

INSTITUTO FEDERAL DE MINAS GERAIS  
CAMPUS OURO PRETO  
CURSO DE TECNOLOGIA EM CONSERVAÇÃO E RESTAURO

MICHELLE PEREIRA XAVIER

**OBRAS E SERVIÇOS DE RESTAURAÇÃO, ORÇAMENTO E VALOR FINAL: uma  
análise da lista de empreendimentos PAC CH – abril 2023**

Ouro Preto

2026

MICHELLE PEREIRA XAVIER

**OBRAS E SERVIÇOS DE RESTAURAÇÃO, ORÇAMENTO E VALOR FINAL: uma  
análise da lista de empreendimentos PAC CH – abril 2023**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em Tecnologia em Conservação e Restauro do Instituto Federal de Minas Gerais - *Campus* Ouro Preto para obtenção do grau de tecnólogo em Conservação e Restauro.

Orientador: Prof. Dr. Régis Eduardo Martins

Ouro Preto

2026

---

X3o

Xavier, Michelle Pereira.

Obras e serviços de restauração, orçamento e valor final [manuscrito] : uma análise da lista de empreendimentos PAC CH- abril 2023 / Michelle Pereira Xavier. – 2026.

35 f. : il.

Orientador: Régis Eduardo Martins.

Trabalho de Conclusão de Curso (tecnologia) - Instituto Federal de Minas Gerais. *Campus* Ouro Preto, 2026.

1. Arquitetura - Projetos e plantas. 2. Planejamento. 3. Conservação e restauração. I. Martins, Régis Eduardo. II. Instituto Federal de Minas Gerais. *Campus* Ouro Preto. III. Título.

CDU: 719:657.4

---

Catálogo: Kelly Cristiane Santos Moraes - CRB-6/3217

Michelle Pereira Xavier

**OBRAS E SERVIÇOS DE RESTAURAÇÃO, ORÇAMENTO E VALOR FINAL:**  
uma análise da lista de empreendimentos PAC CH – abril 2023

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Tecnologia em Conservação e  
Restauro do Instituto Federal de Minas Gerais  
– Campus Ouro Preto para obtenção do grau  
de Tecnólogo em Conservação e Restauro.  
Orientador: Régis Eduardo Martins

Aprovada em 05 de março de 2026 pela banca examinadora:



Documento assinado digitalmente

**REGIS EDUARDO MARTINS**

Data: 09/03/2026 10:14:32-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Régis Eduardo Martins – IFMG Campus Ouro Preto (Orientador)



Documento assinado digitalmente

**SAVILLY AIMEE TEIXEIRA BUTTROS**

Data: 09/03/2026 11:14:00-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof.<sup>a</sup> Me. Savilly Aimée Teixeira Buttros – IFMG Campus Ouro Preto



Documento assinado digitalmente

**GETULIO ALVES DE SOUZA MATOS**

Data: 09/03/2026 15:50:39-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Getúlio Alves de Souza Matos – UFOP

Dedico este trabalho aos incansáveis servidores públicos deste país, que não medem esforços para entregar serviços de qualidade à população.

## RESUMO

O presente trabalho analisa a conformidade dos aditamentos contratuais em obras de restauração do patrimônio edificado frente aos limites da Lei nº 14.133/2021. A partir de uma amostra de 140 empreendimentos concluídos da Lista de PAC Cidades Históricas (abril/2023), investigou-se a relação entre o valor inicial previsto e o valor final investido. A metodologia utilizou análise estatística descritiva, dividindo a amostra em quartis na tentativa de identificar padrões de variabilidade orçamentária. Os resultados revelam que 47,69% das obras que sofreram acréscimo ultrapassaram o limite legal de 50% para alterações unilaterais, com casos extremos atingindo variações superiores a 3.000%. Tal cenário evidencia uma deficiência na etapa de planejamento e na elaboração de projetos básicos, exacerbada pela complexidade intrínseca do patrimônio histórico e pela carência de profissionais especializados na preservação do patrimônio edificado. Conclui-se que a subestimação de custos compromete a execução orçamentária e a eficiência econômica. Observou-se ainda uma desproporcionalidade geográfica e temática, com concentração de recursos em capitais e no patrimônio de matriz católica.

**Palavras-chave:** Projeto Básico. Planejamento. Restauração. PAC Cidades Históricas. Orçamento.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the compliance of contractual amendments in restoration works of built heritage against the limits established by Law No. 14,133/2021. Based on a sample of 140 completed projects from the PAC Historic Cities List (April 2023), the relationship between the initial estimated value and the final invested amount was investigated. The methodology employed descriptive statistical analysis, dividing the sample into four segments to identify patterns of budgetary variability. The results reveal that 47.69% of the works that underwent increases exceeded the 50% legal limit for unilateral changes, with extreme cases reaching variations of over 3,000%. Such a scenario highlights a deficiency in the planning stage and in the preparation of basic projects, exacerbated by the intrinsic complexity of historical heritage and the shortage of specialized professionals in the preservation of built heritage. It is concluded that the underestimation of costs compromises budgetary execution and economic efficiency. Furthermore, a geographical and thematic disproportionality was observed, with a concentration of resources in state capitals and Catholic heritage sites.

**Keywords:** Basic Project. Planning. Restoration. PAC Historic Cities. Budget.

## **LISTA DE IMAGENS**

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Imagem 1: Organograma da elaboração de projetos a partir do manual do programa Monumenta..... | 18 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1: Resultado das descritivas .....                                                                | 25 |
| Tabela 2: Demonstração da divisão dos dados em quatro partes .....                                       | 25 |
| Tabela 3: Descritivas da primeira parte dos dados .....                                                  | 26 |
| Tabela 4: Descritivas da segunda parte dos dados .....                                                   | 27 |
| Tabela 5: Descritivas da terceira parte dos dados.....                                                   | 28 |
| Tabela 6: Descritivas da quarta parte dos dados.....                                                     | 29 |
| Tabela 7: Ranking dos dez municípios que mais receberam investimentos.....                               | 31 |
| Tabela 8: Comparativo entre os investimentos no patrimônio católico edificado em relação aos demais..... | 31 |

## **LISTA DE GRÁFICOS**

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1: Distribuição dos dados por fase. ....                                                        | 21 |
| Gráfico 2: Seleção do tipo obra e sua distribuição por fase.....                                        | 21 |
| Gráfico 3: Demonstração do percentual de contratos alterados para mais ou para menos e inalterados..... | 22 |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                           | <b>12</b> |
| <b>1.1 Problema .....</b>                                                                                                          | <b>15</b> |
| <b>1.2 Objetivos.....</b>                                                                                                          | <b>15</b> |
| <b>1.2.1 Objetivo geral.....</b>                                                                                                   | <b>15</b> |
| <b>1.3.2 Objetivos específicos .....</b>                                                                                           | <b>15</b> |
| <b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO A RESPEITO DO PLANEJAMENTO DAS OBRAS .....</b>                                                               | <b>16</b> |
| <b>3 ANÁLISE DA DIFERENÇA ENTRE O VALOR ORÇADO E O VALOR FINAL DAS OBRAS DA LISTA DE EMPREENDIMENTOS PAC CH – ABRIL 2023 .....</b> | <b>20</b> |
| <b>3.1 Apresentação dos cálculos e descritivas.....</b>                                                                            | <b>22</b> |
| <b>4 RESULTADOS .....</b>                                                                                                          | <b>30</b> |
| <b>5 OUTRAS OBSERVAÇÕES A RESPEITO DA AMOSTRA E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS .....</b>                                         | <b>30</b> |
| <b>6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>                                                                                          | <b>33</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                                            | <b>34</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de compreender, a partir da Lista de Empreendimentos PAC CH – abril 2023, se os limites de aditamento contratual tem respeitado a legislação vigente para compreender em que medida o planejamento das contratações de obras e serviços de restauração tem atendido aos requisitos estabelecidos pela legislação vigente.

Contudo, antes de tratar diretamente das contratações públicas, é importante citar que diante do dever Constitucional de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação, etc. a administração pública emprega recursos em tais serviços, usualmente, por meio de licitações (MATOS, 2021).

É sabido que para a terceirização de tais serviços a administração pública está obrigada a realizar licitação (salvo as hipóteses nas quais o procedimento é dispensável ou inexigível), nos moldes das Leis nº 8.666/93 e mais recentemente, 14.133/2021. Tais dispositivos trazem tanto normas gerais quanto específicas a respeito dos elementos necessários para a definição, clara e precisa, do objeto da licitação.

Em que pese a existência de regulamentos a respeito das licitações anteriores à república, segundo Matos (2021), neste trabalho, será levada em consideração a legislação e atos normativos consolidados após a promulgação da Lei nº 8.666/93, na qual já se estabelece as diretrizes para as compras, terceirização de obras e serviços e alienações no serviço público.

Nota-se que a normatização dos meios que a administração pública está autorizada a terceirizar obras e serviços também apresenta seus percalços, haja vista a situação de descrédito em que se encontra pelo cenário amplamente conhecido e explorado de obras paralisadas ou entregues em padrões de qualidade inferiores ao esperado, que decorrem, em sua maior parte, do carente planejamento das contratações públicas e, conseqüentemente, a insuficiência dos elementos técnicos necessários a adequada caracterização da obra ou serviço.

A função do planejamento, conforme o art. 174 da Constituição Federal de 1988, é determinante para o setor público. O cumprimento desta função se dá pela elaboração dos principais instrumentos de planejamento, sendo eles o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No PPA são definidas as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos. Ou seja, é nele que estão definidas as prioridades do governo, com o objetivo de garantir a eficiente alocação dos recursos públicos. Já a LDO é responsável por estabelecer as políticas públicas prioritárias para o exercício financeiro seguinte, fazendo com que as ações prioritárias definidas no PPA sejam contempladas no

orçamento anual. Após a elaboração dos dois instrumentos já indicados, é fixada a receita e estimada a despesa para o exercício financeiro, por meio da LOA, apenas a partir dela é possível executar as políticas públicas e realizar a gestão dos recursos financeiros (BRASIL, 2026).

Nestes termos, a justificativa para relevância deste estudo é o fato de haver, muitas vezes, um distanciamento significativo de realidades entre os valores orçados e aqueles dispendidos até a conclusão da obra. Tal acontecimento compromete a execução orçamentária na administração, visto que as despesas para cada projeto/atividade já encontram-se estimadas na LOA.

É necessário destacar ainda que nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a programação orçamentária e financeira consiste na compatibilização entre o fluxo de pagamentos e recebimentos, de forma que se houver frustração da receita estimada, deverá ser estabelecida a limitação de empenho e movimentação financeira, prevenindo a assunção de despesas sem respaldo financeiro.

O estabelecimento dos limites para as alterações realizadas na LOA em vigor estão na LDO, sob a forma de transposições, remanejamentos e transferências entre órgãos orçamentários e categorias de programação, sendo esta última sinônimo de projeto/atividade. Com isso, nota-se que apesar de haver certa flexibilidade para a execução orçamentária, a administração pública está condicionada à realização da receita fixada. Logo, ao se planejar inadequadamente, um projeto/atividade pode comprometer a realização de outro.

A análise da diferença entre os valores orçados e os montantes efetivamente dispendidos nas obras de restauração do PAC Cidades Históricas (abril de 2023) justifica-se pela intrínseca complexidade no planejamento de suas contratações. Adicionalmente, a amostragem abrange intervenções em todas as regiões do território nacional, o que viabiliza uma perspectiva de âmbito federal. Reitera-se, outrossim, a conveniência metodológica de que a maioria dos projetos analisados esteja em fase de conclusão, condição necessária para a consistência dos dados apresentados

É necessário acrescentar que esta pesquisa apresenta-se fundamental para o campo da Conservação e Restauro, devido à demonstrada necessidade de profissionais especializados para o adequado planejamento das obras de restauro. Soma-se a isso a impotência deste profissional conhecer o regramento das contratações públicas, uma vez que, diante da impossibilidade dos proprietários, cabe ao Estado a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, valendo-se do orçamento público para o cumprimento desta obrigação.

O trabalho é estruturado com a apresentação da problemática do estudo, justificativa, objetivos, seguidos pela contextualização a respeito do planejamento das obras,

que realiza uma breve discussão acerca do planejamento da contratação das obras de restauração à luz das normas, doutrinas e jurisprudências a respeito da matéria, passando pela formação necessária para os profissionais que atuam na área do patrimônio. Em seguida analisa a diferença entre o valor inicial e o valor de investimento para o conjunto de dados já citados.

Por fim, lança-se um olhar para a sugestão de outras pesquisas, e é apresentada a conclusão.

## 1.1 Problema

O dever de proteger o patrimônio cultural brasileiro exige que a administração pública realize investimentos em obras de restauração, planejando adequadamente as contratações. Para tanto, é necessário um projeto básico com nível de precisão suficiente para dimensionar o objeto, evitando reformulações de preço e prazo.

Imprecisões no planejamento não apenas compromete a execução orçamentária e a eficiência econômica, como também desafia os limites legais de alterações contratuais. Assim, a partir deste estudo pretende-se responder ao questionamento: **Em que medida a diferença entre o valor estimado e o valor investido nas obras de restauração do PAC CH tem respeitado os limites estabelecidos pela legislação vigente, e como as deficiências no planejamento das contratações impactam a conformidade legal desses aditamentos?**

## 1.2 Objetivos

### *1.2.1 Objetivo geral*

O objetivo geral deste trabalho é, a partir da análise dos valores iniciais e finais de uma amostra das obras da Lista de Empreendimentos PAC CH – Abril 2023, evidenciar se a diferença entre o valor estimado e o valor investido nas obras tem respeitado o limite estabelecido pela legislação vigente à luz da definição de projeto básico e as peculiaridades das obras de restauração, quando contratados pela Administração Pública.

### *1.3.2 Objetivos específicos*

- Analisar dados de execução financeira das obras de restauração;
- Desenvolver uma breve revisão conceitual a respeito da definição de projeto básico para a contratação de obras e serviços de restauração a partir da Lei nº 14.133/2021, normas, doutrinas e jurisprudências;
- Identificar, a partir dos dados, se é possível estabelecer uma relação entre os valores iniciais e de investimento das obras.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO A RESPEITO DO PLANEJAMENTO DAS OBRAS

Apenas no estado de Minas Gerais, segundo dados fornecidos pelo Sistema de Informações de Serviços de Engenharia e Obras Públicas (SISOP), foram celebrados pelos 853 municípios, entre os anos de 2022 e 2026, 28.450 contratos de obras e serviços de engenharia. Destes, 864 apresentam indícios de paralisação e 146 estão efetivamente paralisados.

Apesar de não estar consagrado como princípio na Constituição do Estado de Minas Gerais, o planejamento integra o sistema organizacional e é norteador de suas atividades. No âmbito federal, o princípio do planejamento já estava previsto no art. 6º inciso I do Decreto-Lei 200/1967 e recentemente, integra os princípios norteadores das contratações públicas na lei 14.133/21.

O planejamento da contratação de obras e serviços de engenharia depende de uma série de elementos que tem a finalidade de demonstrar que aquele projeto é exequível. Esse conjunto denomina-se projeto básico, nos termos do art. 6º inciso XXV e seu conteúdo encontra-se expresso nas alíneas “a” a “f” do referido artigo.

Realizando um breve comparativo, a Lei 8666/93 determinava que as obras e serviços de engenharia só poderiam ser licitadas quando houvesse projeto básico aprovado pela autoridade competente (art. 7º §2º inc. I), já a Lei 14.133/21 veda sua execução sem a presença de projeto executivo (art. 46, §1º), ressalvados os casos de obras e serviços comuns mediante a demonstração de inexistência de prejuízos ao alcance dos resultados, oportunidade na qual poderá ser utilizado o projeto básico ou termo de referência (art. 18, §3º).

Destaca-se, neste ponto, que apesar de permitir a execução de obra comum apenas com projeto básico, a legislação não apresentou definições distintas para obras comuns e especiais.

A definição de projeto básico da Lei 14.133/21 traz um rol taxativo de seus elementos constituintes, estanto contemplados tanto os estudos preliminares quanto o orçamento detalhado dos custos globais. Deve-se evidenciar também que a legislação indica que esses elementos devem conter nível de precisão adequado para o dimensionamento da obra ou serviço.

Tratado da precisão dos orçamentos de obras públicas, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) editou a Orientação Técnica 004/2012, na qual a precisão do orçamento é definida como o desvio máximo esperado entre o valor do custo de uma obra nas várias fases de projeto e seu orçamento real, apurado após sua conclusão, considerando que o projeto orçado tenha sido executado sem alterações de escopo expressivas.

Lembrando que esta precisão não se confunde com os limites percentuais de aditamento contratual.

Apesar das alterações contratuais previstas na legislação estarem disponíveis para eventuais alterações no projeto ou das especificações, no caso das alterações qualitativas (art. 124, inciso I alínea “a” da Lei 14.133/21), é impossível eliminar a possibilidade de correção de falhas anteriores da realidade dos fatos, conforme expõe Justen Filho (2023). Neste caso, a legislação prevê a apuração das responsabilidades com consequente ressarcimento aos danos acarretados.

Esta breve contextualização é necessária para chegarmos às obras de restauração de bens de valor histórico, cuja contratação recebe tratamento diferenciado na legislação, tendo em vista seu enquadramento como serviço técnico de natureza predominantemente intelectual o que, em muitos casos, inviabiliza a competição, autorizando a contratação direta por inexigibilidade de licitação e quando cabível a licitação deve ser realizada na modalidade concorrência julgada pelo critério de técnica e preço, conforme expõe Justen Filho (2023).

Assim, retorna-se ao projeto básico, com foco no seu conteúdo cujo rol exemplificativo é:

- [...] a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de 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, compreendidos 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, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei [...], (Brasil, 2021. Cap. III, art. 6º inc. XXV).

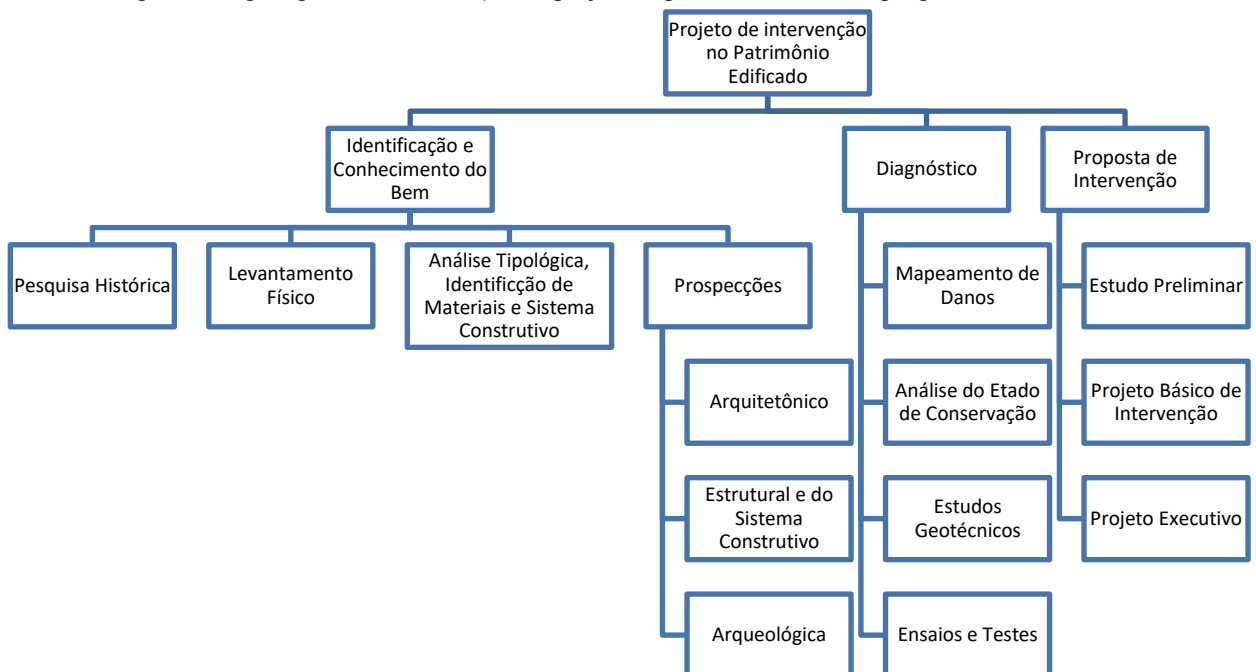
Nota-se que apesar das definições gerais, há preocupação do legislador ao determinar que os elementos constituintes do projeto básico tenham nível de precisão adequado à execução da solução escolhida. Diante da diversidade de obras e serviços de engenharia que

o IBRAOP publicou a Orientação Técnica 01/2006<sup>1</sup>, com a finalidade de uniformizar o entendimento quanto à definição de Projeto Básico trazida pela revogada lei 8666/93, mas apesar da revogação da lei o conteúdo da orientação técnica ainda contribui para a elaboração de projetos básicos completos, pois estabelece os elementos técnicos por tipo de obra, sendo elas edificações, obras rodoviárias e pavimentação urbana.

A partir da orientação técnica citada no parágrafo anterior, extrai-se que para a execução de uma edificação são necessários levantamento topográfico, projeto arquitetônico, projeto de terraplenagem, projeto de fundações, projeto estrutural, projeto das instalações hidráulicas, elétricas, telefônicas, prevenção de incêndio, instalações especiais (lógicas, alarme e detecção de fumaça), ar condicionado, transporte vertical e de paisagismo. Contudo, cabe ponderar que se trata da execução de uma obra nova.

No caso das obras de restauração de bens tombados, o detalhamento dos elementos que devem constituir o projeto básico está também no Manual de Elaboração de Projetos de Preservação do Patrimônio Cultural, do Programa Monumenta. A partir dele é possível notar que o planejamento da restauração de um bem é composto das etapas indicadas na imagem 1, a seguir.

Imagem 1: Organograma da elaboração de projetos a partir do manual do programa Monumenta



Fonte: Monumenta, 2005 – adaptado.

Cabe acrescentar, neste ponto, que a complexidade das obras e serviços de

<sup>1</sup> Disponível em: OT - IBR 001-2006 --texto v 31-10. Acesso em 24 jan 2026.

restauração é reconhecida pela legislação vigente, ao serem classificados como de natureza predominantemente intelectual (Art. 6º, Inc. XVIII, alínea “g”, da Lei 14.133/2021). Tal classificação torna inexigível a licitação, pra a contratação com profissionais ou empresas de notória especialização (Art. 74, Inc. III, alínea “g”, da Lei 14.133/2021).

Justen Filho (2023) esclarece que serviço técnico predominantemente intelectual é aquele que envolve habilidades individuais, atrelada a uma capacitação peculiar e consequentemente potenciais intelectuais personalíssimos, a partir da qual se transforma o conhecimento teórico em prático. O autor ainda oferece como exemplo o próprio serviço de restauração de obra de arte e bens de valor histórico, que exige tanto a qualificação intelectual, quanto a física.

Soma-se a isso, o fato da Diretriz Profissional estabelecida pela Confederação Europeia de Conservadores-Restauradores (2002) também identificar que tanto a formação teórica quanto a prática são da mais alta importância na formação do Conservador-Restaurador. A diretriz aponta ainda para a relevância de se avaliar a prática como forma de confirmar a capacidade do profissional em sua especialidade.

A partir disso, nota-se o estabelecimento, na Europa, do profissional Conservador-Restaurador como aquele capacitado para o planejamento e condução das intervenções em edificações de interesse cultural. Mesmo assim, no Brasil, poucas instituições de ensino oferecem cursos de formação voltados para a Conservação e Restauro. Apesar disso, há um movimento sendo realizado, por meio do Projeto de Lei nº 1.183-A, de 2019, que tramita na Câmara dos Deputados, com o objetivo de regulamentar o exercício das profissões de Conservador-Restaurador de Bens Culturais e de Técnico em Conservação-Restauração de Bens Culturais.

Retornando às etapas que devem ser seguidas para a elaboração do projeto básico de uma obra de restauro, dispostas no manual do programa Monumenta, é possível notar que a identificação do bem, o diagnóstico e a proposta de intervenção devem ser realizados de forma minuciosa e olhar treinado, o que coaduna, por exemplo, com o perfil do egresso do curso de Tecnologia e Restauro do IFMG-OP, conforme disposto no Projeto Pedagógico do curso.

Considerando a breve revisão acerca do planejamento da contratação, a necessária especialização do profissional para atuar no campo da preservação dos bens, a escassez de cursos de formação em Conservação e Restauro e a ausência de regulamentação da profissão, lança-se a partir deste ponto olhar sobre os dados da Lista de Empreendimentos do PAC CH – Abril 2023, para entender os impactos de tais variáveis sobre as contratações públicas no âmbito do patrimônio edificado.

### **3 ANÁLISE DA DIFERENÇA ENTRE O VALOR ORÇADO E O VALOR FINAL DAS OBRAS DA LISTA DE EMPREENDIMENTOS PAC CH – ABRIL 2023**

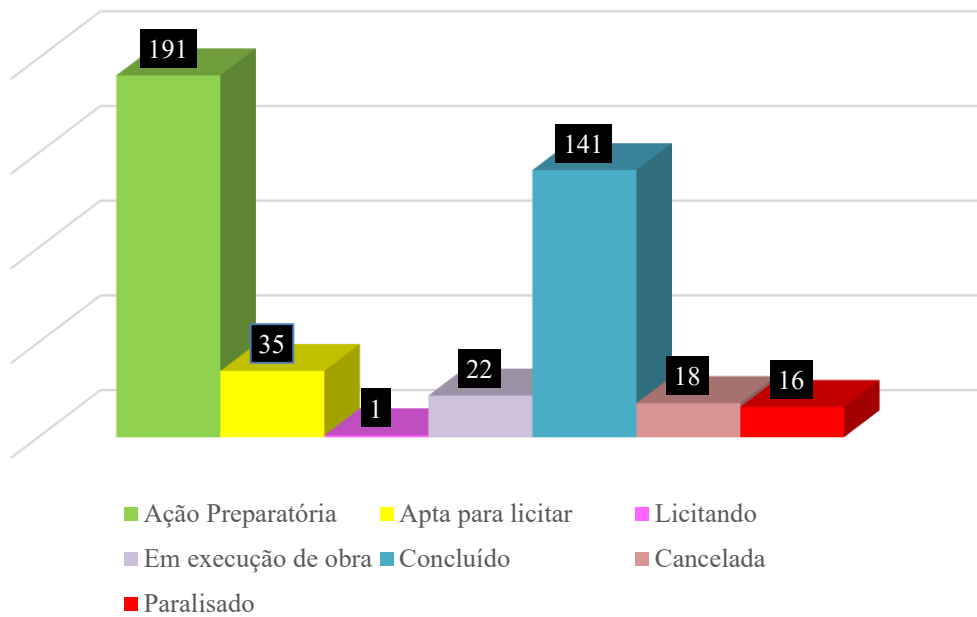
Os dados da Lista de Empreendimentos PAC CH – Abril 2023 foram fornecidos por meio da Ouvidoria - Plataforma Fala.Br, com fundamento na lei de acesso à informação. A listagem é composta pelas informações da unidade federativa, município, tipo, breve descrição da intervenção, valor inicial de seleção, valor de investimento, recursos e a fase da obra. Destaca-se que o valor inicial inclui também o valor do projeto para cada empreendimento.

Faz-se necessário explicar que o cálculo dos valores de aditivos contratuais é realizado baseando-se apenas no valor inicial atualizado do contrato (art. 125 da Lei 14.133/21). Entretanto, considerando que o objetivo deste trabalho é analisar o respeito aos limites de aditamento contratual estabelecidos pela legislação vigente, entende-se que o acréscimo do valor dos projetos não comprometerá os resultados de forma a torná-los acima do limite.

O conjunto de dados é composto por 424 registros por tipo, dos quais 138 são classificados como Projeto e 285 classificados como Obra. Cita-se que há um registro que não há identificação (Sem ID) por tipo.

Existe também a possibilidade de realizar a seleção de dados por fase do projeto ou da obra, sendo esta categoria dividida entre Ação Preparatória (em fase de planejamento da contratação), Apta para licitar (o planejamento da contratação foi concluído, já é possível publicar o edital da licitação), Cancelada (projeto que não será executado), Concluído (as obras já foram finalizadas), Em execução de obra (as obras estão em andamento), Licitado (o processo de seleção do fornecedor já foi concluído) e Paralisado (apesar de haver fornecedor contratado, a obra não está em andamento). A distribuição dos dados quando separados por fase da obra estão demonstrados no gráfico 1, a seguir.

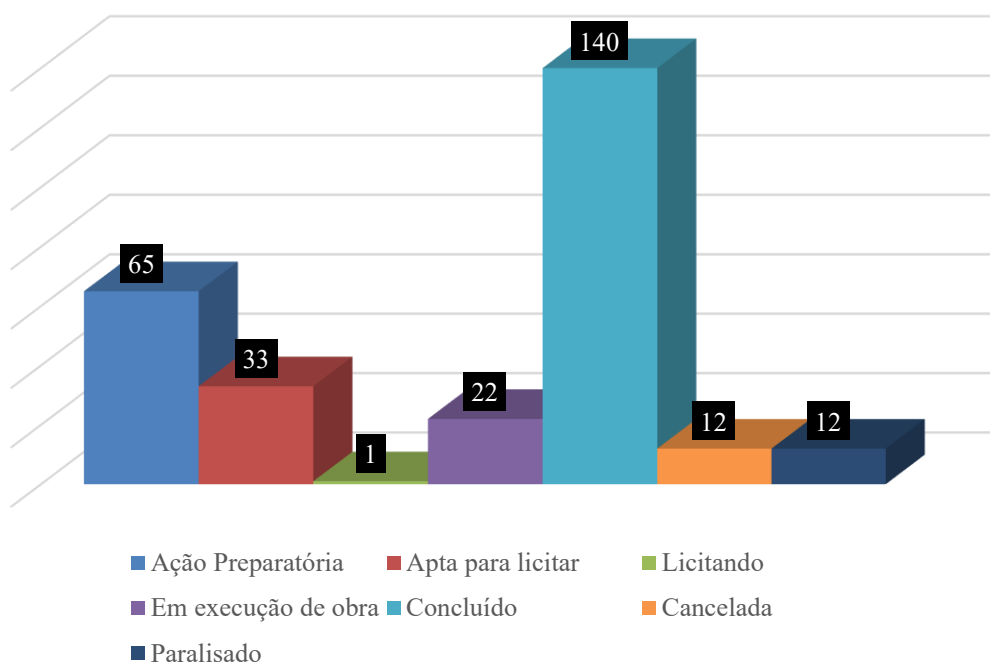
Gráfico 1: Distribuição dos dados por fase.



Fonte: elaborado pela autora, 2026.

Conhecido o universo com o qual será realizada a análise, parte-se para a seleção dos dados, a partir dos objetivos deste trabalho. Nestes termos, serão considerados apenas o tipo obra (285 registros), cuja fase seja concluída (140 registros), visto que não há possibilidade de celebração de outros termos aditivos, conforme o gráfico 2, a seguir.

Gráfico 2: Seleção do tipo obra e sua distribuição por fase

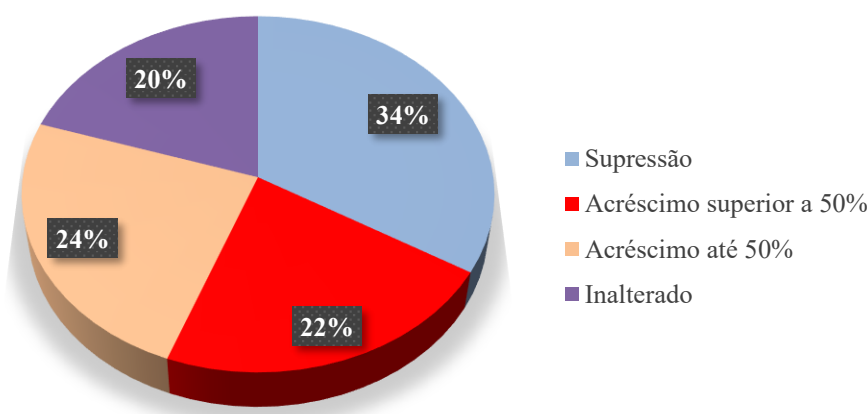


Fonte: elaborado pela autora, 2026.

### 3.1 Apresentação dos cálculos e descritivas

Após a seleção dos dados, foi realizado o cálculo da diferença entre o valor inicial de seleção e o valor de investimento para cada uma das 140 obras, demonstrando que em 47 houve supressão, em 65 houve acréscimo e em apenas 28 não houve alteração do valor de investimento. Logo, infere-se que em, aproximadamente, 46% das obras houve acréscimo, conforme o gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3: Demonstração do percentual de contratos alterados para mais ou para menos e inalterados



Fonte: elaborado pela autora, 2026.

Relembrando que o limite para as alterações unilaterais previstas no inciso I do caput do Art. 124 da Lei nº 14.133/2021 é de 50%, calculado sobre o valor inicial atualizado do contrato, procede-se à análise do número de obras cujos valores iniciais de seleção passaram por alterações superiores a este percentual.

Antes disso, é importante destacar que a jurisprudência do Plenário do Tribunal de Contas da União, consolidada a respeito da matéria (Decisão nº 215/99) havia a possibilidade de celebrar termos aditivos que ultrapassem os limites estabelecidos pela revogada 8.666/93. Este posicionamento foi trazido para a legislação vigente ao estabelecer com clareza os limites apenas para as alterações unilaterais (Art. 124, Inc. I e Art. 125 da Lei 14.133/21). Contudo, Torres (2021) entende que apesar da inexistência de um limite expresso para as alterações consensuais, os limites estabelecidos pelo art. 125 da citada lei devem ser também respeitados nas alterações que representem acréscimos de valor.

Posto isso, tratando especificamente das obras que tiveram acréscimo de valor, nota-se que em 31 foi superado o limite estabelecido na legislação, apresentando valores entre

59,09% a 3.327,55%. Ou seja, em 47,69% dos casos as alterações contratuais excederam o limite determinado pela legislação vigente.

Em recente parecer, resultado da consulta nº 1188209, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) firma entedimento de que apesar de não haver limitação expressa para as alterações consensuais, o acréscimo não pode ser manifestadamente desproporcional ao quantitativo inicialmente contratado. Leia-se:

[...] 2. no caso de acordo entre as partes, não há limitação expressa quanto ao percentual a ser acrescido ou diminuído ao contrato, sendo possível a alteração das quantidades indispensáveis à consecução do objeto, desde que comprovado o interesse público e a necessidade da alteração para a eficiente execução contratual. O acréscimo, contudo, não pode ser manifestadamente desproporcional ao quantitativo inicialmente contratado, em respeito aos princípios do planejamento, da isonomia e da vinculação ao edital, cabendo à Administração comprovar, fundamentadamente, a vantagem da alteração em relação à realização de novo certame ou procedimento de contratação direta, observando os princípios e dispositivos contidos na Lei 14.133/2021 [...] (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2025, processo 1188209).

Apesar deste posicionamento, o TCEMG não apresentou indicativo de que vem a ser uma alteração considerada desproporcional frente ao valor inicialmente contratado, limitando-se a relembrar o respeito aos princípios do planejamento, da isonomia e da vinculação ao edital.

Excetuando as hipóteses em que a contratação das obras de restauração serão contratadas por inexigibilidade, que é uma das formas possibilidades de contratação direta, a regra é licitar. Para tanto, é necessário publicar o edital informando seu objeto, que não pode ser transfigurado após eventuais alterações. Logo, reforça-se que as alterações são possibilidade para as situações imprevistas que não justifiquem a realizar outra licitação.

Tendo em vista que a Administração realiza pesquisa de preços e divulga o valor estimado para a contratação, Sarai (2021) entende que os licitantes, diante do conhecimento dos limites para as alterações contratuais já os considera no momento da proposta, ou seja, foram abrangidos pela disputa. Infere-se, portanto, que sendo os acréscimos análogos a uma contratação direta (sem licitação), o valor global publicado no instrumento convocatório ser diferente do valor de investimento, em limites superiores ao estimado, somados ao percentual de acréscimos, poderiam haver outros interessados, o que promoveria alterações na concorrência.

Neste contexto, é possível entender que apesar de haver exceções, ultrapassar o limite de aditamento aponta, entre outros fatores, para uma deficiência na etapa de planejamento, visto que o projeto básico deve ter um nível de detalhamento suficiente para

definir e dimensionar a obra, haja vista que o projeto executivo pode detalhá-lo, mas não deve alterá-lo (BONATTO, 2018). Contudo, apesar de não fazer parte dos objetivos deste trabalho, é necessário citar que o lapso temporal entre a elaboração dos projetos e a execução da obra também pode contribuir para a ocorrência de alterações contratuais.

Retornando ao conjunto das 140 obras, com a finalidade de entender o comportamento dos dados foram calculados a média aritmética, erro padrão, mediana, moda, desvio padrão, variância da amostra, curtose, assimetria, intervalo, mínimo, máximo e o nível de confiança, utilizando o complemento de Análise de Dados do excel.

Executar esta etapa, exige que o complemento de Análise de Dados esteja instalado no excel. Os passos para realizar a instalação são abrir o arquivo no qual estão lançados os dados, usando o ícone arquivo, seleciona-se a opções, ao abrir a janela, na coluna da esquerda, seleciona-se suplementos e em seguida aparecerá na coluna direita o ícone Ferramentas de Análise e por fim seleciona-se OK. A partir daí, o complemento estará disponível na aba Dados. Após a realização destes passos, apresentam-se os resultados para o conjunto de 140 obras, conforme a tabela 1 a seguir.

Cotudo, antes de apresentar os resultados vale descrever que foram calculadas as medidas de tendência central, média (definida pela razão entre a soma de todos os valores de dados e o número de valores dados), mediana (que é o valor do meio, quando os dados estão arranjados em ordem crescente, ou decrescente de magnitude) e moda (valor que ocorre com maior frequência no conjunto de dados). A assimetria e curtose são medidas que indicam a distribuição dos dados, geralmente, em relação à curva normal (TRIOLA, 2014).

Foram calculadas também as medidas de variação, quais sejam desvio padrão e variância da amostra, que são respectivamente a demonstração da dispersão dos valores em torno da média e o quadrado do desvio padrão, logo não será considerada para as análises, tendo em vista que a unidade passaria a ser reais ao quadrado, o que é diferente das unidades dos dados originais. Já o erro padrão indica a confiabilidade da média da amostra em relação à média real da população (TRIOLA, 2014).

Em seguida, foram apresentados o intervalo, calculado a partir da subtração do valor máximo e mínimo de cada conjunto de dados, quais sejam valor inicial e valor de investimento.

Por último, tem-se o nível de confiança, também conhecido como grau de confiança, que é, geralmente adotado, sendo a escolha mais comum 95% (TRIOLA, 2014).

Tabela 1: Resultado das descritivas

|                                  | <b>Valor inicial</b>                      | <b>Valor de Investimento</b>              | <b>Percentual de aditivo</b> |
|----------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Média aritmética</b>          | R\$ 3.700.077,43                          | R\$ 4.099.185,57                          | 0,757564813                  |
| <b>Erro padrão</b>               | 417.633,64                                | 407.247,27                                | 0,281250951                  |
| <b>Mediana</b>                   | R\$ 1.992.423,75                          | R\$ 2.258.584,50                          | 0                            |
| <b>Moda</b>                      | R\$ 4.000.000,00                          | R\$ 4.497.155,20                          | 0                            |
| <b>Desvio padrão</b>             | R\$ 4.941.507,87                          | R\$ 4.818.614,63                          | 3,32780613                   |
| <b>Variância da amostra</b>      | R\$ <sup>2</sup><br>24.418.499.984.103,40 | R\$ <sup>2</sup><br>23.219.046.987.121,60 | 11,07429364                  |
| <b>Curtose</b>                   | 12,46                                     | 20,35                                     | 68,6968381                   |
| <b>Assimetria</b>                | 3,09                                      | 3,41                                      | 7,6636334711                 |
| <b>Intervalo</b>                 | R\$ 31.436.325,14                         | R\$ 39.462.005,09                         | 34,1367124                   |
| <b>Mínimo</b>                    | R\$ 63.674,86                             | R\$ 89.900,54                             | -0,861186923                 |
| <b>Máximo</b>                    | R\$ 31.500.000,00                         | R\$ 39.551.905,63                         | 33,27552848                  |
| <b>Contagem</b>                  | 140                                       | 140                                       | 140                          |
| <b>Nível de confiança(95,0%)</b> | R\$ 825.735,93                            | R\$ 805.200,22                            | 0,556083115                  |

Fonte: elaborado pela autora, 2026.

A partir dos dados obtidos, é possível inferir que a amostra é heterogênea, tendo em vista que o desvio padrão é maior que a própria média tanto para o valor inicial, quanto para o valor de investimento. Tal afirmação pode ser comprovada também pelo coeficiente de variação, que é calculado a partir da razão entre o desvio padrão e a média, resultando em 133,55% para o valor inicial e 117,55% para o valor de investimento. Triola (2017) pontua que um coeficiente de variação superior a 30% caracteriza uma amostra de alta dispersão, ou seja há extrema dispersão na amostra.

Diante disso, adotou-se a estratificação em quatro partes, método que divide a distribuição dos dados em quatro segmentos representativos, cada um contendo 25% do número de obras, e o uso da mediana como parâmetro principal de análise garantindo que os valores atípicos fossem identificados e analisados sem distorcer a compreensão da diferença entre os valores iniciais e finais das obras em estudo (TRIOLA, 2017; BUSSAB; MORETTIN, 2017).

O procedimento de separação das partes baseou-se no valor final de investimento, sendo as 140 obras organizadas em ordem crescente sendo que o número de obras por parte foi de 35. A divisão resultou nas partes indicadas na tabela 2, a seguir.

Tabela 2: Demonstração da divisão dos dados em quatro partes

| <b>Parte</b> | <b>Valor final mínimo</b> | <b>Valor final máximo</b> |
|--------------|---------------------------|---------------------------|
| 1            | R\$ 89.900,54             | R\$ 895.202,53            |

| <b>Parte</b> | <b>Valor final mínimo</b> | <b>Valor final máximo</b> |
|--------------|---------------------------|---------------------------|
| 2            | R\$ 908.229,99            | R\$ 2.199.608,71          |
| 3            | R\$ 2.317.560,28          | R\$ 5.996.104,00          |
| 4            | R\$ 6.054.280,55          | R\$ 39.551.905,63         |

Fonte: elaborado pela autora.

Após a divisão, foram calculadas as descritivas, utilizando o mesmo complemento de análise de dados já especificado, para cada um deles separadamente, com o objetivo de identificar se há correlação entre o valor de inicial e o valor de investimento em alguma das partes. Leia-se:

Tabela 3: Descritivas da primeira parte dos dados

| <b>AMOSTRA</b>                             | <b>1º PARTE</b>      |                    |                              |
|--------------------------------------------|----------------------|--------------------|------------------------------|
|                                            | <b>Valor inicial</b> | <b>Valor final</b> | <b>Percentual de aditivo</b> |
| <b>Média</b>                               | R\$ 546.058,7757     | 523.447,8691       | 0,241912567                  |
| <b>Erro padrão</b>                         | 49487,7859           | 44489,96061        | 0,265804647                  |
| <b>Mediana</b>                             | R\$ 500.000,00       | R\$ 570.007,04     | 0                            |
| <b>Desvio padrão</b>                       | 292.773,6897         | 263.206,1565       | 1,5725215                    |
| <b>Coefficiente de Variação de Pearson</b> | 53,62%               | 50,28%             | 650,04%                      |
| <b>Curtose</b>                             | -1,050903194         | -1,445354843       | 28,55682178                  |
| <b>Assimetria</b>                          | 0,223667791          | -0,248328516       | 5,154507544                  |
| <b>Mínimo</b>                              | R\$ 79.971,53        | R\$89.900,54       | -0,617368291                 |
| <b>Máximo</b>                              | R\$ 1.100.000,00     | R\$ 895.202,53     | 8,869285107                  |
| <b>Contagem</b>                            | 35                   | 35                 | 35                           |

Fonte: Elaborado pela autora, 2026

A partir das descritivas da primeira parte dos dados, nota-se que embora a média dos investimentos tenha passado por uma retração (passando de R\$ 546.058,77 para R\$ 523.447,86), a mediana percorreu o caminho inverso, elevando-se de R\$ 500.000,00 para R\$ 570.007,04. Esse fenômeno indica que apesar de notar que as obras pertencentes ao grupo tenham passado por mais acréscimos, há supressões consideráveis proporcionando heterogeneidade para o tratamento das obras de menor valor financeiro.

Ressalta-se que o dado mais crítico do estrato é o Coeficiente de Variação para o percentual de aditivo, que atingiu a marca de 650,04%, indicando uma volatilidade extrema da amostra, segundo Triola (2017), fazendo com que a média não seja um parâmetro representativo da realidade.

Em termos práticos, isso demonstra que boa parte das obras que pertencem a esse primeiro quarto de dados é executada sem aditivos, ao passo que outras passam por aditamentos extraordinários, chegando ao máximo de 886%, provocando a distorção da média do grupo.

Com isso, nota-se que na primeira parte da amostra, a análise de correlação entre o valor inicial e o percentual de aditivo reve-la-se estatisticamente nula ou insignificante, apesar das ponderações realizadas em relação à proximidade dos valores das médias dos valores iniciais e de investimento. Logo, está demonstrada a volatilidade entre a previsão e o investimento nas obras de restauração, o que dificulta o cumprimento do planejado e compromete a execução orçamentária.

Parte-se para a análise das descritivas da segunda parte dos dados, conforme o resultado apresentado na tabela 4, a seguir. Vejamos:

Tabela 4: Descritivas da segunda parte dos dados

| AMOSTRA                                    | 2º Quartil        |                   |                       |
|--------------------------------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
|                                            | Valor inicial     | Valor final       | Percentual de aditivo |
| <b>Média</b>                               | R\$ 1.466.859,528 | R\$ 1.508.297,427 | 0,833658539           |
| <b>Erro padrão</b>                         | 128985,4384       | 67793,90862       | 0,511424556           |
| <b>Mediana</b>                             | R\$ 1.445.682,99  | R\$ 1.496.203,46  | 0                     |
| <b>Desvio padrão</b>                       | 763.088,1445      | 401.074,1722      | 3,025628476           |
| <b>Coefficiente de Variação de Pearson</b> | 52,02%            | 26,59%            | 362,93%               |
| <b>Curtose</b>                             | 0,383484182       | -1,17620845       | 16,62881327           |
| <b>Assimetria</b>                          | 0,499485349       | 0,111344774       | 4,080387716           |
| <b>Mínimo</b>                              | R\$ 63.674,86     | R\$ 908.229,99    | -0,531815389          |
| <b>Máximo</b>                              | R\$ 3.250.000,00  | R\$ 2.199.608,71  | 14,95094422           |
| <b>Contagem</b>                            | 35                | 35                | 35                    |

Fonte: elaborado pela autora, 2026.

Diferente da primeira parte dos dados, esta amostra demonstra um cenário de maior homogeneidade dos montantes investidos, principalmente quando observamos os valores finais, ao apresentar um comportamento semelhante entre a média e a mediana.

Contudo, deve-se ponderar que essa observação não é cabível para os percentuais de aditivo, cujo coeficiente de variação chega a 362,93%, assemelhando-se ao ocorrido na primeira parte dos dados. Logo, o percentual de aditivo evidencia que há diferenças consideráveis entre o valor inicial e o investido, concentrados em eventos atípicos, que independem do valor inicial. Destaca-se que nesta parte dos dados estão duas obras cujos percentuais de aditivo ultrapassam 1.000,00%.

As descritivas para a terceira parte dos dados estão dispostas na tabela 5, a seguir.

Leia-se:

Tabela 5: Descritivas da terceira parte dos dados

| AMOSTRA                                    | 3º QUARTIL        |                  |                       |
|--------------------------------------------|-------------------|------------------|-----------------------|
|                                            | Valor inicial     | Valor final      | Percentual de aditivo |
| <b>Média</b>                               | R\$ 4.329.017,428 | 4.017.633,25     | 1,460986455           |
| <b>Erro padrão</b>                         | 869855,3412       | 193440,8646      | 0,9600056             |
| <b>Mediana</b>                             | R\$ 3.430.000,00  | R\$ 3.799.652,2  | 0,03236057            |
| <b>Desvio padrão</b>                       | 5.146.133,598     | 1.144.411,588    | 5,679469721           |
| <b>Coefficiente de Variação de Pearson</b> | 118,88%           | 28,48%           | 388,74%               |
| <b>Curtose</b>                             | 19,28212702       | -1,164283235     | 31,28182783           |
| <b>Assimetria</b>                          | 4,115581391       | 0,145889887      | 5,476437507           |
| <b>Mínimo</b>                              | R\$ 104.000,00    | R\$ 2.317.560,28 | -0,861186923          |
| <b>Máximo</b>                              | R\$ 30.000.000,00 | R\$ 5.996.104,00 | 33,27552548           |
| <b>Contagem</b>                            | 35                | 35               | 35                    |

Fonte: elaborado pela autora, 2026.

É possível que a observação mais curiosa em relação à terceira parte dos dados seja notar que a dispersão dos dados no valor inicial foi atenuada quando comparada à dos valores iniciais, ao apresentar um coeficiente de variação de 28,48%. Tal acontecimento sugere que muito embora as obras tenham partido de valores iniciais muito discrepantes, há uma uniformidade em torno da mediana dos valores de investimento.

Ressalta-se, a partir disso, que os aditamentos contratuais promovidos na terceira parte dos dados apresentou a curtose mais elevada da série histórica, acompanhada de uma assimetria de 5,27. Esse fato indica a presença de eventos atípicos, como o percentual extremo de 3.327,55% de aditivo.

Infer-se da análise realizada nas três primeiras partes dos dados que a imprevisibilidade nos percentuais de aditivo revela a incapacidade de prever as contingências na execução das obras de restauração em análise.

Partido para a análise das descritivas da quarta e última parte dos dados, apresenta-se a descritiva na tabela 6, a seguir.

Tabela 6: Descritivas da quarta parte dos dados

| AMOSTRA                                    | 4º QUARTIL        |                   |                       |
|--------------------------------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
|                                            | Valor inicial     | Valor Final       | Percentual de Aditivo |
| <b>Média</b>                               | R\$ 8458373,995   | R\$ 10.347.363,74 | 0,49370169            |
| <b>Erro padrão</b>                         | R\$ 979.635,3546  | R\$ 972.746,0042  | 0,123054626           |
| <b>Mediana</b>                             | R\$ 6.800.000,00  | R\$ 9.556.196,4   | 0,255274409           |
| <b>Desvio padrão</b>                       | 5795600,916       | 5754842,969       | 0,728000985           |
| <b>Coefficiente de Variação de Pearson</b> | 68,52%            | 55,62%            | 147,46%               |
| <b>Curtose</b>                             | 6,325113813       | 20,18415261       | 3,180089573           |
| <b>Assimetria</b>                          | 2,076274263       | 4,076761013       | 1,705916436           |
| <b>Mínimo</b>                              | R\$ 2.150.000,00  | R\$ 6.054.280,55  | -0,440591616          |
| <b>Máximo</b>                              | R\$ 31.500.000,00 | R\$ 39.551.905,63 | 3,013474988           |
| <b>Contagem</b>                            | 35                | 35                | 35                    |

Fonte: Elaborado pela autora, 2026.

A partir da análise da quarta parte dos dados, nota-se que estão reunidas as obras mais vultuosas e diferente das demais partes, esta apresenta uma mediana no valor final que acompanha a tendência da média de aumento dos custos das grandes obras de restauração.

Apesar disso, evidencia-se ainda a presença de eventos atípicos ao comparar a cursose dos valores iniciais e de investimento, causado possivelmente pela presença, no grupo e uma obra cujo valor inicial é de R\$ 31.500.000,00 e o de investimento é R\$ 39.551.905,63.

Quanto ao percentual de aditivo, nota-se que este é o conjunto de dados mais estável, quando comparado aos demais, embora ainda apresente um coeficiente de variação de 147,46%. Neste caso, infere-se que o cenário de maior instabilidade ao comparar os valores inicial e de investimento das obras de restauração listadas marca presença naquelas de menor valor inicial e conforme o valor inicial aumenta, nota-se uma tendência de decréscimo nessa dispersão, estando o maior coeficiente de variação do percentual de aditivo na primeira parte dos dados e o menor na quarta parte.

Nestes termos, é importante destacar que esses dados coadunam com a proposta de Flyvbjerg (2009) de que quanto mais subestimados estiverem os custos, piores serão os resultados e maiores serão as implicações para a eficiência econômica.

## **4 RESULTADOS**

A presente pesquisa permitiu analisar, sob a ótica estatística e jurídica, a execução financeira de uma amostra de 140 obras concluídas do PAC Cidades Históricas, confrontando o planejamento inicial com o investimento final realizado pela Administração Pública. Os resultados evidenciam que o planejamento de obras de restauração de bens tombados enfrenta desafios significativos de precisão orçamentária, distanciando-se, em muitos casos, das diretrizes estabelecidas pela legislação vigente.

A análise dos dados revelou uma volatilidade extrema na amostra, especialmente nas obras de menor vulto financeiro. Enquanto o grupo das obras mais vultuosas (4º quartil) apresentou maior estabilidade relativa, o primeiro grupo de dados registrou coeficientes de variação do percentual de aditivo superiores a 600%, indicando que a imprevisibilidade é uma marca constante na restauração de pequeno porte. Confirmou-se a hipótese de que quanto mais subestimados estão os custos iniciais, maior é a probabilidade de resultados ineficientes e aditamentos extraordinários.

Quanto ao aspecto legal, identificou-se que em 47,69% dos contratos que sofreram acréscimo, o limite de 50% estabelecido pela Lei nº 14.133/2021 para alterações contratuais foi superado, alcançando picos de mais de 3.000% de aditivo em casos extremos. Tal cenário aponta para uma deficiência estrutural na etapa de planejamento e na elaboração de projetos básicos, que muitas vezes não possuem o nível de detalhamento adequado para prever as contingências inerentes à complexidade do patrimônio histórico.

## **5 OUTRAS OBSERVAÇÕES A RESPEITO DA AMOSTRA E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS**

Utilizando ainda os 140 registros de obras de restauração foi estabelecido um ranking dos 10 municípios que mais reeceberam investimentos do PAC-CH, para a preservação do patrimônio edificado (tabela 7), nota-se que há uma distribuição maior dos recursos para as cidades de Salvador (BA) e São Luís (MA), que lideram a lista com seus respectivos 20,26% e 14,37% do total investido. Ou seja, foi evidenciada também uma desproporcionalidade geográfica na distribuição dos recursos que merece atenção, visto que as cidades de Salvador e São Luís concentram sozinhas cerca de 34,6% do total investido.

Tabela 7: Ranking dos dez municípios que mais receberam investimentos

| <b>Ranking</b>     | <b>Município</b> | <b>UF</b> | <b>Valor de Investimento (Final)</b> | <b>% do Total</b> |
|--------------------|------------------|-----------|--------------------------------------|-------------------|
| 1º                 | Salvador         | BA        | R\$116.282.764,67                    | 20,26%            |
| 2º                 | São Luís         | MA        | R\$82.478.487,61                     | 14,37%            |
| 3º                 | Recife           | PE        | R\$31.150.982,72                     | 5,43%             |
| 4º                 | Goiás            | GO        | R\$29.292.789,32                     | 5,10%             |
| 5º                 | Manaus           | AM        | R\$28.556.821,58                     | 4,98%             |
| 6º                 | Santo Amaro      | BA        | R\$22.577.532,20                     | 3,93%             |
| 7º                 | Florianópolis    | SC        | R\$20.082.491,00                     | 3,50%             |
| 8º                 | Penedo           | AL        | R\$19.165.750,00                     | 3,34%             |
| 9º                 | Goiânia          | GO        | R\$18.638.601,62                     | 3,25%             |
| 10º                | Ouro Preto       | MG        | R\$15.847.713,29                     | 2,76%             |
| <b>TOTAL GERAL</b> |                  |           | <b>R\$573.885.979,95</b>             | <b>100,00%</b>    |

Fonte: Elaborado pela autora, 2026.

Observa-se ainda que das cidades que compõem o ranking, 6 delas são capitais, excetuando-se apenas Goiás, Santo Amaro, Penedo e Ouro Preto. Logo, sugere-se que pesquisas futuras estabeleçam um comparativo entre o valor de investimento e a distribuição espacial do patrimônio tombado, com o intuito de identificar se existe proporcionalidade entre esses valores ou se a deficiência dos mecanismos de proteção tem motivado as diferenças nos valores investidos.

Em seguida, cabe observar que do valor total das obras analisadas, qual seja R\$ 573.885.979,95, R\$ 190.073.353,37 foram investidos no patrimônio católico edificado. Isso indica que, aproximadamente 80% das demais obras disputam, aproximadamente 67% dos valores investidos, ao passo que as edificações católicas, que totalizam 20% das obras ficaram com 33% dos recursos disponíveis (tabela 8):

Tabela 8: Comparativo entre os investimentos no patrimônio católico edificado em relação aos demais

|                                      | <b>Valor de investimento</b> | <b>Número de obras</b> |
|--------------------------------------|------------------------------|------------------------|
| <b>Patrimônio católico edificado</b> | 190.073.353,37               | 29                     |
| <b>Demais edificações</b>            | 383.812.626,58               | 111                    |
| <b>TOTAIS</b>                        | <b>573.885.979,95</b>        | <b>140</b>             |

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados apresentados corroboram com a pesquisa de Matos (2021), que demonstra a predileção pela preservação do patrimônio católico edificado, visto que embora representem apenas 20% do número de obras, absorveu 33% dos recursos, conforme exposto anteriormente.

É necessário acrescentar que a decisão de se preservar o patrimônio cultural, que refletia um país, disciplinado, branco, católico e elitista data dos anos de 1938 a 1985, quando

foram inscritos no Livro do Tombo 182 igrejas, capelas, passos de via sacra, orfanatos religiosos, seminários e conventos (SILVA, 2017).

Contudo, Silva (2017) adverte que identificar e criticar essa predileção não exclui a importância das instituições religiosas na construção social do país, muito menos deixa de considerar o valor arquitetônico de suas obras, apenas demonstra que o patrimônio católico edificado sempre esteve à frente das demais manifestações religiosas também estabelecidas secularmente, no Brasil, como o candomblé.

Neste sentido, Matos (2021) investigou a persistência desses privilégios por meio da alocação de recursos destinados à restauração do patrimônio edificado, chegando à conclusão de que há concentração de recursos destinados à restauração dos bens católicos.

Ademais, nos termos do art. 19 do Decreto-Lei nº 25/1937, cabe ao proprietário do bem tombado sua conservação, cabendo ao Estado intervir apenas diante de comprovada incapacidade deste primeiro. Isto posto, cabe sugerir que pesquisas futuras analisem a impossibilidade das Arquidioceses arcarem com a conservação de seu patrimônio sob a presunção de estarem vinculadas à Igreja Católica Apostólica Romana. Para além, é necessário identificar se há negligência na adoção de medidas de conservação, tendo em vista a monta de recursos empregados na restauração dos bens.

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A presente pesquisa propôs-se a investigar a conformidade dos aditamentos contratuais em obras de restauração frente à legislação vigente, utilizando como base a amostragem de empreendimentos do PAC CH – abril 2023. Ao confrontar os marcos normativos, especialmente a Lei nº 14.133/2021, com a realidade dos dados financeiros, foi possível estabelecer conexões críticas entre a eficácia do planejamento e a integridade da execução orçamentária pública.

A análise dos dados revelou que aproximadamente 46% das obras sofreram acréscimos de valor em relação ao orçamento inicial. O achado mais alarmante, entretanto, reside no fato de que, entre as obras que sofreram acréscimos, 47,69% excederam o limite legal de 50% estabelecido para alterações unilaterais. Tais distorções, que em casos extremos atingiram variações superiores a 3.000%, evidenciam que o distanciamento entre o valor orçado e o valor final não é apenas uma imprecisão técnica, mas um desafio à segurança jurídica e ao planejamento da Administração Pública.

Verificou-se que a complexidade inerente às obras de restauração, classificadas legalmente como serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual, demanda um nível de precisão no projeto básico que muitas vezes não é alcançado. A volatilidade estatística encontrada, especialmente no primeiro quarto da amostra (coeficiente de variação de 650,04%), reforça a tese de que a insuficiência de diagnósticos minuciosos, está diretamente ligada à ausência de profissionais com a especialização voltada para a preservação do patrimônio, comprometendo necessária a previsibilidade dos custos.

Conclui-se que a restauração no âmbito do PAC-CH abril 2023, embora essencial para a proteção do patrimônio brasileiro, ainda carece da regulamentação da profissão de Conservador-Restaurador, de mecanismos de controle e planejamento, que garantam o estrito cumprimento dos limites legais de aditivo contratuais, e da equidade na distribuição dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

BONATTO, Hamilton. **Governança e gestão de obras públicas**: do planejamento à pós-ocupação. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/instrumentos-de-planejamento-e-orcamento>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 02 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). **Manual de elaboração de projetos de preservação do patrimônio cultural**: Programa Monumenta. Brasília, DF: IPHAN, 2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 11. ed. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos-publicos/manuais/mcasp>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BUSSAB, Wilton de O.; MORETTIN, Pedro A. **Estatística Básica**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

EUROPEAN CONFEDERATION OF CONSERVATOR-RESTORERS' ORGANISATIONS (E.C.C.O.). **E.C.C.O. Professional Guidelines (I)**: The Profession. Bruxelas: E.C.C.O., 2002.

FLYVBJERG, Bent. Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built and what we can do about it. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 25, n. 3, p. 344-367, 2009. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/46511516\\_Survival\\_of\\_the\\_Unfittest\\_Why\\_the\\_Worst\\_Infrastructure\\_Gets\\_Built\\_-\\_And\\_What\\_We\\_Can\\_Do\\_About\\_It](https://www.researchgate.net/publication/46511516_Survival_of_the_Unfittest_Why_the_Worst_Infrastructure_Gets_Built_-_And_What_We_Can_Do_About_It). Acesso em: 30 jan. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Orientação Técnica nº OT - IBR 001/2006**: Conceito de Projeto Básico. Brasília, DF: IBRAOP, 2006. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br>. Acesso em: 15 dez. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Orientação Técnica nº OT - IBR 004/2012: Conceito de Projeto Básico**. Brasília, DF: IBRAOP, 2012. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br>. Acesso em: 15 dez. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MATOS, Getúlio Alves de Souza. A Desproporcionalidade no Uso de Recursos Públicos Para a Restauração do Patrimônio Católico no Brasil. In: ENCONTRO DA ANPAD - ENANPAD, 45., 2021, Online. **Anais...** Online: ANPAD, 2021. p. 1-15. Disponível em: [http://anpad.com.br/pt\\_br/event/details/114/1808](http://anpad.com.br/pt_br/event/details/114/1808). Acesso em: 15 fev. 2023.

SARAI, Leandro. Alterações quantitativas nos contratos administrativos: análise crítica. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 59-80, mar./ago. 2021. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/download/2861/2375>. Acesso em: 29 jan. 2026.

SILVA, Ana Paula da. **O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e a construção da memória histórica nacional por meio dos bens culturais imóveis inscritos no Livro do Tombo Histórico (1937-1985)**. 2017. 230 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/00907f32-e001-4ee3-be1d-c9cff5432c29/content>. Acesso em: 20 fev. 2026.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de licitações públicas comentada**. 12. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

TRIOLA, Mario F. **Introdução à Estatística**. 12. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

TRIOLA, Mario F. **Introdução à estatística: atualização da tecnologia**. Tradução e revisão técnica: Ana Maria Lima de Farias, Vera Regina Lima de Farias e Flores. 11. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.