 29-32) indica alguns dos vícios presentes nos editais de licitações:

- inexata ou obscura definição do objeto da licitação;
- falta de indicação da lei que regerá o certame no preâmbulo do edital;
- exigência do fornecedor de declarar estar de acordo com os termos do edital, tendo em vista que se este for considerado ilegal a declaração não pode ser utilizada;
- exigência que favoreça a participação de empresas locais, tal como ter domicílio no local do fornecimento;
- obrigatoriedade de compra do edital, cobrança de taxas ou emolumentos, e apresentação de respectivos recibos, devendo o valor cobrado se limitar ao custo da reprodução do edital e anexos;
- edital incompleto, omisso, impreciso;
- exigências desnecessárias tais como título de eleitor, comprovante de votação, atestado de saúde, certidões de interdições e tutelas, etc;
- exigência de capital mínimo ou excedente dos limites legais, em desconformidade com o artigo 31, §2º da Lei nº 8.666/93;
- exigência de caução ou garantia acima de 1% do valor de referência da contratação para participar da licitação.

Mello (2010, p. 585-586) reitera a opinião de Mukai (1994), acrescentando outros vícios:

- exigência de capacidade técnica desproporcional[57] ao serviço, ou anterior ao momento seguro da apresentação das propostas;
- inadequação dos critérios de avaliação das propostas; e
- estabelecimento de trâmites processuais que funcionam como entraves burocráticos e impedem os licitantes de acompanhar a lisura do procedimento.

Pode-se observar que Mukai (1994, p. 29-32) ressalta a existência de exigências

[57] No Relatório de Gestão do IPHAN de 2009 constam determinações e recomendações ao IPHAN para readequação das exigências constantes em processos de licitação nas unidades descentralizadas da autarquia, as quais se referem à contratação dos responsáveis pela elaboração de projeto básico ou executivo na execução de obra ou serviço, à contratação de anteprojetos de restauro e cadastramentos arquitetônicos de imóveis tombados. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p. 283-294).

excessivas ou ilegais que afastam concorrentes idôneos, pela dificuldade de obter documentos inúteis e dispendiosos. Um edital com cláusulas e condições que restrinjam a concorrência reduz o número de licitantes aptos a participar do certame e aumenta o seu risco de insucesso. Já para Mello (2010, p. 585-586), a inadequada especificação do objeto, por ser insuficiente ou excessiva, "torna as propostas incotejáveis" ou o certame direcionado em benefício de algum interessado, respectivamente. Isso torna o certame discriminatório ou favorece os subjetivismos, que dá margem a corrupção.

Um edital incompleto, omisso, dúbio, com exigências insuficientes ou exageradas restringem a competição nas licitações públicas. É possível deduzir, através do trabalho de Mello (2010) e Mukai (1994), que, ao se deparar com um instrumento convocatório naquelas condições, os interessados possam desistir de participar do certame, por terem dificuldades em formular propostas; ou por concluírem que não têm o perfil para o fornecimento; ou mesmo por comparecerem à licitação sem a documentação (excessiva ou ilegal) exigida. Isso pode explicar algumas licitações desertas ou fracassadas.

Por conseguinte, a solução para evitar ou reduzir o número dos certames que não resultam em contratação está no aprimoramento dos editais. Para vários autores (conforme segue), a chave é solicitar das empresas somente o que é necessário para a prestação do serviço e para a decisão do licitante vencedor:

> Visa a concorrência pública fazer com que o maior número de licitantes se habilite para o objetivo de facilitar aos órgãos públicos a obtenção de coisas e serviços mais convenientes a seus interesses. Em razão deste escopo, exigências demasiadas e rigorismos inconsentâneos com a boa exegese da lei devem ser arredados. (ADÍLSON DALLARI (1992) apud MELLO (2006, p. 558).

A crítica aos rigorismos desnecessários também pode ser vista abaixo:

> A orientação correta nas licitações é a dispensa de rigorismos inúteis e a não exigência de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos interessados em licitar. Daí porque a Lei nº 8.666/93, no art. 25, limitou a documentação, exclusivamente, aos comprovantes de capacidade jurídica, regularidade fiscal, capacidade técnica e idoneidade financeira. (MEIRELES, 1999, apud OLIVEIRA, 2001, p. 29).

Se por um lado o edital com vícios pode afastar os concorrentes, o referido documento, se elaborado corretamente, pode garantir a melhor contratação para o ente público. Segundo Oliveira (2001, p. 31), o edital "é a peça-chave da licitação [...] se bem elaborado[58],

[58] Oliveira (2001, p. 32) frisa que a precisão do edital não deve se restringir apenas ao conteúdo técnico, ele deve ser bem redigido e usar corretamente o vernáculo, com linguagem objetiva, sem duplo sentido.

preciso, completo [...] é indispensável para o bom êxito do certame, em especial quando despido de formalismos". Para Niebuhr apud Oliveira (2001, p. 31), é "o documento de maior relevo, já que deverá chamar e despertar a atenção de todos os possíveis licitantes".

Neste sentido e em conformidade com Mukai (1994, p. 30), a primeira providência para aperfeiçoar os editais e evitar os vícios descritos anteriormente pode estar no aprimoramento dos projetos básicos das contrações.

Concordam com ele Santana, Camarão e Chrispim (2015, p.58):

> Não é o edital (instrumento convocatório) o local apropriado para se proceder à definição do objeto. Quando da elaboração do instrumento convocatório, o objeto já terá todos (todos mesmo) os seus contornos muito bem definidos. Erro grave é pensar que o edital definirá o objeto. O edital, quando vier a público (publicação de avisos), fará alusão ao TR porque é neste que encontraremos a pormenorização do objeto.

O aprimoramento dos projetos básicos de contratações não é tarefa fácil. Oliveira apud Niebuhr (2001, p 30-31), reconhece que:

> Este processo é delicadíssimo, pois o órgão administrativo responsável deve delimitar com a máxima precisão o objeto do certame, restringindo-o à medida exata para que os interessados saibam o que oferecer sem permitir que terceiros, que em tese teriam condições de fazê-lo, não participem da licitação em virtude de formalismos exorbitantes.

Em continuidade à apreciação dos procedimentos da fase interna das licitações, após a elaboração do edital, o passo seguinte é a análise jurídica do instrumento convocatório. A Procuradoria Federal tem importante papel na fase interna do processo licitatório. O exame e aprovação da minuta do edital de licitação pela assessoria jurídica da Administração são obrigatórios, em conformidade com o artigo 38, XII, da Lei de Licitações, mas não exime a responsabilidade do gestor.

Segundo Furtado (2009, p.215), "é função do órgão jurídico verificar a legalidade das medidas adotadas pela entidade, no sentido de apontar incorreções no cumprimento dos procedimentos impostos pela Lei nº 8.666/93". No entanto, os procuradores federais, responsáveis por verificar se constam nos autos os estudos ou as informações técnicas que subsidiam a definição das características do objeto a ser licitado e a qualificação técnica e econômico-financeiras que serão exigidas no certame, não são capazes de identificar eventuais falhas técnicas nos projetos.

Consta em Rosa (2011, p. 53) a realização de audiência pública como etapa da fase interna, sempre que conveniente ou por obrigação. A obrigatoriedade da audiência é para uma

licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas[59] de valor superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea *c*, da Lei no 8.666/1993, isto é, R$ 150.000.000,00. Nesta etapa podem ocorrer expedientes fraudulentos de fracionamento da licitação para evitar a realização de audiência pública. (MEIRELES, 1999, p. 111).

2.2. A fase interna das licitações do IPHAN – Pontos críticos

O rito das licitações no IPHAN está descrito no Manual de Procedimentos – Macroprocesso 19 Gerir Aquisição de Bens e Serviços do IPHAN (2016, p. 10-78). Os passos realizados antes da publicação de um edital estão dispostos em forma de fluxo. A sequência apresentada no manual referente à fase interna da licitação de bens e serviços especializados (exceto de tecnologia da informação), em síntese, é a seguinte:

01 – Planejar as aquisições de bens e de serviços:
a) Acompanhar a legislação;
b) Programar (os gestores devem indicar as iniciativas/ações estratégicas, bem como seus respectivos indicadores e metas; observar os resultados do período anterior; elaborar e validar o Plano de Ação; organizar a equipe para atender as ações definidas; e divulgar o Plano de Ação para toda equipe).

02 – Elaborar plano de aquisição diante das demandas de bens e serviços da instituição:
a) Devem ser definidas as prioridades de atendimento de acordo com o orçamento, prazo e critérios;
b) Devem ser definidos o tipo de licitação, o local, entre outros critérios, e elaborado o plano de execução da licitação.

03 – Contratar aquisições gerais:
a) Deve ser iniciada a instrução do processo de contratação (juntada de documentos pertinentes à contratação específica, inclusive do Termo de Referência/ Projeto Básico/ Projeto executivo, e trâmite legal);
b) Deve ser realizada a pesquisa de mercado (identifica-se o mercado fornecedor dos serviços, solicita-se a pesquisa de preços diretamente às empresas e na internet, reforça-se o pedido de orçamento via telefone, posteriormente, elabora-se um quadro comparativo dos preços orçados e, por fim, identifica-se o valor de referência da contratação);
c) Verifica-se se a pesquisa de mercado está condizente com o recurso orçamentário previsto para a contratação;
d) Define-se a modalidade da licitação.

04 – Elaborar Edital:

[59] As licitações simultâneas possuem objetos similares e ocorrem em intervalos não superiores a 30 dias, já as licitações sucessivas, também com objetos similares, ocorrem em data anterior a 120 dias após o término do contrato resultante da licitação anterior, conforme artigo 39, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. (FERNANDES, 2002, p. 67).

a) Devem ser verificadas eventuais inconsistências no processo e concluir a minuta do edital, em conformidade com as peças anexadas ao processo;
b) Deve ser anexada a portaria de nomeação da comissão de licitação/pregoeiro;
c) A autoridade máxima autoriza a concretização da licitação;
d) Análise da Procuradoria Federal sobre a legalidade do procedimento licitatório;
e) Atendimento das recomendações da Procuradoria Federal, se houver;
f) Solicita-se a publicação do Edital no Siasgnet[60] e no Diário Oficial da União.

O IPHAN utilizou 68 das 153 páginas em seu Manual de Procedimentos – Macroprocesso 19 Gerir Aquisição de Bens e Serviços do IPHAN, na tentativa de descrever todos os passos a serem realizados somente na fase interna das licitações do IPHAN-sede. Com isso, é possível mensurar a complexidade desta etapa que antecede a publicação do edital das licitações no âmbito do IPHAN. Além disso, ao confrontar com a literatura sobre o tema vista no subitem anterior, pode-se afirmar que os procedimentos adotados pelo IPHAN estão em conformidade com a legislação vigente, porém requer adequação ao organograma das unidades descentralizadas.

Algumas dificuldades enfrentadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional na fase interna dos seus procedimentos licitatórios constam dos Relatórios de Gestão do IPHAN[61].

Nos Relatórios de Gestão de 2009, 2010 e 2013 consta o registro da justificativa mais comum dos servidores e dos gestores da autarquia para os insucessos das licitações do IPHAN: "as licitações, especialmente de obras, que são de fundamental importância para o IPHAN, não costumam ser rápidas e, em muitos casos, acabam sendo desertas e tendo que ser reabertas, dada, mais uma vez, a especificidade do objeto no qual o Instituto trabalha". (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p. 268; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2010, p. 337; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2013, p. 82 e 150).

Segundo os Relatórios de Gestão de 2009, 2010, 2011 e 2012, o grande volume de processos licitatórios (ou de dispensa de licitação) abertos contribuem para a redução do "controle efetivo dos gestores sobre o andamento dos procedimentos burocráticos necessários às licitações (ou dispensa)". Além disso, nos relatórios constam que um projeto de valor orçamentário reduzido exige a mesma atenção gerencial, análise jurídica e tempo do pessoal administrativo da área de licitações que um de maior valor; e que a grande quantidade de projetos de pequeno valor no IPHAN é o motivo para a existência de gargalos nessas etapas do

[60] O Siasg é o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais e Siasgnet, o mesmo "Comprasnet – Siasg", é o link do portal de compras do governo federal em que se realiza o upload do edital e anexos, para acesso dos interessados na licitação. (http://www.comprasgovernamentais.gov.br).
[61] Todos os Relatórios de Gestão do IPHAN citados neste item estão em Referências Bibliográficas.

processo de execução orçamentária. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p. 109; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2010, p. 123; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2011, p. 114; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2012, p. 50).

Ainda conforme consta nos respectivos Relatórios de Gestão anuais, em 2009 foram realizados cerca de 280 projetos com orçamento abaixo de R$ 20.000,00; no ano de 2010 foram 134; em 2011 mais 168 e em 2012 outros 122 projetos. Por serem pouco significativos em termos orçamentários, devem ser adotados como exceção e não como regra nas Superintendências Estaduais do IPHAN, pois: desviam esforços do pessoal de licitações, dos técnicos e dos procuradores federais, que deveriam estar em projetos maiores; tornam mais lenta a execução orçamentária das unidades. Assim, por envolver baixa execução orçamentária e altos custos do processo licitatório, a avaliação de resultados dos inúmeros projetos de pequeno porte é antieconômica, sem contar que projetos pequenos conferem pouca visibilidade ao IPHAN e não impactam sobre a economia e sociedade local conforme diretrizes estratégicas do Governo e do IPHAN. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p. 109; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2010, p. 124; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2011, p. 114 e 115; RELATÓRIO DE GESTÃO, 2012, p. 50 e 51).

É prudente considerar que a execução de projetos de baixo orçamento não seja apenas fruto da vontade das equipes e dos gestores das Superintendências Estaduais e se resulte, também, da indisponibilidade orçamentária da autarquia ou da particularidade da ação.

O baixo volume de recursos orçamentários e de pessoal destinados ao IPHAN é reclamado pelos servidores, desde o início das atividades da Instituição até o presente. Em 2010, "o Programa Brasil Patrimônio Cultural, historicamente o principal programa do IPHAN, sofreu uma redução acentuada [...]. O contingenciamento orçamentário ocorrido em 2010 impediu que as metas fiscais e financeiras fossem atingidas". (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2010, p. 44). O de 2011 atrasou a execução até metade do ano, o que comprometeu o acompanhamento de projetos devido à redução de diárias e provocou "redução na produtividade em relação ao ano anterior". (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2011, p. 55, 60, 65, 82, 117). O de 2013 "prejudicou as atividades finalísticas" havendo "cancelamento de várias atividades que haviam sido previstas para serem desenvolvidas no ano", atrasou o início das atividades do PAC-CH, acarretou várias alterações no Planejamento Operacional e o cancelamento de capacitações. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2013, p. 44, 47, 56, 81). Em 2014, foi mencionada a diminuição do orçamento finalístico. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2014, p. 47). O contingenciamento de 2015 foi de 41% nas transferências do governo federal. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2015, p. 44).

Os seguidos contingenciamentos orçamentários implicam em aprovações de Planos de Ações das unidades descentralizadas com valores cada vez mais baixos e sempre abaixo das expectativas. Além disso, não se deve desconsiderar que o trabalho de preservação do patrimônio cultural, em muitos casos, exige a realização de processos licitatórios de baixo orçamento, sobretudo quando se trata de obras emergenciais em prédios tombados (um telhado danificado por um temporal, por exemplo) ou apoio a grupos culturais. Por isto, é de se esperar que as Superintendências Estaduais tenham dificuldades de evitar a contratação de projetos de baixo custo.

Além do contingenciamento orçamentário e da realização de muitos projetos de baixo orçamento, segundo a gestão do IPHAN, a autarquia ainda teria outros problemas a enfrentar, os quais estariam relacionados aos resultados dos seus certames. Segundo os Relatórios de Gestão do IPHAN de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, o gargalo das licitações do Instituto está no **mercado** de serviços técnicos profissionais.

No Relatório de 2010, a Superintendência do Acre registra que uma de suas ações somente será executada no ano seguinte "devido adequações orçamentárias que resultaram em desinteresse no mercado local quando (sic) a valores de serviços". (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2010, p. 144).

Também, no Relatório de 2014, sobre os percalços do procedimento licitatório no IPHAN para a realização de obras para a preservação de importantes monumentos da cultura brasileira, sem especificar a qual fase se refere, consta que "os principais fatores intervenientes encontrados se deram em função da dificuldade de localizar empresas especializadas para realizar os serviços, resultando em licitações desertas". (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2014, p. 52). Nas contratações de inventários, os problemas apontados foram a falta de empresas qualificadas e comprometidas no mercado, alto custo dos serviços, assim como as divergências entre as empresas e a Administração no que tange ao uso dos resultados do trabalho. A justificativa encontrada pelo Instituto ainda é a mesma: as especificidades dos objetos licitados. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2014, p. 52, 54 e 89).

Nas recomendações da auditoria interna do IPHAN presentes no Relatório de Gestão 2014 apontam-se as falhas na elaboração dos projetos básicos das contratações, tais como: a inserção de exigências sem amparo legal e utilização de especificações desatualizadas em relação à tecnologia e aos valores de mercado. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2014, p. 159).

No Relatório de Gestão de 2015 não foi encontrada nenhuma menção às dificuldades nos procedimentos licitatórios.

O Iphan publicou um Relatório de Atividades com as informações coletadas no

quadriênio 2011-2014 a respeito de suas atividades finalísticas. Neste documento, consta que a necessidade de contratação de elaboração de projetos antes da execução das obras e a complexidade da estimativa de custos das contratações muito específicas para obras de restauração atrasaram e dificultaram a execução do Programa de Aceleração do Crescimento Cidades Históricas - PAC CH[62] no período. (Relatório de Atividades 2011-2014, p. 28).

> Tal dificuldade afetou tanto o IPHAN, responsável pela análise e aprovação de todos os orçamentos que antecedem às licitações, como o próprio mercado de prestadores de serviço, também escasso e inexperiente para atender às exigências do TCU em se tratando de obras de restauração (Relatório de Atividades 2011-2014, p. 28).

Sobre o mercado profissional, também há a declaração da então Presidente do IPHAN, Sra. Jurema Machado, informando que o mercado de produção de obras de restauração ainda possui poucos profissionais e poucas empresas especializadas, por isso não está preparado para atendimento da demanda do IPHAN. A Presidente aponta, ainda, para o problema da "reduzida capacidade instalada nos municípios", o que dificulta a execução dos programas. (RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2011-2014, p. 8).

A Procuradoria Federal e o Departamento de Planejamento e Administração do IPHAN reconhecem a relação entre a eficiente definição do objeto a ser contratado e a celeridade no processo de licitação da autarquia através da seguinte recomendação:

> Realizar planejamento adequado prévio à constituição dos processos e procedimentos licitatórios, de forma que se estime o mais corretamente possível o quantitativo dos bens/serviços/obras a serem contratados a fim de que se evite [...] a demora no andamento de novos certames licitatórios. (PROCURADORIA; IPHAN, 2010, p. 1).

Também recomendam que, na fase de planejamento, seja demonstrada a motivação e os resultados esperados, em conformidade com os objetivos estratégicos e com as necessidades institucionais. (PROCURADORIA; IPHAN, 2010, p. 2).

Como uma recomendação, a Auditoria Interna do IPHAN alerta para:

> A importância de se proceder o saneamento, correção e aprimoramento das práticas administrativas, a fim de que os processos contenham, de forma clara, todas as informações indispensáveis para viabilizar a contratação mais vantajosa para a Administração, observado o interesse público, e atendidos os princípios constitucionais e as normas legais aplicáveis. (Relatório de Gestão

[62] Segundo o Relatório de Atividades do IPHAN 2011-2014, o "principal programa de financiamento de infraestrutura para o desenvolvimento do País é o evento mais emblemático do período 2011/2014, tendo em vista o volume inédito de recursos disponibilizados em se tratando de obras de recuperação do patrimônio, ou seja, 1,6 bilhões de reais destinados a 44 cidades em 20 estados brasileiros". As obras pretendiam conferir relevância às edificações e dinâmica de uso aos entornos.

2011, p. 628).

Por fim, a ideia admitida oficialmente pelo IPHAN nos seus Relatórios de Gestão[63] é que os insucessos dos certames decorreram da dificuldade de localizar empresas qualificadas nos serviços especializados em questão ou seriam consequência do contingenciamento de recursos destinados às contratações. Porém, frise-se, não foram localizadas as fontes dessas informações nos Relatórios de Gestão analisados, que fundamente tal concepção.

Se não há mão-de-obra no mercado profissional para atender à demanda da autarquia, haverá problemas nas execuções de ações que precisam de contratações. Da mesma forma, as dificuldades aumentam se a Administração paga mal pelos serviços. Se o IPHAN admite a existência desses problemas, deve buscar soluções pontuais. Entretanto, entende-se que ao adotar apenas essas justificativas, do contingenciamento e da insuficiência de profissionais no mercado, a instituição afasta a possibilidade de resolver ou reduzir o problema das licitações desertas ou fracassadas, visto considerar somente as hipóteses baseadas na influência de fatores externos. É necessário, também, olhar para si e perceber essa problemática com um olhar menos empírico e menos isolado da realidade de outros entes públicos.

Isso porque não se pode desconsiderar que a literatura apresenta como principal motivo para os insucessos das licitações públicas **as falhas na elaboração dos projetos básicos**, tanto pela utilização de especificações inadequadas ou desatualizadas quanto pelo desconhecimento dos preços praticados no mercado, ou seja, dos custos da contratação, conforme já demonstrado anteriormente. Ressalte-se que os autores e os estudiosos pesquisados não associam os riscos de insucesso das licitações públicas à natureza especial de seus objetos e, sim, à elaboração defeituosa dos instrumentos convocatórios.

A literatura revisada aponta, também, para a complexidade da Lei nº 8.666/93, conforme comentado no primeiro capítulo. A **Lei de Licitações é considerada de difícil operacionalização** por parte dos servidores públicos, cujo rigor formal pode, por óbvio, aumentar a margem de erro na construção dos instrumentos convocatórios e intimidar ou desinteressar os licitantes a participarem das licitações.

Por último, o resultado da pesquisa apresentada no Diário Oficial da União (DOU) (Apêndice I) faz parecer míope associar as dificuldades nas contratações do IPHAN unicamente à natureza especial dos serviços, ou à falta de empresas aptas no mercado profissional, ou às restrições de recursos aos projetos do IPHAN, especificamente. Segundo Rigolin (2005), "na

[63] Por considerar desnecessário e seguindo o princípio constitucional da Impessoalidade, não serão nomeados gestores do Iphan que defenderam tais teses, visto serem recorrentes em todo o período analisado.

profissão também se aprende que, por menor que ocasionalmente nos pareça algum problema, nunca é tão peculiar que a ninguém mais ocorra". Na pesquisa dos resultados de julgamento de licitações publicados entre os anos de 2009 a 2015 no Diário Oficial da União, que publica matéria de diversos entes públicos, encontram-se cerca de 33.000 resultados[64] na busca pelos termos "deserta", "deserto", "fracassada", "fracassado" e "frustrado".

Foram encontrados avisos referentes a Tomadas de Preços, a Convites, a Pregões Presenciais e a Pregões Eletrônicos. Pode-se perceber que as licitações desertas e as fracassadas não se restringem aos serviços especializados, já que ocorrem também em pregões, modalidade destinada às contratações de serviços comuns. Também se nota que as contratações de natureza muito peculiar não existem apenas dentro do IPHAN, também são realizadas por outros órgãos, dentro da atuação específica de cada um.

Os insucessos dos certames acometem diversos entes da administração pública, nas três esferas de poder, judiciário, legislativo e executivo, no âmbito federal, estadual e municipal, isto é, não ocorrem isoladamente no IPHAN, tampouco exclusivamente em sua Superintendência no Piauí ou apenas em unidades estaduais mais recentes, que ainda não estão contempladas com políticas públicas voluptuosas. Os extratos no DOU revelam que as licitações desertas e as fracassadas também alcançam órgãos do judiciário e da educação, por exemplo, cujas políticas públicas regulares asseguram que o mercado se prepare para atendê-los.

Há registro de resultados de licitações sem êxito em todos os estados do Brasil, o que pode revelar que os insucessos independem da localização mais central do órgão ou entidade que realiza a licitação, bem como da proximidade física do mercado fornecedor. Há por exemplo, várias licitações desertas e fracassadas registradas em instituições públicas no estado de São Paulo e Rio de Janeiro, onde existe grande concentração de mercado de serviços[65].

Se, por um lado, a Lei nº 8.666/93 é criticada por ser complexa e possuir dispositivos controversos, por outro lado a sua exigência por um rigor formal possibilita melhor controle da licitação e segurança processual.

O insucesso de algumas licitações não é exclusividade do IPHAN nem das

---

[64] Considerou-se a margem de erro de 5%. A pesquisa utilizou a fonte: http://portal.imprensanacional.gov.br/. Número estimativo de avisos de licitações:

ano	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Desertas	1.695	2.127	2.355	2.796	2.941	3.671	3.050
Fracassadas	1.520	1.851	1.975	2.348	2.607	3.082	2.864

[65] Fonte: http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2009/11/setor-de-comercio-e-servicos-e-o-que-mais-gera-emprego-e-renda

contratações de serviços especializados do Instituto e, muito provavelmente, está ligado às dificuldades de compatibilização da complicada legislação sobre licitações com as necessidades da autarquia, bem como à existência de vícios na fase interna dos seus processos licitatórios, que restringem a competitividade ou favorecem ao desinteresse do mercado fornecedor. Diante do exposto, é razoável afirmar que um passo seguro para evitar os vícios nos editais da autarquia está no aprimoramento dos projetos básicos das contrações.

Isso poderia ser alcançado apropriando-se das normativas relacionadas às licitações públicas no Brasil. O domínio dos procedimentos da fase interna tem alta relevância para o sucesso dos certames e se revela através do estabelecimento preciso e satisfatório das condições da disputa, em conformidade com a lei, os princípios das licitações públicas e a ética.

A redução das licitações desertas e as fracassadas no IPHAN passa também pelo aperfeiçoamento do *controle sistêmico* dos procedimentos de contratação de serviços, especialmente na fase interna do processo, para evitar falhas devido ao despreparo, ao lapso, à corrupção, à fraude ou ao direcionamento dos certames que ensejam a produção de instrumentos convocatórios inadequados.

Assegurar que a equipe técnica, do administrativo e seus respectivos gestores observem o manual do Instituto pode contribuir para o controle gerencial do processo licitatório e para a realização dos procedimentos em conformidade com as normas vigentes, reduzindo os riscos de insucesso das contratações.

O IPHAN atribui a redução da capacidade de controle dos processos licitatórios da autarquia à existência de grande número de contratações de baixo orçamento. No entanto, a preservação do patrimônio cultural não pode se abster desses tipos de contratações. Sendo assim, a resolução deste problema merece ser objeto de estudos mais aprofundados em outro momento.

Diante do exposto, responde-se às proposições que direcionaram os estudos do Capítulo 2: em conformidade com os autores consultados, é provável que os insucessos das licitações estejam ligados às falhas na elaboração dos editais e projetos básicos das contratações; e, conforme pesquisa no DOU, as licitações desertas e fracassadas ocorrem em outros entes públicos, também, e não somente no IPHAN.

CAPÍTULO 3

OS DESERTOS E FRACASSOS NO IPHAN

Em relação às políticas públicas de preservação do patrimônio cultural no Brasil, segundo Zanirato (2009, p. 138), "ainda que premissas para a sobrevivência patrimonial digam respeito a participação social, o fato é que a participação nas decisões relativas à política patrimonial no Brasil é reconhecidamente pequena". Isso se reflete em dificuldades para a implementação de uma gestão compartilhada do patrimônio cultural e natural:

> Características da velha ordem permanecem [...]. A tradição centralizadora faz com que os mecanismos de decisão da instituição responsável pelo tombamento e conservação dos bens culturais continuem restritos aos órgãos técnicos da administração, o que contribui para a continuidade da desmobilização da sociedade na defesa do patrimônio. (ZANIRATO, 2009, p. 145).

Zanirato (2009) atenta para o problema da inexpressiva participação social no desenvolvimento das políticas de preservação e das questões relacionadas à estruturação da burocracia em um sistema híbrido. Benites (2004, p. 295), comenta sobre o hibridismo do Estado no Brasil:

> A implementação de elementos de um "modelo de gestão gerencial", ao contrário do que defende Bresser Pereira (1998), apresenta um potencial de agregação às tradições da burocracia brasileira (seja de forma conflituosa ou complementar) e não de supressão das mesmas. A constituição híbrida dos aparelhos administrativos brasileiros diagnosticada por autores como Badie e Hermet (1993) é anterior ao próprio hibridismo do Império de que falam Hardt (1997) e Hardt Negri (2001). (BENITES, 2004, p. 295).

Entende-se que, nas estratégias de governamento no Brasil, há influência tanto do mundo empresarial capitalista por meio, conforme exemplo dado pelo autor (2004, p. 295), da terceirização de serviços, quanto do trabalho do servidor público, "exercido por meio de um conjunto de rotinas e procedimentos ritualizados [...] Esse trabalho se constitui em um elemento central para a compreensão do exercício do governamento". (BENITES, 2004, p. 287).

Segundo Benites (2004, p. 297), no atual "cenário da sociedade de controle, é interessante observar o aprofundamento e sofisticação dos instrumentos de controle, em alguns setores estatais, sobre [...] os trabalhadores no serviço público. Isso significa exercer controle sobre quem controla". O autor (2004, p. 294) destaca que "o trabalho no serviço público tem

sido investido por novos e sutis mecanismos de controle, em uma tática que visa, ao renovar a regulação sobre os agentes do Estado, controlar e regular mais refinadamente a vida da população". Trata-se, de um modo mais amplo, do que vem sendo discutido ao longo desta dissertação: rotinas e procedimentos que os servidores públicos realizam em cumprimento às normas estabelecidas, neste caso, para as contratações de serviços terceirizados.

No capítulo anterior, viu-se que as licitações desertas ou fracassadas estão relacionadas ao desconhecimento de informações sobre empresas especializadas e qualificadas para a prestação dos serviços, bem como ao uso de especificações desatualizadas em relação à tecnologia, aos preços de referência e às outras diversas falhas que possam ocorrer na elaboração dos projetos básicos e editais de contratação. Ou seja, os problemas podem surgir pela falta de informações sobre o mercado profissional de forma geral e por vícios nos atos convocatórios.

Os estudos têm apontado para solução do problema central através do domínio de cada etapa da fase interna das licitações, bem como do aprimoramento do "controle sistêmico" do processo licitatório.

O que passa a ser observado agora é a viabilidade da inclusão de procedimentos burocráticos ao Manual de Procedimentos – Macroprocesso 19 Gerir Aquisição de Bens e Serviços do IPHAN, a fim de tornar mais eficiente o processo, para compatibilizar as demandas do Estado contemporâneo.

Inicialmente, apresenta-se a reflexão quanto à oportunidade de a Administração apropriar as informações sobre os serviços ou os bens demandados pelo IPHAN, para a definição precisa do objeto da licitação, na fase da pesquisa de mercado.

Depois, demonstra-se que, nos processos licitatórios do IPHAN-PI, há exemplos de retificações em projetos básicos que se procederam após a realização de uma licitação cujo resultado foi deserto ou fracassado e podem ter contribuído para o sucesso do certame.

3.1. A influência da pesquisa de mercado no êxito das licitações

Para solucionar a falta de dados sobre o mercado profissional e, por conseguinte, sobre o serviço a ser contratado, a recomendação de Blanchet (2006) segue na direção da realização de pesquisa de mercado, pois nessa fase é possível obter informações que possam subsidiar algumas definições relacionadas ao processo licitatório. Concordam Santana,

Camarão e Chrispim (2015), que a pesquisa de mercado serve para determinar parâmetros para decisões importantes nas licitações públicas:

> A pesquisa do valor mercadológico, além de ser uma exigência legal, é procedimento essencial, porque serve de referência para prática de vários atos do processo licitatório, tais como: a verificação se há recursos orçamentários necessários à contratação; identificação da modalidade de licitação, quando o critério de eleição da modalidade for valorativo; atendimento das exigências de publicidade no pregão (art.11 do Decreto nº 3.555/00); análise da aceitabilidade das propostas: julgamento de recursos administrativos que impugnam preços propostos. (SANTANA, CAMARÃO E CHRISPIM, 2015, p. 85).

Segundo o Parecer Procuradoria IPHAN/CE nº 033/2009, a consulta "tem uma grande importância para a realização de toda a licitação", pois permite estabelecimento de preços máximos e afasta o superfaturamento de preços. (PROCESSO IPHAN-PI Nº 01402.000395/2009-27, fl. 391-403).

É possível que algumas informações essenciais sobre o serviço a ser contratado, especialmente sobre alterações recentes na tecnologia, nas técnicas, nos custos ou nas metodologias utilizadas, sejam obtidas através da pesquisa, que o ente público é obrigado a realizar.

A cotação de preços é o momento da fase interna referente ao procedimento da contratação, no qual a instituição é instada a pesquisar sobre o serviço demandado junto aos fornecedores, o que provavelmente facilita o intercâmbio de informações necessárias para a melhor definição das especificações das contratações pretendidas. Se a fase da pesquisa de mercado for apropriada pela Administração como uma ferramenta de coleta de dados sobre os serviços, será oportunizado o aprimoramento dos projetos básicos e contratação de serviços.

Em outras palavras, nessa etapa, a equipe responsável pela aquisição do serviço pode identificar a necessidade de alterações no projeto básico, como será demonstrado a seguir, para atender melhor aos objetivos da contratação e, também, compatibilizar a demanda do Instituto com as possibilidades de atendimento do mercado profissional. Neste sentido, sem a consulta ao mercado aumentam as chances da elaboração de projetos básicos inadequados.

O Manual de Procedimentos – Macroprocesso 19 Gerir Aquisição de Bens e Serviços do IPHAN recomenda que, na fase da consulta de preços, a área demandante deve "prospectar fornecedores no mercado". O Manual sugere verificar os fornecedores disponíveis no mercado, orçar preços de alguns na internet, reiterar a solicitação de envio das propostas via telefone e realizar a negociação com eles. (MANUAL DE PROCEDIMENTOS, 2016, p. 34 e 35).

Com o resultado da pesquisa se produz um quadro comparativo de preços, baseado

no qual se faz a análise quanto à adequação ao planejamento de contratações e à disponibilidade orçamentária. Diante disso, o responsável pelas contratações decide entre: aceitar o valor de referência apresentado; redefinir a contratação (se o custo do serviço for maior que o orçamento aprovado); iniciar procedimentos para adesão a alguma ata de registro de preços; determinar a contratação por dispensa, ou por inexigibilidade; ou definir a modalidade da licitação, e enviar para a produção do edital. (MANUAL DE PROCEDIMENTOS, 2016, p. 34). Ou seja, algumas decisões importantes no início do procedimento licitatório dependem das informações sobre custos e especificações técnicas, as quais, de acordo com o manual do IPHAN, serão obtidas no mercado profissional.

Acredita-se que, quanto mais informações sobre as variáveis entorno do atendimento da demanda da autarquia, maiores são as chances de sucesso da contratação. Além disso, empreender esforços para se informar sobre os fornecedores, tais como a capacidade técnica suficiente para realização dos serviços e equipe mínima, e sobre as especificidades dos serviços ofertados por eles e respectivas atualizações, poderia ajudar a melhorar a definição de critérios para as contratações da autarquia.

Na etapa da pesquisa de mercado a Administração pretende identificar os preços, mas pode obter também outras informações importantes para a definição de critérios para o fornecimento dos serviços. Assim, poderia ser relevante para a elaboração e readequação dos projetos básicos das licitações da autarquia, se a fase da pesquisa de mercado fosse utilizada como ferramenta informativa. A ideia é melhorar os projetos básicos e, consequentemente, os editais para aumentar o número de licitações exitosas no Instituto.

O problema é que a equipe técnica do IPHAN alega enfrentar dificuldades com a realização da pesquisa de mercado recomendada pelo TCU – com três propostas de custos unitários e globais das empresas - pois não se consegue respostas das empresas às solicitações de orçamento. Como no Processo nº 01402.000404/2012-85, de serviço fotográfico paramétrico dos Conjuntos Históricos e Paisagísticos de Oeiras e Piracuruca-PI, no qual foram enviados 23 ofícios e somente duas empresas apresentaram propostas de preços. Devido a inúmeros casos de cotações frustradas e conforme o registro nos Relatórios de Gestão do IPHAN (2011, 2012, 2013, 2014) a pesquisa de mercado é considerada um gargalo nos processos de contratações de serviços especializados da área finalística do Instituto.

É preciso considerar que, eventualmente, devido à natureza dos serviços, nem mesmo é possível a realização da cotação e o custo é estabelecido por estimativas. É o que acontece com os serviços de obras de restauro empreendidas pelo IPHAN, por exemplo, que são de difícil mensuração e não contam com orçamentos pré-existentes. No Processo IPHAN-

PI nº 01402.000395/2009-27 (fls. 414-420), constam seis solicitações de orçamento, cinco delas foram ignoradas pelas empresas e uma enviou resposta que tinham interesse em participar da licitação, mas não poderiam elaborar o orçamento por falta de tempo. No Processo IPHAN-PI nº 01402.000189/2009-17 (fls. 53-77), foi necessário o envio de ofícios e e-mails a nove empresas, mas apenas duas apresentaram propostas com preços globais e duas realizaram a composição dos custos unitários no modelo de planilha do IPHAN.

Sobre a pesquisa de mercado para esses serviços, o Sr. Dalmo Vieira Filho, então Diretor do DEPAM/IPHAN, afirma:

> Em obras de restauro, ter três orçamentos para 'comprovar a adequação dos preços', normalmente é prática exagerada e contraproducente. Não se pode pedir "o favor" a empresas e profissionais, de elaborar orçamentos – que implicam em grande dispêndio de tempo e significam prestação de serviços gratuitos; uma espécie de pré-licitação, que ao contrário de segurança, gera dependências e retarda (por vezes tem impedido) procedimentos de contratação. Obras de restauro não são bens facilmente mensuráveis e com preços pré-estabelecidos. Os orçamentos de obras dessa natureza dependem de opções e estratégias de como enfrentar e resolver os desafios. [...] Pedir cotações (que para serem aproveitáveis precisam ser detalhadas), para obras de restauro, sempre particularizadas por especificidades, contando, com aspectos seletivos e mesmo subjetivos, configura abuso de poder e frustração (antecipação) das licitações. (PROCESSO, 01402.000189/2009-17, fl. 233).

São pertinentes as considerações do DEPAM sobre a frustração da licitação pela antecipação das propostas orçamentárias e comprometimento do sigilo das estratégias das empresas que fornecem os orçamentos para a autarquia, o que intimida os profissionais a enviarem seus orçamentos de obras de restauro. Rigolin e Bottino (2009, p. 382), já haviam tratado disso:

> Entendemos que não tem propósito, nem se revela minimamente educado para com o fornecedor que colabora com a Administração fornecendo orçamentos fora da licitação, juntar tais orçamentos no processo licitatório, pois que se a pedido da Administração alguém já abriu seu preço, que pode ser consultado pela concorrência então parece injusto exigir que o mesmo fornecedor agora o apresente em licitação, em envelope lacrado.

Os referidos autores questionam, especificamente, a exigência dos Tribunais de Contas de que orçamentos fornecidos pelas empresas sejam juntados ao processo licitatório, para comprovar a realização de pesquisa de mercado que subsidia a elaboração, pela Administração, de seus próprios orçamentos. Para Rigolin (2005) isso representa devassar o segredo comercial, que seria o preço, antes da licitação, e colocar o fornecedor que colaborou numa situação constrangedora:

> Se na licitação ele propuser *o mesmo preço,* nisso se revelará honesto, porém não muito inteligente, porque seu preço já fora aberto. Se

> propuser preço *menor* poderá ser acusado de induzir a Administração a erro na sua pesquisa, e se propuser preço *maior* poderá ser acusado, além de àquela indução a erro, também de agora pretender *superfaturar* à custa da burra. E o aturdido licitante, que apenas colaborou com a Administração orçando antes da licitação da qual queria participar, vê-se em palpos de aranha somente pela sua boa-vontade. (RIGOLIN, 2005).

Rigolin (2005) assegura que a exigência de juntada dos orçamentos oficiais dos possíveis licitantes não está contemplada em lei e defende que se "tenha o senso *ético* de não os juntar ao processo. [...] Ao invés de juntá-los ao processo antes da licitação, mantenha-os pelo tempo que for preciso, de modo a inclusive permitir a fiscalização da sua pesquisa".

De outro lado, Santana, Camarão e Chrispim (2015, p.88-90) comentam sobre o sigilo dos orçamentos estimativos:

> O TCU entende que a publicidade ou não dos orçamentos é decisão que cabe ao gestor. [...] Mas, em nosso sentir, a revelação do orçamento estimativo, que integra a etapa preliminar do procedimento, é algo que não pode ser subtraído do princípio da publicidade. [...] Alguns imaginam que a ocultação de tal informação se traduza num trunfo para a negociação. E talvez não deixem de ter razão. Portanto, o tema pode (e deve) ser equacionado à luz do caso concreto. Assim, a liberdade ou faculdade dada ao gestor para divulgar ou não o orçamento estimativo é algo que deve ser bem manejado na condução do procedimento.

Parece sensato que se discuta no âmbito do IPHAN em quais contratações o sigilo das propostas orçamentárias das empresas ou dos orçamentos estimativos obtidos na fase da pesquisa de mercado deve ser resguardado até que o processo licitatório seja finalizado, considerando os casos concretos.

No entanto, para o DEPAM (PROCESSO Nº 01402.000189/2009-17, FL. 232), a solução encontrada e repassada como orientação para a equipe técnica do IPHAN, foi:

> Em processos de diversas naturezas, deve-se tentar ter os três preços, sempre que for exequível e recomendado, normalmente quando os preços estão disponíveis em tabelas e orçamentos pré-existentes. Quando não for possível, deve-se justificar adequadamente os valores apresentados e dar sequência à ação, sem que a impossibilidade deva retardar e muito menos impedir o desenvolvimento dos trabalhos finalísticos. (PROCESSO Nº 01402.000189/2009-17, fl. 234).

Este entendimento tem pautado a etapa da pesquisa de mercado na fase interna das licitações de serviços do IPHAN até o presente, sob o argumento utilizado pelo DEPAM, de que a recomendação do TCU para a realização de cotação em processos licitatórios visa garantir que o preço licitado corresponda aos valores de mercado, mas que há outras referências possíveis de validar os procedimentos. Em parte, o que se orienta é correto.

O DEPAM lista as opções que substituem a pesquisa de mercado:

> Dados de licitações anteriores, utilização de preços referenciais como o CUB, incluindo percentuais para mais ou para menos, justificados pelas especificidades de cada caso – que devem ser apontadas claramente, correlação com preços praticados por instituições públicas ou pelo mercado, pareceres, orçamentos e laudos técnicos, etc., tabelas oficiais de honorários das entidades de classe (IAB, CREA...), referências usuais como a PINI, a Construção, índices da Caixa Econômica, etc. (PROCESSO Nº 01402.000189/2009-17, FL. 232).

Segundo Santana, Camarões e Chrispim (2015, p. 85), de fato a consulta[66] de preços praticados no âmbito da Administração Pública é possível, inclusive vem sendo denominado pela doutrina e jurisprudência de "mercado legal".

Além dos praticados por lojas do ramo, confirmam a possibilidade de utilizar a consulta de preços praticados nas contratações públicas feitas pelo próprio órgão ou entidade responsável pela licitação, nos registrados em revistas especializadas, determinados por órgãos oficiais e no Sistema de Registro de Preços. (SANTANA, CAMARÃO E CHRISPIM, 2015, p. 86).

Ao consultar algumas planilhas de custos de contratações no âmbito da Administração, no próprio órgão ou em outros, os agentes públicos se põem de frente a atos convocatórios que de fato atraíram interessados e obtiveram êxito. Nesta oportunidade, a equipe técnica responsável pela elaboração do projeto básico deve observar a experiência das contratações similares e nelas se espelhar, a fim de aprimorar seus documentos. Sendo assim, é possível considerar que o "mercado legal" pode ser também um meio de apropriação das informações relevantes sobre os serviços a serem contratados pelo IPHAN para o aprimoramento dos seus projetos básicos. A Administração precisa considerar todas as vertentes para reduzir as ocorrências de licitações fracassadas e desertas na autarquia.

Quanto a obter o custo das contratações apenas por estimativas de preços, elaboradas a partir de tabelas e índices pré-estabelecidos, entende-se que é possível, mas não é simples como parece e pode ser tão trabalhoso quanto à cotação no mercado profissional. Isso porque, diante de diversas fontes de consultas e diferentes metodologias nas tabelas de referências divulgadas pelas instituições, o preço da contratação obtido através de estimativa de preços pode variar dependendo da fonte utilizada. Isso dificulta a definição do preço de referência? Elaborar apenas uma estimativa é suficiente? Ou é preciso a média de três

---

[66] Há diversas fontes para consulta de preços: www.compranet.gov.br; www.bec.sp.gov.br; www.cadterc.sp.gov.br; www.tce.rj.gov.br; www.bb.com.br; www.fgv.br; www.buscape.com.br; www.bonfaro.com.br; www.boadica.com.br; www.jacotei.com.br; www.precosbrasil.com.br; www.bancodeprecos.com.br. (SANTANA, CAMARÕES E CHRISPIM, 2015, p. 85)

estimativas de preços? Ou escolhe-se a estimativa de maior valor? Não há entendimento sobre a quantidade ideal de estimativas de preço a ser juntada aos processos licitatórios, a fim de se alcançar um orçamento mais próximo do preço de mercado. Os autores apresentam a seguinte resposta:

> Não se sabe se a Administração Pública – no contexto geral – está obrigada a um, dois, ou três orçamentos estimativos; confunde-se ela em razão dos valores apresentados, para tomar como referencial do preço máximo (valor médio? Valor mais baixo? Ou valor mais elevado?). Enfim, a confusão se generaliza. Importa, em realidade, que o orçamento revele no procedimento o desejado 'preço de mercado', para que a Administração Pública não gaste além do devido. [...] Com efeito, vale destacar que o TCU recomenda que seja feita ampla pesquisa de preços praticados no mercado, que denominou de "cesta de preços aceitáveis". (SANTANA, CAMARÃO E CHRISPIM, 2015, pp. 86 e 87).

A elaboração de estimativa de preços das contratações e de justificativas para a comprovação da compatibilidade com o mercado parece consumir bastante tempo da equipe técnica e, assim mesmo, não se recomenda que seja considerada o único parâmetro para a definição do preço da contratação.

Conforme já foi demonstrado, a pesquisa de mercado visa mais do que comprovar a correspondência com o comércio. Para Blanquet, Santana, Camarões e Chrispim, a Procuradoria Federal do IPHAN e o TCU, a pesquisa de preços é o procedimento essencial e indispensável para as decisões importantes no aprimoramento do projeto básico das contratações, as quais podem influenciar no êxito das licitações da autarquia. Por isso, entende-se que se deve insistir na consulta ao mercado, inclusive para verificar o motivo da recusa dos fornecedores em apresentar os orçamentos e buscar soluções pontuais em cada caso.

Mas considere-se que, por falta de recurso ou de profissional disponível para a elaboração das planilhas solicitadas, ou por qualquer outro motivo, mesmo com o anúncio da Administração de que manterá as propostas de orçamento em sigilo até o fim do procedimento licitatório, as empresas não apresentem suas cotações para o IPHAN na fase interna. Considere-se também que não exista contratação similar no "mercado legal". Como a autarquia poderia obter o preço de referência da contratação e outras informações sobre os serviços que contribuíssem para o aprimoramento do projeto básico?

Seria necessária a elaboração de estimativa de preços com base em tabelas e índices fixados para tal fim. No entanto, conforme exposto no Capítulo 2, a elaboração de estimativa de preços pode viciar procedimentos licitatórios: se o agente público calcula um valor de referência superior para a contratação, os licitantes serão beneficiados; mas se é inferior ao praticado no mercado, possibilita a dispensa de licitação ou a escolha de uma modalidade

licitatória menos complexa e de menor publicidade.

É preciso pensar em outro mecanismo para atribuir mais segurança e lisura aos processos licitatórios do IPHAN que possuem complexidade ímpar e dificuldades na obtenção propostas de preços junto aos fornecedores. Para este caso, apresenta-se a possibilidade da realização de audiência pública por conveniência, a fim de verificar a viabilidade das estimativas elaboradas pela equipe técnica da autarquia e de melhorar os editais e projetos básicos.

Atualmente, a Administração utiliza a audiência pública para viabilizar a obtenção de informações externas para aprimoramento das contratações. Lúcia Valle Figueiredo (2007) afirma:

> Na Lei 8.666/93, lei que disciplina as licitações e contratos, vemos vários dispositivos consignadores da participação popular. [...] Posteriormente, várias leis trouxeram a obrigatoriedade da audiência pública como parte obrigatória do procedimento. Citem-se as Leis do Processo Administrativo (Federal e Paulista, respectivamente de nº 9.784/99, arts. 32 e 34 e nº 10.177/98, arts 29 e 31), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, art. 9º). E, recentemente, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, artigo 2º, XIII). Além dessas podem se enumerar as Leis de Telecomunicações e de Energia Elétrica.

Para o TCU (2010), o objetivo da audiência pública é possibilitar a participação da sociedade com sugestões e críticas à licitação que está sendo preparada e, por conseguinte, oportunizar a Administração ao aprimoramento do projeto ou do edital:

> Deve a audiência pública proporcionar:
> • aos cidadãos que comparecerem ao evento, interessados ou não no objeto a ser licitado: acesso a todas as informações pertinentes ao procedimento e oportunidade de se manifestarem, até com sugestões sobre a conveniência da licitação;
> • ao agente público responsável pela licitação: obtenção de informações relativas ao procedimento. Exemplo: complexidade do objeto a ser licitado, condições de mercado, especificações e prazos. (TCU, 2010, p. 146).

Para Figueiredo (2007):

> Os participantes da audiência devem ter ampla liberdade de se manifestar e tentar demonstrar se a técnica é boa ou não, porque sim e/ou porque não, ou se haveria a viabilidade de ser feita ou melhor executada em outra técnica. A Administração deverá, então, demonstrar quais os motivos que levaram a sua decisão, à escolha feita, declarando expressamente sua motivação para a escolha.

Segundo Meireles (1999, p.111), as discussões em audiência "não obrigam a Administração, mas esta deve estar aberta às sugestões ali feitas, inclusive para melhoria do projeto ou aprimoramento do edital. A democracia participativa faz parte, hoje, dos princípios

constitucionais brasileiros". Para o autor, isto segue a "tendência do Estado moderno de aumentar a participação da cidadania nos negócios públicos". (MEIRELES, 1999, p.111)

Conforme Rosa (2011, p. 53), há casos em que a audiência pública é obrigatória na fase interna do certame, antes da publicação definitiva do instrumento convocatório (no caso de uma licitação ou de licitações sucessivas ou simultâneas com valor estimado acima de R$ 150.000.000,00, (cento e cinquenta milhões de reais), porém também pode ocorrer por conveniência da Administração. Nos dois casos o fim deve ser o mesmo, aprimorar os projetos básicos e editais.

A Consulta Pública e Audiência Pública nº 30/2014[67], realizada em fevereiro de 2015, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás natural e Biocombustíveis – ANP, teve "como principal objetivo obter subsídios e informações adicionais sobre o pré-edital e a minuta do contrato da 1ª Licitação para Transporte de Gás Natural". A exemplo da ANP, para subsidiar a elaboração do projeto básico e editais da contratação de alguns serviços especializados da área finalística do IPHAN e evitar problemas nas fases seguintes (as licitações fracassadas e desertas), a autarquia pode implementar a audiência pública por conveniência.

A realização de uma reunião pública para discutir os termos de um projeto básico e edital elaborados sem que o agente público responsável tivesse acesso às informações atualizadas sobre o mercado de serviços, porque sua consulta de preços falhou, provavelmente pode contribuir para o aprimoramento dos documentos e para a lisura do procedimento licitatório.

Se a natureza do serviço prejudica a cotação de preços (como as obras de restauro) ou se na pesquisa de mercado nem mesmo se identificou o mínimo de três possíveis fornecedores, a Administração não poderá interagir com o mercado fornecedor ao qual a licitação se destina e, por conseguinte, perde a chance de aprimorar os seus projetos básicos e editais, adequando-os à realidade do mercado. Porém, supondo que o IPHAN se coloque aberto à participação popular, abriria a possibilidade da troca de conhecimento e a análise crítica das condições em foco e recupera o momento de obter informações do mercado profissional que o ajude a melhorar os documentos base das contratações.

Com isso, garante, não somente a realização com sucesso do processo licitatório, sempre que este for imprescindível, mas também a eficácia da contratação e da preservação, em conformidade com os interesses dos detentores.

---

[67] Diário Oficial da União nº 2, de 5 de janeiro de 2005, seção 3, p. 77; ANP – consulta pública e audiência pública. Disponível em: <http://www.brasil-rounds.gov.br/round_TGas1/portugues_TGas1/audiencia.asp>.

3.2. A influência da revisão do projeto básico na Superintendência do IPHAN no Piauí

O Manual de Procedimentos – Macroprocesso 19 Gerir Aquisição de Bens e Serviços do IPHAN (2016) apresenta o fluxo do procedimento licitatório por modalidade. No pregão eletrônico (tanto o tradicional eletrônico ou presencial quanto o de registro de preços), na tomada de preços (TP) e na concorrência não há a descrição do procedimento em caso de licitações desertas e fracassadas. Nos fluxos de atividades na TP e na concorrência consta a revisão dos anexos do edital (projeto básico, termo de referência, contrato, etc.) apenas na ocasião de impugnação ao ato convocatório, que pressupõe a presença de interessados na licitação. (MANUAL DE PROCEDIMENTOS, 2016, p. 72-80, 85-95)

Já no caso do Convite, o Manual prevê a revisão do edital nas duas tentativas frustradas, no caso de licitações fracassadas, para "verificar se é possível a ampliação de interessados". Mas se for a licitação deserta, a orientação é repetir uma vez e, se tiver o mesmo resultado, contratar por dispensa. (MANUAL DE PROCEDIMENTOS, 2016, p. 81 e 82).

Na eventualidade das contratações por dispensa e inexigibilidade também está prenunciada no Manual a revisão do respectivo projeto básico e, até mesmo, a reavaliação da necessidade da contratação. Segundo consta, se o fornecedor escolhido não estiver habilitado e não houver vencedor remanescente para a contratação, deve-se decidir por uma nova especificação, pela realização de uma nova pesquisa de mercado, ou pela desistência da compra. (MANUAL DE PROCEDIMENTOS, 2016, p. 35). Isto é, a orientação é que se faça uma revisão global da contratação.

Acredita-se que esse procedimento de revisão global da contratação também deveria ser indicado no Manual para os casos de licitações desertas e fracassadas em qualquer modalidade. Afinal, quando a Administração desencadeia uma licitação, independente da modalidade, em que cumpriu todo o rito obrigatório e o recomendado, mas não resulta em contratação porque não compareceu nenhum licitante ou os que apareceram não estavam completamente habilitados, é possível que algo esteja inadequado e mereça reparo.

Em algumas oportunidades, a equipe técnica do IPHAN-PI considerou importante o aprimoramento do projeto básico de contratação de serviços, pois, inicialmente, nenhuma empresa demonstrou interesse na participação**.** Isso repercutiu na retificação do edital, criando-se oportunidade para que houvesse interessados no certame. Passa-se a elencar os exemplos.

Na contratação de serviços especializados de arquitetura para a elaboração de projetos relativos à restauração das Igrejas Nossa Senhora da Graça e Nossa Senhora do Rosário e da Capela Nossa Senhora do Montserrat, em Parnaíba/PI (contratação de projetos de restauro), após o certame ter sido declarado pela comissão como deserto, houve a determinação da gestão do IPHAN-PI para a "revisão do Projeto Básico, com vistas a sanear falhas e promover nova licitação" (PROCESSO Nº 01402.000.843/2014-50, fl. 539).

Outro caso, partiu da área técnica a identificação da necessidade de adoção de nova metodologia de cálculo para a obtenção de um valor de referência mais compatível com o mercado, no Processo nº 01402.000.843/2014-50, (fl. 540). Com base em um parâmetro já utilizado anteriormente em uma licitação similar por outra Superintendência Estadual do IPHAN[68]e recomendado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), alterou-se o valor orçado, previamente, para a contratação dos serviços. Na repetição da licitação, com o projeto básico alterado**,** compareceram três empresas.

No Processo nº 01402.000616/2012-62 (fls. 254 a 258), cujo objeto era a contratação de serviços técnicos profissionais de diagnóstico urbano ambiental nas orlas do Riacho do Mocha e do Riacho da Pouca Vergonha no Centro Histórico de Oeiras-PI. Após uma licitação Deserta, e a fim de "sanar eventuais distorções que tenham levado a este resultado", segundo despacho da divisão técnica, o objeto foi redimensionado e utilizou-se outra referência para o cálculo da estimativa de preços, que a aproximou do valor de mercado. O certame seguinte obteve êxito.

A contratação de serviços visando à elaboração de planos e projetos museológicos e museográficos para a Casa Grande Simplício Dias, em Parnaíba-PI, passou por uma "revisão completa e integral do projeto básico"[69] após duas licitações desertas. Inicialmente, essa contratação desencadeia no Processo nº 01402.000264/2014-15 destinada às "empresas de arquitetura, design e engenharia, especializadas na concepção de projetos relativos à museografia museologia e adaptação" do imóvel (fl.40), com um valor de referência encontrado por estimativa (fl.140). Não há anotações sobre empresas interessadas no projeto. Posteriormente, o IPHAN-PI admite a necessidade de alterações e abre o Processo nº 01402.001866/2014-81. Neste, o projeto básico passa a objetivar "a contratação de empresa especializada na concepção de projetos de museologia e museografia" (fl. 17), com definições mais claras e o valor de referência, também, é encontrado por estimativa (fl.20).

---

[68] Não há especificação da SR no processo.

[69] Memorando de abertura do Processo nº 01402.001866/2014-81, fl. 1, referente à contratação para elaboração de planos e projetos museológicos e museográficos para a Casa de Simplício Dias, em Parnaíba-PI.

Nota-se que o segundo texto de definição do objetivo da contratação parece ampliar a competição, que inicialmente estava restrita às empresas de arquitetura, design e engenharia e, por conseguinte, favorecer o surgimento de interessados na prestação dos serviços demandados pelo IPHAN-PI, conforme despacho do presidente da Comissão de Licitação, à fl. 787 do Processo nº 01402.001866/2014-81**.**

No que tange a relevância da utilização da fase de pesquisa de mercado como ferramenta informativa para readequação dos projetos básicos das contratações, visando a afastar o risco de insucesso das licitações, ressalte-se que, nos três processos mencionados até agora (tanto o da elaboração de projetos de restauro, quanto os de elaboração de projetos de museologia e museografia - o original e o alterado), não há juntada de consulta aos fornecedores dos serviços, tendo sido elaboradas estimativas de preços. (PROCESSO Nº 01402.000.843/2014-50, à fl. 540; PROCESSO Nº 01402.000264/2014-15, fl. 140; PROCESSO Nº 01402.001866/2014-81, fl. 249). Para a elaboração das estimativas de preços o servidor público apenas acessa tabelas e dados disponíveis por entidades constituídas para tal finalidade. Isso pode afastar a oportunidade de se perceber tanto a impossibilidade de atendimento da demanda da autarquia pelo mercado, quanto a necessidade de fazer alterações nas especificações que provocavam o desinteresse das empresas ou restringem a competição.

É provável que, a partir dos resultados das consultas aos fornecedores dos serviços, a Administração pudesse ter obtido informações precocemente sobre a necessidade de adequação dos projetos básicos. No caso da licitação do projeto de restauro (primeiro exemplo), a equipe técnica poderia saber previamente que o valor identificado por ela na primeira estimativa de preços não estava atrativo para as empresas, pois não condizia com a prática do comércio. No caso da licitação de elaboração de projetos de museologia e museografia (segundo exemplo), poderia perceber desde o início que o mercado fornecedor dos serviços demandados era maior do que o informado no projeto básico original.

Em outro exemplo, no Processo nº 01402.000235/2009-88, não constam informações sobre a realização de pesquisa de mercado, ou de qualquer outro procedimento de consulta ao comércio. A contratação dos serviços de engenharia para a elaboração de projetos executivos de segurança eletrônica, sonorização interna e de instalações de prevenção contra incêndio e pânico em igrejas em Oeiras, Piracuruca e Teresina-PI e em um museu em Oeiras-PI foi licitada em duas modalidades diferentes e nas duas foi deserta (fl. 146 e 323).

Após o primeiro certame vazio na modalidade Convite, por orientação da Auditoria Interna do IPHAN (fls. 187-193), o projeto básico foi retificado para reconhecer que os serviços contratados eram comuns e a modalidade apropriada era Pregão Eletrônico (fl. 195). A licitação

foi publicada novamente, mas também não compareceu nenhum fornecedor. O intrigante é que, conforme extrato do comprasnet.gov.br (fls. 145 e 322), nove empresas retiraram o edital do Convite para consulta e, posteriormente, no Pregão, outras dez, mas nenhuma compareceu ao chamado nas datas marcadas para os certames. Não consta no referido processo nenhum registro do que pudesse justificar o desinteresse do mercado nesta contratação.

Acredita-se que, com um controle melhor sobre os procedimentos processuais, a Administração poderia optar por interagir com os profissionais do ramo da contratação e, assim, conseguisse as respostas para o desinteresse dos profissionais pela prestação do serviço, no que tange ao IPHAN-PI, neste trabalho, com isso teria a oportunidade de compatibilizar o projeto básico de forma a viabilizar a contratação.

No Processo nº 01402.000404/2012-85, de contratação de serviços de levantamento fotográfico paramétrico dos Conjuntos Históricos e Paisagísticos de Oeiras e Piracuruca-PI, constata-se a ação do IPHAN-PI no sentido da argumentação central: justificou-se a revisão do projeto básico "com vistas a torná-lo mais interessante e compatível com o mercado" (fl. 351). Inicialmente a "equipe mínima" exigida era de um fotógrafo profissional, um arquiteto e urbanista, um assistente de campo, um de edição e um cadista (fl. 321). A licitação fracassou duas vezes: a primeira somente um fornecedor compareceu ao Convite, que exige no mínimo três; e a segunda foi caracterizada como deserta.

Para conseguir contratar os referidos serviços de levantamento fotográfico, a estratégia da Administração foi excluir a exigência do arquiteto e urbanista e do assistente cadista na "equipe mínima" (fl.363), "para torná-lo compatível com o ramo de trabalho pertinente [...] sem prejuízo para a qualidade técnica pretendida" (fl.410). Após a publicação do edital com as retificações, consta que quinze empresas retiraram o edital no comprasnet.gov.br para consulta (fl. 549) e três compareceram ao certame, que finalizou com a contratação (fl. 631).

Ressalte-se que, no primeiro procedimento licitatório foram produzidos 27 ofícios com solicitações de cotação de preços a diversas empresas (fl. 182)**;** três orçamentos apresentados (fl. 182 e 407)**;** e, por fim, somente a presença de uma concorrente em dois certames qualificados como fracassados (fl. 241 e 314). Estes dados podem ser entendidos como sinais que o mercado transmite à Administração de que o edital da sua licitação não está atrativo.

Rever a metodologia de cálculo na estimativa de preços, excluir as exigências desnecessárias, detalhar as especificações, melhorar o texto dos documentos, redimensionar ou alterar o plano de execução dos serviços são as variáveis do aprimoramento dos projetos básicos

e editais realizadas pelos agentes públicos, vivenciadas corriqueiramente na construção dos processos licitatórios do IPHAN-PI. Eventualmente, são realizados ajustes nos projetos básicos de acordo como se percebe que irá funcionar melhora licitação e, futuramente, a contratação, a partir de informações obtidas do mercado fornecedor, sem deixar registros nos processos, muitas vezes. Quando provocados com as dúvidas que as empresas encaminham sobre o projeto básico, os técnicos têm a oportunidade de aperfeiçoarem o texto do documento ou incrementarem detalhes, com mais informações sobre o projeto, acreditando assim, que outros fornecedores poderão ter as mesmas dúvidas na fase externa do procedimento, ou seja, após a publicação do edital.

Foi o que ocorreu no Processo nº 01402.000160/2010-79, referente à contratação dos serviços de pesquisa histórica sobre o Tambor de Crioula no leste da região dos Cocais, no Piauí. Após a consulta ao mercado, identificou-se que, da forma com o que foi pensado no início, o serviço custaria o dobro dos recursos orçamentários disponibilizados para aquela ação. Sendo assim, foi decidido redimensionar o projeto básico, através da redução do espaço geográfico coberto pela pesquisa e da formação de uma nova rota de pesquisa de campo, sem prejuízo para os resultados que o IPHAN-PI pretendia alcançar. Considerou-se essa a solução, mais viável, para "reduzir os custos do processo, tornando o projeto mais atraente para a participação das empresas no certame licitatório" (PROCESSO Nº 01402.000160/2010-79, fl. 41).

A questão relativa à ampliação do número de interessados e participantes dos certames do IPHAN-PI, passa pela a justa definição das exigências de capacitação técnica.

No processo de contratação de elaboração dos projetos museológicos e museográficos foi previsto no edital que a empresa comprovasse a "realização de outras pesquisas, levantamentos e concepção de projetos museológicos e museográficos, inclusive de comunicação visual e sinalização" (Processo nº 01402.001866/2014-81, fls.364, 408 e 409). No entanto, não apresenta nenhuma motivação para essa exigência, tampouco algo que justifique por que a comprovação da experiência da equipe mínima não é suficiente para a execução plena do serviço, o que vai de encontro ao Acórdão nº 649/2006:

> Ao inserir, nos próximos editais de licitação para contratação de quaisquer espécies de serviços, exigência de comprovação de capacidade técnica de que trata o art. 30 da Lei nº 8.666/1993, seja sob o aspecto técnico-profissional ou técnico-operacional, como requisito indispensável à habilitação das licitantes, consigne, expressa e publicamente, os motivos dessa exigência e demonstre, tecnicamente, que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objetos licitado, assegurando-se de que a exigência não implica restrição do caráter competitivo do certame. (FURTADO, 2009, P. 315).

Não se trata de reduzir as exigências técnicas, pois isso poderia prejudicar a segurança do bem cultural, conforme a orientação do TCU no Acórdão 1892/2007, que atenta para:

> [...] que o IPHAN utilize os mecanismos previstos na Lei 8.666/93 e nas normas de entidades como o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea), desde que compatíveis com a Constituição Federal e a própria Lei de Licitações, para garantir que a empresa selecionada seja capaz de executar o objeto sem comprometer a integridade histórica do bem e que o preço cobrado seja compatível com o de mercado. (PROCESSO Nº 01402.000235/2009-88, fl. 78). (Grifo nosso).

Para que isso aconteça deve-se evitar itens que possam comprometer os resultados das licitações, uma vez que a demora na contratação, devido às repetições de sucessivas licitações sem interessados, pode, também, ser prejudicial para o bem cultural.

> São inválidas, primeiramente, as condições não necessárias. Isso se passa naqueles casos de exigências que ultrapassam os requisitos mínimos exigíveis dos interessados em formular uma proposta. Caracteriza-se excesso, provocando a exclusão de pessoas que poderiam executar satisfatoriamente o objeto licitado. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 303). (Grifo nosso).

> Há que se tomar o devido cuidado quando da indicação dos documentos que deverão ser apresentados na fase habilitatória. Qualquer exigência descabida levará à licitação fracassada, direcionada ou deserta. São inúmeros os acórdãos do TCU julgando ilegais tais procedimentos e aplicando, por conseguinte, penalidades aos gestores. (SANTANA, CAMARÃO E CHRISPIM, 2015, p. 50). (Grifo nosso).

A justificativa apresentada pela Administração, com relação à comprovação de experiência da empresa, para a execução de serviços especializados, precisa ser observada. Uma empresa que nunca prestou, o serviço ora demandado pelo IPHAN, mas possui uma equipe que se enquadra perfeitamente na capacidade técnica exigida pela autarquia para a execução do serviço, poderia executar, satisfatoriamente, o objeto licitado. Além disso, deve-se questionar se o fato da empresa já ter realizado serviço similar efetivamente importa para a formulação das propostas e para o bom desempenho do contrato, uma vez que a execução depende da equipe constituída, que pode mudar várias vezes durante a existência da empresa.

A implementação de grupos de discussão sobre as exigências técnicas necessárias para o pleno desempenho dos serviços frequentemente demandados pelo IPHAN pode trazer a padronização e o aprimoramento dos projetos básicos da autarquia.

Ressalte-se que, nos exemplos anteriores, das contratações do serviço de elaboração de projetos de museologia e museografia e do serviço de pesquisa histórica (Processo nº 01402.001866/2014-81 e Processo nº 01402.000160/2010-79, respectivamente), importantes

readequações dos objetos possibilitaram o surgimento de fornecedores interessados nas licitações, mas não foram suficientes para evitar outros certames desertos e fracassados. Isso evidencia que, quando a licitação não tem êxito, a revisão do processo licitatório é mais complexa do que a Administração tem considerado.

Em conformidade com os autores estudados no Capítulo 2, além da definição mais precisa do objeto, do perfil dos fornecedores e do orçamento da contratação, as revisões e adequações ao projeto básico e edital devem passar, também, por todos os parâmetros e exigências contidas no documento, inclusive pela verificação do excesso de burocratização do procedimento ou da falta da disponibilização de anexos e planilhas necessárias às formulações das propostas, sempre visando a ampliação da competitividade. Ou seja, outras etapas na fase interna também importam para o resultado final.

3.3. A influência da revisão de outros procedimentos da fase interna

O processo de contratação do serviço de pesquisa histórica[70], citado anteriormente, demonstra que outros aspectos podem influenciar no resultado deserto de uma licitação.

O primeiro deles foi a mudança na modalidade da licitação de Pregão Eletrônico para Tomada de Preços por orientação da procuradoria federal. O IPHAN-PI alegou que, no ano anterior, já havia realizado a contratação da primeira etapa da pesquisa histórica do tambor de crioula através de pregão eletrônico, com o entendimento de que se tratava de serviços comuns, cuja metodologia é predefinida. Por outro lado, a PROFER afirmou que o serviço era complexo e exigiria determinadas qualificações acadêmicas[71]. (PROCESSO Nº 01402.000160/2010-79, fl. 134). Nota-se que há divergência de entendimento da área técnica do IPHAN-PI e da PROFER sobre a definição do trabalho de pesquisa histórica ser um serviço comum ou especializado, mas não há aprofundamento das discussões a esse respeito registrado no processo.

O segundo ponto foi a publicação em jornal de grande circulação do extrato do

[70]Processo nº 01402.000160/2010-79.

[71]A licitante deveria comprovar a graduação ou pós-graduação em História, Ciências Sociais ou Antropologia dos pesquisadores e a experiência em pesquisas ou título de mestre ou doutor nas áreas afins do coordenador da pesquisa. (PROCESSO Nº 01402.000160/2010-79).

edital da referida contratação dos serviços de pesquisa histórica sobre o Tambor de Crioula no leste da região dos Cocais, no Piauí, ter ocorrido apenas um dia antes da realização do certame. (PROCESSO Nº 01402.000160/2010-79, fl. 288).

Segundo Furtado (2009, p. 230), em conformidade com a Lei de Licitações:

> A divulgação do edital obedecerá ao disposto no art. 21 que determina que "os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: [...] III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição". (Grifo nosso).

Para Soares (2011) "a legitimidade da licitação está sujeita à ampla divulgação de sua existência, realizada em prazo que assegure a participação daqueles que porventura vierem a se interessar. As falhas na divulgação do edital constituem uma limitação à participação dos interessados". Sendo assim, a publicação em jornal de grande circulação no estado do Piauí apenas um dia antes do certame pode não ter tido o efeito desejável de ampliar a competitividade e contribui para o resultado deserto da licitação.

No aspecto da publicidade, tendo em vista que as licitações sem êxito do IPHAN-PI ocorrem em mais metade dos certames entre os anos de 2009 a 2015, considera-se oportuno que se passe a considerar a divulgação dos editais por outras vias:

> Além da publicação por jornais, é facultado à Administração valer-se de outros meios de comunicação social (inclusive por via de rádio e televisão). Poderão ser comunicados os sindicatos, federações e outras entidades de classe. A Lei não impõe formalidades nesse ponto, exigindo que a Administração atinja determinado resultado (ampliação da competição). Cabe à Administração deliberar sobre o meio de atingi-lo. Mas a divulgação por outras vias, por mais ampla e eficiente que possa ser, não dispensa a publicação na imprensa oficial. (JUSTEN FILHO, 2005, P. 189).

Na sequência, nesse mesmo processo de contratação de serviços de pesquisa histórica (PROCESSO Nº 01402.000160/2010-79, fl. 335), consta que após a segunda licitação deserta, houve novamente a repetição do certame. Nesta repetição, conforme Relatório de Análise da Documentação elaborado pela comissão de licitação do IPHAN-PI (fl.335), compareceu uma única concorrente, mas não comprovou a capacidade técnica exigida no edital, por isso a empresa foi considerada inabilitada, e o certame, fracassado.

A Administração optou por não fixar o prazo de oito dias para o licitante apresentar nova documentação "escoimada das causas da sua inabilitação", em conformidade com o art.

48, §3º, da Lei nº 8.666/93 e Furtado (2009, p. 250), por conseguinte precisou repetir pela terceira vez a licitação.

Decisão igual ocorreu na quarta tentativa de contratação de empresa especializada de serviços de museografia e museologia, no Processo nº 01402.001866/2014-81 (fl.735). Após três certames desertos um único fornecedor interessado na prestação do serviço ao IPHAN compareceu à reunião de recebimento das propostas com a documentação incompleta. A licitação foi declarada fracassada sem que a Administração utilizasse a faculdade de fixar o prazo de oito dias para a concorrente reapresentar novas propostas. Ainda houve mais uma repetição de licitação no mesmo processo antes da autarquia conseguir contratar.

Segundo Furtado (2009, p. 345), a Decisão nº 907/2001 do TCU "permite ampla reformulação das propostas, até mesmo quanto ao preço, não estando as novas propostas vinculadas às anteriores". Se é assim, entre oportunizar ao licitante que apresente nova documentação em oito dias ou repetir a licitação, não parece menos oneroso e mais ágil a primeira alternativa?

Acredita-se que, quando a Administração escolhe fixar o prazo legal, abre-se uma possibilidade de que a licitação finalize com sucesso, aumentam-se as chances de a contratação ocorrer naquele mesmo certame. O procedimento indicado foi conduzido no Processo nº 01402.000256/2010-37, referente à contratação de serviços de conservação de sítios arqueológicos, no Parque Nacional Serra da Capivara e entorno: o único licitante presente no certame não apresentou a documentação completa e lhe foi dado o prazo de oito dias para reapresentar a documentação suficiente para a habilitação (fl. 356). Com isso, conforme relatório final da comissão de licitação (fl.389), a empresa reapresentou a documentação atendendo todas as exigências contidas no edital, com o preço em consonância com o valor de referência, e foi considerada vencedora do certame.

> Nesse contexto, a fim de que a realização de licitação fracassada possa autorizar a contratação sem licitação, é necessário que após a inabilitação ou desclassificação de todos os licitantes, a Administração tenha oferecido aos licitantes excluídos nova chance de apresentarem novas propostas, e nenhum dos licitantes tenha-se interessado em fazê-lo. (FURTADO, 2009, p. 83).

A contratação dos serviços de conservação dos sítios arqueológicos ocorreu sem precisar repetir a licitação, ao contrário da pesquisa histórica, na qual optou-se por registrar a licitação fracassada e tentar de novo posteriormente.

Em outro processo mencionado anteriormente, o da contratação de empresa especializada na concepção de projetos de museologia e museografia do Processo nº 01402.001866/2014-81, no qual a revisão do projeto básico da contratação não foi suficiente

para garantir o êxito na repetição da licitação, levanta-se a hipótese de que o cadastro do serviço a ser licitado pelo IPHAN também possa influenciar na quantidade de interessados nos certames da autarquia.

Um dos procedimentos obrigatórios em qualquer processo licitatório na administração pública federal é o cadastro da licitação no comprasgovernamentais.gov.br e envio da matéria para a publicação no Diário Oficial da União. Um dos passos para o cadastro da licitação é "incluir item", no qual o servidor seleciona apenas um código de item ou busca por palavra-chave, até identificar o tipo de serviço que será licitado. (MPOG/SLTI/DLSG, p.20). Do outro lado, o fornecedor também se cadastra no mesmo sistema, selecionando entre os mesmos códigos os itens de serviços com os quais ele trabalha. Dessa forma, ele constrói sua "linha de fornecimento" e somente receberá os avisos de licitações relacionados a ela. (MPOG/SLTI/DLSG/SICAFWEB, p. 24).

O aviso de licitação cadastrado vai para a publicação no DOU e é automaticamente encaminhado para todos os profissionais e empresas que informaram a prestação de serviços naquela linha de fornecimento. Por isto, presume-se que a forma com que se registra a licitação no comprasnet.gov.br possa fazer diferença na quantidade de empresas que terão conhecimento da licitação através do sistema do governo.

No caso do Processo em tela[72], o cadastro do serviço a ser licitado pelo IPHAN-PI considerou o código "00001522-9 Museologia/Museólogo – Serviços de Preservação e Relacionados com Museus" (Processo nº 01402.001866/2014-81, fls. 543 e 544). Na descrição do serviço nesse código, o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) indica o serviço como: "supervisão de restauração de obras de arte, pesquisa histórica, artística, cultural, administração de museus e demais instituições culturais; elaboração de projetos culturais; elaboração da documentação de bens culturais; identificação de peça de valor artístico, histórico cultural e demais atividades correlatas[73]". Presume-se que aviso da licitação tenha sido enviado apenas aos fornecedores que admitem a realização dos serviços conforme descritos no detalhamento acima.

Não haveria ressalvas se o projeto básico da referida contratação não tivesse sido retificado visando ampliar a competitividade. Conforme consta nos autos do processo licitatório, após a alteração que excluiu as restrições da participação no certame, provavelmente

[72] Processo nº 01402.001866/2014-81, da contratação de empresa especializada na concepção de projetos de museologia e museografia.
[73] Conteúdo retirado a partir do espaço "Consulta serviço", no Sistema Serpro, SIASG, CATSER, CADSERVICO, CONSERVICO, ambiente produção com senha privativa de servidor, em fevereiro/2017.

a contratação poderia ser realizada por qualquer tipo de empresa, que constituísse a equipe mínima exigida pelo IPHAN-PI, com um museólogo, um arquiteto, um designer, um designer gráfico e um pesquisador historiador, e a equipe complementar, com um engenheiro e um produtor audiovisual e multimídia. (Processo nº 01402.001866/2014-81, fl. 409-411). Sendo assim, é evidente que as empresas que trabalham, prioritariamente, com pesquisas históricas ou de serviços de arquitetura[74], por exemplo, que não cogitaram incluir o "fornecimento de serviços de museologia/museólogo", no seu cadastro, no SIASG, não receberam o aviso da licitação.

Acredita-se que, dependendo da forma com que é cadastrada a licitação, a tentativa de ampliar a competitividade nos editais pode ser frustrada pelas limitações do catálogo de serviços do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Segundo Santana, Camarão e Chrispim (2015, p. 54):

> É equivocado pensar que esse catálogo contenha uma lista taxativa de itens e que não possa a descrição ser criticada ou adaptada à necessidade do demandante. Esse tipo de sistema deve admitir, como admite o SIASG, a solicitação de criação de novos itens que melhor possam se adequar à necessidade revelada quando da demanda.

Como o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) admite sugestões de alterações e acréscimos de conteúdo nos códigos de serviços cadastrados, seria oportuno para o IPHAN definir a padronização de alguns serviços comuns a todas as Superintendências Estaduais e solicitar a inclusão no SIASG de códigos com conteúdo adaptado às suas demandas, possibilitando o encaminhamento de aviso, a um maior número de fornecedores. Enquanto isso, pode-se observar outros códigos abrangentes tais como "00001697-7 – Estudos e projetos de viabilidade técnico – econômica" e "83990 – Todos os outros serviços de negócios técnicos e profissionais/ avaliação/ pesquisa"[75].

Há ainda outro fator, provavelmente, também, influenciador do desinteresse do mercado fornecedor nas licitações do IPHAN-PI, percebido nos processos de contratações analisados. A imprecisão do edital e a indisponibilidade de um anexo essencial para a célere formulação das propostas de preços pelos concorrentes podem vir a influenciar no insucesso de uma licitação do tipo Convite. Em se tratando da modalidade Convite, na qual o certame ocorre cinco dias após a publicação do edital e são necessários três licitantes habilitados para validar

[74] No edital desta contratação, consta o procedimento para a comprovação da capacidade técnica das empresas vinculadas ao CAU, o que demonstra que o IPHAN-PI considerava a eventual participação de firmas de arquitetura (Processo nº 01402.001866/2014-81, fl. 409).

[75] Conteúdo retirado a partir do link "consulta serviço", no Sistema Serpro, SIASG, CATSER, CADSERVICO, CONSERVICO, ambiente produção com senha privativa de servidor, em fevereiro/2017.

a sessão, é possível reconhecer aquela imprecisão (indicada acima) do ato convocatório, e a falta do anexo que facilita a elaboração dos orçamentos, que podem prejudicar a formulação das propostas de preços dos concorrentes a tempo de participarem do certame.

> Mesmo quando não haja desvio ético na conduta dos agentes administrativos, a ausência de disponibilidade de documentos evidencia descumprimento a deveres administrativos. [...] Haverá, em tais situações, grande probabilidade de a licitação produzir disputas, controvérsias e incidentes sem fim. Uma licitação que começa assim acabará, provavelmente, mal. (JUSTEN FILHO, 2005, pp. 191 e 193).

Isso fica evidente na primeira licitação fracassada no Processo nº 01402.000189/2009-17 (fl. 318), referente à contratação para a elaboração de projetos executivos de intervenção, para a conservação e a restauração da Casa de Fazenda Olho d'água dos negros, em Esperantina-PI. Neste processo, consta um e-mail enviado à Comissão Permanente de Licitação do IPHAN-PI, no qual uma empresa afirma que o "edital deixa dúvidas" quanto à necessidade de incluir no orçamento um levantamento topográfico na fazenda e alerta para a ausência do anexo Modelo de Planilha de Preços no edital publicado. (fl. 316). Nos autos há cotação de preços de quatro empresas, além de uma estimativa com base nas tabelas do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e do Custo Unitário Básico da Construção Civil (CUB). (fl.79). No entanto, parece que a oportunidade de rastreamento das informações do mercado na fase da pesquisa de mercado não foi utilizada para identificação precoce dos trechos dúbios do edital do Convite, antes da sua publicação. No primeiro Convite somente compareceu um licitante; na sua repetição, dois. A contratação foi realizada.

Por tudo isso, acredita-se que há outros atos e decisões igualmente determinantes para os insucessos das concorrências que não têm a ver com a elaboração dos projetos básicos e editais, e que merecem aprofundamento, tais como os que foram apresentados aqui: falhas nos cadastros e na publicidade dos atos convocatórios, como também, nas reuniões de recebimento das propostas; o pouco tempo disponível para as empresas elaborarem as propostas de preços em planilhas detalhadas ou conseguirem reunir toda a documentação exigida até a data do certame; e a não disponibilização do prazo de oito dias para reapresentação de propostas.

Com base na pesquisa realizada para o presente trabalho, verificou-se que o aprimoramento dos documentos-base diminui, em muito, os riscos de insucesso das contratações. É um dos passos para evitar as licitações desertas e fracassadas. No entanto, outros procedimentos realizados na fase interna do procedimento, também, podem ser determinantes para o resultado do certame. Por isto, a revisão necessária quando uma licitação não logra êxito,

deve alcançar toda a fase interna. A tarefa é bastante minuciosa e, portanto, requer mais atenção e o controle da Administração sobre cada etapa do procedimento licitatório.

Além das citadas anteriormente, que influenciam na atração de fornecedores interessados, faz-se registro, também, de uma decisão relacionada às licitações encontradas em processos licitatórios do IPHAN-PI: a de realização de tomada de preços ao invés da modalidade convite para possibilitar a contratação se somente um participante comparecesse ao certame.

Em alguns processos[76] de licitação do IPHAN-PI, a Administração optou por realizar certames na modalidade tomada de preços quando, pelo valor de referência abaixo de R$ 80.000,00, a modalidade indicada é menos complexa, que é a do convite. O procedimento está em conformidade com a Lei de Licitações, segundo Duarte (2004, p. 43), pois, depois de identificar o valor de referência da contratação:

> A Administração poderá escolher, como mais segurança, a modalidade de licitação que, em tese, se adequaria ao valor do objeto a ser licitado. [...] Nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.

Segundo Mello (2005, p. 526-527), no Convite somente participam do certame aqueles convocados pela Administração, em número mínimo de três, bem como os que possuem a linha de fornecimento correlata ao objeto contratado e solicitaram a convocação até 24 horas antes. Já na tomada de preços, a exigência é do registro cadastral, comprovando o preenchimento dos requisitos para o fornecimento dos serviços, para qualquer um que se apresente à comissão de licitação em até três dias antes da data do recebimento das propostas. Além disso, na TP exige-se a publicação do extrato da licitação em jornal de grande circulação local.

O procedimento da contratação através da modalidade Convite, apesar de mais simples, traz consigo "o problema do número mínimo", segundo Justen Filho (2009, p. 200). Para o autor, na modalidade Convite "o problema não seria de dirigir o convite para três licitantes, mas de ser por eles atendidos". (JUSTEN FILHO, 2009, p.200). Explica ainda que: "a definição da modalidade de licitação não deve fazer-se apenas em função do valor da contratação. Também deverá tomar-se em vista a complexidade do objeto da licitação". (Grifo nosso). (JUSTEN FILHO, 2009, p.201).

---

[76] Na contratação dos serviços de pesquisa histórica sobre o Tambor de Crioula no leste da região dos Cocais, no Piauí, o valor de referência era de R$ 65.000,00, e no serviço especializado de levantamento de informações relativas a tipologia edilícia, gabarito, estado de conservação/preservação, materiais construtivos e caracterização morfológica dos imóveis e do espaço urbano do sítio histórico de Oeiras-PI, o valor era R$ 36.922,10.

Outro aspecto a ser considerado na decisão da modalidade da licitação, segundo Furtado (2009, p. 182) e Duarte (2004, p. 44) é relacionado ao aumento dos gastos públicos para a realização da tomada de preços.

> Parece claro, no entanto, que a realização de licitação em modalidade mais complexa - e que maiores gastos impõe - deve ter justificado interesse, porque se a Administração comprometer o princípio da economicidade, sem razão, o gestor estará promovendo inadequadamente gastos maiores. Caberá, pois, ao responsável demonstrar a justificativa pela escolha do procedimento de maior complexidade. (ANTONIO ROQUE CITADINI, 1999 apud DUARTE, 2004, p. 44).

Em alguns certames de serviços muito específicos do IPHAN-PI que não têm êxito devido ao desinteresse do mercado, ou pelas dificuldades em reunir três interessados em uma mesma licitação, dever-se-ia confrontar os custos da realização de uma tomada de preços com os de um convite, que possivelmente precisará ser repetido. Na TP, o procedimento é mais demorado e tem maior custo, no entanto exige-se apenas um participante habilitado para atribuir validade ao certame. Já no convite, o processo é mais rápido e tem menor custo, mas é necessária a presença de três licitantes para validá-lo, que, no caso do IPHAN-PI, tem sido raro.

Visando, além da realização plena das ações de preservação do patrimônio cultural conforme planejamento inicial, a otimização do gasto público, seria indicado que o IPHAN-PI procedesse à definição da modalidade de licitação considerando os pontos apresentados anteriormente.

Porém, antes de discutir sobre a escolha da modalidade de licitação mais complexa para driblar o suposto desinteresse do mercado e efetivar a contratação com apenas um licitante, seria preciso se certificar que não estão ocorrendo falhas na escolha dos participantes do convite.

Nesta discussão, não se pode desconsiderar o que apresenta Jorge Ulisses Jacoby Fernandes apud Furtado (2009, p. 82) sobre o reconhecimento de desinteresse do mercado no convite:

> Em princípio, como na modalidade de convite, é a Administração quem escolhe os possíveis futuros licitantes não parece razoável que lhe seja permitido servir-se da possibilidade de "ausência de interesse" para contratar diretamente, quando na verdade convidou mal. (Grifo nosso)

Furtado (2009, p. 82) aponta o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas da União de exigir a repetição do certame no caso de "ausência de interessados" no convite, porque a justificativa pode estar mais ligada à ineficiência da Administração ao convocar os licitantes do que à eventualidade de não haver interesse do

mercado.

Por isso, seria preciso repensar o procedimento previsto para o convite no Manual do IPHAN (MANUAL DE PROCEDIMENTOS, 2016, p. 81 e 82), o qual orienta que, se a licitação for deserta, deve-se repetir uma vez e, se acontecer de novo, contratar por dispensa, pois parece ir ao encontro do que recomenda o Tribunal de Contas. O passo admitido seria a revisão da lista de convocados para o certame.

Em relação ao lapso na definição da modalidade de licitação, a ausência de concorrentes interessados poderia estar ligada também à grande especialização exigida nos critérios de aceitabilidade das propostas. A falha no projeto básico, neste caso, teria origem desde o estabelecimento do tipo de serviço: "técnico profissional", quando deveria ser "técnico profissional especializado". Segundo Furtado (2009), o primeiro requer uma determinada especialização e o segundo requer o notório saber, este pressupõe a inexigibilidade da licitação.

É possível perceber que a abertura de concorrência pública para a contratação de um profissional com experiência e saber especiais afasta a contratação ideal para o Instituto, causa demora no certame ou pode ensejar suspeitas de direcionamento do resultado. O estabelecimento da demanda de serviços de notório saber e, por conseguinte, da inexigibilidade da licitação sem que o serviço seja classificado como tal, também não pode ser admitido, em conformidade com a Lei nº 8.666/93.

Por fim, no IPHAN-PI, as revisões nos documentos base das contratações possibilitaram o aprimoramento dos documentos, a partir de informações obtidas junto ao mercado fornecedor, em alguns casos. Se isso puder ser considerado como sinalizador de eficácia, seria indicada a inclusão de procedimentos no Manual do IPHAN: a apropriação de informações sobre a contratação na pesquisa de mercado; a revisão global do processo no caso de licitações sem êxito, em todas as modalidades de licitação; a participação social; e a revisão da lista de convocados para o certame, em substituição ao procedimento que autoriza a contratação direta, no caso de dois convites desertos.

3.4. Os limites da atuação

Existem limites para a atuação dos servidores na efetivação do diálogo com o mercado profissional: a observância dos princípios da Administração Pública, a noção jurídica da Administração Pública Dialógica e do controle gerencial da atuação do agente público.

Os princípios da Administração Pública devem ser observados precipuamente no diálogo com o mercado fornecedor. Segundo Mello (2010, p. 95), Freire (2002, p. 22) e Seresuela (2002), os princípios positivados de forma expressa[77] no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, são os da legalidade, da publicidade, da eficiência, da impessoalidade e da moralidade, elencados a seguir, conforme entendimento de autores consagrados.

Princípio da Legalidade:

> É a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, *de* conseguinte, a atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei. [...] significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. [...] O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário. (MELLO, 2010, p. 100).

Princípio da Publicidade:

> Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, [...] ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. (MELLO, 2010, p. 114).

Princípio da Eficiência:

> Impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar, não bastando que as atividades sejam desempenhadas apenas com legalidade, mas exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades dos administrados. (FREIRE, 2002, p. 25).

Princípio da impessoalidade

> A administração Pública deve agir de forma ‘impessoal’, sem se deixar levar por quaisquer espécies de subjetivismos, caprichos ou favoritismos de algum gênero. Essa regra visa coibir atos administrativos motivados por antipatias, simpatias, represália, nepotismos e favorecimentos diversos, muito comuns por exemplo em licitações e concursos público. Numa ótica democrática, esse princípio, fundado na ideia de justiça e de igualdade, implica ‘no direito a ser considerado igual’, ‘no direito a ser titular de igual respeito e consideração’, no direito a ser tratado igualmente pelos órgãos e entes administrativos. (PESSOA, 2013, p. 27).

Princípio da moralidade

[77]Segundo os mesmos autores, o artigo 37 da CF também traz outros princípios extraídos a partir do seus incisos e parágrafos, tais como o da licitação, o da prescritibilidade dos ilícitos administrativos e o da responsabilidade das pessoas jurídicas (inc. XXI e §§ 1.º a 6.º), além de outros princípios de forma implícita ou tácita, como é o caso do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o da finalidade, o da razoabilidade e proporcionalidade.

> Do administrador público deve-se exigir, para além do cumprimento de formalidades legais, um comportamento ético e exemplar na condução dos negócios públicos. (PESSOA, 2013, p. 27).

Segundo Ormerod (2012, p. 2 e 14), a Administração Pública Dialógica trata da "necessidade da atuação administrativa ser precedida de um verdadeiro e efetivo diálogo com todos aqueles que terão suas esferas de direitos atingidas por essa atuação". Uma das suas pretensões é possibilitar a intervenção do cidadão "de forma colaborativa, fornecendo informações, elementos para que a Administração possa melhor atuar".

A ideia da Administração Pública Dialógica alcança os administradores públicos e os respectivos administrados; e não há relação entre a Administração Pública e as empresas prestadoras de serviços. No entanto, utiliza-se a mesma noção jurídica para demonstrar a aplicabilidade prática do diálogo proposto nas audiências públicas em processos licitatórios, com a finalidade de obter informações sobre as possibilidades e tecnologias que o mercado oferece e de debater sobre o aprimoramento dos editais e projetos básicos ou sobre os custos dos serviços demandados pelo IPHAN. Assim, a Administração pode obter elementos para melhorar seu desempenho e otimizar o gasto público.

O controle gerencial do processo, para Barrocas (2001), inclui a verificação do atendimento das normas vigentes, dos princípios de Administração Pública, da responsabilidade e da ética dos agentes públicos.

Segundo Elizabeth Jelin (1996, p.16), a noção de cidadania fundamenta-se na definição legal de direitos e obrigações que a compõem. Quanto aos direitos, ela afirma que "o direito individual à liberdade de expressão é também o direito da coletividade de escutar distintas opiniões e posturas" (JELIN, 1996, p.17). Quanto às obrigações, afirma que "a cidadania inclui as responsabilidades e os deveres dos/das cidadãos/cidadãs" (JELIN, 1996, p.18), numa dimensão de compromisso cívico, sendo o indivíduo ativo no processo público, pertencendo a uma coletividade.

Ressalte-se que a responsabilidade tem diferentes sentidos. Conforme Shustz (1974, apud Jelin, 1996), há a "responsabilidade *pelo* que se fez" e "há a responsabilidade *perante* alguém" (em inglês, responsability e accountability, respectivamente). Esta última é análoga ao sentido de responsabilidade *prospectiva* de Heller, "que se refere às obrigações associadas a uma posição ou cargo, a uma obrigação formal de conhecimento público, diante da qual não se pode alegar ignorância" (HELLER, 1990, apud Jelin, 1996, p. 20). Por último, a autora frisa um sentido de responsabilidade do indivíduo perante sua própria consciência.

O diálogo deve ser a condição precípua para a eficácia das ações do IPHAN de

preservação de bens culturais, inclusive quando se tratar de contratações públicas. Neste último, a responsabilidade (*responsability*, *accountability e* perante sua própria consciência*)* dos servidores públicos em relação aos seus atos administrativos deve estar presente como condição *sine qua non* para garantir a eficácia da ação de preservação pretendida com esse diálogo.

> Nas novas democracias, surge a demanda social de que os funcionários públicos assumam esse tipo de responsabilidade. Não se trata de uma tarefa menor, considerando a tradição da arbitrariedade do poder, a força que têm os enclaves autoritários e as tentações da corrupção. (JELIN, 1996, p.120).

Para a segurança processual, não deve ser menosprezada a necessidade de reforçar a obrigação do servidor público de atuar com responsabilidade, a fim de afastar a possibilidade de corrupção oportunizada pelo contato direto com as empresas e com atores da comunidade interessada nesse diálogo.

A burocracia em licitações visa ao controle dos atos administrativos, mas se for inadequada pode favorecer atos antiéticos ou de corrupção. Segundo Taleb (2014, p.521), "quanto mais complexa a legislação, mais burocrática a rede e mais um regulador que conhece os meandros e as falhas se beneficiara com isso mais tarde, já que sua vantagem como regulador seria uma função convexa de seu conhecimento diferencial".

As exigências técnicas podem viciar, favorecer, induzir ou direcionar o resultado da licitação para uma empresa. Segundo Taleb (2014, p.521), "A questão é técnica, mas os ambientes complexos com não linearidades são mais fáceis de manipular do que os ambientes lineares com um pequeno número de variáveis. O mesmo se aplica à lacuna existente entre o legal e o ético". Observa-se, assim, que não é a relação dialógica que leva à corrupção, mas existem vários fatores entremeados na burocracia do processo.

Uma legislação de licitações complexa somada às regulamentações técnicas de atividades especializadas (tais como a arqueologia, diversos trabalhos de arquitetura e engenharia, entre outras) pode tornar subjetiva a decisão sobre os critérios utilizados para exigências técnicas das empresas e profissionais a serem contratados, pois varia de acordo com o entendimento sobre as normas – que nem sempre existem - e até mesmo com convicções pessoais de cada servidor da área técnica do IPHAN.

Assim, um ambiente tão especializado e ao mesmo tempo com regras não lineares para as contratações pode favorecer ao surgimento da corrupção. Entende-se que o ideal é restringir a existência de ambientes fáceis de se manipular e isso poderá ser possível ao se estabelecer padrões mínimos e máximos de exigências em termos de referências, reduzindo a margem de discricionariedade do servidor público quando se trata de contratações públicas.

Por isso, com ou sem a implementação do diálogo com o mercado profissional

como forma de aprimorar a construção dos documentos-base da contratação, é preciso reforçar aos gestores a necessidade do controle sistêmico sobre o processo e, aos demais agentes públicos envolvidos, a exigência de embasamento teórico-metodológico para a definição dos custos e da capacidade técnica mínima para a contração. Sem o referido embasamento, esse método de fixação de critérios pode se basear no argumento "porque todo mundo está fazendo isso" ou "é assim que os outros fazem", que, segundo Taleb (2014, p. 528), frequentemente refletem erros cometidos coletivamente e, também, prejudicam o processo de revisão e melhoria dos procedimentos.

A definição da qualificação técnica da empresa e dos prestadores de serviços não deveria prescindir de critérios objetivos e motivados de forma devida, a fim de afastar a *opcionalidade*. Este termo é utilizado por Nassim Nicholas Taleb (2014, p. 522), que afirma que "deve-se estabelecer uma regra ética antes de se praticar uma ação, e não depois". Isso é importante para "evitar a adaptação de um discurso àquilo que a pessoa fizer", ou seja, evitar a opcionalidade ética, na qual "as pessoas adaptam suas crenças às ações, em vez de adaptar suas ações às suas crenças".

CONCLUSÕES

O conceito de patrimônio foi ampliado ao longo do tempo. Com isso, o trabalho do IPHAN tornou-se mais complexo, assim como os objetos das contratações de serviços da autarquia. A lei de licitações, com o intuito de reduzir as fraudes e a corrupção, reúne ritos considerados complicadores e intimidadores das contratações. Tudo isso dificulta a compatibilização dos editais com a demanda de serviços de terceiros do Instituto, ocasionando inconsistências, resultando na ausência de representantes do mercado profissional nos certames da Superintendência Estadual do Piauí e de outras unidades do IPHAN.

A singularidade e a particularidade dos serviços demandados pelo Instituto, que exigem uma qualificação técnica específica, experiência e a formação de equipes multidisciplinares, têm sido, ao longo dos anos, alegadas pelo IPHAN como a principal justificativa para as dificuldades de encontrar empresas ou profissionais especializados e aptos para atender a algumas demandas, dentro das exigências legais e dos órgãos de controle da Administração Pública. Porém, licitações sem êxito ocorrem nas diversas modalidades de licitações (de serviços especializados ou comuns), contratações de natureza muito peculiar também são realizadas em outros entes públicos, dentro das suas respectivas atuações, nas três esferas de poder, no âmbito federal, estadual e municipal, em todos os estados, enfim, não ocorrem isoladamente no IPHAN.

Além disso, consolidado pelos autores de estudos sobre licitações públicas, o insucesso dos certames tem sido atribuído ao estabelecimento impreciso e inadequado das condições da disputa, em desobediência à legislação vigente e aos princípios reguladores. Isso impossibilita ou restringe a participação de empresas que poderiam realizar o serviço plenamente, inviabilizando a disputa isonômica. Nesse sentido, é admissível que as razões objetivas para a ocorrência de licitações desertas e fracassadas no IPHAN sejam as falhas na elaboração ou na revisão dos projetos básicos e a capacidade reduzida de controle dos processos licitatórios pelos gestores.

De acordo com os resultados desta pesquisa, é importante, para a resolução do problema, que a instituição abandone o discurso de que as licitações não têm êxito, exclusivamente, devido a fatores externos, tais como as dificuldades de encontrar fornecedores habilitados para os serviços e o contingenciamento de recursos. Faz-se necessário que o Iphan assuma uma postura proativa no enfrentamento das dificuldades nas contratações da autarquia.

Com isso, ao apurar as motivações das licitações desertas e fracassadas, foram

verificadas as causas apontadas pela literatura e pelo IPHAN, respondendo-se, por conseguinte, a questão central. O problema, todavia, ainda merece a verificação de outras causas não abordadas neste trabalho, a partir do estudo do possível desinteresse pelos certames da autarquia, sob a óptica dos licitantes.

O estudo sobre as dificuldades da fase interna das licitações evidencia a busca pelo aprimoramento dos documentos que subsidiam a elaboração dos editais (solicitação do setor técnico, projeto básico e projeto executivo – conforme o caso) e do próprio instrumento convocatório, todos essenciais para a eficiência do processo licitatório.

Viu-se que algumas impropriedades podem ocorrer, ou porque os agentes públicos envolvidos no processo desconhecem a legislação ou não concedem a devida atenção à cautela inerente às etapas do procedimento licitatório. Evidenciou-se, por outro lado, a dificuldade de trabalhar com a Lei nº 8.666/93, a qual não abrange todas as variáveis nos atos administrativos e é considerada muito difícil de operacionalizar. Essas dificuldades podem gerar desconfiança por parte de agentes sociais com relação à probidade do IPHAN, com a possibilidade de acusações de práticas fraudulentas ou discricionárias nos certames.

Nas duas situações, é indicado o aperfeiçoamento do controle (acompanhamento dos procedimentos) na fase interna do processo licitatório, a fim de garantir o atendimento rigoroso da legislação, dos princípios da administração pública e das licitações. Ao IPHAN, incumbe avaliar a necessidade de implementação de fóruns de discussão e da rotina de capacitação específica aos servidores, contribuindo no processo de construção dos saberes em torno das contratações da autarquia.

A inclusão no manual do IPHAN - Macroprocesso 19 Gerir Aquisição de Bens e Serviços – de procedimentos específicos de revisão global do processo licitatório, detalhados nesta dissertação, em todas as modalidades, no caso de licitação deserta e fracassada, também pode contribuir para otimizar os processos.

É a partir dos resultados da pesquisa de mercado que são definidos os custos, as especificações dos serviços e a qualificação técnica dos profissionais necessários para o pleno atendimento da demanda da autarquia. Nesta fase, a partir do contato com os profissionais especializados, já se podem identificar também as eventuais dificuldades do acesso às comunidades, da logística, da infraestrutura local ou da formação de equipes de técnicos para o fornecimento dos serviços, em regiões distantes do Brasil. Informações como estas são fundamentais para o início da instrução do processo licitatório e para a elaboração dos documentos-base das licitações, a fim de reduzir a margem de erro na caracterização do objeto.

Sendo assim, os resultados desta dissertação podem fundamentar a discussão

da possibilidade dos agentes públicos envolvidos com as licitações do IPHAN aprimorarem o manual do Instituto e os mecanismos de elaboração dos projetos básicos das contratações do Instituto. É preciso se apropriar das informações sobre os serviços demandados pela autarquia e a melhor oportunidade é a etapa da pesquisa de mercado dos processos licitatórios, que deve ser utilizada como ferramenta informativa.

Nas contratações com muitas particularidades e especificidades, em que a obtenção de orçamentos pode atrasar ou prejudicar a segurança do certame, caberia ao IPHAN discutir quais as informações necessárias para o aprimoramento dos projetos básicos poderiam ser coletadas. Sugere-se a realização de audiências públicas, com a presença dos representantes do mercado profissional, dos órgãos de controle e demais interessados no bem cultural.

Frise-se que o comportamento ético, a observância dos princípios da Administração Pública, dos comandos da Administração Pública Dialógica e o controle gerencial são condições precípuas para a eficácia do diálogo entre os participantes.

A redução da quantidade de licitações que resultam desertas ou fracassadas, no âmbito do IPHAN, deve ser alcançada, a fim de otimizar o desempenho das contas públicas e diminuir os custos com a realização e repetição de certames que não resultem em contratações.

Dar celeridade à execução orçamentária e financeira da instituição pode significar a garantia da concretização de importantes ações de preservação do patrimônio cultural do Brasil, antes que se perca.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 1, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>. Acesso em: mar/2015.

ADMINISTRADORES. Artigo: a história da Lei 8.666/93. 2010. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/artigo-a-historia-da-lei-8-66693/49232/>. Acesso em: dez/2015.

ANDRADE, Rodrigo Melo Franco de. **Rodrigo e seus tempos.** Rio de Janeiro: Fundação Nacional Pró-Memória, 1986.

ARANTES, Antônio A. Documentos históricos, documentos de cultura. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.** Rio de Janeiro, n 22, p. 48–56, 1987.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Licitação e contrato administrativo: estudos, pareceres e comentários.** Belo Horizonte: Fórum, 2006. 231p.

ÁVILA-F, Francisco. **El concepto de poder em Michel Foucault**. *In: A Parte Rei. Revista de Filosofia.* Disponível em: <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/avila53.pdf>. Acesso em: fev/2016.

BANDEIRA, Luiz Fernando. **Novos mecanismos de prevenção à corrupção em licitações públicas.** (Dissertação de Mestrado em Direito Público da UFPE). Recife: o autor, 2004. 210p.

BARROCAS, Iracema Fernandes. Princípios informadores das licitações públicas: a luta pela sua eficácia. (Dissertação de Mestrado em Direito Público da UFPE). Recife: o autor, 2001. 125p.

BENITES, Luiz Felipe Rocha. **A governamentalização do Estado contemporâneo:** uma cartografia dos mecanismos estatais de controle. Artigo. , Porto Alegre, ano 6, nº 12, jul/dez 2004, p. 274-303.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Roteiro prático das licitações**. 6.ed. 4.tir. Curitiba: Juruá, 2006.

_____. **Roteiro Prático das licitações**. Curitiba, Juruá, 2013.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

_____. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

_____. Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro 1986.

_____. Decreto-Lei nº 2.348, de 24 de julho de 1987.

_____. Decreto-lei nº2.809, de 23 de novembro de 1940.

_____. Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862.

_____. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922.

_____. Lei nº 378 em 13 de janeiro de 1937.

_____. Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961.

_____. Lei nº 8.029, de 20 de abril de 1990.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

CADERNOS DO PATRIMÔNIO CULTURAL. **Cadernos do patrimônio cultural:** educação patrimonial / Organização Adson Rodrigo S. Pinheiro. Vol. 1. Fortaleza: Secultfor: IPHAN, 2015.

CAIXETA, José Manoel. **Os princípios administrativos aplicáveis às licitações públicas**: a doutrina dominante e a jurisprudência do tribunal de contas da união. Brasília, 2004. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054742.PDF>. Acesso em: fev/2016.

BELAS, Carla Arouca. **O conceito de patrimônio imaterial e a prática dos inventários culturais.** (*In*) Caderno de Estudos do PEP: contribuição dos palestrantes da 1ª oficina PEP 2007 – Vassouras/ Programa de especialização em patrimônio. Rio de Janeiro, COPEDOC/IPHAN, 2007, p. 75 a 83.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. **Constituindo realidades**: sobre A força do direito de Pierre Bourdieu. in *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto,* Vol. XXII, 2011, pág. 245-249.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio cultural: conceitos, políticas, instrumentos.** São Paulo: Annablume, 2009.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. **Sistema de Controle Interno uma Perspectiva do Modelo de Gestão Pública Gerencial. 3. ed. rev. e amp.** Forum,**2014.**

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. O princípio da impessoalidade nas licitações: implicações e obstáculos à sua aplicação na Administração Pública brasileira (Dissertação de Mestrado em Direito Público). Recife: O autor, 2002.

CHAUVIRÉ, Christiane; FONTAINE, Oliver. **Le vocabulaire de Bourdieu**. Paris: Ellipses Édition Marketing S.A, 2003.

CHUVA, Márcia Regina Romeiro. **Os arquitetos da memória**: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930 – 1940). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

_____. **Por uma história da noção de patrimônio cultural no Brasil**. *In* Revista do Patrimônio nº 34. Brasília, IPHAN, 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de filosofia do direito.** 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

DUARTE, João Ribeiro Mathias. **Desenvolvimento do procedimento licitatório**: convite, tomada de preços, concorrência, doutrina, jurisprudência, prática. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

FELIX, Rozelito; FELIX, Patrícia do Prado; TIMÓTEO, Rafael. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 2011. Disponível em:< http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3661>.

Acesso em: mar/2015.

FERNANDES, Marcos Antônio. **Prática de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

FILHO, Almicar Vianna Martins; e CABRAL, Cléber Araújo (Orgs). **Em Defesa do Patrimônio** – Correspondências entre Manoel José de Paiva Junior e Rodrigo Melo Franco de Andrade. Belo Horizonte, Instituto Cultural Amilcar Martins, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Instrumentos da administração pública consensual: a audiência pública e sua finalidade.** Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Nº 11. Agosto, setembro, outubro de 2007. Salvador-BA. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUCIA%20VALLE.pdf>. Acesso em: fev/2017.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O Patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2.ed.rev.ampl. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; MinC-IPHAN, 2005.

_____. **Patrimônio Cultural: por uma abordagem integrada (considerações sobre materialidade e imaterialidade na prática da preservação).** (*In*) Caderno de Estudos do PEP: contribuição dos palestrantes da 1ª oficina PEP 2007 – Vassouras/ Programa de especialização em patrimônio. Rio de Janeiro, COPEDOC/IPHAN, 2007, p. 71.

FREIRE, Elias Sampaio. **Direito administrativo**: teoria e 1000 questões. 2.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 2.ed. ver.ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GRIECO, Bettina Zellner. (Org) **Memórias do Patrimônio, 3**: Entrevista com Erich Joachim Hess. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Copedoc, 2010. (Série Pesquisa e Documentação do IPHAN).

IPHAN (Brasil). **Anais da I Oficina de pesquisa**: a pesquisa histórica no IPHAN/ Coordenação-geral de pesquisa, documentação e referência. Rio de Janeiro: IPHAN, Copedoc, 2008.

_____. **Caderno de Estudos do PEP**: contribuição dos palestrantes da 1ª oficina PEP 2007 – Vassouras/ Programa de especialização em patrimônio. Rio de Janeiro, Copedoc, 2007.

_____. **Caderno de Estudos do PEP**: contribuição dos palestrantes Oficina Pep 2007 – Goiânia e Oficina Pep 2008 – Vassouras/ Programa de especialização em patrimônio. Rio de Janeiro, Copedoc, 2007-2008.

_____. **Manual de Procedimentos – Macroprocesso 19 Gerir Aquisição de Bens e Serviços.** Coordenação técnica de Processos/CTEP/IPHAN. Brasília, IPHAN, 2016.

_____. **Manual interativo de gestão por processos organizacionais**. Brasília: Coordenação técnica de Processos/ CTEP/ IPHAN. Disponível em: http://portal.IPHAN.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Manual_processos.pdf>. Acesso em: fev/2016.

_____. **Orientações técnicas para formatação da dissertação.** Coordenação do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural PEP-MP/ COPEDOC/ DAF/ IPHAN. Brasília, IPHAN, 2010-2012.

_____. **Patrimônio**: atualizando o debate. MORI, Victor Hugo; SOUZA, Marise Campos; BASTOS, Rossano Lopes; e GALLO, Haroldo (Org.). São Paulo: 9ª SR/IPHAN, 2006.

_____. **Programa de especialização em patrimônio – artigos (2005 e 2006)/** Coordenação-geral de pesquisa, documentação e referência. Rio de Janeiro: IPHAN, Copedoc, 2009.

_____. **Relatório de atividades 2003-2004**. Disponível em: < http://portal.IPHAN.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/RelatorioIPHAN2014_final.pdf>. Acesso em: julho/2016.

_____. **Relatório de Atividades 2011 - 2014**. Disponível em: < http://portal.IPHAN.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/RelatorioIPHAN2014_final.pdf>. Acesso em: julho/2016.

_____. **Relatório de Gestão.** Coordenação de Planejamento e Projetos (Org). 2009 - 2015. Anual. Disponível em: <http://portal.IPHAN.gov.br/pagina/detalhes/942>. Acesso em: julho/2016.

IPHAN; PROCURADORIA FEDERAL (Brasil). **Memorando Circular n.º 01/2010/PF-IPHAN/DPA.** Disponível em: <http://portal.IPHAN.gov.br/intranet/montarDetalheConteudo.do?retorno=detalheRelatorio&sigla=Relatorio&id=14256>. Acesso em: julho/2016.

_____. **Recomendações para processos licitatórios**: Memorando Circular nº 01/2010/PF-IPHAN/DPA. Disponível em: <http://portal.IPHAN.gov.br/intranet/montarDetalheConteudo.do?retorno=detalheRelatorio&sigla=Relatorio&id=14256>. Acesso em: julho/ 2016.

JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. **Contratação Direta sem Licitação**. 7. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** São Paulo: Dialética, 2005.

KANAANE, Roberto. **Gestão Pública - Planejamento, Processos, Sistemas de Informação e Pessoas**. Atlas, 2010.

LIMA, Sérgio Mourão Corrêa (Org.) **Temas de direito administrativo**: estudos em homenagem ao professor Paulo Neves de Carvalho. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MARINELA, Fernanda; BOLZAN, Fabricio (Org). **Leituras complementares de direito administrativo**: advocacia pública. Bahia: Editora JusPodivm, 2008.

MARTINES JUNIOR, Eduardo; LATANCE NETO, Valdemar. **Dispensa e inexigibilidade de licitação.** 1. ed. Verbatim Editora, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo.** 20. ed. rev. e atual, até emenda constitucional 48, de 10.08.2005. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELO FILHO, Luiz Fernando Bandeira de. **A licitação na constituição de 1988**. 2015. 16. Artigo. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-licitacao-na-constituicao-de-1988>. Acesso em: dez/2015.

MEIRELES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1999.

MOTTA, Lia. **Entorno de bens tombados.** Rio de Janeiro: IPHAN/ DAF/ Copedoc, 2010. (Série Pesquisa e Documentação do IPHAN).

MOTTA, Lia; SILVA, Maria Beatriz Resende. (Org.) **Inventários de identificação:** um panorama da experiência brasileira**.** Rio de Janeiro: IPHAN, 1998.

MUKAI, Toshio. **Licitações: as prerrogativas da administração e os direitos das empresas concorrentes (segundo as Leis nº 8666/93 e 8883/94).** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

MPOG/SLTI/DLSG - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA E SERVIÇOS GERAIS. **Divulgação de compras – licitação: Manual do usuário Versão 1 – 24/08/2011**. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Manual_Aviso_Licitacao.pdf>. Acesso em: jan/2017.

MPOG/SLTI/DLSG/SICAFWEB – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA E SERVIÇOS GERAIS, SICAFWEB – SISTEMA UNIFICADO DE CADASTRAMENTO DE FORNECEDORES**. Manual do Fornecedor Cadastro/Credenciamento:** Solicitação e Consulta Pessoa Física e Pessoa Jurídica, Versão 1 - 22/06/2011. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/publicacoes/manual_siasgnet.stm>. Acesso em: jan/2017.

NAKAMUTA, Adriana Sanajotti. (Org.) **Hanna Levy no SPHAN:** história da arte e patrimônio.Rio de Janeiro: IPHAN/ DAF/ Copedoc, 2010. (Série Pesquisa e Documentação do IPHAN).

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública**. 3. ed. Forum, 2011.

OLIVEIRA, Ivo Ferreira de. **Diligências nas licitações públicas**. Paraná: JM Editora, 2001.

PAÇO IMPERIAL (Brasil). **Caminhos do contemporâneo (1952/2002)**. Rio de Janeiro: Editora Eventual, 2002

PASCUOTTE, Fernando Siviero. **Um mapa para outros fazerem**: territórios educativos e patrimônio cultural. Rio de Janeiro, 2013.

PEDREIRA, Ana Maria. **Direito administrativo e processo administrativo.** Coleção compacta. v.9. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PEREIRA, José Matias. **Curso de Gestão Estratégica na Administração Pública**. São Paulo, Atlas, 2012.

_____. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Curso de Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Tradução Carolina Andrade. Rio de Janeiro, 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Temas polêmicos sobre licitações e contratos.** São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1994.

PORTA, Paula. **Política de preservação do patrimônio cultural no Brasil**: diretrizes, linhas de ação e resultados: 2000/2010. Brasília: IPHAN/Monumenta, 2012.

POULOT, Dominique. "A razão patrimonial na Europa do século XVIII ao XXI". *In*: **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**. nº 34. Brasília, IPHAN, 2012. (pp. 27-43).

PRADO JÚNIOR, Tarcísio Ximenes. **Gestão por processos:** instrumento de governança na administração pública. 2013. 48p. TCC (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA - ESG, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.esg.br/images/Monografias/2013/PRADOJUNIOR.pdf>. Acesso: mai/2017.

RABELLO, Sonia. **O Estado na preservação de bens culturais:** o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009. (Série Pesquisa e Documentação do IPHAN).

REVISTA DO PATRIMÔNIO. Rio de Janeiro: IPHAN, n. 31, 2005.

REVISTA DO PATRIMÔNIO. Rio de Janeiro: IPHAN, n. 32, 2005.**REVISTA DO PATRIMÔNIO.** Rio de Janeiro: IPHAN, n. 34, 2011.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Licitação – três prosaicos temas:** 1) Por simples ética, o processo da licitação não deve conter orçamentos de empresas; 2) Radar de trânsito jamais foi equipamento de informática; 3) Serviço de limpeza de escolas comporta o pregão. Disponível em: www.acopesp.org.br/artigos/Dr.../Dr.Ivan_2003/artigo%2087%20.> Acesso em: fev/2017. Publ. Em Fórum de Contratação e Gestão Pública, out/2005, p. 6.158; Revista L&C, da Ed.

Consulex, nov/2005, p.18; Revista Ibero-Americana de Direito Público, Ed. América Jurídica, vol. XIX, p. 123.

RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. **Manual prático das licitações.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo – Parte II**. Coleção Sinopses Jurídicas. v.20.3.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de referência:** o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 4.ed., 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANTOS, Ângelo Oswaldo de Araújo. **Uma política pública para o patrimônio cultural.** (*In*) Caderno de Estudos do PEP: contribuição dos palestrantes da 1ª oficina PEP 2007 – Vassouras/ Programa de especialização em patrimônio. Rio de Janeiro, COPEDOC/IPHAN, 2007, p. 13 a 15.

SANTOS, A; SILVA, A; SOUZA, G; OLIVEIRA, M; GOULART, N; MONTEIRO, R; CHAGAS, T; RABELO, W. **Nova perspectiva na construção de modelo padrão de Termo de Referência para otimização dos processos de compras do LACEN-DF:** projeto aplicativo**.** Brasília: Instituto Sírio Libanês de Ensino e Pesquisa, 2014. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/0b12a58046ae4cd3be38fe2e64280806/Nova+perspectiva+na+constru%C3%A7%C3%A3o+de+modelo+padr%C3%A3o+de+Termo+de+Refer%C3%AAncia+para+otimiza%C3%A7%C3%A3o+dos+processos+de+compras+do+LACEN-DF..pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: fev/2016.

SANTOS, Clezio Saldanha. **Introdução à gestão pública**. Saraiva, 2006.

SARAVIA, Enrique. "Introdução à teoria da política pública". In: SARAVIA, Henrique & FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas.** Coletânea. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006, pp. 29-30.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, Agnelo Rocha Nogueira. A publicação do edital resumido da licitação e o princípio da publicidade. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2765, 26 jan. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18351>. Acesso em: fev/2017.

SORGINE, Juliana. **"Salvemos Ouro Preto":** a campanha em benefício de Ouro Preto – 1949-1950. Rio de Janeiro: IPHAN/ DAF/ Copedoc, 2008. (Série Pesquisa e Documentação do IPHAN).

SUTTI, Weber. **Base para políticas integradas de preservação do patrimônio cultural, desenvolvimento social e econômico**. *in I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural*: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão, outro Preto/MG, 2009. Brasília, DF: IPHAN, 2012.

TALEB, Nassim Nicolas. **Antifrágil**: coisas que se beneficiam com o caos. Tradução: Eduardo Rieche. 1. ed. Rio de Janeiro: Best Business, 2014.

TARIFA, José Benedito (Coord). **Ensaios de Cidadania 1: licitações.** [São Paulo]: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2005.

THOMPSON, Ana Lúcia. (Org.) **Memórias do patrimônio, 2:** Entrevista com Augusto da Silva Telles. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Copedoc, 2010. (Série Pesquisa e Documentação do IPHAN).

_____. **Memórias do patrimônio, 1:** Entrevista com Judith Martins. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Copedoc, 2010. (Série Pesquisa e Documentação do IPHAN).

TOMÉ, Shirley Sanchez. **A configuração jurídica do registro de preços**: parâmetros para uma nova conformação legislativa. 2010. 141. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153330.pdf>. Acesso em dez/2015).

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria geral do direito**: teoria da norma jurídica. 4.ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1996.

ZANCHETI, Silvio Mendes. **Conservação integrada e planejamento urbano na atualidade.** (*In*) Caderno de Estudos do PEP: contribuição dos palestrantes da 1ª oficina PEP 2007 – Vassouras/ Programa de especialização em patrimônio. Rio de Janeiro, COPEDOC/IPHAN, 2007, p. 98 a 110.

ZANIRATO, Silvia Helena. **Usos sociais do patrimônio cultural e natural.** *(In)* Patrimônio e Memória. v.5, n.1, p.137-152. UNESP - FCLAs - CEDAP, 2009.

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL URBICENTROS. Convidados: Luiz Fernando Almeida. Disponível em: http://www.ppgau.ufba.br/urbicentros/2012/?page_id=412. Acesso em: janeiro/2016.

Processos Administrativos da Superintendência do IPHAN no Piauí:

PROCESSO Nº01402.000051/2007-56 – Contratação de serviços técnicos a serem prestados por pessoa jurídica, para a aplicação do inventário Nacional de Referências Culturais – INRC, junto às comunidades remanescentes de quilombolas de 17 municípios do Piauí.

PROCESSO Nº 01402.000081/2008-43 – Contratação de empresa de engenharia para execução de instalações de segurança contra incêndio e pânico e sistema de proteção contra descargas atmosféricas nas igrejas Nossa Senhora das Vitórias, em Oeiras e de Nossa Senhora do Carmo, em Piracuruca-PI.

PROCESSO Nº 01402.000057/2009-95 – Contratação de execução de serviço especializado de levantamento de informações relativas a tipologia edilícia, gabarito, estado de conservação/preservação, materiais construtivos e caracterização morfológica dos imóveis e do espaço urbano do sitio histórico de Oeiras-PI.

PROCESSO Nº 01402.000189/2009-17 – Contratação de serviço especializado para desenvolvimento de projetos executivos de intervenção para conservação e restauração arquitetônica, paisagismo, projetos complementares de fundações e estrutura, instalações elétricas e luminotécnicas, instalações hidráulicas e sanitárias, drenagem superficial e de águas pluviais, telefonia e rede lógica e prevenção e combate a incêndio e pânico de um imóvel rural denominado Casa de Fazenda Olho D'água dos Negros em Esperantina-PI.

PROCESSO Nº 01402.000235/2009-88 – Contratação dos serviços técnicos profissionais para o desenvolvimento de projetos executivos de segurança eletrônica, detecção de fumaça e sonorização interna para as Igrejas Nossa Senhora das Vitórias e Nossa Senhora do Rosário, em Oeiras; Nossa Senhora do Carmo, em Piracuruca e Nossa Senhora de Lourdes, em Teresina e de projetos executivos de segurança eletrônica e detecção de fumaça para os Museus de Arte Sacra em Oeiras e do Homem Americano, em São Raimundo Nonato-PI.

PROCESSO Nº 01402.000395/2009-27 – Contratação de serviços técnicos profissionais de engenharia para a conservação, restauração e adaptação do prédio do Sobrado Simplício Dias para instalação do Museu Simplício Dias e Arquivo Público Municipal, em Parnaíba-PI.

PROCESSO Nº 01402.000473/2009-93 – Contratação de serviços técnicos especializados de engenharia para conservação e consolidação arquitetônica da Estação Floriópolis, localizada no povoado Pau'darco, Parnaíba-PI.

PROCESSO Nº 01402.000510/2009-63 – Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de consultoria para elaboração de Plano de Gestão, Conservação e Manejo do

Parque Floresta Fóssil tombado pelo IPHAN, nomeado Floresta Fóssil do Rio Poti e seu entorno, assim como a Conservação das unidades paleontológicas existentes no local. Compreendendo plano de Gestão do Parque Floresta Fóssil do Rio Poti, educação patrimonial e ambiental, diagnóstico dos meios bióticos, abióticos e antrópicos, em especial sobre o patrimônio arqueológico e paleontológico, planejamento em arquitetura e engenharia para acessibilidade e visitação turística, proposta de Manejo integrado das unidades de preservação ambiental que corresponde a área dos Parques municipais de Ilhotas, Floresta Fóssil e Noivos, e seu entorno até a ponte Wall Ferraz localizados no município de Teresina-PI e Conservação dos troncos fossilizados, considerando a preservação, acessibilidade e utilização do patrimônio tombado e seu entorno.

PROCESSO Nº 01402.000160/2010-79 – Contratação de pessoa jurídica para realizar pesquisas sobre o tambor de crioula no leste da região dos Cocais, cidades: Domingos Mourão, Lagoa de Dão Francisco, Matias Olímpio, Milton Brandão, Morro do Chapéu do Piauí, Pedro II, Piracuruca, Piripiri, São João da Fronteira e São José do Divino-PI.

PROCESSO Nº 01402.000256/2010-37 – Contratação de serviços técnicos especializados na área de arqueologia, conservação de pinturas rupestres e restauração de obras de arte, para execução de conservação de registros rupestres em vinte sítios arqueológicos, localizados no Parque Nacional Serra da Capivara e entorno.

PROCESSO Nº 01402.000297/2011-12 – Contratação de realização de serviços de engenharia para consolidação estrutural, drenagem e proteção da Casa da Pólvora em Oeiras-PI.

PROCESSO Nº 01402.000300/2011-90 – Contratação de empresa para a prestação de serviços especializados com vistas à execução de serviços técnicos especializados de engenharia para conservação e restauro do Clube 11 de Agosto, em Pedro II-PI.

PROCESSO Nº 01402.000336/2011-73 – Contratação de Realização de serviços técnicos especializados com o objetivo de desenvolver a etapa de Identificação do Inventário Nacional de Referências Culturais do Tambor de Crioula nos seguintes municípios do estado do Piauí: Porto, Miguel Alves, São João do Arraial, Luzilândia, Madeiro, Nossa Senhora dos Remédios e Matias Olímpio.

PROCESSO Nº 01402.000446/2011-35 – Contratação de Serviços emergenciais de desifestação, prospecções e exames laboratoriais e elaboração de relatório a partir do levantamento de dados técnicos da capela lateral do Santíssimo Sacramento da Igreja Nossa Senhora da Graça, localizada no Conjunto Histórico e Paisagístico da Cidade de Parnaíba-PI.

PROCESSO Nº 01402.000236/2012-28 – Proposta de parceria entre IPHAN e SENAI para capacitação de operários da construção civil em áreas tombadas pelo IPHAN.

PROCESSO Nº 01402.000357/2012-70 – Contratação de serviços técnicos especializados com

vistas à execução de serviços emergenciais de desinfestação e imunização, prospecções, testes e exames laboratoriais, levantamento de dados técnicos e históricos, elaboração de diagnóstico e estudo preliminar dos retábulos da Capela Mor e da capela lateral do Senhor Morto da Igreja Nossa Senhora da Graça, localizada no Conjunto Histórico e Paisagístico da Cidade de Parnaíba – PI, e do contexto em que estão inseridos.

PROCESSO Nº 01402.000391/2012-44 – Contratação de reprodução gráfica de publicações da Superintendência do IPHAN no Piauí, com vistas à divulgação do Patrimônio Cultural protegido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Piauí.

PROCESSO Nº 01402.000102/2012-15 – Contratação de serviços técnicos especializados nas áreas de arqueologia e arquitetura para prospecção, sondagem, levantamento topográfico, coleta de superfície e escavação dos sítios arqueológicos históricos Brejo de São João -localizado em Pajeú do Piauí, Sobrado da Conceição - localizado em Bonfim do Piauí e 01 na cidade de Santo Inácio do Piauí.

PROCESSO Nº 01402.000404/2012-85 – Contratação de serviço fotográfico para registro paramétrico dos planos de visadas, cones visuais e panorâmicas que conduzem e induzem o olhar a partir das vias e espaços públicos das Áreas de Entorno, em direção às Áreas Tombadas dos Conjuntos Históricos e Paisagísticos de Oeiras e Piracuruca no Piauí.

PROCESSO Nº 01402.000407/2012-19 – Contratação de pessoa jurídica para realização de serviços técnicos especializados com o objetivo de desenvolver a etapa de Documentação do Inventário Nacional de Referências Culturais - INRC do Tambor de Crioula nos seguintes municípios do estado do Piauí: Miguel Alves, São João do Arraial, Nossa Senhora dos Remédios e Matias Olímpio.

PROCESSO Nº 01402.000519/2012-70 – Contratação de Serviços técnicos especializados para organização dos dados cadastrais, arquitetônicos e fotográficos dos bens imóveis do Patrimônio Ferroviário do Piauí em base única, análise tipológica e contextualização do acervo ferroviário, a partir dos inventários de conhecimento realizados sobre o tema e de pesquisa de campo.

PROCESSO Nº 01402.000614/2012-73 – Contratação de serviços técnicos especializados de identificação, sistematização e diagnóstico do Patrimônio Cultural da porção oeste, da Mesorregião do Norte Piauiense (abrangendo os municípios de Buriti dos Lopes, Caraúbas do Piauí, Caxingó, Joaquim Pires e Murici dos Portelas), compreendendo identificação, cadastro, mapeamento, contextualização, diagnóstico, e caracterização socioeconômica e ambiental do Patrimônio Cultural de naturezas material e imaterial, a partir das metodologias de inventário e cadastro adotadas pelo Iphan - SICG, INRC e CNSA.

PROCESSO Nº 01402. 000616/2012-62 – Contratação de serviços técnicos profissionais para a elaboração de diagnóstico urbano ambiental das áreas compreendidas pelas APPs dos riachos da Mocha e da Pouca Vergonha, incluindo os imóveis a que elas se limitam, inseridas na

poligonal de entorno e tombamento pelo IPHAN no centro da cidade de Oeiras-PI, fornecendo levantamento: cartográfico, planialtimétrico, fundiário, de drenagem urbana, econômico-social planialtimétrico, fundiário, de drenagem urbana, econômico-social e dos seus ecossistemas: físico, biótico e vegetacional com os devidos processamentos e avaliações críticas dos dados levantados, em estrita observância ao Projeto Básico.

PROCESSO Nº 01402.000866/2012-01 – Contratação de Serviços técnicos para manutenção e execução de instalação de cercas de proteção, placas de identificação e interpretativas, conservação dos sítios e das estruturas de visitação turística em vinte e um sítios arqueológicos localizados nos municípios de Coronel José Dias, São Raimundo Nonato e João Costa.

PROCESSO Nº 01402.000063/2013-29 – Contratação de Serviço de pesquisa histórica e antropológica visando a elaboração de dossiê de registro do Festejo do Divino Espírito Santo da Comunidade Marmelada (Gilbués) como patrimônio cultural brasileiro.

PROCESSO Nº 01402.000861/2013-51 – Contratação de Execução de serviços técnicos especializados de engenharia para manutenção e conservação arquitetônica do sobrado Major Selemérico, em Oeiras-PI.

Processo nº 01402.000930/2013-26 – Contratação de Serviços de engenharia para salubridade da Casa da Pólvora em Oeiras/PI.

PROCESSO Nº 01402.000264/2014-15 - Contratação de serviços especializados para a elaboração de projeto de conservação e restauração relativos à Igreja Nossa Senhora das Graças e bens integrados, à Igreja Nossa Senhora do Rosário e à Capela N. S Monserrat, em Parnaíba-PI.

PROCESSO Nº 01402.000843/2014-50 – Contratação de serviços especializados de arquitetura para a elaboração de projetos relativos à restauração das Igrejas Nossa Senhora da Graça e Nossa Senhora do Rosário e da Capela Nossa Senhora do Montserrat, em Parnaíba/PI.

PROCESSO Nº 01402.001537/2014-31 – Proposta para implantação de oficina de conservação e manufatura de revestimento histórico para arquiteturas de terra.

PROCESSO Nº 01402.001570/2014-61 – Contratação de Serviços técnicos profissionais para realização de filmagem da comunidade quilombola Brejão, do município de Redenção do Gurguéia, com ênfase na manifestação cultural conhecida por Batuque. Edição de um documentário com duração de 15 minutos sobre a referida manifestação cultural. Produção de fotografias. Criação da arte da capa e CD de três vídeos. Reprodução de três mil unidades.

PROCESSO Nº 01402.001866/2014-81 – Contratação de serviços especializados em

museologia e museografia para elaboração de plano e projetos museológico e museográfico para Casa Grande Simplício Sias, em Parnaíba/PI, compreendendo estudos, pesquisas, diagnóstico, projetos básicos, executivos e complementares, inclusive a coordenação e compatibilização dos projetos, que viabilizem a execução de serviços e obras de intervenção para implantação do Museu Simplício Dias na referida edificação histórica.

APÊNDICE I

LEVANTAMENTO DAS LICITAÇÕES DESERTAS E FRACASSADAS DO IPHAN-PI

Este trabalho apresenta o diagnóstico das licitações de serviços técnicos profissionais da área finalística do IPHAN realizadas por sua Superintendência Estadual do Piauí, além de alguns dados sobre os certames desertos e fracassados referentes a outros entes públicos, no período de 2009 a 2015.

A informação sobre o volume de licitações desertas e fracassadas do IPHAN-PI é parte da justificativa da realização da pesquisa do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do IPHAN, portanto seria preciso quantificar esses dados e organizá-los para facilitar a visualização da relevância do estudo.

As informações sobre as licitações realizadas nos anos últimos anos foram separadas por área do conhecimento e por tipo de serviço. O relatório apresentado pode servir aos gestores e à equipe como um panorama das ações de preservação do patrimônio cultural no Estado que envolvem processo licitatório.

Os valores atribuídos aos planos de ações apresentados pelo IPHAN-PI à presidência nesse mesmo período e os montantes de Empenhos efetivados ao final de cada ano pela Superintendência do Piauí também foram considerados. Ressalte-se que, nesta pesquisa, utilizou-se apenas o Plano de Ação anexado ao respectivo processo licitatório.

Os dados foram organizados em tabelas (Tab. 1 a 7), divididos por exercício financeiro, para facilitar a quantificação. A partir dos resultados obtidos elaboram-se gráficos ilustrativos.

Também se apresenta o resultado da pesquisa de licitações desertas e fracassadas no Diário Oficial da União. O objetivo é dimensionar a situação das licitações sem êxito do IPHAN-PI no contexto nacional.

O período de levantamento dos dados, de 2009 até 2015, observou o marco institucional da implementação das Superintendências Estaduais do IPHAN, em 2009, quando o IPHAN completou a instalação de sedes descentralizadas em cada um dos 27 estados da federação, como atua até o presente. (PORTA, 2012).

Em relação ao orçamento destinado às Superintendências Estaduais, segue-se um rito: a presidência envia orientações aos superintendentes para a elaboração do seu planejamento interno de execução orçamentária, depois, as SEs definem prioridades de gastos e encaminham de volta seus planos com o detalhamento das ações que executarão ao longo do ano. Diante disso, o órgão central realiza a descentralização orçamentária, conforme seu planejamento estratégico. Após a descentralização do orçamento, cada SE deverá realizar os devidos procedimentos administrativos para o empenho do valor descentralizado.

O *empenho* é um registro no sistema SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, do SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados, de todos os dados referentes ao contratado, à contratante e à contratação de um serviço, aquisição de material ou bem, obra e amortização de dívida. Conceito bem resumido no glossário do Portal da Transparência:

> [...] é o ato emanado de autoridade competente, que cria para o estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido; é o primeiro estágio da despesa pública.

A todo empenho precede um processo de licitação, exceto quando for dispensável ou inexigível, em conformidade com a Lei 8.666/93, ou quando se trata de uma ação de Fiscalização através de realização de viagens de servidores fiscais, por exemplo.

Os processos de licitação são diferentes entre si de acordo com a complexidade, celeridade, interesse do mercado, entre outras, e interferem no resultado final de execução orçamentária das superintendências estaduais, a qual é mensurada pelo total de empenhos realizados no ano, ou seja, por sua execução orçamentária serve como base para as análises de desempenho e eficiência das Superintendências Estaduais do IPHAN.

1. As licitações sem êxito do IPHAN-PI

O levantamento de dados referentes às licitações no IPHAN-PI, nos anos de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, visa responder aos seguintes questionamentos: Quantas Licitações foram realizadas em cada ano, no total e individualmente, por área de atuação? Quantas Licitações resultaram em contratações em cada ano, no total e individualmente, por área de atuação? Quantas licitações não obtiveram êxito? Qual a média de repetições de licitações em cada ano, no total e individualmente, por área de atuação? Qual o valor

descentralizado para atendimento dos Planos de Ações em cada ano, no total e individualmente, por área de atuação? Qual o valor empenhado para atendimento das despesas com as contratações – execução orçamentária, em cada ano, no total e individualmente, por área de atuação?

As fontes utilizadas foram e-mails institucionais, os sistemas SIG-IPHAN[1], Comprasnet[2], SIASG e SIAFI[3].

Nos e-mails institucionais e no SIG-IPHAN, com uso de senha pessoal, foram obtidos os dados referentes às descentralizações de recursos orçamentários dos Planos de Ações da Superintendência do IPHAN no Piauí aprovados. Já os dados referentes às licitações e contratações foram obtidos através do link *Consulta de Licitações,* no Comprasnet, de acesso restrito a servidores públicos autorizados com a utilização de token[4] e senha pessoal.

Nas tabelas "Tabela 1 – Licitações realizadas no ano de 2009", "Tabela 2 – Licitações realizadas no ano de 2010", "Tabela 3 – Licitações realizadas no ano de 2011", "Tabela 4 – Licitações realizadas no ano de 2012", "Tabela 5 – Licitações realizadas no ano de 2013", "Tabela 6 – Licitações realizadas no ano de 2014", "Tabela 7 – Licitações realizadas no ano de 2015", constam a data da realização da licitação e o seu número de registro, a descrição do serviço, o valor da contratação ou informações sobre o deserto ou fracasso do certame e o valor descentralizado para o empenho da despesa. Os serviços foram separados por grupos conforme sua afinidade com as áreas de atuação do IPHAN, dentre elas, arqueologia, patrimônio imaterial, patrimônio material e patrimônio cultural – diversos[5].

Na "Tabela 8 - Quantidade de Licitações da área finalística do IPHAN - por tipo de Serviço" apresenta número de licitações realizadas pela área finalística, por tipo de serviço, em cada ano. O Gráfico 1 associado demonstra a tendência dos certames ao longo dos anos.

---

[1] No Sistema Integrado de Gestão do IPHAN – SIG-IPHAN constam os planos de ações propostos pela Superintendência do IPHAN-PI. Foi desenvolvido sobre a plataforma SIMEC cedida pelo Ministério da Educação pela MESOTEC Informática com o apoio da equipe de gestores do IPHAN.

[2]Sistema através do qual são registradas as licitações públicas na esfera federal. Site www.comprasgovernamentais.gov.br, link "Comprasnet".

[3] No Sistema Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo – SIAFI, do Tesouro Nacional, e o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, foram desenvolvidos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, constam os registros de descentralização e devolução de orçamento, as licitações realizadas e os empenhos.

[4] Token é uma chave eletrônica utilizada por alguns sistemas que garante fidedignidade dos lançamentos de informações no sistema, aumenta a segurança das transações. Em alguns links no site de compras do governo federal, comprasgovernamentais.gov.br, o acesso é condicionado à utilização do token pelos servidores autorizados a operar os sistemas.

[5] Utilizou-se como área de atuação "patrimônio cultural – diversos" neste trabalho, as contratações que não pertenciam à arqueologia, patrimônio material ou patrimônio imaterial, exclusivamente, tais como os "serviços de impressão de publicações sobre o patrimônio cultural do Piauí", em 2012.

Na “Tabela 9 - Licitações x Contratações da área finalística por área de atuação” apresenta, lado a lado, as quantidades de licitações e de contratações realizadas pela área finalística, em cada ano. No quadro abaixo, a “Tabela 10 – Total de licitações do IPHAN-PI – por resultado”, há a quantidade de certames sem êxito e os que resultaram em contratação.

No quadro “Tabela 11 – O orçamento do IPHAN-PI e suas licitações” constam dois comparativos: um entre o total de certames e contratos realizados pelo IPHAN-PI em cada ano e respectivos totais; e outro com a demonstração do que foi planejado, isto é, total da quantia descentralizada para os Planos de Ações, e ao lado o total da execução orçamentária da autarquia, por ano. No “GRÁFICO 2 - Eficácia das licitações no IPHAN-PI, por ano”, ilustra-se o comparativo entre as licitações realizadas ao total e os certames exitosos ao longo dos anos, no IPHAN-PI. Com a mesma abrangência, o “GRÁFICO 3 - Descentralização x Execução” ilustra a diferença entre o que foi planejado e o que se concretiza em processos licitatórios. O “GRÁFICO 4 - Eficácia das licitações do IPHAN-PI no período de 2009-2015”, ilustra a maioria de licitações sem sucesso na Superintendência Estadual do Piauí.

Nas planilhas e gráficos foram desconsiderados os valores relacionados às descentralizações e execuções orçamentárias referentes às dispensas de licitação da área finalística em todos os anos, devido ao pequeno vulto e por não interferir nas apurações tampouco nos comparativos referentes às Licitações.

Também foram desconsiderados os montantes de descentralizações orçamentárias para os Aditivos Contratuais em contratações vigentes, no cálculo do total descentralizado para a unidade estadual do Piauí. Ou seja, somente foram contabilizados os valores descentralizados em virtude das licitações realizadas.

2.2. Apresentação dos dados

Tabela 1 – Licitações realizadas no ano de 2009:

(continua)

Licitações de 2009				DESCENTRALIZAÇÃO PAs
		TOTAL	**R$ 330.227,72**	**R$ 332.849,82**
Obras de restauro - Arquitetura e Engenharia				
Data	**Nº da licitação**	**Descrição**	**Valor**	**Orçamento descentralizado**
03/12/2009	03/2009	Serviços técnicos especializados de engenharia para conservação e consolidação arquitetônica da Estação Floriópolis, localizada no povoado Pau'darco, Parnaíba-PI. (TP). Processo nº 01402.000473/2009-93.	295.927,72	295.927,72
Subtotal			**295.927,72**	**295.927,72**
Levantamento de dados – Arquitetura				
Data	**Nº da licitação**	**Descrição**	**Valor**	
30/07/2009	01/2009	Contratação de execução de serviço especializado de levantamento de informações relativas a tipologia edilícia, gabarito, estado de conservação/preservação, materiais construtivos e caracterização morfológica dos imóveis e do espaço urbano do sitio histórico de Oeiras-PI. (TP). Processo nº 01402.000057/2009-95.	Deserta/ Fracassada	
18/08/2009	04/2009	Contratação de execução de serviço especializado de levantamento de informações relativas a tipologia edilícia, gabarito, estado de conservação/preservação, materiais construtivos e caracterização morfológica dos imóveis e do espaço urbano do sitio histórico de Oeiras-PI. (TP) Processo nº 01402.000057/2009-95.	34.300,00	36.922,10
Subtotal			**34.300,00**	**36.922,10**
Arquitetura - Elaboração de Projetos				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	
10/08/2009	02/2009	Contratação de Serviços especializados de engenharia para elaboração de projetos executivos de segurança eletrônica, de sonorização interna e de instalações de prevenção contra incêndio e pânico das Igrejas N. S. do Carmo (Piracuruca-PI); Igreja N.S. de Lourdes (Teresina-PI); Igreja N.S das Vitorias, N.S. do Rosário e Museu de Arte Sacra (Oeiras-PI). (Convite). Processo nº 01402.000235/2009-88.	Deserta/ Fracassada	
10/08/2009	03/2009	Contratação de Desenvolvimento de projetos executivos de intervenção para conservação e restauração arquitetônica, paisagismo, projetos complementares de fundações e estrutura, instalações elétricas e luminotécnicas, instalações hidráulicas e sanitárias, drenagem, telefonia e rede logica e prevenção e combate a incêndio e pânico de um imóvel rural denominado Casa de Fazenda Olho d'agua dos Negros, Esperantina-PI. (Convite). Processo nº 01402.000.189/2009-17.		80.000,00

27/08/2009	05/2009	Contratação de Serviços engenharia para elaboração de projetos executivos de segurança eletrônica, de sonorização interna e de instalações de prevenção contra incêndio e pânico das Igrejas N. S. do Carmo (Piracuruca-PI); Igreja N.S. de Lourdes (Teresina-PI); Igreja N.S das Vitorias, N.S. do Rosário e Museu de Arte Sacra (Oeiras-PI). (Pregão Eletrônico). Processo nº 01402.000235/2009-88.	Revogada	
11/11/2009	09/2009	Contratação de Serviços de engenharia para elaboração de projetos executivos de segurança eletrônica, de sonorização interna e de instalações de prevenção contra incêndio e pânico das Igrejas N. S. do Carmo (Piracuruca-PI); Igreja N.S. de Lourdes (Teresina-PI); Igreja N.S das Vitorias, N.S. do Rosário e Museu de Arte Sacra (Oeiras-PI).(Pregão Eletrônico). Processo nº 01402.000235/2009-88.		17.648,24
04/09/2009	06/2009	Contratação de Desenvolvimento de projetos executivos de intervenção para conservação e restauração arquitetônica, paisagismo, projetos complementares de fundações e estrutura, instalações elétricas e luminotécnicas, instalações hidráulicas e sanitárias, drenagem, telefonia e rede logica e prevenção e combate a incêndio e pânico de um imóvel rural denominado Casa de Fazenda Olho d'agua dos Negros, Esperantina-PI. (Convite) Processo nº 01402.000.189/2009-17.	34.730,00	
Subtotal			**-**	

Tabela 2 – Licitações realizadas no ano de 2010

Licitações de 2010				DESCENTRALIZAÇÃO PAs
		TOTAL	**R$ 1.015.611,37**	**R$ 1.100.000,00**
Obras de Restauro - Arquitetura e Engenharia				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	**Orçamento descentralizado**
29/06/2010	01/2010	Contratação de Serviços técnicos especializados de engenharia para conservação, restauração e adaptação do Sobrado Simplício Dias para instalação do Museu Simplício Dias, Arquivo Público Municipal e Escritório Técnico do IPHAN, situado na Avenida Presidente Getúlio Vargas, S/N, Centro, Parnaíba-PI, conforme estabelecido no Projeto Básico. (TP). Processo nº 01402.000152/2010-22	Deserta/ Fracassada	1.100.000,00
28/07/2010	02/2010	Contratação de Serviços técnicos especializados de engenharia para conservação, restauração e adaptação do Sobrado Simplício Dias para instalação do Museu Simplício Dias, Arquivo Público Municipal e Escritório Técnico do IPHAN, situado na Avenida Presidente Getúlio Vargas, S/N, Centro, Parnaíba-PI, conforme estabelecido no Projeto Básico. (TP). Processo nº 01402.000152/2010-22.	951.611,37	
Subtotal			**951.611,37**	**1.100.000,00**
História – INRC				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	**Orçamento descentralizado**
15/09/2010	03/2010	Contratação de serviços de realização da primeira etapa do Inventario Nacional de Referências Culturais do Tambor de Crioula nos municípios localizados na parte leste da Região do Cocais do Piaui. (TP). Processo nº 01402.000160/2010-79.	Deserta/ Fracassada	
14/10/2010	04/2010	Contratação de serviços de realização da primeira etapa do Inventario Nacional de Referências Culturais do Tambor de Crioula nos municípios localizados na parte leste da Região do Cocais do Piaui. (TP). Processo nº 01402.000160/2010-79.	Deserta/ Fracassada	
24/11/2010	05/2010	Contratação de serviços de realização da primeira etapa do Inventario Nacional de Referências Culturais do Tambor de Crioula nos municípios localizados na parte leste da Região do Cocais do Piaui. (TP). Processo nº 01402.000160/2010-79.	Deserta/ Fracassada	
Subtotal			**64.000,00**	**0**

Tabela 3 – Licitações realizadas no ano de 2011

(continua)

Licitações de 2011				DESCENTRALIZAÇÃO PAs
		TOTAL	**R$ 563.615,03**	**R$ 632.615,03**
Obras de Restauro Arquitetura e Engenharia				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	**Orçamento descentralizado**
27/10/2011	01/2011	Contratação de realização de serviços de engenharia para consolidação estrutural, drenagem e proteção da Casa da Pólvora em Oeiras-PI. (Convite). Processo nº 01402.000297/2011-12.	Deserta/ Fracassada	
17/11/2011	03/2011	Contratação de realização de serviços de engenharia para consolidação estrutural, drenagem e proteção da Casa da Pólvora em Oeiras-PI. (Convite). Processo nº 01402.000297/2011-12.	38.310,00	38.310,00
16/11/2011	04/2011	Contratação de Serviços emergenciais de desifestação, prospecções e exames laboratoriais e elaboração de relatório a partir do levantamento de dados técnicos da capela lateral do Santíssimo Sacramento da Igreja Nossa Senhora da Graça, localizada no Conjunto Histórico e Paisagístico da Cidade de Parnaíba-PI. (TP). Processo nº 01402.000446/2011-35.	Deserta/ Fracassada	66.500,00
05/12/2011	06/2011	Contratação de empresa para a prestação de serviços especializados com vistas à execução de serviços técnicos especializados de engenharia para conservação e restauro do Clube 11 de Agosto, em Pedro II-PI. (TP). Processo nº 01402.000300/2011-90.	294.916,63	294.916,63
Subtotal			**333.226,63**	**399.726,63**
Arqueologia - Projeto/ Plano de manejo				
Data	**Nº da licitação**	**Descrição**	**Valor**	
03/10/2011	01/2011	Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de consultoria para elaboração de Plano de Gestão, Conservação e Manejo do Parque Floresta Fóssil tombado pelo IPHAN, nomeado Floresta Fóssil do Rio Poti e seu entorno, assim como a Conservação das unidades paleontológicas existentes no local. Compreendendo plano de Gestão do Parque Floresta Fóssil do Rio Poti, educação patrimonial e ambiental, diagnóstico dos meios bióticos, abióticos e antrópicos, em especial sobre o patrimônio arqueológico e paleontológico, planejamento em arquitetura e engenharia para acessibilidade e visitação turística, proposta de Manejo integrado das unidades de preservação ambiental que corresponde a área dos Parques municipais de Ilhotas, Floresta Fóssil e Noivos, e seu entorno até a ponte Wall Ferraz localizados no município de Teresina-PI e Conservação dos troncos fossilizados, considerando a preservação, acessibilidade e utilização do patrimônio tombado e seu entorno. (TP). Processo nº 01402.000510/2009-63.	Deserta/ Fracassada	
27/10/2011	03/2011	Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de consultoria para elaboração de Plano de Gestão, Conservação e Manejo do Parque Floresta Fóssil tombado pelo IPHAN, nomeado Floresta Fóssil do Rio Poti e seu entorno, assim como a Conservação das unidades paleontológicas existentes no local. Compreendendo plano de Gestão do Parque Floresta Fóssil do Rio Poti, educação patrimonial e ambiental,	101.498,40	101.498,40

		diagnóstico dos meios bióticos, abióticos e antrópicos, em especial sobre o patrimônio arqueológico e paleontológico, planejamento em arquitetura e engenharia para acessibilidade e visitação turística, proposta de Manejo integrado das unidades de preservação ambiental que corresponde a área dos Parques municipais de Ilhotas, Floresta Fóssil e Noivos, e seu entorno até a ponte Wall Ferraz localizados no município de Teresina-PI e Conservação dos troncos fossilizados, considerando a preservação, acessibilidade e utilização do patrimônio tombado e seu entorno. (TP). Processo nº 01402.000510/2009-63.		
Subtotal			**101.498,40**	**101.498,40**
Arqueologia - Conservação e manutenção de sítios				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	
06/10/2011	02/2011	Contratação de serviços técnicos especializados na área de arqueologia, conservação de pinturas rupestres e restauração de obras de arte, para execução de conservação de registros rupestres em vinte sítios arqueológicos, localizados no Parque Nacional Serra da Capivara e entorno. (TP). Processo nº 01402.000256/2010-37.	69.000,00	69.000,00
Subtotal			**69.000,00**	**69.000,00**
História – INRC				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	
27/10/2011	02/2011	Contratação de Realização de serviços técnicos especializados com o objetivo de desenvolver a etapa de Identificação do Inventário Nacional de Referências Culturais do Tambor de Crioula nos seguintes municípios do estado do Piauí: Porto, Miguel Alves, São João do Arraial, Luzilândia, Madeiro, Nossa Senhora dos Remédios e Matias Olímpio. (Convite). Processo nº 01402.000336/2011-73.	Deserta/ Fracassada	-
18/11/2011	04/2011	Contratação de Realização de serviços técnicos especializados com o objetivo de desenvolver a etapa de Identificação do Inventário Nacional de Referências Culturais do Tambor de Crioula nos seguintes municípios do estado do Piauí: Porto, Miguel Alves, São João do Arraial, Luzilândia, Madeiro, Nossa Senhora dos Remédios e Matias Olímpio. (Convite). Processo nº 01402.000336/2011-73.	59.890,00	62.390,00
Subtotal			**59.890,00**	**62.390,00**

Tabela 4 – Licitações realizadas no ano de 2012

(continua)

Licitações de 2012				DESCENTRALIZAÇÃO PAs
		TOTAL	**208.021,32**	**214.821,32**
Patrimônio cultural				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	Orçamento descentralizado
12/12/2012	03/2012	Contratação de Serviços técnicos especializados de identificação, sistematização e diagnóstico do Patrimônio Cultural da porção oeste, da Mesorregião do Norte Piauiense (abrangendo os municípios de Buriti dos Lopes, Caraúbas do Piauí, Caxingó, Joaquim Pires e Murici dos Portelas), compreendendo identificação, cadastro, mapeamento, contextualização, diagnóstico, e caracterização socioeconômica e ambiental do Patrimônio Cultural de naturezas material e imaterial, a partir das metodologias de inventário e cadastro adotadas pelo Iphan - SICG, INRC e CNSA. (TP). Processo nº 01402.000614/2012-73.	Deserta/ Fracassada	
13/11/2012	05/2012	Contratação de Reprodução gráfica de publicações da Superintendência do IPHAN no Piauí, com vistas à divulgação do Patrimônio Cultural protegido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Piauí. (Pregão eletrônico). Processo nº 01402.000391/2012-44.	38.980,00	45.780,00
Subtotal			**38.980,00**	45.780,00
Arquitetura - Levantamento de dados				
Data	**Nº da licitação**	**Descrição**	**Valor**	
22/11/2012	02/2012	Contratação de serviços técnicos especializados para elaboração de diagnóstico urbano ambiental das áreas compreendidas pelas APPs dos riachos da Mocha e da Pouca Vergonha, incluindo os imóveis a que a elas se limitam, inseridas na poligonal de entorno e tombamento pelo IPHAN no centro da cidade de Oeiras - PI, fornecendo levantamento: cartográfico, planialtimétrico, fundiário, de drenagem urbana, econômico-social e dos seus ecossistemas: físico, biótico e vegetacional, com os devidos processamentos e avaliações criticam dos dados levantados. (TP). Processo nº 01402.000616/2012-62.	Deserta/ Fracassada	
07/11/2012	03/2012	Contratação de Serviços técnicos especializados para organização dos dados cadastrais, arquitetônicos e fotográficos dos bens imóveis do Patrimônio Ferroviário do Piauí em base única, análise tipológica e contextualização do acervo ferroviário, a partir dos inventários de conhecimento realizados sobre o tema e de pesquisa de campo. (Convite) Processo nº 01402.000519/2012-70.	Deserta/ Fracassada	
27/11/2012	04/2012	Contratação de serviços técnicos especializados com vistas à execução de serviços emergenciais de desinfestação e imunização, prospecções, testes e exames laboratoriais, levantamento de dados técnicos e históricos, elaboração de diagnóstico e estudo preliminar dos retábulos da Capela Mor e da capela lateral do Senhor Morto da Igreja Nossa Senhora da Graça, localizada no Conjunto Histórico e Paisagístico da Cidade de Parnaíba – PI, e do contexto em que estão inseridos. (TP). Processo nº 01402.000357/2012-70.	Deserta/ Fracassada	
30/11/2012	06/2012	Contratação de Serviços técnicos especializados para organização dos dados cadastrais, arquitetônicos e fotográficos dos bens imóveis do Patrimônio Ferroviário do Piauí em base única, análise tipológica e contextualização do acervo ferroviário, a partir dos inventários de conhecimento realizados sobre o tema e de pesquisa de campo. (Convite) Processo nº 01402.000519/2012-70.	20.866,32	20.866,32
Subtotal			**20.866,32**	**20.866,32**

Arqueologia -Serviços de prospecção				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	
10/12/2012	01/2012	Contratação de serviços técnicos especializados nas áreas de arqueologia e arquitetura para prospecção, sondagem, levantamento topográfico, coleta de superfície e escavação dos sítios arqueológicos históricos Brejo de São João -localizado em Pajeú do Piauí, Sobrado da Conceição - localizado em Bonfim do Piauí e 01na cidade de Santo Inácio do Piauí.(TP). Processo nº 01402.000102/2012-15.	Deserta/ Fracassada	
Subtotal				
Arquitetura – Levantamento fotográfico				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	
09/12/2014	04/2012	Contratação de serviço fotográfico para registro paramétrico dos planos de visadas, cones visuais e panorâmicas que conduzem e induzem o olhar a partir das vias e espaços públicos das Áreas de Entorno, em direção às Áreas Tombadas dos Conjuntos Históricos e Paisagísticos de Oeiras e Piracuruca no Piauí. (Convite). Processo nº 01402.000404/2012-85.	Deserta/ Fracassada	
23/11/2012	05/2012	Contratação de serviço fotográfico para registro paramétrico dos planos de visadas, cones visuais e panorâmicas que conduzem e induzem o olhar a partir das vias e espaços públicos das Áreas de Entorno, em direção às Áreas Tombadas dos Conjuntos Históricos e Paisagísticos de Oeiras e Piracuruca no Piauí. (Convite). Processo nº 01402.000404/2012-85.	Deserta/ Fracassada	
17/12/2012	07/2012	Contratação de serviço fotográfico para registro paramétrico dos planos de visadas, cones visuais e panorâmicas que conduzem e induzem o olhar a partir das vias e espaços públicos das Áreas de Entorno, em direção às Áreas Tombadas dos Conjuntos Históricos e Paisagísticos de Oeiras e Piracuruca no Piauí. (Convite). Processo nº 01402.000404/2012-85.	Deserta/ Fracassada	
Subtotal			**-**	**0**
Arqueologia - Conservação manutenção dos sítios				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	
29/11/2012	05/2012	Contratação de Serviços técnicos para manutenção e execução de instalação de cercas de proteção, placas de identificação e interpretativas, conservação dos sítios e das estruturas de visitação turística em vinte e um sítios arqueológicos localizados nos municípios de Coronel José Dias, São Raimundo Nonato e João Costa. (TP). Processo nº 01402.000866/2012-01.	80.175,00	80.175,00
Subtotal			**80.175,00**	**80.175,00**
História				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	
02/10/2012	01/2012	Contratação de pessoa jurídica para realização de serviços técnicos especializados com o objetivo de desenvolver a etapa de Documentação do Inventário Nacional de Referências Culturais - INRC do Tambor de Crioula nos seguintes municípios do estado do Piauí: Miguel Alves, São João do Arraial, Nossa Senhora dos Remédios e Matias Olímpio. (Convite). Processo nº 01402.000407/2012-19.	Deserta/ Fracassada	
16/10/2012	02/2012	Contratação de pessoa jurídica para realização de serviços técnicos especializados com o objetivo de desenvolver a etapa de Documentação do Inventário Nacional de Referências Culturais - INRC do Tambor de Crioula nos seguintes municípios do estado do Piauí: Miguel Alves, São João do Arraial, Nossa Senhora dos Remédios e Matias Olímpio. (Convite). Processo nº 01402.000407/2012-19.	68.000,00	68.000,00
Subtotal			**68.000,00**	**68.000,00**

Tabela 5 – Licitações realizadas no ano de 2013

(continua)

Licitações de 2013				DESCENTRALIZAÇÃO PAs
		TOTAL	**1.066.963,16**	**1.011.463,16**
Arquitetura - Obras de Restauro				**Orçamento descentralizado**
Data	**Nº da licitação**	**Descrição**	**Valor**	
11/11/2013	04/2013	Contratação de Serviços de engenharia para salubridade da Casa da Pólvora em Oeiras/PI. (Convite). Processo nº 01402.000930/2013-26.	Deserta/ Fracassada	
05/12/2013	04/2013	Contratação de Execução de serviços técnicos especializados de engenharia para manutenção e conservação arquitetônica do sobrado Major Selemérico, em Oeiras-PI. (TP). Processo nº 01402.000861/2013-51.	Deserta/ Fracassada	
20/11/2013	05/2013	Contratação de Serviços de engenharia para salubridade da Casa da Pólvora em Oeiras/PI. (Convite). Processo nº 01402.000930/2013-26.	21.289,98	
26/12/2013	05/2013	Contratação de Execução de serviços técnicos especializados de engenharia para manutenção e conservação arquitetônica do sobrado Major Selemérico, em Oeiras-PI. (TP). Processo nº 01402.000861/2013-51.	499.852,32	499.852,32
Subtotal			**521.142,30**	**499.852,32**
Arquitetura - Levantamento de dados				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	
12/08/2013	01/2013	Contratação de serviços técnicos especializados para elaboração de diagnóstico urbano ambiental das áreas compreendidas pelas APPs dos riachos da Mocha e da Pouca Vergonha, incluindo os imóveis a que a elas se limitam, inseridas na poligonal de entorno e tombamento pelo IPHAN no centro da cidade de Oeiras - PI, fornecendo levantamento: cartográfico, planialtimétrico, fundiário, de drenagem urbana, econômico-social e dos seus ecossistemas: físico, biótico e vegetacional, com os devidos processamentos e avaliações criticam dos dados levantados. (TP). Processo nº 01402.000616/2012-62.	227.142,11	248.432,09
Subtotal			**227.142,11**	**248.432,09**
Serviço Fotográfico				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	
31/07/2013	01/2013	Contratação de serviço fotográfico para registro paramétrico dos planos de visadas, cones visuais e panorâmicas que conduzem e induzem o olhar a partir das vias e espaços públicos das Áreas de Entorno, em direção às Áreas Tombadas dos Conjuntos Históricos e Paisagísticos de Oeiras e Piracuruca no Piauí. (Convite). Processo nº 01402.000404/2012-85.	34.889,61	34.889,61
Subtotal			**34.889,61**	**34.889,61**
Arqueologia - Serviços de prospecção				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	

06/09/2013	02/2013	Contratação de serviços técnicos especializados nas áreas de arqueologia e arquitetura para prospecção, sondagem, levantamento topográfico, coleta de superfície e escavação dos sítios arqueológicos históricos Brejo de São João - localizado em Pajeú do Piauí, Sobrado da Conceição - localizado em Bonfim do Piauí e 01 na cidade de Santo Inácio do Piauí. (TP). Processo nº 01402.000404/2012-85.	228.289,14	228.289,14
Subtotal			**228.289,14**	**228.289,14**
História – filmagem				
Data	**Nº da licitação**	**Descrição**	**Valor**	
29/08/2013	02/2013	Contratação de Serviços técnicos profissionais para realização de filmagem da comunidade quilombola Brejão, do município de Redenção do Gurguéia, com ênfase na manifestação cultural conhecida por Batuque. Edição de um documentário com duração de 15 minutos sobre a referida manifestação cultural. Produção de fotografias. Criação da arte da capa e CD de três vídeos. Reprodução de três mil unidades. (Pregão Eletrônico). Processo nº 01402.001570/2014-61.	Deserta/ Fracassada	
10/09/2013	03/2014	Contratação de Serviços técnicos profissionais para realização de filmagem da comunidade quilombola Brejão, do município de Redenção do Gurguéia, com ênfase na manifestação cultural conhecida por Batuque. Edição de um documentário com duração de 15 minutos sobre a referida manifestação cultural. Produção de fotografias. Criação da arte da capa e CD de três vídeos. Reprodução de três mil unidades. (Pregão Eletrônico). Processo nº 01402.001570/2014-61.	55.500,00	59.840,00
Subtotal			**55.500,00**	**59.840,00**

Tabela 6 – Licitações realizadas no ano de 2014

Licitações de 2014				DESCENTRALIZAÇÃO PAs
		TOTAL	**92.312,80**	**748.575,93**
Arquitetura e Engenharia - Projetos				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	Orçamento descentralizado
15/07/2014	01/2014	Contratação de Serviço Especializado elaboração de projeto de museografia, museologia e adaptação arquitetônica da casa para implantação do museu de Simplício Dias, realizado por empresa de arquitetura, design e engenharia etapa final da restauração do Sobrado Simplício Dias. (TP). Processo nº 01402.001866/2014-81.	Deserta/ Fracassada	
13/11/2014	05/2014	Contratação de Serviço Especializado elaboração de projeto de conservação e restauração relativos à Igreja Nossa Senhora das Graças e bens integrados, à Igreja Nossa Senhora do Rosário e à Capela N. S Monserrat, em Parnaíba-PI. (TP). Processo nº 01402.000264/2014-15.	Deserta/ Fracassada	307.458,46
09/12/2014	06/2014	Contratação de Serviço Especializado elaboração de projeto de museografia, museologia e adaptação arquitetônica da casa para implantação do museu de Simplício Dias, realizado por empresa de arquitetura, design e engenharia etapa final da restauração do Sobrado Simplício Dias. (TP). Processo nº 01402.001866/2014-81.	Deserta/ Fracassada	388.117,47
Subtotal			**-**	**695.575,93**
História - Pesquisa Histórica				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	
22/10/2014	04/2014	Contratação de Serviço de pesquisa histórica e antropológica visando a elaboração de dossiê de registro do Festejo do Divino Espírito Santo da Comunidade Marmelada (Gilbués) como patrimônio cultural brasileiro. (TP). Processo nº 01402.000063/2013-29.	92.312,80	53.000,00
Subtotal			**92.312,80**	**53.000,00**

Tabela 7 – Licitações realizadas no ano de 2015

Licitações de 2015				DESCENTRALIZAÇÃO PAs
		TOTAL	**783.532,93**	**250.000,00**
Arquitetura e Engenharia - Projetos				
Data	**Nº da licitação**	**Fornecedor/Descrição**	**Valor**	Orçamento descentralizado
14/01/2015	07/2014	Contratação de Serviço Especializado elaboração de projeto de museografia, museologia e adaptação arquitetônica da casa para implantação do museu de Simplício Dias, realizado por empresa de arquitetura, design e engenharia etapa final da restauração do Sobrado Simplício Dias. (TP). Processo nº 01402.001866/2014-81.	Deserta/ Fracassada	
10/02/2015	08/2014	Contratação de Serviço Especializado elaboração de projeto de conservação e restauração relativos à Igreja Nossa Senhora das Graças e bens integrados, à Igreja Nossa Senhora do Rosário e à Capela N. S Monserrat, em Parnaíba-PI. (TP). Processo nº 01402.000264/2014-15.	405.583,26	100.000,00
07/04/2015	01/2015	Contratação de Serviço Especializado elaboração de projeto de museoografia, museologia e adaptação arquitetônica da casa para implantação do museu de Simplício Dias, realizado por empresa de arquitetura, design e engenharia etapa final da restauração do Sobrado Simplício Dias. (TP). Processo nº 01402.001866/2014-81.	Deserta/ Fracassada	
05/05/2015	02/2015	Contratação de Serviço Especializado elaboração de projeto de museografia, museologia e adaptação arquitetônica da casa para implantação do museu de Simplício Dias, realizado por empresa de arquitetura, design e engenharia etapa final da restauração do Sobrado Simplício Dias. (TP). Processo nº 01402.001866/2014-81.	377.949,67	150.000,00
Subtotal			**783.532,93**	250.000,00

Tabela 8 - Quantidade de licitações da área finalística do IPHAN - por tipo de Serviço

Mês	Levantamento de dados - Patrimônio Cultural	Patrimônio Cultural - Diversos (impressões)	Projetos de Arq e Eng	Obras de Restauro	Levantamento de Dados - Arquitetura	Serviços Fotográficos	Prosp Arqueol	Projetos de arqueologia	Rest/Conserv Sítios Arq	INRC/ Pesq Histórica/ Lev Dados	Documentário
2009			4	2	2						
2010				2						3	
2011				4				2	1	2	
2012	**1**	**1**			4	3	1		1	2	
2013				4	1	1	1				2
2014			3							1	
2015			4								
Total	**1**	**1**	**11**	**12**	**7**	**4**	**2**	**2**	**2**	**8**	**2**

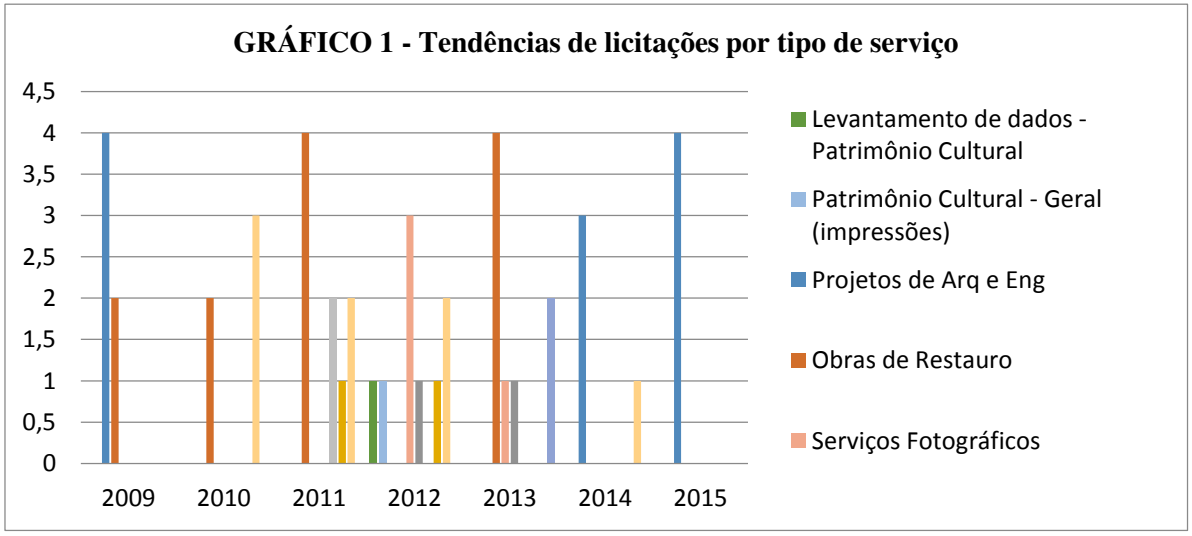


Tabela 9 - Licitações x Contratações da área finalística área de atuação

Mês	Patrimônio Cultural – Geral			Patrimônio Material			Patrimônio Arqueológico			Patrimônio Imaterial		
	Licitações	CONTRATOS	Média de repetições	Licitações	CONTRATOS	Média de repetições	Licitações	CONTRATOS	Média de repetições	Licitações	CONTRATOS	Média de repetições
2009	0	0		8	3		0	0		0	0	
2010	0	0		2	1		0	0		3	1	
2011	0	0		4	2		3	2		2	1	
2012	2	1		7	1		2	1		2	1	
2013	0	0		6	4		1	1		2	1	
2014	0	0		3	0		0	0		1	1	
2015	0	0		4	2		0	0		0	0	
Total	**2**	**1**	**2**	**34**	**13**	**2,6**	**6**	**4**	**1,5**	**10**	**5**	**2,0**

Tabela 10 – Total de licitações do IPHAN-PI – por resultado 2009 a 2015		
Licitações	**Licitações Desertas/ Fracassadas**	**Licitações que resultaram em contratos**
52	29	23

Tabela 11 – O orçamento do IPHAN-PI e suas licitações

Ano	**Licitações e contratos realizados pelo IPHAN-PI (quantidade)**			**Volume de recursos envolvidos nas licitações do IPHAN-PI**	
	Licitações	**CONTRATOS**		**Planejamento (PA Descentralizado)**	**Execução Orçamentária Licitações**
2009	8	3		R$ 332.849,82	R$ 330.227,72
2010	5	2		R$ 1.100.000,00	R$ 1.015.611,37
2011	9	5		R$ 632.615,03	R$ 563.615,03
2012	13	4		R$ 214.821,32	R$ 208.021,32
2013	9	6		R$ 1.011.463,16	R$ 1.066.963,16
2014	4	1		R$ 748.575,93	R$ 92.312,80
2015	4	2		R$ 250.000,00	R$ 783.532,93
Total	**52**	**23**			

GRÁFICO 2 - Eficácia das licitações no IPHAN-PI por ano

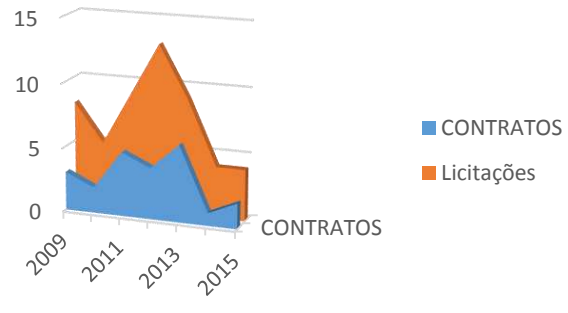


GRÁFICO 3 -Descentralização x Execução

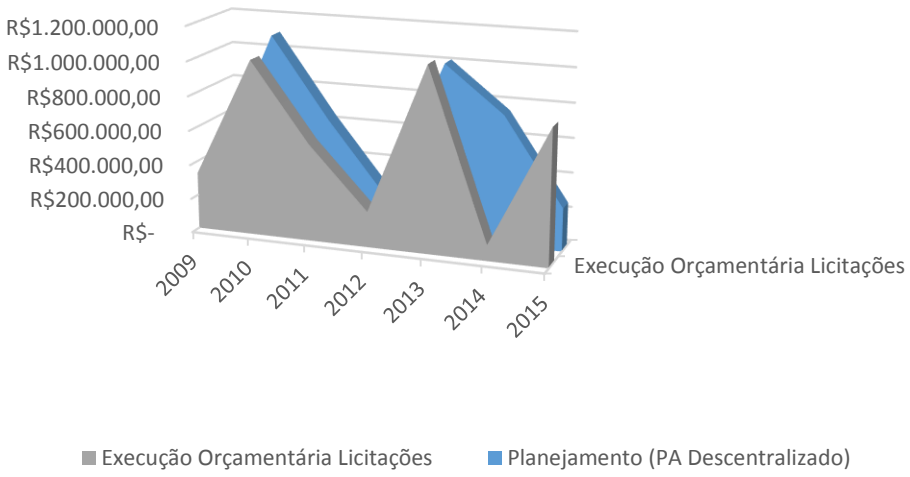


GRÁFICO 4 - Eficácia das licitações do IPHAN-PI no período de 2009-2015



2. Licitações sem êxito no DOU

A partir da pesquisa realizada no Diário Oficial da União (DOU) nota-se a existência de licitações desertas e fracassadas em outros entes da administração pública e possibilita dimensionar a situação das licitações sem êxito do IPHAN-PI no contexto nacional.

A busca iniciou-se no portal da Imprensa Nacional na internet. Na página inicial do site http://portal.imprensanacional.gov.br há um campo para a realização de pesquisa avançada por termo, exata ou fonética, por jornal e por sua data de impressão.

O período selecionado captou resultados de 01 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, dentro do estabelecido para este trabalho, de 2009 até 2011, apenas na Seção 3 dos jornais, por ser o local destinado às publicações de extratos de resultados de licitações públicas. Realizou-se, então, a busca pelos seguintes termos: "deserta", "deserto", "fracassada", "fracassado", "frustrado" e "frustrada". A busca em cada termo revelou extratos de resultados de licitações dos mais variados entes públicos, em todas as esferas, em diversos tipos de serviços e modalidades de licitações.

O resultado da busca pelo termo "frustrada", não foi contabilizado neste estudo, pois observou-se que a palavra é mais utilizada em avisos de intimação direta[6], ou de citação pessoal ou citação pela via postal ou obtenção de endereço atualizado que não obtiveram êxito, além disso, as questões propostas podem ser respondidas através da análise dos outros extratos de licitações, sem comprometimento do resultado final.

Foi considerada a margem de erro de 5%, que poderiam incluir, neste caso, as publicações de extratos de contratos realizados por contratação direta que mencionam a justificativa da licitação deserta ou fracassada; objeto de licitação que utiliza um dos termos buscados, outros extratos que elencam os itens de uma licitação que resultaram desertos ou fracassados sem prejudicarem a contratação dos outros itens.

Estão demonstrados na "Tabela 12" os quantitativos apresentados pelo site da Imprensa Nacional como resultado da busca objeto deste trabalho.

	Tabela 12 –Extratos de Licitações publicadas na Imprensa Nacional

[6] Por exemplo, o Edital de Intimação da Agência Nacional de Aviação Civil, publicado no DOU Nº 141, segunda-feira, 27 de julho de 2009, seção 3, p. 30, que anuncia "Pelo presente Edital, nos termos do Art. 292 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 e do § 4º do Art. 26 da Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, por ter sido frustrada a intimação pela via postal, ficam os interessados abaixo identificados intimados a apresentarem sua defesa, em relação às Notificações/Autos de Infração abaixo discriminadas [...]".

	Pesquisa por termo					
ANO	Frustrado	Frustrada	Fracassada	Fracassado	Deserta	Deserto
2009	120	-	630	770	967	728
2010	163	-	758	930	1187	940
2011	119	-	847	1009	1356	999
2012	125	-	986	1237	1673	1123
2013	165	-	1128	1314	1725	1216
2014	133	-	1382	1567	2204	1467
2015	142	-	1360	1362	1822	1228

Tabela 13 –Total de extratos de licitações sem êxito publicadas na Imprensa Nacional

ANO	Licitações Desertas	Licitações Fracassadas/Frustradas
2009	1.695	1.520
2010	2.127	1.851
2011	2.355	1.975
2012	2.796	2.348
2013	2.941	2.607
2014	3.671	3.082
2015	3.050	2.864
Total	18.635	16.247
Estimativa de licitações sem êxito publicados na Imprensa Nacional (Resultado da pesquisa por palavras-chave).		**34.882**

Excluindo-se a margem de erro[7], o site apontou cerca de 33.000 resultados de licitações desertas e fracassadas. Para fins de exemplificação, elencaram-se alguns desses extratos:

[7] 5% de 34.882 são 1.744 extratos.

Extratos de Pregão Eletrônico Deserto:

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO RESULTADO DE JULGAMENTO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 26/2014 O Pregoeiro da PRT 10.ª Região comunica que, pela inexistência de propostas válidas, o Pregão Eletrônico 26/2014, foi declarado licitação deserta. (DOU Nº 21, sexta-feira, 30 de janeiro de 2015, seção 3, p. 139).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO. AVISO DE LICITAÇÃO DESERTA PREGÃO No - 111 / 2 0 11 O Pregoeiro da Procuradoria-Geral da República torna público para conhecimento dos interessados, que na sessão do Pregão supra-referenciado não compareceram empresas, o que caracteriza licitação deserta. (DOU Nº 209, segunda-feira, 31 de outubro de 2011, seção 3, p.155)

Extrato de Pregão Eletrônico Fracassado:

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A. AVISO DE LICITAÇÃO FRACASSADA PREGÃO No - 87/2013 Aquisição de acessórios para uso em microcomputadores das diversas Unidades do Banco, sendo: Item 1 - Headset e Item 2 - Webcam. Resultado: Licitação FRACASSADA. (DOU Nº 212, quinta-feira, 31 de outubro de 2013, seção 3, p. 112).

Extrato de Pregão Presencial Deserto:

JUSTIÇA FEDERAL. 1ª REGIÃO. SEÇÃO JUDICIÁRIA EM TOCANTINS. DIRETORIA DO FORO. SECRETARIA ADMINISTRATIVA. AVISO DE LICITAÇÃO DESERTA. Pregão Presencial SRP Nº 05/2015 PAe-Sei Nº 1002-29.2015 A Justiça Federal - SJ/TO, por intermédio do pregoeiro designado, torna público que Pregão Presencial SRP Nº 05/2015, devido à ausência de propostas no dia da sessão pública, foi declarado DESERTO. (DOU Nº 166, segunda-feira, 31 de agosto de 2015, seção 3, p. 149).

Extrato de Pregão Presencial Fracassado:

PREFEITURA MUNICIPAL DE CATOLÉ DO ROCHA-Paraíba. AVISO DE LICITAÇÃO FRACASSADA PREGÃO PRESENCIAL Nº 85/2015 A Prefeitura do Município de Catolé do Rocha-PB, vem tornar público e comunica para conhecimento de interessados o resultado do Pregão Presencial nº 0085/2015, realizada no dia 22/10/2015 às 09:00 horas, com o Objeto: Aquisição de coberturas com estruturas metálicas em metalon para proteger as viaturas da Secretaria Municipal de Saúde (viaturas do NASF, PSF e outras). Deflagrou-se fracassada, em razão da licitante não atender plenamente as especificações do instrumento convocatório, especificamente no que trata o item 8.2 do respectivo edital. (DOU Nº 205, terça-feira, 27 de outubro de 2015, seção 3, p. 182).

Extratos de Tomada de Preços Deserta:

PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARARI CNPJ No - 13.988.316/0001-85 AVISO DE LICITAÇÃO DESERTA TOMADA DE PREÇOS No - 8/2013 Processo Administrativo no - 75/2013 A Comissão Permanente de Licitação comunica aos interessados e a população em geral

que a licitação acima, que tem por objeto a contratação de empresa para construção da Cobertura da Quadra Esportiva da Escola Marcelino Crisóstomo do Distrito de Gameleira, deste Município de Jaguarari(BA), nos termos do Projeto Executivo Fornecido pelo FNDE/MEC, conforme Termo de Compromisso PAC 204920/2013/FNDE/MEC, prevista para o dia 29 de outubro de 2013, foi deserta. (DOU Nº 212, quinta-feira, 31 de outubro de 2013, seção 3, p. 239).

COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS SUPERINTENDÊNCIA DE TRENS URBANOS DE BELO HORIZONTE. AVISO DE LICITAÇÃO DESERTA TOMADA DE PREÇOS No - 5/2013/CBTU-STU/BH Objeto: Prestação de serviço de engenharia para recuperação do sistema elétrico e mecanismo de elevação do conjunto de nove luminárias do tipo pétala em uma torre de iluminação das linhas de estacionamento do Pátio São Gabriel. (DOU Nº 211, quarta-feira, 30 de outubro de 2013, seção 3, p. 197).

Extratos de Tomada de Preços Fracassada:

PREFEITURA. AVISO DE LICITAÇÃO FRACASSADA TOMADA DE PREÇOS No - 09/SEMUSA/2014 A Prefeitura Mun. de Machadinho D'Oeste - RO, através da Presidente da CPL, torna público o resultado do certame Licitatório Tomada de Preços nº 09/SEMUSA/2014- Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE REFORMA E AMPLIAÇÃO DA UNIDADE BASICA DE SAÚDE DO AMIGOS DO CAMPO, COM RECURSOS PROVENIENTES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE PORTARIA N° 1381 DE 09/07/2013 Processo Administrativo nº 1126/2014. Tendo sido declarada como LICITAÇÃO FRACASSADA. (DOU Nº 122, segunda-feira, 30 de junho de 2014, seção, 3, p. 511).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. GERÊNCIA DE FILIAL DE LOGÍSTICA EM BRASÍLIA. AVISO DE LICITAÇÃO FRACASSADA TOMADA DE PREÇOS No - 3 7 3 1 / 2 0 11 Objeto: Contratação de empresa especializada para realizar obra para ampliação do CPD do Térreo e novas instalações do CPD do subsolo da 511 Norte com equipamentos de precisão, em Brasília/DF. A Comissão desclassificou a única proposta restante da empresa, ALMEIDA FRANÇA Engenharia Ltda., dando por fracassado o certame. Cópia da Ata está à disposição dos interessados nesta CPL. (DOU Nº 209, segunda-feira, 31 de outubro de 2011, seção 3, p. 98).

Extrato de Concorrência Deserta:

COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ AVISO DE LICITAÇÃO DESERTA CONCORRÊNCIA Nº 284/2013 Objeto: Execução de obra de ampliação do sistema de esgoto sanitário da cidade de Tibagi, com fornecimento total de materiais e equipamentos, conforme detalhado nos anexos do edital. Licitação Deserta. (DOU Nº 146, quarta-feira, 31 de julho de 2013, seção 3, p.203)

Extrato de Concorrência Fracassada:

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. SUBSECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE LICITAÇÕES – CELIC. AVISO DE LICITAÇÃO FRACASSADA CONCORRÊNCIA

Edital no - 31/2013 A Comissão Permanente de Licitações, tendo em vista o indeferimento do recurso interposto pela empresa Portonovo Empreendimentos e Construções Ltda., mantém sua inabilitação. Processo Administrativo N° 002795-11.00/12-4. Diante disto, e por não haver mais licitantes habilitados ao certame, esta Comissão declarou a Licitação fracassada. (DOU Nº 103, sexta-feira, 31 de maio de 2013, seção 3, p. 204).

Extratos de Convite Deserto:

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO SECRETARIA - GERAL COORDENAÇÃO-GERAL DE ATENDIMENTO AOS ÓRGÃOS E UNIDADES DESCENTRALIZADAS. SECRETARIA DE PORTOS. AVISO DE LICITAÇÃO DESERTA CONVITE No - 2/2010 A Comissão Julgadora torna público que o procedimento licitatório epigrafado foi considerado DESERTO. Na forma da Lei, os autos do Processo encontram-se à disposição dos interessados. (DOU Nº 248, terça-feira, 28 de dezembro de 2010, SEÇÃO 3, P. 5).

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO. AVISO DE LICITAÇÃO DESERTA CONVITE Nº 07/2013 A Universidade Federal do Rio Grande - FURG, torna público aos interessados que a Licitação do Convite nº. 07/2013, relativo à Execução da obra de reforma e ampliação do laboratório de Geotécnica e Concreto da Escola de Engenharia, dia 29/10/2013 às 10 horas, caracterizou-se como deserta. (DOU Nº 212, quinta-feira, 31 de outubro de 2013, seção 3, p. 51).

Extratos de Convite Fracassado:

ELETROSUL CENTRAIS ELÉTRICAS S/A. AVISO DE LICITAÇÃO FRACASSADA CONVITE No - 91320120021 A ELETROSUL torna público que a licitação na modalidade Convite nº 91320120021, tendo por objeto a Elaboração de parecer de auditoria independente para certificação do RCP - Relatório de Controle Patrimonial instituído pela Resolução nº 367/2009 da ANEEL, conforme Manual de Orientação dos Trabalhos de Auditoria de Relatório de Controle Patrimonial - RCP, foi considerada fracassada. (DOU Nº 40, terça-feira, 28 de fevereiro de 2012, seção 3, p. 125).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DO SUL PROJETO MONUMENTA AVISOS DE LICITAÇÃO FRUSTRADA CONVITE PROCESSO LICITATÓRIO N. º 052/2009 O MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO SUL-SC, de conformidade com a Lei n. º 8666/93 e suas alterações, torna público para conhecimento dos interessados, que o processo licitatório n. º 052/2009, modalidade CONVITE do tipo "MENOR PREÇO" global, que tem por objeto "contratação de empresa especializada para a execução das obras de Revitalização da Praça Dr. Getúlio Vargas, localizada no entorno da Igreja Matriz Nossa Senhora da Graça - Centro Histórico", restou frustrada. (DOU, Nº 61, terça-feira, 31 de março de 2009, seção 3, p.160).

Extrato de licitação RDC fracassada:

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE RONDÔNIA PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO AVISO DE LICITAÇÃO RDC No - 7/2015 A Comissão

> Especial de Licitação do IFRO/Reitoria torna público que a licitação modalidade RDC de n.º 07/2015, Objeto: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA EXECUÇÃO DAS OBRAS COMPLEMENTARES DO CAMPUS GUAJARÁ MIRIM, realizada no dia 28/09/2015 às 11:24 min, foi considerada FRACASSADA, tendo em vista a inabilitação de empresa por não atender o edital no requisito habilitação técnica e desclassificação de todas as empresas seguintes por não anexarem documentação de habilitação no sistema Comprasnet. (DOU Nº 208, sexta-feira, 30 de outubro de 2015, seção 3, p. 51).

Há avisos referentes a Tomadas de Preços, a Convites, a Concorrências, a Pregões Presenciais, a Pregões Eletrônicos e no Regime diferenciado de contratações (RDC). A partir disso, constata-se que as licitações desertas e as fracassadas não se restringem aos serviços especializados, já que ocorrem também em pregões, modalidade destinada às contratações de serviços comuns. Também se nota que as contratações de natureza muito peculiar não existem apenas dentro do IPHAN, também são realizadas por outros órgãos, dentro da atuação específica de cada um.

Falhas nas licitações ocorrem em diversos entes da administração pública, nas três esferas de poder, judiciário, legislativo e executivo, no âmbito federal, estadual e municipal, isto é, não ocorrem isoladamente no Instituto do Patrimônio. Também não ocorrem exclusivamente em sua Superintendência Estadual no Piauí ou em Superintendências igualmente "jovens". Os extratos no DOU demonstram que as licitações desertas e as fracassadas também aparecem nos órgãos do judiciário e da educação, por exemplo, cujas políticas públicas regulares garantem o atendimento pelo mercado.

Há registro de licitações sem êxito em todos os estados do Brasil, por exemplo, várias licitações desertas e fracassadas registradas em instituições públicas nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

3. CONCLUSÃO

A disposição dos quantitativos em tabelas e em gráficos facilita a visualização da tendência das licitações desertas e fracassadas e das execuções orçamentárias na Superintendência Estadual do IPHAN no Piauí. A partir desta sistematização, os gestores e a equipe da unidade poderão iniciar reflexões sobre o impacto dos insucessos dos certames nos resultados de execução anual e na realização da preservação do patrimônio cultural do Estado do Piauí.

No período de 2009 até 2015, das 52 licitações que a Superintendência do IPHAN no Piauí realizou apenas 23 resultaram em contratações. Sendo assim, houve 29 licitações desertas ou fracassadas na autarquia, ou seja, mais da metade do total de licitações realizadas.

No ano 2014, as 3 licitações desertas/fracassadas (do total de 4) na execução orçamentária da Superintendência Estadual influenciou a execução orçamentária: dos R$ 748.575,93 descentralizados para as contratações do IPHAN-PI somente foram executados R$ 92.312,80. No ano seguinte, em 2015, a licitação foi novamente repetida e, finalmente, resultou em contratação, elevando o resultado da Execução Orçamentária do IPHAN-PI daquele ano.

Quanto ao levantamento das licitações sem êxito em outros entes da Administração pública, foram identificados vários extratos de licitações desertas e fracassadas no DOU, o que demonstra que esses eventos não acontecem somente na Superintendência do IPHAN no Piauí, tampouco se restringem a serviços técnicos profissionais demandados pela autarquia de preservação do patrimônio cultural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DO APÊNDICE I

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Disponível em: <http://portal.imprensanacional.gov.br/>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento Brasil**: Entenda o orçamento. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda>. Acesso em 11/09/2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal da transparência**: glossário. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=e>. Acesso em: 12/09/2015.

IPHAN (BRASIL). **Sistema Integrado de Gestão do IPHAN**. Disponível em: <https://sigiphan.iphan.gov.br/login.php>. Acesso em: setembro/2015.

_____. **Orientações técnicas para elaboração dos produtos das práticas supervisionadas**: 6ª turma do pep mestrado profissional do iphan. NAKAMUTA, Adriana Sanajotti & MOTTA, Lia (Org). Rio de Janeiro, Copedoc, 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portal de compras do governo federal**: Comprasnet – Siasg. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/> . Acesso em: setembro/2015.

SERPRO. **SIAFI**. Disponível em: <https://acesso.serpro.gov.br/>. Acesso em: setembro/2015.

SERPRO. **SIASG**. Disponível em: <https://acesso.serpro.gov.br/>. Acesso em: setembro/2015.

Processos Administrativos da Superintendência do IPHAN no Piauí:

PROCESSO Nº01402.000051/2007-56 – Contratação de serviços técnicos a serem prestados por pessoa jurídica, para a aplicação do inventário Nacional de Referências Culturais – INRC, junto às comunidades remanescentes de quilombolas de 17 municípios do Piauí.

PROCESSO Nº 01402.000081/2008-43 – Contratação de empresa de engenharia para execução de instalações de segurança contra incêndio e pânico e sistema de proteção contra descargas atmosféricas nas igrejas Nossa Senhora das Vitórias, em Oeiras e de Nossa Senhora do Carmo, em Piracuruca-PI.

PROCESSO Nº 01402.000057/2009-95 – Contratação de execução de serviço especializado de levantamento de informações relativas a tipologia edilícia, gabarito, estado de conservação/preservação, materiais construtivos e caracterização morfológica dos imóveis e do espaço urbano do sitio histórico de Oeiras-PI.

PROCESSO Nº 01402.000189/2009-17 – Contratação de serviço especializado para desenvolvimento de projetos executivos de intervenção para conservação e restauração arquitetônica, paisagismo, projetos complementares de fundações e estrutura, instalações elétricas e luminotécnicas, instalações hidráulicas e sanitárias, drenagem superficial e de águas pluviais, telefonia e rede lógica e prevenção e combate a incêndio e pânico de um imóvel rural denominado Casa de Fazenda Olho D'água dos Negros em Esperantina-PI.

PROCESSO Nº 01402.000235/2009-88 – Contratação dos serviços técnicos profissionais para o desenvolvimento de projetos executivos de segurança eletrônica, detecção de fumaça e sonorização interna para as Igrejas Nossa Senhora das Vitórias e Nossa Senhora do Rosário, em Oeiras; Nossa Senhora do Carmo, em Piracuruca e Nossa Senhora de Lourdes, em Teresina e de projetos executivos de segurança eletrônica e detecção de fumaça para os Museus de Arte Sacra em Oeiras e do Homem Americano, em São Raimundo Nonato-PI.

PROCESSO Nº 01402.000395/2009-27 – Contratação de serviços técnicos profissionais de engenharia para a conservação, restauração e adaptação do prédio do Sobrado Simplício Dias para instalação do Museu Simplício Dias e Arquivo Público Municipal, em Parnaíba-PI.

PROCESSO Nº 01402.000473/2009-93 – Contratação de serviços técnicos especializados de engenharia para conservação e consolidação arquitetônica da Estação Floriópolis, localizada no povoado Pau'darco, Parnaíba-PI.

PROCESSO Nº 01402.000510/2009-63 – Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de consultoria para elaboração de Plano de Gestão, Conservação e Manejo do Parque Floresta Fóssil tombado pelo IPHAN, nomeado Floresta Fóssil do Rio Poti e seu entorno, assim como a Conservação das unidades paleontológicas existentes no local. Compreendendo plano de Gestão do Parque Floresta Fóssil do Rio Poti, educação patrimonial e ambiental, diagnóstico dos meios bióticos, abióticos e antrópicos, em especial sobre o patrimônio arqueológico e paleontológico, planejamento em arquitetura e engenharia para acessibilidade e visitação turística, proposta de Manejo integrado das unidades de preservação ambiental que corresponde a área dos Parques municipais de Ilhotas, Floresta Fóssil e Noivos, e seu entorno até a ponte Wall Ferraz localizados no município de Teresina-PI e Conservação dos troncos fossilizados, considerando a preservação, acessibilidade e utilização do patrimônio tombado e seu entorno.

PROCESSO Nº 01402.000160/2010-79 – Contratação de pessoa jurídica para realizar pesquisas sobre o tambor de crioula no leste da região dos Cocais, cidades: Domingos Mourão, Lagoa de Dão Francisco, Matias Olímpio, Milton Brandão, Morro do Chapéu do Piauí, Pedro II, Piracuruca, Piripiri, São João da Fronteira e São José do Divino-PI.

PROCESSO Nº 01402.000256/2010-37 – Contratação de serviços técnicos especializados na área de arqueologia, conservação de pinturas rupestres e restauração de obras de arte, para execução de conservação de registros rupestres em vinte sítios arqueológicos, localizados no Parque Nacional Serra da Capivara e entorno.

PROCESSO Nº 01402.000297/2011-12 – Contratação de realização de serviços de engenharia para consolidação estrutural, drenagem e proteção da Casa da Pólvora em Oeiras-PI.

PROCESSO Nº 01402.000300/2011-90 – Contratação de empresa para a prestação de serviços especializados com vistas à execução de serviços técnicos especializados de engenharia para conservação e restauro do Clube 11 de Agosto, em Pedro II-PI.

PROCESSO Nº 01402.000336/2011-73 – Contratação de Realização de serviços técnicos especializados com o objetivo de desenvolver a etapa de Identificação do Inventário Nacional de Referências Culturais do Tambor de Crioula nos seguintes municípios do estado do Piauí: Porto, Miguel Alves, São João do Arraial, Luzilândia, Madeiro, Nossa Senhora dos Remédios e Matias Olímpio.

PROCESSO Nº 01402.000446/2011-35 – Contratação de Serviços emergenciais de desifestação, prospecções e exames laboratoriais e elaboração de relatório a partir do levantamento de dados técnicos da capela lateral do Santíssimo Sacramento da Igreja Nossa Senhora da Graça, localizada no Conjunto Histórico e Paisagístico da Cidade de Parnaíba-PI.

PROCESSO Nº 01402.000236/2012-28 – Proposta de parceria entre IPHAN e SENAI para capacitação de operários da construção civil em áreas tombadas pelo IPHAN.

PROCESSO Nº 01402.000357/2012-70 – Contratação de serviços técnicos especializados com vistas à execução de serviços emergenciais de desinfestação e imunização, prospecções, testes e exames laboratoriais, levantamento de dados técnicos e históricos, elaboração de diagnóstico e estudo preliminar dos retábulos da Capela Mor e da capela lateral do Senhor Morto da Igreja Nossa Senhora da Graça, localizada no Conjunto Histórico e Paisagístico da Cidade de Parnaíba – PI, e do contexto em que estão inseridos.

PROCESSO Nº 01402.000391/2012-44 – Contratação de reprodução gráfica de publicações da Superintendência do IPHAN no Piauí, com vistas à divulgação do Patrimônio Cultural protegido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Piauí.

PROCESSO Nº 01402.000102/2012-15 – Contratação de serviços técnicos especializados nas áreas de arqueologia e arquitetura para prospecção, sondagem, levantamento topográfico, coleta de superfície e escavação dos sítios arqueológicos históricos Brejo de São João -localizado em Pajeú do Piauí, Sobrado da Conceição - localizado em Bonfim do Piauí e 01 na cidade de Santo

Inácio do Piauí.

PROCESSO Nº 01402.000404/2012-85 – Contratação de serviço fotográfico para registro paramétrico dos planos de visadas, cones visuais e panorâmicas que conduzem e induzem o olhar a partir das vias e espaços públicos das Áreas de Entorno, em direção às Áreas Tombadas dos Conjuntos Históricos e Paisagísticos de Oeiras e Piracuruca no Piauí.

PROCESSO Nº 01402.000407/2012-19 – Contratação de pessoa jurídica para realização de serviços técnicos especializados com o objetivo de desenvolver a etapa de Documentação do Inventário Nacional de Referências Culturais - INRC do Tambor de Crioula nos seguintes municípios do estado do Piauí: Miguel Alves, São João do Arraial, Nossa Senhora dos Remédios e Matias Olímpio.

PROCESSO Nº 01402.000519/2012-70 – Contratação de Serviços técnicos especializados para organização dos dados cadastrais, arquitetônicos e fotográficos dos bens imóveis do Patrimônio Ferroviário do Piauí em base única, análise tipológica e contextualização do acervo ferroviário, a partir dos inventários de conhecimento realizados sobre o tema e de pesquisa de campo.

PROCESSO Nº 01402.000614/2012-73 – Contratação de serviços técnicos especializados de identificação, sistematização e diagnóstico do Patrimônio Cultural da porção oeste, da Mesorregião do Norte Piauiense (abrangendo os municípios de Buriti dos Lopes, Caraúbas do Piauí, Caxingó, Joaquim Pires e Murici dos Portelas), compreendendo identificação, cadastro, mapeamento, contextualização, diagnóstico, e caracterização socioeconômica e ambiental do Patrimônio Cultural de naturezas material e imaterial, a partir das metodologias de inventário e cadastro adotadas pelo Iphan - SICG, INRC e CNSA.

PROCESSO Nº 01402. 000616/2012-62 – Contratação de serviços técnicos profissionais para a elaboração de diagnóstico urbano ambiental das áreas compreendidas pelas APPs dos riachos da Mocha e da Pouca Vergonha, incluindo os imóveis a que elas se limitam, inseridas na poligonal de entorno e tombamento pelo IPHAN no centro da cidade de Oeiras-PI, fornecendo levantamento: cartográfico, planialtimétrico, fundiário, de drenagem urbana, econômico-social planialtimétrico, fundiário, de drenagem urbana, econômico-social e dos seus ecossistemas: físico, biótico e vegetacional com os devidos processamentos e avaliações críticas dos dados levantados, em estrita observância ao Projeto Básico.

PROCESSO Nº 01402.000866/2012-01 – Contratação de Serviços técnicos para manutenção e execução de instalação de cercas de proteção, placas de identificação e interpretativas, conservação dos sítios e das estruturas de visitação turística em vinte e um sítios arqueológicos localizados nos municípios de Coronel José Dias, São Raimundo Nonato e João Costa.

PROCESSO Nº 01402.000063/2013-29 – Contratação de Serviço de pesquisa histórica e antropológica visando a elaboração de dossiê de registro do Festejo do Divino Espírito Santo da Comunidade Marmelada (Gilbués) como patrimônio cultural brasileiro.

PROCESSO Nº 01402.000861/2013-51 – Contratação de Execução de serviços técnicos especializados de engenharia para manutenção e conservação arquitetônica do sobrado Major Selemérico, em Oeiras-PI.

Processo nº 01402.000930/2013-26 – Contratação de Serviços de engenharia para salubridade da Casa da Pólvora em Oeiras/PI.

PROCESSO Nº 01402.000264/2014-15 - Contratação de serviços especializados para a elaboração de projeto de conservação e restauração relativos à Igreja Nossa Senhora das Graças e bens integrados, à Igreja Nossa Senhora do Rosário e à Capela N. S Monserrat, em Parnaíba-PI.

PROCESSO Nº 01402.000843/2014-50 – Contratação de serviços especializados de arquitetura para a elaboração de projetos relativos à restauração das Igrejas Nossa Senhora da Graça e Nossa Senhora do Rosário e da Capela Nossa Senhora do Montserrat, em Parnaíba/PI.

PROCESSO Nº 01402.001537/2014-31 – Proposta para implantação de oficina de conservação e manufatura de revestimento histórico para arquiteturas de terra.

PROCESSO Nº 01402.001570/2014-61 – Contratação de Serviços técnicos profissionais para realização de filmagem da comunidade quilombola Brejão, do município de Redenção do Gurguéia, com ênfase na manifestação cultural conhecida por Batuque. Edição de um documentário com duração de 15 minutos sobre a referida manifestação cultural. Produção de fotografias. Criação da arte da capa e CD de três vídeos. Reprodução de três mil unidades.

PROCESSO Nº 01402.001866/2014-81 – Contratação de serviços especializados em museologia e museografia para elaboração de plano e projetos museológico e museográfico para Casa Grande Simplício Sias, em Parnaíba/PI, compreendendo estudos, pesquisas, diagnóstico, projetos básicos, executivos e complementares, inclusive a coordenação e compatibilização dos projetos, que viabilizem a execução de serviços e obras de intervenção para implantação do Museu Simplício Dias na referida edificação histórica.

APÊNDICE II

Tabela resumo dos processos de licitação do IPHAN-PI que passaram por revisões após uma licitação deserta ou fracassada, no período de 2009 até 2015:

PROCESSO Nº 01402.000189/2009-17							
Contratação para a elaboração de projetos executivos de intervenção, para a conservação e a restauração da Casa de Fazenda Olho d'água dos negros, em Esperantina-PI.							
Resultado da 1ª licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Outros Possíveis influenciadores do resultado dos certames
Convite Fracassado	Nenhum	Convite Fracassado	Nenhum	Contratado			1. Edital dúbio; 2.Indisponibilidade do modelo de planilha de custo.
PROCESSO Nº 01402.000235/2009-88							
Contratação de serviços de engenharia para a elaboração de projetos executivos de segurança eletrônica, sonorização interna e de instalações de prevenção contra incêndio e pânico em igrejas em Oeiras, Piracuruca e Teresina-PI e em um museu em Oeiras-PI.							
Resultado da 1ª licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Outros Possíveis influenciadores do resultado dos certames
Convite Deserto	Alteração da modalidade de licitação por orientação da profer.	Pregão Eletrônico Deserto					
PROCESSO Nº 01402.000160/2010-79							
Contratação de serviços de pesquisa histórica sobre o Tambor de Crioula no leste da região dos Cocais, no Piauí.							
Resultado da 1ª licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Possíveis influenciadores do resultado dos certames
Tomada de preços Deserta	Nenhum	Tomada de preços Deserta	Nenhum	Tomada de Preços Fracassada	Nenhum		1. Divergências na escolha da modalidade; 2. Tempo insuficiente para elaboração das propostas pelas empresas; 3. Não disponibilização do prazo de 8 dias para reapresentação de nova documentação.

PROCESSO Nº 01402.000616/2012-62

Contratação de serviços técnicos profissionais de diagnóstico urbano ambiental nas orlas do Riacho do Mocha e do Riacho da Pouca Vergonha, no Centro Histórico de Oeiras-PI.

Resultado da 1ª licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Outros Possíveis influenciadores do resultado dos certames
Deserta	Objeto redimensionado e utilização de outro parâmetro para a estimativa de preços	Contratado					

PROCESSO Nº 01402.000404/2012-85

Contratação de serviços de levantamento fotográfico paramétrico dos Conjuntos Históricos e Paisagísticos de Oeiras e Piracuruca-PI.

Resultado da 1ª licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Outros Possíveis influenciadores do resultado dos certames
Convite Fracassado	Nenhum	Convite Deserto	Redução das exigências de capacidade técnica.	Contratado			

PROCESSO Nº 01402.000264/2014-15 e PROCESSO Nº 01402.001866/2014-81.

Contratação de serviços visando à elaboração de planos e projetos museológicos e museográficos para a Casa Grande Simplício Dias, em Parnaíba-PI.

Resultado da 1ª licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Outros Possíveis influenciadores do resultado dos certames
Tomada de Preços Deserta	Nenhum	Tomada de Preços Deserta	1. Revisão global do projeto básico; 2. Encerramento de um e abertura de novo processo licitatório; 3. No novo processo, retira-se a restrição de exclusividade de algumas empresas no certame	Tomada de Preços Deserta	Nenhum	Tomada de Preços Fracassada	1. Não disponibilização do prazo de 8 dias para nova documentação; 2. Cadastro dos serviços referentes à licitação em desacordo com o objeto.

PROCESSO Nº 01402.000.843/2014-50								
Contratação de serviços especializados de arquitetura para a elaboração de projetos relativos à restauração das igrejas Nossa Senhora da Graça e Nossa Senhora do Rosário, bem como da Capela Nossa Senhora do Montserrat, em Parnaíba-PI.								
	Resultado da 1ª licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Procedimento de Revisão	Resultado da repetição da licitação	Outros Possíveis influenciadores do resultado dos certames
	Deserta	Adoção de nova metodologia de cálculo do valor de referência	Contratado					