

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Contratação: Gestão integrada dos eventos oficiais do calendário municipal de Itajaí — ciclo 2026/2027 (Marejada 2026, Réveillon 2026/2027, Carnaval 2027 e Festa do Colono 2027)

Órgão demandante: Município de Itajaí — Secretaria Municipal de Turismo e Eventos (SETUR)

Documento vinculado: Documento de Formalização da Demanda (DFD); Estimativas da Contratação; Matriz de Riscos; Termo de Referência (TR).

Data de elaboração: 10 de maio de 2026

Base normativa: Art. 18 da Lei nº 14.133/2021

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA NECESSIDADE E PREMISSAS DO ESTUDO

1.1. Dos eventos estruturantes e de sua relevância institucional

A Secretaria Municipal de Turismo e Eventos de Itajaí (SETUR) é responsável pela coordenação, organização e execução dos eventos que compõem o núcleo estruturante do calendário oficial do Município. Integram o ciclo objeto desta contratação a Festa do Colono, a Marejada, o Réveillon e o Carnaval. A partir do ciclo 2026/2027, a Festa do Colono e o Carnaval passam a integrar o escopo de responsabilidade direta da SETUR para fins de planejamento, coordenação e contratação, agregando-se aos eventos já geridos pela Secretaria.

Os referidos eventos extrapolam sua dimensão cultural e recreativa e assumem natureza de política pública voltada à promoção turística, ao fortalecimento da economia local e à valorização da identidade cultural e institucional de Itajaí. Em conjunto, mobilizam público estimado em aproximadamente 510.000 pessoas por ciclo anual, com impactos diretos sobre hotelaria, gastronomia, comércio, transporte e serviços especializados, constituindo instrumento relevante de posicionamento do Município como destino turístico de referência regional.

Trata-se de objeto que envolve significativo volume de recursos públicos, elevada exposição institucional e complexidade operacional incompatível com soluções

fragmentadas. Tais circunstâncias impõem à Administração o dever de estruturar modelo de contratação apto a assegurar economicidade, previsibilidade operacional, continuidade da execução, mitigação de riscos e manutenção do padrão de qualidade exigido para eventos de grande porte promovidos pelo Poder Público.

1.2. Das deficiências documentadas do modelo vigente

A necessidade que motiva este Estudo foi formalizada no Documento de Formalização da Demanda (DFD), nos termos do art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, e contemplada no Plano de Contratações Anual da SETUR para o exercício de 2026 (art. 12, VII, da mesma lei). O DFD identificou, com base em fatos documentados, que o modelo vigente, caracterizado pela abertura de processos licitatórios pontuais e descoordenados para cada componente operacional dos eventos, tem produzido externalidades negativas reiteradas, sistêmicas e progressivamente mais graves, tomadas neste Estudo como premissas factuais.

Essas deficiências não são episódios isolados nem resultado de contingências imprevisíveis: são manifestações recorrentes de uma mesma disfunção estrutural ocasionada, sobretudo, pela incompatibilidade entre a complexidade operacional dos eventos e a arquitetura contratual fragmentada. Quando as deficiências se repetem com regularidade e intensidade crescente, a manutenção do modelo deixa de ser opção administrativa legítima e passa a configurar violação ao princípio da eficiência (art. 37, caput, CF) e ao dever de planejamento adequado (art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021). Identificam-se, assim, as seguintes externalidades:

1.3. Custos processuais de múltiplos procedimentos licitatórios

A fragmentação das contratações em cerca de 25 processos licitatórios individualizados por evento, quando projetada para os quatro macroeventos que compõem o ciclo anual analisado, evidencia relevante impacto sobre os princípios da eficiência e da economicidade processual. Embora o dado disponível se refira à média aproximada de processos necessários para a realização de um evento de grande porte, sua aplicação aos quatro eventos abrangidos pela presente contratação permite estimar, para fins de análise comparativa, um universo potencial de aproximadamente 100 processos licitatórios individualizados ao longo do ciclo.

Conforme estudo metodológico do Instituto Negócios Públicos (Cardoso, 2016), atualizado pela plataforma Solicita, o custo operacional médio para processar uma única licitação era estimado em R\$ 27.735,65, montante que reflete o custo de transação invisível do certame — dispêndio com pessoal, incluindo servidores da área requisitante, comissão de contratação, pregoeiros e pareceristas jurídicos, além de despesas operacionais indiretas, como logística, tecnologia da informação e publicações oficiais.

Considerando a atualização monetária pelo IPCA acumulado no período de 2016 a abril de 2026, em percentual aproximado de 69,08%, esse custo unitário estimado passa a corresponder, em valores atualizados, a aproximadamente R\$46.895,19 por processo licitatório. Sob essa perspectiva, partindo-se da média aproximada de 25 processos por evento e considerando a realização de quatro macroeventos, chega-se à estimativa de 100 processos licitatórios individualizados no ciclo, o que representaria impacto operacional potencial de aproximadamente R\$4.689.518,65 apenas para movimentar a máquina burocrática.

A unificação da contratação em um único processo licitatório integrado reduziria esse custo de transação ao patamar aproximado de R\$46.895,19, com economia operacional estimada em cerca de R\$4.642.623,47. Além do ganho financeiro projetado, a solução integrada tende a poupar horas de trabalho técnico-administrativo, reduzir riscos de retrabalho, evitar desalinhamentos procedimentais e diminuir a sobreposição de esforços entre áreas demandantes, unidades técnicas, setor jurídico, comissão de contratação e fiscalização contratual.

1.4. Descaracterização funcional da SETUR

A operação dispersa dos eventos, historicamente distribuída entre a Secretaria de Cultura (Carnaval), a Secretaria de Agricultura (Festa do Colono) e estruturas reativas para Réveillon e Carnaval, conduziu a SETUR à condição de central de compras, em dissonância com sua finalidade institucional, concebida formulação e execução da política pública municipal de turismo.

Sob a perspectiva da eficiência administrativa (art. 37, caput, CF), o modelo fragmentado impõe à Administração custo operacional, medido em horas de trabalho técnico e tempo de tramitação, desproporcionalmente superior ao que uma contratação integrada exigiria para o mesmo resultado. A jurisprudência consolidada do TCU reconhece que a fragmentação do objeto, quando desacompanhada de justificativa técnica idônea, pode

comprometer a eficiência, a economicidade e o adequado planejamento. A ausência de dano patrimonial imediato não afasta a irregularidade: o desperdício de capacidade técnica institucional é, por si só, forma de ineficiência juridicamente relevante. Processos instruídos sob pressão de tempo e com equipe sobrecarregada também tendem a apresentar falhas de documentação que comprometem a regularidade das contas dos gestores responsáveis.

1.5. Vulnerabilidade a contratações por dispensa de licitação

A ausência de planejamento integrado para o ciclo completo de eventos amplia o risco de que a Administração, diante de prazos exíguos e da necessidade de assegurar a continuidade das festividades oficiais, tenha de recorrer a soluções excepcionais para viabilizar componentes críticos da execução. Registre-se, a título exemplificativo, a contratação direta realizada para a Marejada 2025, no valor de R\$647.000,00, motivada pela inviabilidade temporal de adoção do rito ordinário.

O registro desse precedente não tem por finalidade questionar a legalidade do ato ou a atuação administrativa então adotada, mas evidenciar que, em modelos altamente fragmentados, a condução simultânea de diversos processos interdependentes aumenta a exposição da Administração a gargalos procedimentais, atrasos e necessidade de respostas emergenciais. Ainda que contratações diretas possam ser juridicamente cabíveis quando preenchidos os requisitos legais, sua utilização em componentes relevantes de eventos programáveis sinaliza a conveniência de aperfeiçoamento do modelo de planejamento.

Nesse contexto, a contratação de 2025 deve ser compreendida como dado empírico relevante para a avaliação da eficiência global do modelo vigente, demonstrando que a dispersão contratual pode reduzir a previsibilidade, pressionar a instrução processual e limitar a adoção tempestiva do rito competitivo ordinário. A solução integrada examinada neste Estudo busca justamente reduzir essa vulnerabilidade, ao antecipar o planejamento do ciclo, centralizar responsabilidades, racionalizar interfaces operacionais e fortalecer a governança da contratação, em consonância com o dever de planejamento, a busca da eficiência e a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração.

1.6. Impossibilidade de apuração agregada de custo, retorno e impacto

A pulverização contratual impede, por construção, a consolidação do custo total efetivo de cada evento, a aferição objetiva do retorno econômico, turístico e institucional dos

investimentos e a comparação interanual sistemática do desempenho dos eventos do calendário oficial. Tal limitação compromete a aplicação dos princípios da economicidade e da eficiência (art. 37, caput, CF e art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e tem sido objeto de sinalização do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) quanto à necessidade de estruturação contratual apta a permitir o controle gerencial interno e o controle externo dos custos agregados.

1.7. Procedimento de auditoria em curso perante o TCE/SC

O Réveillon 2025/2026 motivou a expedição do Ofício SEI/TCE/SC/PRES/GAP nº 928/2025, de 30 de dezembro de 2025, requisitando informações sobre as contratações e a exploração econômica do evento. Em prosseguimento, foi formalmente instaurado o Processo de Fiscalização em Licitações e Licitações e Contratos nº LCC 26/00006715, conhecido por meio da Decisão Singular GAC/LEC nº 56/2026, de 2 de fevereiro de 2026, do Conselheiro-Relator Luiz Eduardo Cherem, com determinação de diligência específica.

A análise técnica preliminar conduzida pela Corte identificou quatro vetores de exame: (i) o número e o vulto financeiro das contratações diretas por inexigibilidade para atrações artísticas; (ii) a adequação jurídico-administrativa do modelo de parceria adotado, especialmente quanto à cessão de exploração econômica de áreas integrantes do perímetro do evento; (iii) a proporcionalidade entre as contrapartidas pactuadas e os benefícios econômicos auferidos pela parceira privada; e (iv) os fatos relativos a incidente ocorrido em estrutura física do evento, com registro de pessoas feridas, circunstância que demanda esclarecimentos quanto às cadeias de responsabilidade técnica, à fiscalização contratual e ao atendimento das normas de segurança.

A referência ao procedimento em curso não tem por finalidade antecipar juízo conclusivo sobre o modelo a ser adotado, nem afirmar que a Corte de Contas tenha recomendado solução específica para os eventos futuros. Sua relevância, nesta etapa do Estudo, consiste em evidenciar pontos sensíveis que devem ser considerados na análise das alternativas de contratação, especialmente quanto à governança da exploração econômica de espaços públicos, à definição das cadeias de responsabilidade, à fiscalização das estruturas temporárias, à segurança operacional e à rastreabilidade das decisões administrativas.

Assim, o procedimento perante o TCE/SC é tratado como elemento contextual e premissa de cautela institucional, apto a orientar a avaliação comparativa das soluções

possíveis. A modelagem a ser recomendada somente será definida após o exame das alternativas, da viabilidade técnica e econômica, dos riscos envolvidos e da capacidade de cada arranjo contratual de oferecer respostas adequadas aos pontos de atenção identificados.

1.8. Inexistência de tratamento sistêmico para riscos climáticos

A condição litorânea do Município impacta diretamente o planejamento dos eventos. Itajaí apresenta histórico recorrente de enchentes, ressacas e eventos climáticos severos, especialmente no segundo semestre e no verão, intervalo que concentra a maior parte dos eventos do calendário oficial. Registros da Defesa Civil, do Serviço Geológico do Brasil (CPRM) e do CEMADEN classificam a região como área de elevada exposição a riscos hidrológicos e climáticos. Eventos com público estimado entre 60.000 e 200.000 pessoas, realizados em estruturas temporárias e ambientes abertos, demandam contratos que estabeleçam, de forma clara, a alocação dos riscos climáticos, os protocolos de contingência e as responsabilidades operacionais.

O modelo fragmentado mostra-se insuficiente: a existência de múltiplos contratados independentes dificulta a coordenação operacional, impede a formação de matriz unificada de riscos e reduz a capacidade de resposta imediata em situações críticas. A adequada gestão contratual de riscos não constitui medida meramente preventiva, mas exigência diretamente relacionada ao dever de planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à identificação e alocação prévia dos riscos relevantes da contratação. A análise das alternativas aptas a superar essa deficiência será desenvolvida nas seções subsequentes.

2. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

A solução a ser contratada deverá atender, de forma integral e cumulativa, aos requisitos técnicos, operacionais e jurídico-administrativos estabelecidos neste item, decorrentes do diagnóstico do item 1 e das características inerentes ao objeto, em conformidade com o art. 18, IV, da Lei nº 14.133/2021. Tais requisitos representam o conjunto mínimo de capacidades necessárias para assegurar a adequada execução dos eventos, a mitigação dos riscos operacionais identificados e a superação das limitações verificadas no modelo atual.

2.1. Capacidade técnica para execução de eventos de grande porte

A futura contratada deverá comprovar capacidade técnica e operacional compatível com o objeto, mediante atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado que demonstrem experiência anterior em organização, produção executiva, operação e desmontagem de eventos de grande porte, sendo estes os de público igual ou superior a 50.000 pessoas por edição. A comprovação deverá abranger, no mínimo, duas execuções documentadas nos cinco anos anteriores à publicação do edital, de modo a evidenciar histórico consistente de desempenho operacional em objetos de complexidade equivalente.

2.2. Integração operacional da execução

A contratada deverá assumir, sob coordenação centralizada e responsabilidade operacional integrada, a execução dos componentes necessários à realização dos eventos, compreendendo, entre outros:

- infraestrutura física temporária (palcos, praticáveis, tendas, camarins, grades de contenção, sanitários portáteis, mobiliário, sinalização e demais estruturas);
- sistemas de áudio, iluminação cênica, painéis de LED, projeção, transmissão ao vivo e demais soluções tecnológicas em padrão profissional;
- gestão da contratação, produção e operação de atrações artísticas e culturais, segundo diretrizes da SETUR;
- serviços integrados de segurança privada complementar, brigada de incêndio, atendimento pré-hospitalar, ambulância de suporte avançado de vida e plano formal de emergência e evacuação, articulado com os órgãos competentes;
- comunicação visual, identidade gráfica, campanhas multicanal e ações de promoção turística;
- logística de mobilidade, acessibilidade universal e gestão de fluxos de público, em conformidade com as normas da ABNT e com a Lei nº 13.146/2015;
- gestão integrada de resíduos sólidos e adoção de práticas de sustentabilidade ambiental, em observância à Lei nº 12.305/2010;
- capacitação operacional das equipes, com carga horária mínima definida;
- sistema integrado de gestão e monitoramento operacional em tempo real, com central de operações ativa durante toda a realização de cada evento, e relatórios pós-evento com indicadores de ocorrências.

A entrega coordenada de todos esses componentes é condição operacional e jurídica para que o instrumento contratual constitua a matriz de riscos e o protocolo de contingência exigidos pelo art. 22, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

2.3. Aderência integral ao Termo de Referência e seus anexos

A contratada deverá observar integralmente o Termo de Referência e seus anexos, em especial a matriz de riscos, o Protocolo Operacional Padrão (POP) de aferição de público e os indicadores de desempenho definidos para acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução. A aderência a esses instrumentos é requisito essencial da contratação, pois o objeto não se limita à prestação de serviços de apoio, mas envolve a gestão integrada de múltiplos componentes técnicos, logísticos, econômicos e de segurança pública, todos sujeitos a monitoramento contínuo.

A matriz de riscos deverá orientar a alocação objetiva das responsabilidades entre o Município e a contratada, contemplando riscos climáticos, falhas de infraestrutura, variações de público, incidentes de segurança, atrasos na montagem e desmontagem, problemas relacionados à exploração econômica acessória, indisponibilidade de atrações, intercorrências sanitárias, danos a bens públicos e impactos sobre terceiros. O POP de aferição de público deverá funcionar como instrumento obrigatório de mensuração, controle e transparência, permitindo verificar, com critérios objetivos, o público efetivamente alcançado, a taxa de ocupação e a compatibilidade entre execução e parâmetros de dimensionamento.

Os indicadores de desempenho servirão de referência para a fiscalização contratual, contemplando, no mínimo, pontualidade das entregas, qualidade da infraestrutura, segurança operacional, atendimento ao público, limpeza, acessibilidade, gestão de resíduos, comunicação, satisfação dos usuários, cumprimento dos protocolos de emergência e apresentação de relatórios pós-evento. A inobservância injustificada do Termo de Referência, da matriz de riscos, do POP ou dos indicadores caracterizará descumprimento contratual relevante, sujeito às consequências previstas no edital, no contrato e na Lei nº 14.133/2021.

2.4. Regularidade jurídico-administrativa

A futura contratada deverá demonstrar regularidade jurídica, fiscal, trabalhista, técnica e econômico-financeira, nos termos da Lei nº 14.133/2021, do Termo de Referência e do instrumento convocatório.

Os requisitos específicos de habilitação serão definidos no Termo de Referência e no Edital, observados a natureza do objeto, o valor estimado, a dimensão operacional da contratação, os riscos envolvidos e os limites legais aplicáveis. Tais exigências deverão guardar pertinência com as parcelas de maior relevância técnica e econômica, evitando restrições desproporcionais à competitividade e assegurando, ao mesmo tempo, capacidade mínima compatível com a execução dos eventos.

Em razão do porte e da complexidade da contratação, poderão ser previstos critérios de qualificação econômico-financeira proporcionais ao objeto, inclusive comprovação de capital social ou patrimônio líquido mínimo, quando tecnicamente justificado e dentro dos limites admitidos pela legislação. A definição concreta desses parâmetros deverá constar do Termo de Referência e do Edital, com motivação específica.

Além dos requisitos ordinários de habilitação, deverá ser comprovada capacidade jurídico-administrativa compatível com objeto de alta complexidade, envolvendo gestão integrada, contratação e coordenação de fornecedores especializados, operação em espaços públicos, exploração econômica acessória, atendimento a normas de segurança, responsabilidade civil, obrigações trabalhistas e cumprimento de protocolos de controle. A regularidade deverá ser mantida durante toda a vigência contratual, inclusive em eventuais prorrogações, constituindo condição para a execução regular do contrato, a emissão de ordens de serviço e a realização de pagamentos.

Poderão ser exigidos, no Termo de Referência e no instrumento contratual, documentos complementares de governança, integridade, gestão de riscos, responsabilidade civil e capacidade econômico-financeira, desde que compatíveis com o objeto, proporcionais ao vulto da contratação e devidamente justificados.

2.5. Capacidade de elaborar e executar Plano Econômico-Financeiro detalhado

A contratada deverá apresentar Plano Econômico-Financeiro detalhado, contemplando a gestão da exploração econômica acessória dos espaços (patrocínios, praça de alimentação, camarotes e ativações comerciais), preservando o caráter gratuito de, no mínimo, 50% das áreas destinadas ao público em geral. O Plano deverá apresentar, de forma verificável, a estimativa das receitas acessórias, as despesas operacionais, os critérios de precificação dos

espaços exploráveis, as premissas de viabilidade econômica e a compatibilização entre exploração comercial e interesse público.

A exploração econômica acessória sobre bens públicos de uso comum deverá estar juridicamente fundamentada no instrumento contratual, com definição do regime de autorização, destinação das receitas, limites e responsabilidades. Os parâmetros incluirão a delimitação das áreas exploráveis, a vedação de restrição indevida ao acesso gratuito do público, a observância das normas municipais aplicáveis e a preservação da finalidade pública, cultural e turística dos eventos. Recomenda-se manifestação específica da Procuradoria-Geral do Município no parecer jurídico do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, observada, no que couber, a Lei nº 8.987/1995.

A contratada deverá manter registros individualizados e auditáveis das receitas acessórias e apresentar relatórios periódicos à Administração, com transparência quanto aos contratos firmados com patrocinadores, operadores de praça de alimentação, camarotes e demais terceiros, sem prejuízo da proteção de informações sigilosas nos limites legais.

2.5.1. Análise dos possíveis regimes jurídicos de exploração acessória

A exploração econômica de áreas específicas dos eventos não constitui contratação autônoma do tipo concessão ou permissão de serviço público: é figura acessória, vinculada à execução do objeto principal (a gestão integrada dos eventos), e regulada no próprio instrumento contratual. Ainda assim, a Administração deve considerar, no momento do planejamento, os regimes jurídicos possíveis para a disciplina dessa exploração, identificar as hipóteses aplicáveis ao caso concreto, definir os critérios de escolha e mapear os riscos de cada alternativa. A análise foi conduzida em diálogo direto com o procedimento em curso perante o TCE/SC (item 1.3), que tem entre seus vetores de exame justamente a adequação jurídico-administrativa do modelo de exploração econômica adotado em eventos anteriores.

Foram identificadas quatro alternativas de regime jurídico para a disciplina da exploração econômica acessória, descritas a seguir:

2.5.2. Alternativa A — Concessão de uso de bem público com prazo determinado (Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 14.133/2021, art. 22)

Hipótese em que o Município concederia, mediante procedimento próprio, o uso oneroso de áreas determinadas para exploração econômica por terceiros (camarotes, praça de alimentação, espaços patrocináveis). Trata-se de figura adequada quando o objeto principal é

a própria exploração econômica do bem público, com transferência de risco operacional e econômico ao concessionário.

Pertinência ao caso concreto: limitada. A exploração econômica acessória, no presente objeto, é instrumental à execução dos eventos e não constitui o núcleo da contratação. Adotar concessão exigiria procedimento licitatório autônomo, duplicando estruturas e contradizendo a lógica de integração que orienta a solução recomendada. Acresce que a concessão típica pressupõe utilização contínua e duradoura do bem, incompatível com a temporalidade definida dos eventos do ciclo.

2.5.3. Alternativa B — Permissão de uso onerosa de bem público (Decreto-Lei nº 9.760/1946 e legislação municipal aplicável)

Hipótese em que o Município, por ato administrativo unilateral discricionário e revogável, autoriza terceiros a utilizar áreas específicas mediante contraprestação. A permissão é precária e dispensa, em regra, procedimento licitatório autônomo quando o uso é de curta duração e vinculado a interesse público específico.

Pertinência ao caso concreto: média. O Município poderia, em tese, conceder permissões de uso pontuais para terceiros operadores de camarotes, patrocínios e praça de alimentação. Esse caminho, contudo, fragmentaria novamente a operação dos eventos — exatamente o problema que a contratação integrada pretende superar — e transferiria à própria Administração a coordenação de múltiplos permissionários, em paralelo à contratada principal. O modelo é compatível com eventos pontuais isolados (como Mossoró/RN, item 3.2), mas menos adequado a um calendário plurianual sob gestão integrada.

2.5.4. Alternativa C — Cláusula contratual de exploração econômica acessória inserida no contrato principal (Lei nº 14.133/2021, arts. 11 e 22)

Hipótese em que a exploração econômica acessória é disciplinada como cláusula do próprio contrato principal, com a contratada incumbida de operar, sob autorização da Administração, as áreas economicamente exploráveis vinculadas aos eventos. A receita pode ser retida pela contratada (modelo de receita acessória) ou compartilhada com o Município (modelo de outorga onerosa), conforme definido em contrato.

Pertinência ao caso concreto: alta. É o regime mais aderente à arquitetura integrada da contratação recomendada. Preserva a unidade de comando da execução, evita procedimento

autônomo, permite à Administração disciplinar previamente todas as condições (delimitação de áreas exploráveis, percentual mínimo de gratuidade, destinação das receitas, vedações, prestação de contas) e atende à determinação implícita do TCE/SC quanto à necessidade de fundamentação jurídica clara para a utilização econômica de bens públicos. Tem precedente no caso de Jequié/BA, citado no item 3.2.

2.5.5. Alternativa D — Contratos diretos da contratada com terceiros patrocinadores e operadores comerciais (sem ato da Administração)

Hipótese em que a contratada celebra, em nome próprio, contratos com patrocinadores, operadores de praça de alimentação e camarotes, sem necessidade de ato administrativo específico autorizando cada operação. Esse modelo é frequente em eventos privados e em contratações de menor escala.

Pertinência ao caso concreto: baixa, isoladamente considerada. A utilização econômica de bens públicos sem disciplina prévia em ato administrativo apresenta fragilidade jurídica relevante — exatamente o ponto sob exame do TCE/SC quanto ao Réveillon 2025/2026. Adotar essa alternativa de forma isolada exporia a Administração a questionamento por uso indevido de patrimônio público. A alternativa só é juridicamente segura se combinada com a Alternativa C, isto é, quando os contratos da contratada com terceiros decorrem de autorização prévia inserida no contrato principal.

2.5.6. Critérios de escolha e regime recomendado

Os critérios objetivos para a escolha do regime jurídico foram: (i) compatibilidade com a arquitetura integrada da contratação recomendada; (ii) segurança jurídica perante o controle externo, em especial diante do procedimento em curso no TCE/SC; (iii) preservação do interesse público primário (gratuidade mínima das áreas destinadas ao público e finalidade institucional dos eventos); (iv) eficiência administrativa, com redução do número de procedimentos paralelos; (v) clareza na cadeia de responsabilidades; e (vi) transparência e prestação de contas das receitas acessórias.

À luz desses critérios, recomenda-se a adoção da Alternativa C, combinada subsidiariamente com a Alternativa D — isto é, a disciplina da exploração econômica acessória como cláusula do contrato principal, com previsão expressa do regime de autorização, delimitação das áreas exploráveis, destinação das receitas, limites e responsabilidades, e admissão de que a contratada celebre, no âmbito da autorização

contratual, contratos derivados com patrocinadores e operadores. O Termo de Referência deverá disciplinar essa figura em capítulo específico, com submissão do regime à Procuradoria-Geral do Município no parecer jurídico do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, observada, no que couber e por aplicação subsidiária, a Lei nº 8.987/1995.

A disciplina da destinação das receitas e a eventual participação da Administração observarão o critério de proporcionalidade entre as contrapartidas e o valor econômico das áreas exploradas, cuja definição concreta se remete ao ato motivado e à manifestação da Procuradoria-Geral do Município, em coerência com o regime de outorga onerosa ora recomendado.

2.5.7. Riscos de cada alternativa

Concessão (Alternativa A): risco de duplicação procedimental, com prejuízo à integração; risco de configuração jurídica equivocada, dada a temporalidade dos eventos.

Permissão (Alternativa B): risco de retorno à fragmentação operacional; risco de dificuldade de coordenação entre permissionários e contratada principal; risco de instabilidade decorrente da natureza precária da permissão.

Cláusula contratual (Alternativa C — recomendada): risco de eventual questionamento sobre a precificação das áreas exploráveis e a destinação das receitas — mitigado por plano econômico-financeiro detalhado, prestação de contas auditável e parecer jurídico expresso.

Contratos diretos sem ato administrativo (Alternativa D, isolada): risco elevado de questionamento perante o controle externo por uso de bem público sem disciplina formal — exatamente o vetor sob exame do TCE/SC. Por essa razão, a alternativa só é viável combinada com a Alternativa C.

2.6. Subcontratação parcial

A subcontratação parcial será admitida apenas para atividades operacionais específicas, observados os limites e condições do Termo de Referência e do contrato, sem transferência do núcleo intelectual e estratégico do objeto. Permanecem indelegáveis o planejamento integrado, a gestão executiva, a coordenação geral, a interlocução institucional, a responsabilidade pela matriz de riscos, o controle do cronograma, a consolidação dos relatórios pós-evento e a condução do plano econômico-financeiro.

A subcontratação dependerá de autorização prévia, formal e motivada da Administração, com apresentação de documentação jurídica, fiscal, trabalhista e técnica da subcontratada. A contratada principal manterá responsabilidade integral pela execução do objeto, independentemente da subcontratação autorizada, em conformidade com a jurisprudência do TCU (Acórdão nº 14.193/2018 — 1ª Câmara).

2.7. Fixação e fundamentação do limite percentual de subcontratação

A definição do limite de subcontratação compete à Administração, nos termos do art. 122, caput, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual estabelece que o contratado poderá subcontratar partes do objeto "até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração", podendo o edital, na forma do §2º do mesmo artigo, vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação. Em observância ao dever de planejamento, esta Secretaria optou por fixar o limite desde a fase preparatória, e não por delegá-lo a definição posterior, conferindo previsibilidade aos licitantes e segurança à fiscalização.

A fixação observa o balizamento consolidado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que admite apenas a subcontratação parcial e veda a subcontratação da parcela principal ou preponderante do objeto, sob pena de o contratado converter-se em mero intermediário entre a Administração e o real executor (TCU, Acórdão nº 3.144/2011 – Plenário; Acórdão nº 1.464/2014 – Plenário; Acórdão nº 2.089/2014 – 2ª Câmara). Veda-se, em especial, a subcontratação dos itens que correspondem à parcela de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto, aqueles que justificaram as exigências de qualificação técnica do certame. Registra-se, ainda, a orientação do TCU no sentido de cautela quanto à fixação de tetos percentuais elevados.

No presente caso, o objeto comporta o núcleo intelectual, estratégico e decisório: planejamento integrado, gestão executiva, coordenação geral, interlocução institucional, curadoria, responsabilidade pela Matriz de Riscos, controle do cronograma, condução do Plano Econômico-Financeiro, aferição de público e consolidação dos relatórios pós-evento. Este núcleo é indelegável e permanece vedado à subcontratação, em qualquer proporção, por constituir a essência da contratação integrada e o atributo técnico que fundamenta o critério de julgamento por técnica e preço. A subcontratação restringe-se, assim, a atividades de natureza operacional, instrumental ou acessória, expressamente arroladas no Termo de Referência.

Sobre essa parcela operacional fixa-se o teto de 30% (trinta por cento) do valor global do contrato. O percentual assegura a execução direta, pela Contratada principal, de no mínimo 70% (setenta por cento) do objeto, preservando a parcela de maior relevância e a integralidade do núcleo de coordenação e governança, em conformidade com a jurisprudência citada. O limite é, ademais, coerente com a própria modelagem em lote único: fosse admitida a subcontratação de proporção mais expressiva, restaria enfraquecida a justificativa de centralização da execução e de unidade de comando que fundamenta o não parcelamento do objeto (Capítulo 11 deste Estudo), de modo que o teto moderado reforça, e não contradiz, a solução adotada. A responsabilidade integral da Contratada principal perante a Administração permanece preservada, independentemente da subcontratação autorizada, na linha do art. 122, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e do Acórdão TCU nº 1.334/2024 – Plenário.

2.8. Participação em consórcio

Será admitida participação em consórcio, nos termos do art. 15 da Lei nº 14.133/2021, com limite de até três consorciadas e exigência de que a empresa líder detenha, no mínimo, 40% das exigências de qualificação técnica. A admissão de consórcios objetiva preservar a competitividade do certame, permitindo a associação de empresas com especializações complementares para disputar o lote integral, sem fragmentação contratual do objeto. As regras de habilitação, responsabilidade solidária, representação e prestação de contas constarão do edital e do instrumento contratual.

3. LEVANTAMENTO DE MERCADO

3.1. Estrutura e segmentação do mercado nacional

O mercado nacional de produção, organização e operação de eventos públicos de médio e grande porte apresenta estrutura diversificada, composta por fornecedores especializados em diferentes componentes técnicos e por empresas com capacidade de atuação integrada, aptas a assumir a coordenação global de eventos complexos. Para fins deste Estudo Técnico Preliminar, a análise do mercado não se limita à identificação de fornecedores disponíveis, mas busca compreender os arranjos usualmente praticados pela Administração Pública e sua aderência às necessidades específicas do Município de Itajaí.

De modo geral, identificam-se dois modelos predominantes de oferta no mercado: o modelo fragmentado e o modelo integrado. O primeiro é caracterizado pela contratação

separada de componentes operacionais específicos, como sonorização, iluminação, palcos, tendas, geradores, banheiros químicos, segurança, brigada, limpeza, comunicação visual, mobiliário, controle de acesso, produção operacional e demais itens necessários à realização de eventos. Nesse arranjo, cada fornecedor responde por uma parcela determinada da execução, cabendo à Administração Pública a função de integradora operacional do evento.

O modelo fragmentado possui ampla disponibilidade no mercado, uma vez que há grande número de fornecedores especializados em segmentos específicos da cadeia de eventos. Trata-se de arranjo operacionalmente possível e frequentemente utilizado em contratações públicas, sobretudo quando a Administração pretende contratar serviços ou bens pontuais, quando o evento possui menor complexidade ou quando o órgão contratante dispõe de equipe técnica suficiente para coordenar múltiplos contratos simultaneamente. Sua principal vantagem está na possibilidade de contratação direta de especialistas por componente, o que pode ampliar a competição em determinados itens e permitir maior controle individualizado sobre parcelas da execução.

Entretanto, a adoção do modelo fragmentado exige elevada capacidade administrativa de coordenação, fiscalização e compatibilização de interfaces. Quando a Administração contrata separadamente fornecedores de estrutura, som, iluminação, segurança, limpeza, comunicação, logística e demais componentes, passa a assumir diretamente a responsabilidade prática de integrar cronogramas, escopos, entregas, responsabilidades técnicas, protocolos de segurança, riscos operacionais, montagem, desmontagem, circulação de público e resposta a intercorrências. Assim, embora o modelo seja viável em abstrato, sua adequação depende da existência de estrutura administrativa robusta e de governança suficientemente madura para evitar dispersão processual, sobreposição de responsabilidades e fragilidade no controle do custo global do evento.

O segundo modelo identificado é o modelo integrado, no qual uma empresa ou consórcio assume a responsabilidade principal pela organização, produção, coordenação operacional e entrega global do evento, podendo mobilizar fornecedores especializados para parcelas específicas da execução. Nesse arranjo, a Administração deixa de atuar como integradora direta de múltiplos componentes e passa a fiscalizar um contrato principal, com unidade de comando, matriz de responsabilidades mais clara e maior concentração da gestão operacional na contratada.

O mercado fornecedor para o modelo integrado é mais concentrado, composto, em regra, por empresas de maior porte, com experiência na produção executiva de eventos, capacidade de coordenação de fornecedores, estrutura administrativa própria, rede de parceiros especializados e atuação em eventos de referência regional ou nacional. Essa modelagem tende a ser mais aderente a objetos complexos, recorrentes e institucionalmente sensíveis, especialmente quando há necessidade de padronização de procedimentos, gestão integrada de riscos, controle de público, comunicação unificada, segurança operacional, exploração econômica acessória, relatórios pós-evento e prestação de contas gerencial.

Além da distinção entre fragmentação e integração, o mercado de eventos públicos também apresenta diferentes subarranjos contratuais. Há contratações voltadas a eventos únicos de grande porte; contratos institucionais ou atas de registro de preços destinados ao atendimento de demandas recorrentes; concessões, permissões ou autorizações de uso de espaço público vinculadas à exploração econômica de áreas específicas; e modelagens híbridas, nas quais a execução operacional do evento convive com receitas acessórias provenientes de camarotes, praça de alimentação, patrocínios, ativações comerciais, publicidade e outros usos economicamente exploráveis.

Essa segmentação demonstra que o mercado nacional comporta múltiplas soluções possíveis, sem que exista um único modelo abstratamente superior. A escolha da solução adequada depende da natureza do objeto, da escala dos eventos, da recorrência do calendário, da capacidade administrativa do órgão demandante, da necessidade de integração operacional, dos riscos envolvidos e do nível de controle exigido pela Administração. No caso de eventos de grande porte, realizados em espaços públicos e com elevada circulação de pessoas, a análise do mercado deve considerar não apenas a existência de fornecedores, mas também a capacidade do modelo contratual de assegurar unidade de comando, segurança jurídica, rastreabilidade das responsabilidades e governança suficiente para a execução.

No caso específico de Itajaí, o objeto pretendido não se refere à realização isolada de um evento, mas à gestão integrada de quatro eventos oficiais do calendário municipal: Marejada 2026, Réveillon 2026/2027, Carnaval 2027 e Festa do Colono 2027. Trata-se de ciclo anual com público estimado em aproximadamente 510.000 pessoas, elevada exposição institucional, utilização de espaços públicos, diversidade de componentes operacionais, necessidade de coordenação simultânea de múltiplas frentes e impacto direto sobre a política municipal de turismo e desenvolvimento econômico. Mais do que ações pontuais de

entretenimento, esses eventos integram a política pública finalística da Secretaria Municipal de Turismo e Eventos, funcionando como instrumentos concretos de promoção turística, fortalecimento da identidade local, dinamização da economia regional e ampliação da atratividade de Itajaí como destino. Nesse sentido, a modelagem da contratação deve ser compreendida como medida diretamente vinculada ao planejamento estratégico da Prefeitura, especialmente à diretriz de fomentar o turismo na região por meio de eventos estruturantes, recorrentes e institucionalmente coordenados.

Diante desse contexto, a análise da estrutura de mercado indica que tanto o modelo fragmentado quanto o modelo integrado possuem correspondência no mercado público brasileiro. Contudo, a mera existência de fornecedores para determinada modelagem não é suficiente para defini-la como a mais adequada. A decisão administrativa deve considerar a compatibilidade entre o modelo disponível e as necessidades concretas da SETUR, especialmente diante da complexidade operacional dos eventos oficiais, da necessidade de reduzir a dispersão processual, da exigência de coordenação centralizada e da conveniência de fortalecer o controle gerencial da execução.

Assim, este Estudo parte da premissa de que o mercado oferece alternativas reais e juridicamente possíveis, mas que a escolha da solução deve ser orientada por critérios de eficiência, economicidade, governança, gestão de riscos, segurança jurídica e capacidade de atendimento ao interesse público. Delimitada a estrutura geral do mercado nacional, passa-se à apresentação das referências públicas correlatas identificadas, com o objetivo de demonstrar como esses modelos aparecem, na prática administrativa, em contratações de eventos públicos de médio e grande porte.

3.2. Referências de contratações públicas correlatas

Foram examinadas quatro experiências de particular utilidade analógica. A primeira é o procedimento conduzido pelo Município de Salesópolis/SP, ilustrativo do modelo fragmentado tradicional. A segunda é a contratação do Município de Carpina/PE para a operação integrada das festividades juninas, caso paradigmático da modelagem integrada plurianual, com responsabilidade centralizada sobre planejamento, infraestrutura, produção e operação.

A terceira referência é o procedimento do Município de Jequié/BA, estruturado como concessão onerosa de uso da Praça da Bandeira para implantação, operação, manutenção e

retirada de infraestrutura temporária necessária ao São João, abrangendo as edições de 2026 a 2028, com autorização para exploração econômica do espaço. O caso reúne elementos sensíveis presentes na demanda de Itajaí: evento oficial, execução plurianual, utilização de espaços públicos e privados, infraestrutura temporária e exploração econômica acessória. A quarta referência é o evento Mossoró Cidade Junina 2026 (Mossoró/RN), que tratou da permissão de uso onerosa de espaço público para exploração comercial de camarotes no Polo Estação das Artes, demonstrando, de forma concreta, a possibilidade de convivência entre gratuidade geral do evento e exploração econômica regulada de áreas específicas.

Foram identificadas, ainda, experiências de contratações voltadas a eventos únicos de grande porte e contratos institucionais de escopo amplo, vinculados ao Ministério do Turismo, à Expointer/RS, ao Sonho de Natal de Canela/RS, a eventos sob demanda de órgãos estaduais e a atas de registro de preços para infraestrutura de eventos. Embora cada caso tenha objeto e regime jurídico próprios, o conjunto dessas referências demonstra que o mercado público nacional já opera com soluções que superam a contratação estritamente pontual de itens isolados.

No caso de Itajaí, a utilidade dessas referências não está na identidade absoluta dos objetos, mas na aderência de seus componentes à solução pretendida. Salesópolis/SP demonstra a existência e os limites do modelo fragmentado; Carpina/PE e Jequié/BA evidenciam a viabilidade de arranjos integrados para eventos oficiais; Mossoró/RN demonstra a exploração regulada de áreas específicas em eventos gratuitos; e o precedente do Ministério do Turismo revela histórico de utilização de técnica e preço em organização de evento. A contratação pretendida resulta, portanto, da combinação entre referências públicas existentes, diagnóstico das fragilidades do modelo vigente e necessidades concretas da SETUR, em conformidade com as exigências da Lei nº 14.133/2021.

3.3. Modelos de remuneração identificados no mercado

O levantamento identificou três estruturas de remuneração predominantes em contratações públicas de eventos de grande porte, descritas sem juízo de valor sobre qual seria a mais adequada, uma vez que esta análise foi reservada à seção de justificativa da solução recomendada:

- Preço global fixo: a contratada recebe valor fixo previamente definido, independentemente do público efetivo. Apresenta previsibilidade orçamentária, mas não cria incentivo contratual à maximização do resultado.
- Preço por componente: a remuneração é calculada pela soma dos componentes efetivamente entregues, com preços unitários predefinidos. Adequada ao modelo fragmentado, mas de difícil aplicação em contratações integradas.
- Custo por público aferido (per capita): a remuneração é calculada com base no público efetivo do evento, multiplicado por valor unitário predefinido por pessoa. Esse modelo vincula a remuneração ao resultado e é utilizado em contratos de produção cultural financiados pela Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet/Pronac). Sua aplicação em contratos públicos diretos demanda fundamentação específica quanto à metodologia de aferição do público e aos mecanismos de controle.

3.4. Disponibilidade de fornecedores e competitividade do certame

A pesquisa exploratória identificou empresas com capacidade técnica e operacional compatível com o objeto, sediadas em diferentes regiões do país e com histórico em eventos de porte equivalente ou superior. A identificação de fornecedores em diferentes localidades indica que a contratação não está limitada ao mercado local e reduz o risco de dependência de fornecedor único, permitindo a estruturação de requisitos de habilitação compatíveis com a complexidade do objeto, sem barreiras indevidas à participação.

A exigência de qualificação técnica deverá ser calibrada de forma proporcional ao objeto, considerando porte, público, coordenação integrada, operação em espaços públicos, gestão de estruturas temporárias, segurança e exploração econômica acessória. Requisitos dessa natureza não configuram restrição indevida à competitividade, desde que vinculados às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, motivados no processo e observados os limites da Lei nº 14.133/2021.

A adoção de modelagem integrada não inviabiliza a competição. Embora o mercado de empresas aptas à gestão global de eventos de grande porte seja naturalmente mais concentrado, a possibilidade de participação em consórcio e de subcontratação parcial de atividades operacionais específicas amplia o universo de potenciais licitantes, sem comprometer a responsabilidade principal pela execução integrada. A confirmação da disponibilidade efetiva de fornecedores foi aprofundada na pesquisa formal de preços, conduzida nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e da IN SEGES/ME nº 65/2021.

3.5. Pesquisa de preços e análise de viabilidade econômica

A pesquisa formal de preços foi conduzida em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e com a IN SEGES/ME nº 65/2021, observadas as quatro etapas metodológicas preconizadas pela referida instrução normativa e pela orientação consolidada do TCU. Em 10 de abril de 2026, a SETUR encaminhou solicitação formal de cotação a empresas com atuação comprovada no segmento, contendo descrição do objeto, público de referência por evento, regime de execução em lote único e Termo de Referência preliminar. A pesquisa foi integralmente documentada em anexo próprio, na forma do art. 3º da IN SEGES/ME nº 65/2021.

A opção pela pesquisa direta junto a fornecedores fundamenta-se no art. 5º, inciso IV, da IN SEGES/ME nº 65/2021, em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, e decorre da natureza do objeto: a gestão integrada de quatro eventos de grande porte, com remuneração por público aferido, que não encontra item diretamente comparável nos painéis oficiais. Por esta razão, foram consultadas empresas de portes e regiões distintos, com folga em relação ao número mínimo de três fornecedores.

Foram recebidas quatro cotações entre 27 de abril e 1º de maio de 2026, todas com escopo aderente ao objeto e dentro do prazo de validade, conforme tabela a seguir:

Tabela 01 — Cotações de mercado recebidas para formação do valor estimado

| Fornecedor | CNPJ | Sede | Valor global proposto |
|--|--------------------|--------------|-----------------------|
| Kibô Produções e Eventos Ltda. | 62.205.435/0001-20 | Itajaí/SC | R\$ 33.659.000,00 |
| Onzex Produções e Promoções de Espetáculos Artísticos Ltda. | 10.719.069/0001-23 | Olinda/PE | R\$ 35.069.500,00 |
| It's Magic Producoes e | 04.996.026/0001- | São Paulo/SP | R\$ 35.811.000,00 |

| Fornecedor | CNPJ | Sede | Valor global proposto |
|--|--------------------|--------------|------------------------------|
| eventos S/C Ltda. | 92 | | |
| Mello Produções Ltda. (Threeline) | 49.963.024/0001-35 | São Paulo/SP | R\$ 36.800.000,00 |

A análise estatística das cotações revelou amplitude absoluta de R\$3.141.000,00 entre o menor e o maior valor ofertado, correspondente a variação relativa de 8,53%, percentual que evidencia forte convergência de mercado e afasta a necessidade de exclusão por presença de outliers. Adotou-se, como critério objetivo de saneamento, a exclusão de cotações fora do intervalo da mediana $\pm 15\%$, alinhado à diretriz do art. 6º da IN nº 65/2021. As quatro cotações situam-se no intervalo de aceitação, com distâncias em relação à mediana entre - 5,03% e +3,84%; razão pela qual nenhuma foi excluída.

Adotada a mediana como medida de tendência central (art. 6º da IN nº 65/2021) — escolha metodologicamente mais robusta do que a média aritmética simples em amostras de pequeno porte, por sua resistência a valores extremos —, apurou-se o valor de referência de R\$35.440.250,00 como estimativa central, correspondente ao per capita de R\$ 69,49 por pessoa, considerado o público de referência agregado de 510.000 pessoas. Esse per capita operará como teto da disputa; o piso de inexecutabilidade foi fixado em R\$41,69 por pessoa, correspondente a 60% do valor-teto, sem prejuízo da faculdade da licitante demonstrar documentalmente a suficiência do preço ofertado. A memória de cálculo, com decomposição por evento e por bloco operacional, integra o Anexo deste Estudo.

A adequação do valor estimado foi submetida a validação complementar. O per capita de referência (R\$69,49) situa-se dentro da faixa observada no mercado para eventos públicos de grande porte sob gestão integrada, o que afasta a hipótese de superestimação. A comparação com a matriz de custos itemizados do modelo fragmentado, levantada internamente pela SETUR, deve ser interpretada com cautela: aquela matriz reflete apenas o custo direto de fornecedores isolados, não incorporando a coordenação executiva integrada, os encargos e a margem (BDI) da contratada principal, a capacitação obrigatória, as contingências técnicas e a comunicação integrada. A diferença entre os dois valores não

traduz, portanto, sobrepreço da solução integrada, mas a internalização, sob responsabilidade de um único contratado, de componentes de gestão, risco e qualidade que, no modelo fragmentado, permanecem dispersos ou transferidos à própria Administração.

A análise de viabilidade econômica resulta confirmada pelos seguintes indicadores objetivos: (i) a pesquisa localizou quatro fornecedores com capacidade técnica compatível, sediados em regiões distintas, evidenciando mercado competitivo; (ii) a convergência de 8,53% entre cotações indica precificação consolidada; (iii) a participação de empresa sediada em Itajaí demonstra capacidade do mercado local; e (iv) a homogeneidade da amostra, formalmente testada, confere confiabilidade estatística ao valor de referência. Os parâmetros apurados — valor estimado, per capita de referência e piso de inexecutabilidade — serão incorporados ao Termo de Referência e ao Edital, nos termos do art. 59, III e IV, da Lei nº 14.133/2021.

4. ANÁLISE DE ALTERNATIVAS E DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO RECOMENDADA

4.1. Alternativas examinadas

Em atendimento ao art. 18, VII, da Lei nº 14.133/2021 e ao Anexo I da IN SEGES/ME nº 58/2022, foram examinadas as alternativas potencialmente aptas a superar as deficiências do diagnóstico, avaliadas a partir de critérios de eficiência operacional, economicidade, gestão de riscos, governança contratual, atendimento às exigências dos órgãos de controle e aderência à complexidade dos eventos. A análise considerou também a diretriz de parcelamento prevista nos arts. 40, §3º, e 47, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

A avaliação foi organizada em cinco alternativas, distribuídas em dois eixos decisórios: arquitetura do objeto (fragmentação, lotes ou integração) e regime de remuneração. Em cada alternativa, são apresentados a descrição do modelo, os fundamentos técnicos e jurídicos da rejeição ou adoção e, quando cabível, referências de mercado e entendimentos dos tribunais de contas.

4.1.1. Alternativa I — Manutenção do modelo fragmentado atual

Consiste na contratação individualizada dos componentes operacionais por processos autônomos, com a SETUR assumindo diretamente a coordenação e integração dos

fornecedores. Trata-se do modelo historicamente utilizado, que pode revelar-se adequado para eventos de menor complexidade e escala.

No caso concreto, contudo, a evolução do calendário oficial, o aumento da complexidade das entregas, a ampliação da exposição institucional e a necessidade de maior previsibilidade e rastreabilidade da execução recomendam a reavaliação dessa modelagem. A manutenção do formato fragmentado tende a preservar as deficiências diagnosticadas: elevada quantidade de processos por evento, coordenação simultânea de múltiplos fornecedores, sobrecarga da equipe técnica e dificuldade de consolidação gerencial. A reavaliação encontra fundamento no dever de planejamento e na busca da solução mais eficiente (art. 11, I, e art. 18, VII, da Lei nº 14.133/2021), sem implicar desqualificação automática de práticas anteriores. A alternativa é descartada por se mostrar menos aderente às necessidades atuais da SETUR e aos objetivos pretendidos com a contratação.

4.1.2. Alternativa II — Divisão do objeto em lotes por evento

Consiste em estruturar contratos específicos para cada um dos quatro eventos (Marejada, Réveillon, Carnaval e Festa do Colono). À primeira vista, a alternativa dialoga com a diretriz legal de parcelamento (arts. 40, §3º, e 47, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e Súmula nº 247 do TCU). Todavia, a Súmula nº 247 ressalva justamente as hipóteses em que o parcelamento possa causar prejuízo ao conjunto do objeto, comprometer a economia de escala ou acarretar solução menos vantajosa.

Embora a divisão por evento reduza a pulverização extrema, ainda exigiria da SETUR a coordenação de quatro estruturas contratuais distintas, com planejamentos, cronogramas, equipes, matrizes de risco e mecanismos de fiscalização próprios. A contratação por evento também reduz a capacidade de aproveitamento de economias de escala associadas ao ciclo anual — equipes de gestão, fornecedores recorrentes, equipamentos, comunicação, protocolos de segurança e relatórios pós-evento. A gestão unificada favorece a identidade institucional comum, permite o aproveitamento de bases de dados e aprendizados operacionais e transforma experiências de um evento em insumos para o aprimoramento do seguinte. Determinados riscos, especialmente os climáticos, de segurança e de exploração econômica acessória, atravessam todo o ciclo contratual, dificultando o tratamento sob contratos autônomos.

A rejeição não decorre de incompatibilidade jurídica do parcelamento, mas da conclusão de que, para este objeto específico, a divisão por evento não oferece vantagem técnica ou econômica superior à modelagem integrada, conforme art. 40, §3º, da Lei nº 14.133/2021 e ressalva da Súmula nº 247 do TCU.

4.1.3. Alternativa III — Divisão do objeto em lotes funcionais

Consiste na divisão por funções técnicas transversais, sendo estas: gestão e governança, infraestrutura física e técnica, conteúdo e programação artística, comunicação, apoio operacional e logística. Trata-se de alternativa juridicamente possível, compatível com determinados modelos contratuais, especialmente em eventos únicos de grande porte com escopo excepcional, como ilustra o ecossistema da regata The Ocean Race, cuja edição de 2027 terá Itajaí como única parada da América Latina.

No objeto deste Estudo, contudo, a adoção de lotes funcionais foi considerada menos aderente. O calendário oficial é composto por eventos recorrentes, distribuídos no mesmo ciclo anual, com demandas operacionais que se repetem em diferentes intensidades. A divisão por funções exigiria coordenação simultânea de diferentes contratadas em cada evento, com necessidade de compatibilizar cronogramas, interfaces, responsabilidades, protocolos de segurança e fluxos de montagem e desmontagem. Em caso de falha operacional, a delimitação de responsabilidades torna-se mais complexa, especialmente em interfaces entre infraestrutura, segurança, controle de público, logística e comunicação. A alternativa é descartada por se mostrar menos compatível com a natureza recorrente, multievento e operacionalmente integrada do objeto pretendido.

4.1.4. Alternativa IV — Contratação integrada com remuneração por preço global fixo

Consiste na contratação integrada do ciclo de eventos, em lote único, com remuneração por preço global fixo, independentemente do público efetivamente presente. Trata-se de regime usual nas contratações públicas, especialmente quando o objeto possui escopo estável e baixa exposição a variações de demanda, com vantagem de previsibilidade orçamentária.

No caso de Itajaí, porém, o ciclo contratual contempla eventos distintos entre si, com variações relevantes de porte, duração, localização, programação, sazonalidade e estimativa

de público. Por se tratar de eventos em espaços abertos e sujeitos a fatores externos, especialmente climáticos, o público efetivo pode oscilar significativamente. Sob preço global fixo, a Administração remuneraria o valor integral ainda que determinado evento registrasse público substancialmente inferior, o que limitaria o ajuste econômico do contrato à demanda efetivamente atendida. O modelo também não favorece o acompanhamento do custo público por participante — indicador relevante para controle gerencial, comparação interanual e prestação de contas — e não cria incentivo direto à maximização responsável do alcance do evento. A alternativa é descartada não por inadequação jurídica, mas por menor aderência às especificidades do objeto.

4.1.5. Alternativa V — Contratação integrada com remuneração por custo per capita aferido

Combina a integração em lote único com remuneração calculada por custo per capita aferido. A licitante ofertará valor unitário por pessoa, aplicado sobre o público efetivamente aferido em cada evento, observados limites, tetos, mínimos garantidos, glosas e demais salvaguardas previstas no Termo de Referência e no Protocolo Operacional Padrão de Aferição de Público (POP), que figurará como anexo vinculante. A integração em lote único é mais aderente à necessidade de centralizar responsabilidades, padronizar protocolos e preservar economia de escala; a remuneração por público aferido é mais compatível com a natureza variável dos eventos, cujos públicos diferem entre si e oscilam por sazonalidade, programação, localização e condições climáticas.

A integração do objeto permite que a contratada principal assuma responsabilidade coordenada pela execução dos componentes essenciais, sem impedir a subcontratação parcial autorizada, preservando a unidade de comando. A remuneração por custo per capita vincula o pagamento ao resultado: a Administração passa a dispor de parâmetro objetivo para acompanhar o custo público por participante, aferir a proporcionalidade do dispêndio, comparar o desempenho entre eventos e aprimorar o planejamento dos ciclos subsequentes. A viabilidade do modelo depende, contudo, de metodologia objetiva, auditável e previamente definida — função reservada ao POP, cuja disciplina detalhada (fontes primárias e secundárias, hierarquia de medições, critérios de validação cruzada, procedimentos de contestação e auditoria) consta de anexo próprio, ao qual este Estudo se reporta sem reproduzir-lhe o conteúdo operacional.

A alternativa preserva ganhos de escala da contratação conjunta, permitindo a diluição de custos fixos de planejamento, gestão, mobilização, comunicação e estrutura operacional ao longo de todo o calendário, e confere maior controle sobre três dimensões: custo global do ciclo, custo individual de cada evento e custo por participante atendido. As experiências de Carpina/PE e Mossoró/RN evidenciam a aderência dos componentes essenciais da solução à prática administrativa contemporânea.

4.2. Solução recomendada

A análise comparativa demonstra convergência entre os dois eixos decisórios. As Alternativas I a III evidenciaram que a contratação em lote único é mais aderente às necessidades do Município, por centralizar responsabilidades, reduzir dispersão processual e preservar economia de escala. As Alternativas IV e V demonstraram que a remuneração por custo per capita aferido supera o preço global fixo por absorver variações de público, vincular o pagamento ao resultado e permitir controle objetivo do gasto por participante.

A solução recomendada consiste, portanto, na contratação integrada em lote único, com remuneração por custo per capita aferido, mediante oferta de valor unitário em R\$/pessoa pela licitante, aplicado sobre o público apurado em cada evento, observados os limites e salvaguardas do Termo de Referência. O modelo deverá operar com teto de pagamento correspondente a 115% do público de referência por evento, mínimo garantido equivalente a 60% do público de referência, matriz formal de riscos, POP de aferição de público, indicadores de desempenho, regras de glosa e mecanismos de auditoria e controle.

4.3. Características essenciais da solução recomendada

As características descritas neste item constituem os elementos estruturantes da solução, articulados sistemicamente. É a combinação entre integração operacional, regime remuneratório vinculado ao público aferido, matriz de riscos, controle orçamentário, disciplina da exploração econômica acessória e capacitação das equipes que confere à solução sua capacidade de superar as deficiências do diagnóstico. Cada característica será detalhada no Termo de Referência, no Edital, na minuta contratual e nos anexos técnicos, em conformidade com o art. 18, IV, da Lei nº 14.133/2021.

4.3.1. Lote único com gestão técnica e operacional unificada

A contratação abrangerá, em lote único, o ciclo completo dos quatro eventos — Marejada 2026, Réveillon 2026/2027, Carnaval 2027 e Festa do Colono 2027 —, com responsabilidade principal atribuída a empresa única, incumbida da coordenação, execução e entrega integrada dos componentes operacionais. A adoção de lote único é condição estrutural para os efeitos de economicidade, coordenação, padronização, rastreabilidade e gestão de riscos que justificaram a escolha. A eventual subcontratação parcial poderá ser admitida, desde que previamente autorizada e disciplinada, sem afastar a responsabilidade integral da contratada principal pela entrega global.

4.3.2. Remuneração por custo per capita aferido

A remuneração será calculada pelo produto entre o valor unitário ofertado pela licitante (R\$/pessoa) e o público efetivamente aferido em cada evento, observadas as regras do Termo de Referência e seus anexos. O valor unitário ofertado constituirá a Nota de Preço no julgamento por técnica e preço; o teto de referência será fixado no Edital com base na pesquisa de preços. O POP disciplinará os instrumentos de medição, fontes de dados, critérios de validação, documentos comprobatórios, possibilidades de auditoria e consequências em caso de aferição irregular, transformando a remuneração variável em parâmetro técnico verificável.

4.3.3. Critério de julgamento técnica e preço

O certame adotará o critério de técnica e preço, na proporção de 60% para a Nota Técnica e 40% para a Nota de Preço, com nota técnica mínima eliminatória, observado o art. 36, §1º, V, da Lei nº 14.133/2021. A adoção decorre da natureza do objeto — planejamento integrado, produção executiva, coordenação operacional, gestão de fornecedores, segurança de grandes públicos, comunicação, acessibilidade, gestão de riscos, exploração econômica acessória — que exige avaliação qualitativa da solução proposta. A nota técnica mínima funciona como salvaguarda para impedir que propostas sem maturidade metodológica avancem apenas em razão de preço. A fundamentação detalhada do critério, da proporção e da nota mínima serão contemplados na Seção 5 deste Estudo.

4.3.4. Limite de público pagável

O público computável para fins de cálculo da remuneração da contratada será limitado ao teto absoluto de 115% do público de referência fixado para cada evento, ainda que o público efetivamente aferido pelo POP apresente contagem superior. Esse mecanismo constitui o principal instrumento de controle orçamentário e governança fiscal da modelagem remuneratória variável, sendo indispensável para conferir previsibilidade e segurança jurídica à despesa pública. Ao fixar uma barreira matemática intransponível para o faturamento, a Administração impede a geração de obrigações financeiras flutuantes, indeterminadas ou potencialmente incompatíveis com os créditos orçamentários disponíveis, assegurando o estrito cumprimento dos limites de gastos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e garantindo que o empenho prévio dos recursos guarde perfeita simetria com o teto planejado na LOA.

A margem de flexibilidade de 15% acima do referencial planejado foi projetada para acomodar e incentivar o crescimento orgânico dos eventos, absorvendo oscilações positivas decorrentes do sucesso da estratégia de comunicação multicanal, do forte apelo das atrações artísticas integradas ou de condições climáticas excepcionalmente favoráveis. Esse intervalo atua como gatilho de estímulo comercial, garantindo que a empresa contratada seja financeiramente recompensada pelo esforço contínuo em ampliar o alcance e a atratividade do Município de Itajaí. Todavia, qualquer excedente populacional que ultrapasse o limite dos 115% será juridicamente tratado como variação volumétrica absorvida pelo risco ordinário e pela álea empresarial da própria contratada, não gerando qualquer direito a complementação de valores, indenizações ou pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro sob a alegação de sobrecarga de demanda.

A natureza desse limite é estritamente remuneratória e fiscal, operando exclusivamente como teto de pagamento pela prestação do resultado global entregue. Portanto, a instituição dessa trava financeira não exime a contratada, sob nenhuma hipótese, de sua obrigação civil e técnica de dimensionar, instalar e operar toda a infraestrutura física, os sistemas de segurança privada complementar, o contingente de brigadistas e o plano de atendimento pré-hospitalar para a totalidade das pessoas reais presentes no perímetro. Caso a contagem real ultrapasse o teto e a empresa falhe em adaptar a logística de fluxo e os protocolos de emergência à densidade populacional efetiva, restará configurado

descumprimento contratual grave, sujeitando o consórcio ou a empresa líder a glosas imediatas e sanções administrativas equivalentes, independentemente do teto faturado.

4.3.5. Mínimo garantido

A Administração assegurará à contratada remuneração mínima equivalente a 60% do público de referência por evento, condicionada à execução integral da infraestrutura e dos serviços contratualmente previstos, independentemente do público efetivamente aferido. O mecanismo confere previsibilidade mínima à operação e viabiliza propostas economicamente consistentes, considerando que parcela significativa dos custos é fixa ou semifixa (estruturas temporárias, equipes, comunicação, logística, segurança, brigada, atendimento pré-hospitalar) e precisa ser mobilizada antes da aferição do público final. A vinculação à execução integral é indispensável: o piso não beneficiará a contratada em caso de inexecução parcial, falhas relevantes ou ausência de comprovação da mobilização.

4.3.6. Matriz de riscos formal

O instrumento contratual conterá Matriz de Riscos formal e detalhada, com identificação, alocação e tratamento dos riscos operacionais, climáticos, de demanda, de segurança, de infraestrutura, de exploração econômica acessória e de eventos supervenientes. A previsão endereça uma das deficiências centrais do modelo vigente — a ausência de tratamento sistêmico para riscos —, agravada em Itajaí pela condição litorânea, exposição a eventos climáticos severos, realização em espaços abertos e circulação estimada entre 60.000 e 200.000 pessoas em determinados eventos.

A matriz conterá gatilhos objetivos de acionamento dos mecanismos de contingência climática, definidos por critérios meteorológicos verificáveis (índice pluviométrico, velocidade de ventos, alertas da Defesa Civil) e protocolo unificado de contingência operacional, evacuação e resposta a emergências, com definição clara das responsabilidades. Quando cabível, poderá estabelecer fórmula de reequilíbrio econômico-financeiro para eventos afetados por condições climáticas adversas, limitada ao teto orçamentário e condicionada à comprovação dos fatos, dos impactos e da atuação diligente. A Matriz integrará o Edital e o contrato como anexo vinculante.

4.3.7. Exploração econômica acessória regulada

O instrumento contratual disciplinará, em capítulo específico, a exploração econômica acessória de espaços e serviços vinculados aos eventos — patrocínios, praça de alimentação, camarotes, publicidade e demais utilizações economicamente exploráveis. Conforme análise detalhada no item 2.5 deste Estudo, o regime jurídico adotado será a disciplina por cláusula contratual no contrato principal (Alternativa C, recomendada no item 2.5.2), com fundamento nos arts. 11 e 22 da Lei nº 14.133/2021 e aplicação subsidiária, no que couber, da Lei nº 8.987/1995.

Os principais elementos da disciplina contratual incluem: (i) previsão expressa do regime de autorização; (ii) delimitação das áreas economicamente exploráveis nos layouts aprovados, com vedação ao avanço sobre áreas gratuitas; (iii) preservação obrigatória do caráter gratuito, público e inclusivo de, no mínimo, 50% das áreas destinadas ao público em geral; (iv) destinação das receitas acessórias e regime de outorga ou retenção, conforme definido em contrato; (v) modelos contratuais a serem firmados pela contratada com terceiros patrocinadores, operadores de praça de alimentação e camarotes; (vi) prestação de contas periódica das receitas acessórias, com registros individualizados e auditáveis; e (vii) limites e responsabilidades, incluindo vedações à restrição indevida do acesso gratuito, à obstrução de rotas de circulação e ao comprometimento das saídas de emergência.

Recomenda-se manifestação específica da Procuradoria-Geral do Município sobre esse ponto, no parecer jurídico do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, em razão da sensibilidade jurídica associada à utilização econômica de bens públicos e em diálogo direto com o procedimento em curso no TCE/SC (item 1.3).

4.3.8. Programa obrigatório de capacitação operacional

A contratada implementará, previamente a cada evento, programa estruturado de capacitação operacional das equipes, com carga horária mínima de 20 horas por trabalhador por evento subsequente, conteúdo programático aprovado pela fiscalização e certificação comprobatória. O programa contemplará operação do evento, atendimento ao público, acessibilidade, comunicação interna, segurança operacional, rotas de evacuação, protocolos de emergência, gestão de resíduos e interação com a central de operações. A exigência endereça o risco decorrente da atuação de equipes numerosas, temporárias e potencialmente substituídas entre edições, em que falhas humanas, desconhecimento de protocolos e ausência

de padronização podem comprometer a segurança, a qualidade do atendimento e a resposta a emergências.

5. FUNDAMENTAÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO TÉCNICA E PREÇO (60/40)

Esta seção fundamenta, de forma específica, a adoção do critério de julgamento técnica e preço, na proporção de 60% para a Nota Técnica e 40% para a Nota de Preço, no âmbito da contratação integrada dos eventos oficiais do calendário municipal de Itajaí. O critério de julgamento deve guardar correspondência direta com a natureza do objeto, com os riscos do diagnóstico, com a solução recomendada e com o resultado público pretendido.

Busca-se demonstrar que a técnica e preço não é escolha procedimental, mas instrumento necessário para selecionar proposta capaz de conciliar qualidade técnica, segurança operacional, governança, economicidade e controle de resultados.

5.1. Premissa metodológica: a escolha do critério como decisão substantiva

A escolha do critério de julgamento define, antes do certame, qual atributo das propostas a Administração considera mais relevante. Quando opta pelo menor preço, afirma que, entre propostas habilitadas, o preço é o fator determinante. Quando opta por técnica e preço, afirma que a qualidade da solução é tão relevante quanto, ou mais relevante do que, o preço, e que a diferença qualitativa entre propostas é significativa o bastante para justificar julgamento comparativo das soluções técnicas.

A escolha correta é, portanto, condição de eficiência da contratação, não mera formalidade procedimental, o que explica a exigência do art. 36, §1º, da Lei nº 14.133/2021 de que o Estudo Técnico Preliminar demonstre, de forma concreta, que a avaliação e ponderação da qualidade técnica das propostas são relevantes para os fins pretendidos. No caso concreto, essa demonstração é especialmente necessária porque a contratação envolve gestão integrada de quatro eventos oficiais, com elevada exposição institucional, significativo volume de recursos públicos, grande estimativa de público agregado, operação em espaços públicos, utilização de estruturas temporárias e necessidade de resposta tempestiva a riscos operacionais, climáticos e de segurança.

5.2. A natureza predominantemente intelectual e estratégica do objeto

O objeto não se enquadra na categoria de serviços padronizados, nos quais a qualidade da execução é integralmente definida pelas especificações do edital. Trata-se, ao contrário, de objeto com componente intelectual e estratégico predominante, caracterizado pelos seguintes atributos:

5.2.1. Complexidade do planejamento integrado

A produção executiva de eventos de grande porte demanda antecipação de riscos operacionais, climáticos e de demanda; definição de protocolos de contingência; gestão de interdependências entre dezenas de componentes com cronogramas simultâneos; e tomada de decisão em tempo real diante de imprevistos. Essa capacidade manifesta-se na qualidade da proposta técnica e, sobretudo, na execução. A contratação integrada em lote único intensifica essa complexidade: a futura contratada deverá coordenar, sob responsabilidade centralizada, infraestrutura temporária, produção executiva, atrações, comunicação, segurança complementar, brigada, atendimento ao público, limpeza, acessibilidade, mobilidade, gestão de resíduos, montagem, desmontagem, controle de público e relatórios pós-evento.

5.2.2. Irreversibilidade do resultado

Diferentemente de obras ou fornecimentos de bens, nos quais a execução inadequada pode ser corrigida por reparos ou substituições, a execução deficiente de um evento público é irreversível: o dano à imagem institucional, a frustração do público presente, a exposição a incidentes de segurança e a repercussão negativa sobre a política de turismo não são recuperáveis. Essa irreversibilidade justifica, por si só, que a qualidade da solução proposta receba peso superior ao do preço, porque o custo de uma execução de baixa qualidade supera em muito a eventual economia obtida com a seleção pelo menor valor.

5.2.3. Natureza estratégica da gestão de riscos climáticos

O objeto envolve, como componente essencial, a elaboração e a execução de protocolo integrado de gestão de riscos climáticos em ambiente litorâneo de alta exposição documentada. A qualidade do protocolo, a antecipação dos gatilhos, a precisão dos procedimentos de contingência, a adequação dos seguros, a definição dos fluxos de evacuação, a interação com a Defesa Civil e a capacidade de decisão operacional em situação crítica dependem da experiência acumulada e da abordagem metodológica da empresa — precisamente os atributos que o julgamento por técnica e preço é projetado para capturar.

5.2.4. Gestão de atrações artísticas e comunicação

A contratação e produção de atrações artísticas de qualidade, a gestão da identidade visual e comunicacional dos eventos e o posicionamento turístico são atividades de natureza eminentemente criativa e estratégica, cujo resultado depende da competência intelectual do produtor, não de especificações objetivas. Nesse domínio, o menor preço seleciona a empresa mais barata, não a mais competente. A dimensão comunicacional é especialmente relevante porque os eventos integram a política pública municipal de turismo, promoção econômica e valorização da identidade local.

5.2.5. Confiabilidade da aferição de público e governança da exploração acessória

A remuneração por custo per capita aferido torna a qualidade da metodologia de mensuração aspecto técnico diretamente avaliável na proposta, reduzindo o risco de inconsistências e disputas interpretativas. Da mesma forma, a disciplina da exploração econômica acessória (patrocínios, praça de alimentação, camarotes, ativações comerciais e publicidade) demanda avaliação técnica específica quanto à compatibilização entre receitas e preservação do interesse público, à gratuidade mínima das áreas acessíveis, à transparência das relações com terceiros e à proteção dos bens públicos, dimensões que o julgamento exclusivamente por menor preço seria incapaz de capturar.

Esses atributos demonstram que o objeto deve ser tratado como contratação de alta complexidade, com relevantes variações possíveis de concepção, metodologia e execução. Por essa razão, o enquadramento jurídico mais adequado é o art. 36, §1º, V, da Lei nº 14.133/2021, que admite o critério para objetos que comportem soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis, desde que adotáveis à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital.

Na precisa formulação de Marçal Justen Filho, o critério de técnica e preço é adequado quando "a qualidade da prestação não é inteiramente determinável pelas especificações do objeto e depende de atributos subjetivos do contratante, verificáveis pela avaliação comparativa das propostas" (Comentários à Lei nº 14.133/2021, 1ª ed., p. 534). Essa condição está objetivamente presente: ainda que o edital estabeleça requisitos mínimos, matriz de riscos, POP de aferição, indicadores de desempenho e obrigações contratuais

detalhadas, permanecerão variações legítimas de metodologia, governança, planejamento, coordenação e execução entre os licitantes.

5.2.6. A inadequação do critério de menor preço para o objeto

A adoção do menor preço pressupõe que o objeto possa ser integralmente especificado no edital e que, atendidas as especificações, todas as propostas produzam resultados qualitativamente equivalentes — premissa que não se sustenta para este objeto. O menor preço selecionaria, entre as empresas habilitadas, aquela disposta a executar pelo menor valor, sem consideração sobre a qualidade da abordagem operacional, a robustez do protocolo de gestão de riscos, a experiência com eventos similares ou a capacidade de entregar resultado artístico e turístico de referência. Em um objeto cujo resultado é irreversível e cuja qualidade depende de atributos que não se expressam integralmente nas especificações do edital, o menor preço maximiza o risco de execução deficiente.

A inadequação do menor preço é agravada porque a execução ocorrerá em ambiente de alta exposição pública, de modo que falha de planejamento, coordenação ou contingência pode comprometer a segurança do público, a imagem institucional e a própria finalidade turística e econômica dos eventos. O Tribunal de Contas da União tem reiteradamente assinalado que a definição do critério deve observar as características efetivas do objeto, sendo inadequada a adoção de parâmetros exclusivamente econômicos quando a qualidade técnica da execução constitui elemento determinante para a satisfação do interesse público.

5.2.7. A proporção 60/40 — fundamentação específica

Estabelecida a adequação da técnica e preço, justifica-se a proporção de 60% para a Nota Técnica e 40% para a Nota de Preço. A Lei nº 14.133/2021 estabelece que, no julgamento por técnica e preço, a valoração da proposta técnica observará o limite máximo de 70%, o que significa que a proporção 60/40 situa-se dentro do teto legal e preserva espaço relevante para a competição econômica.

5.3. Por que a técnica merece peso superior ao preço

A preponderância da nota técnica (60%) reflete a constatação de que a qualidade da solução proposta é o fator mais determinante do resultado. Os eventos mobilizam 510.000 pessoas por ciclo anual, impactam a imagem institucional do Município e integram a estratégia de posicionamento turístico. O resultado qualitativo depende fundamentalmente da

competência técnica e criativa da produtora, não da diferença de alguns pontos percentuais no valor ofertado. Em um objeto com essas características, atribuir ao preço o mesmo peso ou peso superior à técnica seria inverter a hierarquia de relevância entre os fatores. A técnica merece peso superior porque a solução proposta deverá demonstrar, antes da contratação, como serão enfrentados os problemas do diagnóstico — fragmentação, ausência de unidade de comando, fragilidade na gestão de riscos, dificuldade de apuração de custos e necessidade de maior controle gerencial — aspectos não capturados pela simples comparação de preços.

5.4. Por que o preço merece peso relevante de 40%

A atribuição de 40% à Nota de Preço, e não percentual inferior, reflete dois fundamentos. Primeiro, o dever constitucional de economicidade: a Administração está obrigada, pelo art. 70, caput, da CF, e pelo art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021, a demonstrar que o gasto público é eficiente, sendo o peso relevante para o preço o mecanismo que assegura que a dimensão econômica seja genuinamente considerada na seleção. Segundo, as características do mercado: a pesquisa de preços revelou convergência de apenas 8,53% entre o menor e o maior valor ofertado, indicando que o mercado tem precificação consolidada — variações de preço dentro dessa faixa, embora relevantes do ponto de vista da economicidade, são menos decisivas para o resultado do que variações de qualidade técnica. O peso de 40% é calibrado para capturar essa diferenciação econômica real sem subordinar a seleção a competição por preço em mercado convergente.

5.5. Análise de sensibilidade da proporção adotada

A proporção 60/40 foi confrontada com as alternativas 70/30 e 50/50. A proporção 70/30 maximizaria o peso da qualidade, mas poderia reduzir o incentivo à competição por preço a nível questionável pelo TCE/SC em objeto com valor estimado de R\$ 35.440.250,00, dado que o menor preço ofertado poderia ser derrotado por uma proposta técnica ligeiramente superior mesmo com desvantagem de preço significativa. A proporção 50/50 equipararia os critérios e seria incompatível com a natureza predominantemente intelectual do objeto, demonstrada acima. A proporção 60/40 representa, assim, o ponto de equilíbrio entre a preponderância da qualidade técnica e o dever constitucional de economicidade.

5.6. A nota técnica mínima eliminatória de 60 pontos

A fixação de nota técnica mínima eliminatória de 60 pontos em escala de 100 cumpre função indispensável: assegura que apenas empresas com capacidade técnica efetivamente comprovada avancem para o julgamento de preços. Sem esse filtro, o critério de técnica e preço perderia parte de sua eficácia, na medida em que empresas com proposta técnica insuficiente poderiam compensar a baixa pontuação com preços agressivos, selecionando, ao fim, a empresa mais barata entre as tecnicamente inadequadas.

O patamar de 60% foi definido com base nos seguintes fundamentos: (i) é o limiar que, na experiência consolidada de contratações com técnica e preço, distingue propostas com abordagem técnica minimamente estruturada — capazes de entregar o resultado esperado com supervisão adequada da fiscalização — de propostas com abordagem insuficiente, que apresentam lacunas de metodologia ou capacidade operacional incompatíveis com a complexidade do objeto; (ii) a ponderação é compatível com a complexidade operacional e com a necessidade de valorização dos atributos qualitativos, em consonância com a jurisprudência do TCU, segundo a qual a distribuição dos pesos deve guardar proporcionalidade com as características da contratação e estar amparada em critérios objetivos no edital; e (iii) é suficientemente seletiva para filtrar propostas tecnicamente inadequadas sem comprometer a competitividade do certame, equilíbrio que a Lei nº 14.133/2021 exige implicitamente ao vincular a fixação de requisitos ao princípio da proporcionalidade.

A aplicação do piso técnico deverá estar diretamente vinculada à Matriz de Critérios de Avaliação (MCA), com descritores objetivos, faixas de pontuação e documentos comprobatórios previamente definidos no edital, evitando subjetivismo na avaliação e assegurando que a eliminação de propostas abaixo do patamar mínimo decorra de critérios verificáveis e relacionados às exigências reais do objeto.

5.7. Exemplos de contratações públicas similares com adoção de técnica e preço

A adequação do critério encontra respaldo em experiências administrativas adotadas por outros entes. Como referência histórica, registra-se a Concorrência nº 02/2010 do Ministério do Turismo, para a 6ª edição do Salão do Turismo — Roteiros do Brasil, que adotou técnica e preço para objeto relacionado à execução integrada de infraestrutura, programação, logística, operação e suporte a evento de grande porte. A utilidade é contextual

e não vinculante — trata-se de contratação sob a Lei nº 8.666/1993 —, mas o precedente demonstra que a Administração Pública Federal já adotou avaliação técnica comparativa em objeto análogo. Também se registra a experiência do Município de Salto de Pirapora/SP (Concorrência Eletrônica nº 009/2025), relativa à 38ª Festa do Peão e às festividades em comemoração ao 118º aniversário do Município, com julgamento por técnica e preço, demonstrando a adoção do critério em contratação municipal voltada a evento de grande porte.

Em todo caso, a fundamentação deste Estudo não depende da existência de precedente idêntico. A adoção da técnica e preço decorre da análise concreta do objeto, do diagnóstico das fragilidades do modelo vigente, da solução integrada recomendada, da necessidade de avaliação comparativa da metodologia de execução e do enquadramento no art. 36, §1º, V, da Lei nº 14.133/2021.

5.8. Objetividade dos critérios técnicos e vinculação à execução contratual

A avaliação da proposta técnica será estruturada por critérios objetivos previamente definidos no edital e detalhados na Matriz de Critérios de Avaliação. O art. 37 da Lei nº 14.133/2021 estabelece parâmetros para o julgamento, incluindo a verificação da capacitação e experiência do licitante, comprovadas por atestados, e a atribuição de notas a quesitos qualitativos por banca designada, considerados, entre outros, demonstração de conhecimento do objeto, metodologia e programa de trabalho, qualificação das equipes técnicas e relação dos produtos a serem entregues.

Recomenda-se que a MCA contemple quesitos diretamente vinculados aos problemas diagnosticados neste Estudo e às características essenciais da solução recomendada. Cada quesito deverá ser acompanhado, sempre que possível, de descritores objetivos de desempenho, indicando as condições para obtenção de pontuação máxima, intermediária ou insuficiente. A proposta técnica vencedora vinculará a execução contratual nos aspectos que fundamentaram a pontuação atribuída: compromissos assumidos na fase competitiva integrarão as obrigações fiscalizáveis durante a execução, de modo que aquilo que pontuou tecnicamente o licitante servirá também para fiscalizar, medir desempenho, aplicar glosas, exigir correções e, se necessário, fundamentar sanções.

6. ESTIMATIVA DE QUANTIDADE, PÚBLICO E VALOR DA CONTRATAÇÃO

6.1. Público de referência por evento

O público de referência adotado para fins de planejamento operacional, dimensionamento orçamentário e definição dos parâmetros remuneratórios da contratação está consolidado na tabela a seguir:

Tabela 02 — Público de referência dos eventos oficiais do ciclo 2026/2027

| Nº | Evento | Período | Local | Público de referência |
|--------------|----------------------------|---------------------|---------------------------------|-----------------------|
| 1 | Marejada 2026 | Outubro/2026 | CCP – Centro Cultural | 200.000 |
| 2 | Festa do Colono 2027 | Julho/2027 | Bairro rural / CCP | 150.000 |
| 3 | Réveillon Itajaí 2026/2027 | Dez/2026 – Jan/2027 | Praia Central / Beira-Rio / CCP | 100.000 |
| 4 | Carnaval de Itajaí 2027 | Fev/Mar 2027 | Praia Central / Beira-Rio / CCP | 60.000 |
| TOTAL | | | | 510.000 |

O público total de referência (510.000 pessoas) constitui base de cálculo do valor estimado global. O público individual de cada evento funciona como denominador do per capita correspondente e como parâmetro para aplicação do limite de público pagável (115%) e do mínimo garantido (60%). A utilização de público por evento se justifica pelas diferenças entre eles: a Marejada e a Festa do Colono apresentam maior estimativa em razão da dimensão tradicional e atratividade turística; o Réveillon possui concentração temporal e

exposição climática própria; e o Carnaval apresenta dinâmica específica de ocupação de espaços públicos. A diferenciação permite que o modelo contratual reflita a realidade operacional de cada evento.

6.2. Estimativa do valor global da contratação

A estimativa do valor foi apurada em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e com a IN SEGES/ME nº 65/2021, com base na mediana das quatro cotações documentadas no item 3.5. A pesquisa foi estruturada a partir da solução recomendada no item 4.2 — contratação integrada em lote único, com remuneração por custo per capita aferido, considerando o ciclo completo dos quatro eventos. A adoção da mediana, justificada no item 6.4, decorre de sua maior robustez em amostras de pequeno porte e de sua resistência a valores extremos.

Tabela 03 — Parâmetros econômicos consolidados da contratação

| Indicador | Valor |
|--|-------------------|
| Mediana do valor global proposto | R\$ 35.440.250,00 |
| Público total de referência | 510.000 pessoas |
| Per capita de referência (teto) | R\$ 69,49/pessoa |
| Piso de inexecuibilidade (60% do teto) | R\$ 41,69/pessoa |

Nota da Tabela 03 — Piso de inexecuibilidade: fundamento no art. 59, caput, c/c art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021. Registra-se que o art. 59, §1º, daquela lei (parâmetros de inexecuibilidade objetiva) é aplicável especificamente a obras e serviços de engenharia, razão pela qual a fundamentação adotada para o presente objeto recorre ao art. 59, caput (rol geral de inexecuibilidade), combinado com o art. 40, §1º (exigência de planejamento e adequação do orçamento estimado), instrumento mais aderente à natureza dos serviços contratados.

O valor de R\$35.440.250,00 constitui o teto orçamentário da contratação para o ciclo completo, calculado pelo produto entre o per capita de referência de R\$ 69,49/pessoa e o público total de 510.000 pessoas. Trata-se de parâmetro máximo de planejamento e disputa; a remuneração efetiva dependerá do público aferido em cada evento, bem como dos limites, salvaguardas, hipóteses de glosa e regras de controle previstas no Termo de Referência e no contrato.

Esse valor representa o comprometimento máximo de recursos públicos para fins de compatibilidade com a LOA, a LDO e o PPA (art. 16 da LC nº 101/2000), e será distribuído entre os exercícios de 2026 e 2027 conforme o calendário de realização. A distribuição temporal observará a execução efetiva de cada evento, a emissão das ordens de serviço, a aferição do público pagável, a comprovação das entregas e a disponibilidade orçamentária e financeira em cada exercício. O per capita de referência funcionará como teto para a disputa econômica e parâmetro uniforme de julgamento, diretamente vinculado ao público efetivamente atendido.

A estimativa global contempla a internalização, pela contratada, de custos de coordenação executiva, gestão integrada, mobilização operacional, comunicação, capacitação de equipes, gestão de riscos, contingências, encargos, margem de administração e demais componentes necessários à entrega unificada. Por isso, eventual comparação com custos de contratações fragmentadas deve ser feita com cautela, uma vez que valores individualizados por item não refletem os custos de integração, governança e responsabilização centralizada que, no modelo fragmentado, permanecem absorvidos pela própria Administração.

6.3. Mediana por evento (referência interna)

A decomposição do valor estimado global por evento, apurada pela mediana das cotações recebidas para cada evento individualmente, constitui referência interna de planejamento orçamentário. Sua finalidade é conferir transparência técnica à formação do valor global e permitir à Administração avaliar a coerência dos custos em função do porte, duração, complexidade operacional, sazonalidade e características de cada festividade. Esses valores não serão publicados no Edital como parâmetros de julgamento por evento — a disputa econômica ocorrerá com base no valor per capita unitário ofertado pelas licitantes —, mas serão utilizados pela Equipe de Planejamento para verificação de consistência das propostas e pela fiscalização para aferição da razoabilidade dos custos.

Tabela 04 — Decomposição interna do valor estimado por evento

| Evento | Mediana de custo | Per capita correspondente |
|----------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Festa do Colono 2027 | R\$ 9.034.500,00 | R\$ 60,23/pessoa |
| Marejada 2026 | R\$ 12.016.000,00 | R\$ 60,08/pessoa |
| Réveillon 2026/2027 | R\$ 7.854.250,00 | R\$ 78,54/pessoa |
| Carnaval 2027 | R\$ 6.535.500,00 | R\$ 108,93/pessoa |

A leitura da tabela evidencia que o per capita não varia apenas em razão do público absoluto, mas também em função da estrutura mínima necessária à realização de cada evento. Em eventos de grande porte, custos como planejamento, equipe técnica, mobilização, estruturas temporárias, segurança complementar, limpeza, comunicação, atendimento, gestão de resíduos, central de operação, montagem, desmontagem, licenças, seguros e coordenação executiva têm natureza fixa ou semifixa e precisam ser mobilizados independentemente do número final de participantes.

Esse fenômeno explica, em especial, o per capita do Carnaval 2027. Embora possua o menor público absoluto (60.000), sua execução demanda estrutura operacional própria, planejamento de fluxos, apoio à segurança, controle de ocupação, logística e mobilização de equipes em ambiente aberto e de elevada circulação. Como parte significativa desses custos não se reduz proporcionalmente ao público, o valor por participante tende a ser maior. Em outras palavras, o custo total do Carnaval é inferior ao dos demais eventos, mas sua base de diluição também é menor. A Marejada e a Festa do Colono apresentam per capita menor porque maior público permite maior diluição dos custos fixos. O Réveillon, com público intermediário, possui per capita superior à Marejada e à Festa do Colono em razão da concentração temporal, operação intensiva em curto período, maior exposição climática e necessidade de reforço de estruturas de apoio, segurança e atendimento.

A decomposição por evento deve, portanto, ser lida como instrumento de análise interna da coerência econômica da contratação, e não como regra autônoma de julgamento. As medianas internas também contribuirão para a fiscalização contratual durante a execução, especialmente na análise de eventuais pedidos de reequilíbrio, glosas, relatórios pós-evento e justificativas de variação de custos.

6.4. Nota metodológica — fundamentos da estimativa de valor

A estimativa de valor foi elaborada em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e com a IN SEGES/ME nº 65/2021. Registram-se os seguintes elementos objetivos de validação, que demonstram que o valor de referência não decorre de mera reprodução automática das cotações, mas de análise crítica, tratamento estatístico e validação interna:

6.4.1. Utilização da mediana como medida de tendência central

A mediana foi adotada em substituição à média aritmética simples, opção tecnicamente mais adequada em amostras reduzidas, por conferir maior estabilidade estatística e reduzir a influência de oscilações pontuais. A utilização encontra amparo na sistemática da IN nº 65/2021 e justifica-se pelo caráter integrado e singular da contratação, uma vez que o objeto não encontra correspondência direta em item padronizado de painel de preços ou banco público de contratações pretéritas integralmente equivalentes.

6.4.2. Convergência das cotações

A diferença entre a menor cotação (R\$ 33.659.000,00) e a maior (R\$ 36.800.000,00) corresponde a R\$ 3.141.000,00, equivalente a 8,53% do maior valor pesquisado — variação moderada e compatível com o comportamento esperado do mercado, em patamar substancialmente inferior ao referencial de heterogeneidade da IN nº 65/2021. As cotações foram apresentadas por fornecedores distintos, sediados em diferentes localidades, o que indica aderência do valor estimado à percepção econômica do mercado nacional. A baixa dispersão reforça a consistência do per capita de referência e reduz o risco de superestimação ou subestimação relevante.

6.4.3. Quantidade de fornecedores consultados

Foram consultados quatro fornecedores, quantitativo superior ao mínimo do art. 5º, §1º, da IN nº 65/2021. A consulta a fornecedores com capacidade técnica compatível buscou captar manifestações econômicas de empresas potencialmente capazes de compreender a escala, complexidade e riscos da contratação pretendida, cuidado relevante porque cotações de fornecedores sem aderência ao objeto poderiam comprometer a confiabilidade da estimativa.

6.4.4. Ausência de valores atípicos relevantes

A análise não identificou valores discrepantes capazes de comprometer a representatividade da amostra ou justificar expurgo metodológico. Os valores apurados (R\$33.659.000,00; R\$35.069.500,00; R\$35.811.000,00 e R\$36.800.000,00) apresentam distribuição homogênea, evidenciando comportamento convergente. A inexistência de outliers permitiu que todas as cotações fossem preservadas na base de análise, evitando exclusões sem fundamento técnico.

6.4.5. Verificação de consistência interna

A estimativa global foi submetida a validação mediante confronto com a decomposição individualizada por evento do item 6.3, demonstrando compatibilidade entre os per capita obtidos e as diferenças operacionais específicas. As variações são explicáveis pela lógica econômica da operação, especialmente pela existência de custos fixos e semifixos que não se reduzem proporcionalmente ao público estimado — eventos com menor público de referência (como o Carnaval) podem apresentar per capita superior, sem que isso indique inconsistência ou sobrepreço.

A estimativa deve ser interpretada de forma integrada aos demais mecanismos da solução: limite de público pagável (115%), mínimo garantido (60%), POP, matriz de riscos, indicadores de desempenho e regras de glosa. Esses instrumentos asseguram que o valor estimado global não se converta em pagamento automático, mas em teto econômico condicionado à execução, aferição e fiscalização. Dessa forma, a estimativa de R\$35.440.250,00, com per capita de referência de R\$69,49/pessoa, encontra-se apoiada em metodologia formalmente documentada, amostra de mercado representativa e critérios objetivos de validação interna.

7. JUSTIFICATIVA DA SOLUÇÃO E DA MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO

7.1. Modalidade licitatória: Concorrência

A modalidade adequada é a Concorrência, nos termos do art. 28, I, e do art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021, por dois fundamentos autônomos e cumulativos, cada qual suficiente por si só.

O primeiro fundamento é de valor: o montante estimado (R\$35.440.250,00) ultrapassa amplamente os limites das modalidades de menor complexidade procedimental e se situa em patamar que a Lei nº 14.133/2021 reserva expressamente à Concorrência, tornando-a não apenas adequada, mas obrigatória. O valor estimado, ademais, não corresponde a contratação pontual, mas ao ciclo completo de quatro eventos oficiais, com público total de 510.000 pessoas, envolvendo planejamento, coordenação executiva, infraestrutura temporária, comunicação, gestão de riscos, apoio operacional, controle de público, exploração econômica acessória regulada e produção de evidências gerenciais.

O segundo fundamento é a natureza do objeto: a contratação envolve serviços de natureza predominantemente intelectual — concepção artístico-cultural, planejamento estratégico, gestão integrada de riscos e curadoria de programação —, para os quais o art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente a adoção do Pregão. A vedação ao Pregão para serviços de natureza intelectual não é opção da Administração: é imposição legal que direciona o objeto à Concorrência.

A Concorrência assegura, ademais, os requisitos procedimentais necessários a objeto desta complexidade: prazo mínimo compatível com a elaboração de proposta técnica detalhada, possibilidade de exigência de qualificação técnica robusta na habilitação e estrutura procedimental que comporta o julgamento por técnica e preço com avaliação qualitativa — requisitos que o Pregão, por sua natureza simplificada e vocação para objetos padronizados, não é capaz de prover. A seleção da proposta mais vantajosa, neste caso, deve resultar da combinação entre qualidade técnica e preço, e não da identificação do menor valor per capita.

7.2. Forma do certame: Eletrônica

A presente contratação adotará a forma eletrônica, realizada na plataforma BNC Compras, em conformidade com o art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a forma eletrônica como regra das licitações. A opção é integralmente compatível com o critério de

técnica e preço, com o modo de disputa fechado e com a constituição formal de Comissão de Contratação: a plataforma viabiliza o recebimento de propostas em envelopes digitais distintos, criptografados, com abertura controlada na sessão pública eletrônica, e a análise técnica é realizada pela Comissão fora do ambiente de disputa, com fundamentação registrada em ata circunstanciada. Os membros da Comissão firmarão declaração formal de inexistência de conflito de interesses, nos termos da Lei nº 12.813/2013, anexada aos autos. A forma eletrônica amplia a competitividade ao eliminar barreiras logísticas para licitantes de outras regiões, reduz custos administrativos da Administração e fortalece a publicidade dos atos por meio do registro automático no PNCP. Não há razão técnica que justifique a adoção da forma presencial, sendo esta admitida apenas em hipóteses excepcionais devidamente motivadas, o que não se configura no caso.

7.3. Critério de julgamento: Técnica e Preço — ponderação 60% técnica / 40% preço

O critério adotado é Técnica e Preço, com ponderação de 60% para a Nota Técnica e 40% para a Nota de Preço, nos termos do art. 36, §1º, V, da Lei nº 14.133/2021, dado que o objeto admite soluções específicas e alternativas, com variações metodológicas relevantes entre licitantes e repercussões concretas sobre a qualidade, segurança operacional, controle de resultados e execução dos eventos. A fundamentação detalhada — natureza predominantemente intelectual do objeto, inadequação do menor preço, justificativa específica da proporção 60/40 e calibração da nota mínima — consta da Seção 5 deste Estudo, à qual o presente item se reporta expressamente.

Em síntese: o objeto combina componente intelectual e estratégico predominante (concepção artístico-cultural, planejamento integrado, gestão de riscos, curadoria, comunicação e identidade visual) com componente operacional e estrutural de elevada complexidade (palcos, geradores, segurança, logística, sanitários, mobilidade e gestão de resíduos). A natureza mista do objeto não afasta a predominância intelectual: afirma-a, pois é precisamente a qualidade do planejamento e da coordenação que determina o resultado do evento como experiência pública. Ainda que o Termo de Referência estabeleça requisitos mínimos, matriz de riscos, POP, indicadores e obrigações detalhadas, permanecerão variações legítimas entre as metodologias de execução apresentadas pelas licitantes.

A adoção do critério encontra respaldo na jurisprudência consolidada do TCU, que reconhece sua adequação para objetos de elevada complexidade técnica, desde que os critérios de pontuação sejam objetivos, previamente definidos no edital e acompanhados de fundamentação quanto à ponderação entre técnica e preço (TCU, Acórdãos nº 479/2015 e 508/2008 — Plenário). A nota mínima eliminatória deverá estar vinculada a quesitos objetivos da Matriz de Critérios de Avaliação (MCA), com descritores claros, faixas de pontuação previamente estabelecidas e documentação comprobatória compatível com cada item avaliado.

A MCA contemplará quesitos alinhados ao ETP e ao Termo de Referência, relacionados à metodologia de gestão integrada, planejamento operacional, equipe técnica, gestão de riscos e contingências, metodologia de aferição de público, comunicação e promoção turística, acessibilidade, sustentabilidade, exploração econômica acessória, capacitação das equipes e modelo de relatório pós-evento. A proposta técnica vencedora vinculará a execução contratual nos aspectos que fundamentaram a pontuação atribuída — aquilo que serviu para pontuar servirá também para fiscalizar, medir desempenho, aplicar glosas, exigir correções e fundamentar sanções.

7.4. Modo de disputa: Fechado

O modo de disputa adotado é o fechado, nos termos do art. 56, I, da Lei nº 14.133/2021, pelo qual cada licitante apresenta sua proposta em ato único e sigiloso. A adoção harmoniza-se com o critério de Técnica e Preço e com a natureza predominantemente intelectual, estratégica e integrada do objeto, em que a proposta não se resume a indicação de valor unitário, mas constitui peça técnica complexa — metodologia, plano operacional, governança, estratégia de comunicação, gestão de riscos, programa de capacitação, modelo de aferição de público e compromissos de desempenho.

A escolha decorre de três razões objetivas. Primeira: a elaboração de proposta técnica de qualidade — abrangendo Projeto Artístico-Cultural, Plano Operacional Integrado, Estratégia de Comunicação, Programa de Capacitação e Comprovação de Experiência — demanda investimento significativo de tempo e recursos pela empresa proponente. O modo fechado assegura que esse investimento seja recompensado pelo julgamento integral da proposta, sem que a dimensão econômica seja artificialmente pressionada por lances sucessivos.

Segunda: o modo aberto, com lances sucessivos sobre o per capita, criaria incentivo estrutural à subprecificação, pois as empresas tenderiam a formular propostas técnicas mais ambiciosas financiadas por preços inicialmente elevados, para posteriormente reduzi-los na fase de lances. Esse comportamento comprometeria a coerência entre proposta técnica e proposta econômica, gerando risco de inexecutabilidade. Em objeto de elevada complexidade operacional, esse risco não é meramente financeiro: a subprecificação pode repercutir diretamente na qualidade das entregas, na segurança, na mobilização de equipes, na contratação de fornecedores especializados, nos protocolos de contingência, na comunicação institucional, na gestão de resíduos, na acessibilidade e na execução do POP.

Terceira: a remuneração variável por custo per capita já incorpora, por natureza, mecanismo de ajuste econômico ao resultado. A introdução adicional de lances sucessivos criaria dupla pressão sobre a margem econômica do contratante, com risco de subprecificação sistêmica incompatível com a complexidade do objeto. A disputa econômica ocorrerá objetivamente pela Nota de Preço, calculada a partir do valor per capita ofertado, observados o teto, o piso de inexecutabilidade, o limite de público pagável e o mínimo garantido. A ausência de lances sucessivos não elimina a competição por preço; apenas impede que essa competição se dê por dinâmica incompatível com a coerência técnico-econômica da proposta.

O modo fechado contribui, ainda, para a isonomia: todos os licitantes apresentam suas propostas em igualdade de condições, sem acesso prévio à estratégia econômica dos concorrentes e sem possibilidade de ajuste oportunístico posterior. Cada licitante deverá apresentar, desde o início, sua melhor composição técnico-econômica, assumindo responsabilidade pela compatibilidade entre o valor ofertado e o conjunto de obrigações propostas.

7.5. Regime de execução: empreitada por preço global com parametrização por público aferido

O regime de execução adotado é o de empreitada por preço global, nos termos do art. 46, II, da Lei nº 14.133/2021, aplicável a contratações em que o objeto possa ser definido com precisão e executado como resultado integrado e unitário — característica presente na produção individual de cada evento integrante do ciclo. A adoção harmoniza-se com a solução recomendada, consistente na contratação integrada em lote único, com

responsabilidade centralizada da contratada pela entrega global de cada evento, sem fragmentação da execução em medições autônomas por item, insumo ou fornecedor.

Nesse regime, a contratada assume responsabilidade integral pela execução do evento e pela absorção dos riscos ordinários associados aos custos internos de produção, logística, mobilização, insumos, mão de obra e demais componentes, sem transferência à Administração das oscilações ordinárias de custo, ressalvadas as hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro expressamente previstas na Matriz de Riscos (art. 22, §3º, da Lei nº 14.133/2021, conforme item 4.3, alínea f). Essa lógica é relevante para evitar que a Administração retorne, por via indireta, ao modelo fragmentado que o próprio ETP pretende superar.

A composição econômica da proposta adota, como parâmetro objetivo de dimensionamento, o custo per capita incidente sobre o público efetivamente aferido em cada evento, observados os limites de variação quantitativa do item 4.3. O valor per capita não opera como preço unitário de insumos nem como autorização para medição por itens: trata-se de parâmetro econômico de dimensionamento e pagamento do resultado global entregue, vinculado ao público aferido por metodologia objetiva, auditável e previamente definida no POP. Tal modelagem não descaracteriza o regime de empreitada por preço global, uma vez que:

- o objeto permanece definido como resultado integral e unitário;
- os limites quantitativos de variação do público encontram-se previamente delimitados no instrumento convocatório;
- a remuneração decorre de fórmula objetiva previamente estabelecida, conhecida por todos os licitantes antes da apresentação das propostas;
- inexistente pagamento por composição unitária de insumos ou medição individualizada de itens operacionais;
- permanece atribuída à contratada a responsabilidade integral pela organização e entrega do evento, independentemente das variações de público dentro da faixa contratualmente estabelecida.

8. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E INTERDEPENDENTES

A solução integrada não abrange a totalidade das atividades necessárias à realização dos eventos. Determinadas atribuições permanecem sob responsabilidade do Município ou de

outros órgãos especializados, em razão de natureza institucional indelegável, exigências regulatórias específicas ou competência funcional própria. O reconhecimento dessas contratações correlatas é elemento integrante do planejamento, pois permite delimitar o escopo da contratada principal e disciplinar as interfaces operacionais necessárias à execução coordenada do calendário oficial.

8.1. Segurança pública ostensiva e controle de trânsito

A atuação de policiamento ostensivo, o gerenciamento de incidentes de ordem pública, o controle de trânsito no entorno dos eventos e as operações de fiscalização permanecem sob responsabilidade dos órgãos de segurança pública competentes (Polícia Militar, Guarda Municipal, autoridade de trânsito municipal e demais órgãos pertinentes), em razão de sua natureza estatal indelegável. Não integram o objeto da presente contratação as atividades inerentes ao poder de polícia, à preservação da ordem pública e ao exercício de competências institucionais privativas. À contratada caberá manter os planos operacionais de segurança privada complementar, brigada, atendimento pré-hospitalar e evacuação compatíveis com a atuação dos órgãos públicos, mediante articulação prévia e durante a execução de cada evento.

8.2. Iluminação pública das áreas urbanas adjacentes

A iluminação pública das vias, logradouros e áreas urbanas adjacentes ao perímetro dos eventos permanece sob responsabilidade do serviço público municipal. Integram o escopo contratual da contratada principal apenas a iluminação cênica, a iluminação técnica de produção, a iluminação operacional interna dos eventos e demais estruturas temporárias necessárias à execução artística e funcional da programação. O Termo de Referência delimitará expressamente os perímetros de responsabilidade, indicando os espaços sob responsabilidade direta da contratada, os pontos de interface com a iluminação pública permanente e as providências em caso de falha, insuficiência luminosa ou necessidade de reforço temporário para segurança e operação técnica.

8.3. Limpeza urbana e coleta pública de resíduos fora do perímetro operacional

A gestão de resíduos sólidos produzidos dentro do perímetro operacional integra o objeto da contratação, em conformidade com a Lei nº 12.305/2010. Permanece sob responsabilidade do serviço público municipal a coleta de resíduos urbanos gerados nas vias

de acesso, áreas de entorno, espaços públicos adjacentes e zonas urbanas externas ao perímetro operacional. A coordenação entre a contratada e os serviços municipais de limpeza deverá ser previamente planejada, abrangendo horários de coleta, pontos de transbordo, rotas de acesso, responsabilidades pela limpeza pós-evento, destinação ambientalmente adequada e procedimentos de contingência. A contratada permanecerá responsável pela limpeza, acondicionamento, remoção inicial e gestão dos resíduos gerados dentro do perímetro operacional, inclusive aqueles decorrentes de praça de alimentação, camarotes, ativações comerciais, áreas técnicas, backstage, sanitários e circulação interna.

8.4. Comunicação institucional da Prefeitura

Não integram o objeto da contratação as campanhas institucionais de comunicação da Prefeitura desvinculadas da identidade visual, divulgação e programação dos eventos do ciclo 2026/2027. Permanecem sob responsabilidade da Secretaria competente: campanhas institucionais gerais, ações de promoção turística da cidade, publicidade de programas governamentais e demais iniciativas não vinculadas diretamente à operação dos eventos. A contratada responderá exclusivamente pelas ações de comunicação relacionadas à identidade visual, divulgação operacional e programação oficial dos eventos, conforme diretrizes definidas pela SETUR, observadas as regras de publicidade aplicáveis ao Poder Público e os limites de promoção institucional.

8.5. Estudos de impacto econômico, turístico e social

Eventuais contratações destinadas à mensuração de impacto econômico, turístico, cultural ou social possuem natureza analítica especializada e não integram o escopo operacional da presente contratação. A eventual realização desses estudos por outros órgãos ou entidades parceiras não interfere na execução do objeto principal. A contratada deverá, contudo, fornecer os dados operacionais necessários aos levantamentos eventualmente promovidos pela Administração — relatórios de público aferido, registros de ocupação, dados de fluxo, ocorrências, indicadores de atendimento, informações sobre acessibilidade, limpeza, resíduos, comunicação, execução da programação e utilização de áreas de exploração econômica acessória. O fornecimento integra seu dever de transparência, cooperação e produção de evidências gerenciais.

8.6. Fornecimento e operação de fogos de artifício do Réveillon

O fornecimento e a operação de artefatos pirotécnicos do Réveillon poderão ser objeto de contratação específica pela Administração, em razão das particularidades regulatórias e técnicas, que envolvem licenciamento específico, observância do Decreto nº 3.665/2000 (R-105) e das normas do Exército Brasileiro sobre controle de produtos explosivos e responsabilidade técnica especializada. O mercado de fornecimento pirotécnico não coincide com o de produção integrada de eventos, circunstância que recomenda avaliação específica para preservar a competitividade do certame principal e evitar exigências de habilitação desproporcionais ao núcleo do objeto.

Esclarecimento orçamentário: registra-se expressamente que o valor estimado do fornecimento e operação dos fogos de artifício do Réveillon não integra as cotações de mercado documentadas no item 3.5, tampouco compõe o valor global de R\$ 35.440.250,00 indicado na Tabela 03. A pesquisa de preços formal teve por objeto exclusivo a gestão integrada dos quatro eventos do ciclo, conforme escopo encaminhado aos fornecedores em 10 de abril de 2026. O custo da execução pirotécnica, caso adotada a contratação apartada, deverá ser dimensionado em procedimento próprio, com pesquisa de preços específica junto ao mercado pirotécnico, observadas as exigências regulatórias do Exército Brasileiro e o licenciamento ambiental cabível. Essa segregação evita a contaminação metodológica da pesquisa de preços do certame principal e protege a Administração contra alegações de sobrepreço por incorporação de item de mercado específico.

A eventual contratação apartada dos fogos não rompe a lógica integrada da contratação principal, desde que o Termo de Referência e o plano operacional do Réveillon estabeleçam, de forma expressa, as interfaces entre a contratada principal, a empresa responsável pela operação pirotécnica e os órgãos competentes. Caso adotada contratação separada, caberá à contratada principal promover a integração necessária — cronograma de montagem e disparo, perímetro de segurança, isolamento de áreas, compatibilização com palco, som, iluminação, comunicação ao público, evacuação, plano de emergência e atuação da brigada.

A coordenação entre esta contratação e as contratações correlatas será disciplinada no instrumento contratual e nos planos operacionais de cada evento, com definição objetiva: dos limites de responsabilidade; dos fluxos de comunicação; dos deveres de cooperação operacional; e dos procedimentos de contingência aplicáveis. A delimitação dessas interfaces constitui elemento relevante da Matriz de Riscos (item 4.3), pois reduz incertezas executivas

e facilita a apuração de responsabilidades em situações de falha. O reconhecimento de contratações correlatas não fragiliza a solução integrada: ao contrário, fortalece sua governança, pois identifica previamente as atividades que permanecerão sob responsabilidade do Município ou de outros órgãos e delimita os pontos de interface com a contratada principal.

9. IMPACTOS AMBIENTAIS E REQUISITOS DE SUSTENTABILIDADE

A produção e operação de eventos de grande porte em ambiente urbano e litorâneo — com elevada concentração de público, utilização intensiva de estruturas temporárias, sistemas de iluminação e sonorização, geradores e geração significativa de resíduos sólidos — produz impactos ambientais previsíveis que devem ser considerados no planejamento. A escala dos eventos, o público total de referência, a utilização de espaços públicos, a circulação intensa de pessoas e a proximidade com áreas urbanas e costeiras exigem que a sustentabilidade seja incorporada como requisito técnico da contratação, e não apenas como recomendação genérica.

A incorporação de requisitos de sustentabilidade decorre do art. 11, IV, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece como objetivo do processo licitatório a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e do art. 5º do mesmo diploma, que inclui a sustentabilidade entre os princípios das contratações públicas. Adota-se, como referencial de boas práticas, o Decreto Federal nº 7.746/2012 e, como marco normativo de aplicação obrigatória, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). A observância desses marcos refletir-se-á em obrigações concretas no Termo de Referência, no contrato, na matriz de riscos, nos indicadores de desempenho e nos relatórios pós-evento — em outras palavras, traduzir-se-á em deveres verificáveis, metas mínimas, documentos comprobatórios e consequências contratuais em caso de descumprimento.

A condição litorânea de Itajaí amplia a relevância ambiental da contratação, exigindo atenção específica à prevenção de descarte irregular de resíduos, ao controle de efluentes gerados em estruturas temporárias, à proteção de áreas de drenagem, à mitigação de ruídos, à ordenação de fluxos de público e à recomposição dos espaços públicos após a desmontagem. A interação com eventos climáticos — chuvas intensas, ventos e ressacas — pode ampliar impactos ambientais ou dificultar a operação de limpeza, coleta, transporte e destinação. Foram identificados os seguintes impactos potenciais e medidas mitigadoras mínimas:

Tabela 05 — Impactos ambientais potenciais e medidas mitigadoras mínimas

| Impacto potencial | Medida mitigadora exigida da contratada |
|---|---|
| Geração de resíduos sólidos | Plano de Gestão de Resíduos Sólidos específico para cada evento, com coleta seletiva, segregação por categoria, acondicionamento adequado, destinação ambientalmente correta e rastreabilidade da destinação final. Indicadores mínimos de reaproveitamento e reciclagem, com meta de desvio de aterro sempre que viável. |
| Consumo de água e energia | Equipamentos de maior eficiência energética, adoção de iluminação LED nas estruturas de produção quando viável, planejamento racional de cargas elétricas e integração com a rede pública quando disponível. Monitoramento documentado de consumo energético e hídrico em relatório pós-evento. |
| Emissão de poluentes atmosféricos e sonoros | Geradores e equipamentos motorizados com motores certificados em padrão de emissão EURO V ou superior (ou tecnologia equivalente). Manutenção preventiva documentada. Observância obrigatória dos limites de horário, emissão sonora e pressão acústica definidos pela legislação municipal, normas técnicas e autorizações dos órgãos competentes. |
| Interferência na fauna e em áreas ambientalmente sensíveis | Delimitação física e sinalização de áreas protegidas (regiões costeiras, restinga, áreas verdes, zonas de drenagem). Restrição de acesso operacional indevido, orientação de equipes e fornecedores, observância das exigências ambientais aplicáveis e medidas para evitar descarte irregular, pisoteamento ou perturbação de fauna. |

| Impacto potencial | Medida mitigadora exigida da contratada |
|--|--|
| Resíduos de cenografia, comunicação visual e embalagens | Logística reversa para materiais reutilizáveis ou recicláveis, priorização de materiais de menor impacto, reaproveitamento de estruturas de cenografia e sinalização, redução do uso de descartáveis de uso único quando houver alternativas viáveis. Comprovação da destinação em relatório pós-evento. |

Os requisitos de sustentabilidade constituirão obrigações contratuais específicas, detalhadas no Termo de Referência por meio de indicadores de desempenho, parâmetros objetivos de aferição, documentação comprobatória e consequências aplicáveis em caso de descumprimento. As obrigações serão parte integrante da execução do objeto, incorporadas aos planos operacionais, aos indicadores e aos relatórios pós-evento. O cumprimento será acompanhado pela fiscalização contratual, nos termos do art. 117, §1º, da Lei nº 14.133/2021, mediante Relatório Socioambiental Pós-Evento, entregável obrigatório de cada edição.

O Relatório Socioambiental Pós-Evento conterá, no mínimo: descrição das medidas executadas; registros fotográficos; quantitativos de resíduos coletados e destinados; comprovação da destinação ambientalmente adequada; informações sobre reaproveitamento, reciclagem e logística reversa; registro de não conformidades; providências corretivas adotadas; e recomendações para melhoria das edições subsequentes. A exigência harmoniza-se com a lógica de melhoria contínua da contratação integrada.

O Termo de Referência poderá prever mecanismos de ajuste de desempenho vinculados ao cumprimento das metas ambientais, inclusive com repercussão sobre a parcela variável da remuneração, desde que observados critérios objetivos, proporcionalidade das consequências e garantia de contraditório à contratada. Esses mecanismos poderão incluir notificações para correção, exigência de plano de ação, glosas proporcionais, retenções cautelares, sanções administrativas ou impacto em indicadores, conforme a gravidade da não conformidade, sua recorrência, o dano gerado e a possibilidade de correção tempestiva. Quando o descumprimento decorrer de fato atribuível a terceiros mobilizados pela contratada, permanecerá a responsabilidade da contratada principal perante a Administração, sem prejuízo de seu direito de regresso.

10. POSSIBILIDADE DE PARCELAMENTO DO OBJETO

O art. 47 da Lei nº 14.133/2021 estabelece o parcelamento do objeto como diretriz geral das contratações públicas, com o objetivo de ampliar a competitividade. O §1º do mesmo dispositivo ressalva expressamente as hipóteses em que o parcelamento se revelar técnica ou economicamente inviável, implicar perda de economia de escala ou comprometer a adequada execução contratual — hipóteses que, conforme se demonstra, configuram-se cumulativamente no presente caso. A análise também deve ser compreendida em conjunto com o art. 40, §3º, da mesma lei, segundo o qual o parcelamento será adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. A divisão do objeto não constitui imposição automática, devendo ser afastada quando, diante das características concretas, comprometer a eficiência, a economia de escala, a governança contratual ou a adequada responsabilização.

A análise técnica deste Estudo conduz à conclusão de que o parcelamento não se mostra recomendável, seja sob a perspectiva operacional, seja sob a perspectiva econômica e de governança. A conclusão não decorre de rejeição abstrata ao parcelamento, mas da avaliação concreta das alternativas examinadas no item 4.1, especialmente diante da natureza multievento, recorrente, integrada e operacionalmente interdependente do objeto.

10.1. Inviabilidade técnica do parcelamento por evento

A divisão da contratação em lotes independentes por evento, embora possível sob perspectiva temporal, comprometeria a lógica integrada de planejamento e execução. A contratação unificada do ciclo permite padronização operacional, compartilhamento de equipe técnica de gestão, integração dos sistemas de monitoramento, racionalização logística de mobilização e desmobilização, adoção de matriz de riscos única para todo o calendário anual e aproveitamento do aprendizado operacional de cada evento para o aprimoramento dos seguintes.

O parcelamento por evento reduziria essas sinergias e exigiria múltiplas estruturas paralelas de coordenação, fiscalização e gestão contratual, com aumento da complexidade administrativa e risco de descontinuidade operacional. A gestão integrada permite que cada evento seja tratado como etapa de uma estratégia institucional contínua: a comunicação, o relacionamento com o público, os dados operacionais, os indicadores de satisfação e as experiências de uma festividade podem ser utilizados como insumos para o planejamento da

próxima. Conforme analisado no item 4.1, a fragmentação por evento não elimina os problemas estruturais do modelo atual, limitando-se a redistribuí-los entre contratos autônomos.

10.2. Inviabilidade operacional do parcelamento por componente

A divisão por componentes operacionais específicos — palco, sonorização, iluminação, segurança, limpeza, comunicação e estruturas auxiliares — corresponde, em essência, ao modelo fragmentado historicamente utilizado. A experiência documentada no item 1.2 demonstrou que esse modelo produziu elevado grau de dispersão contratual, dificuldades de coordenação e aumento da dependência de contratações emergenciais para suprimento de falhas de integração. Entre os elementos identificados constam: multiplicidade simultânea de processos licitatórios para um mesmo evento; dificuldades de compatibilização entre cronogramas; aumento do risco de sobreposição ou lacuna de responsabilidades; fragilidade na consolidação do custo global; e necessidade de contratação por dispensa de licitação no valor de R\$ 647.000,00 para suprir componentes essenciais da Marejada 2025.

Assim, o parcelamento por componente reproduziria as mesmas dificuldades cuja superação constitui um dos objetivos centrais desta contratação integrada, mantendo a Administração na posição de integradora direta de fornecedores e transferindo à SETUR a responsabilidade prática pela coordenação de interfaces técnicas. Em eventos de grande porte, em espaços públicos e com elevada circulação de pessoas, essa pulverização tende a fragilizar a unidade de comando, dificultar a fiscalização e ampliar disputas de responsabilidade em caso de atrasos, falhas técnicas, incidentes de segurança ou intercorrências climáticas.

10.3. Preservação de economias de escala e eficiência administrativa

A pesquisa de preços indicou convergência de 8,53% entre cotações para a execução integrada do ciclo, evidenciando adequada consistência da amostra. Embora a convergência das cotações não comprove isoladamente a existência de ganhos de escala, ela se soma à possibilidade de diluição de custos fixos, compartilhamento de equipes, padronização e racionalização logística. Esses ganhos decorrem do compartilhamento de estruturas técnicas e administrativas, da utilização continuada de equipes de planejamento, da racionalização logística entre eventos, da diluição de custos fixos operacionais, da integração dos sistemas de gestão e da redução do custo administrativo associado à multiplicidade de processos,

contratos, fiscalizações e prestações de contas autônomas. O parcelamento reduziria tais ganhos, com potencial elevação do custo unitário de execução e aumento da carga administrativa, comprometendo os princípios da economicidade, eficiência e planejamento (arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021).

10.4. Preservação da competitividade mediante participação em consórcio

A principal justificativa associada ao parcelamento consiste na ampliação da competitividade. No presente caso, a competitividade permanece preservada mediante admissão de participação em consórcio, nos termos do art. 15 da Lei nº 14.133/2021 e conforme item 2.7 deste Estudo — com limite de até três consorciadas e exigência de que a líder detenha no mínimo 40% das exigências de qualificação técnica. A formação de consórcios permite que empresas com especializações complementares (produção artística, infraestrutura técnica, comunicação, segurança ou operação logística) associem-se para disputar o lote integral, sem necessidade de fragmentação contratual. Adicionalmente, a admissão de subcontratação parcial para atividades operacionais específicas, nos limites do Termo de Referência e do contrato, contribui para preservar a participação de fornecedores especializados, sem descaracterizar a responsabilidade principal da contratada. A competitividade é preservada na fase de disputa, enquanto a unidade de comando e a responsabilidade integrada são preservadas na fase de execução.

10.5. Compatibilidade do lote único com a natureza integrada do objeto

A adoção de lote único decorre da natureza operacionalmente integrada do objeto e não se confunde com fracionamento indevido da despesa ou restrição artificial à competitividade. A modelagem busca preservar a integridade funcional da solução, a coordenação operacional, a definição clara de responsabilidades, a eficiência da governança contratual, a padronização dos protocolos de execução e a rastreabilidade do custo, do público atendido e dos resultados alcançados.

A adoção de lote único não configura fracionamento artificial de despesas vedado pelo art. 75, §1º, da Lei nº 14.133/2021 — dispositivo que proíbe a divisão de despesas para fins de enquadramento nos limites de dispensa. A situação é oposta: a contratação adota a modalidade mais exigente (Concorrência), afastando qualquer redução do escrutínio público e evidenciando que a unicidade do objeto atende à integração operacional, e não ao propósito de afastar exigências procedimentais. Também não se trata de reunir objetos independentes

apenas para restringir o universo de competidores: os eventos compartilham componentes técnicos, logísticos, operacionais, gerenciais e institucionais comuns, além de integrarem o mesmo calendário oficial e a mesma política pública finalística da SETUR.

Conclui-se, à luz desses elementos, que o não parcelamento encontra justificativa técnica, operacional e econômica suficiente, em conformidade com o art. 47 da Lei nº 14.133/2021. A adoção do lote único preserva a eficiência da execução, a economia de escala, a unidade de comando, a rastreabilidade da responsabilização contratual e a capacidade da Administração de fiscalizar o resultado global dos eventos oficiais do ciclo 2026/2027.

11. ANÁLISE DE RISCOS

A análise de riscos constitui etapa essencial do planejamento da contratação, especialmente diante da natureza integrada, multievento e operacionalmente complexa do objeto, que envolve quatro eventos oficiais, público total de referência de 510.000 pessoas, utilização de espaços públicos, estruturas temporárias, exploração econômica acessória, elevada exposição institucional, remuneração por custo per capita aferido e articulação com diferentes órgãos públicos e agentes privados.

A identificação prévia dos riscos é instrumento de governança da contratação, destinado a antecipar eventos capazes de comprometer a seleção da proposta mais vantajosa, a regularidade do procedimento, a execução contratual, a segurança do público, a aferição de resultados, o controle da despesa e a responsabilização das partes. Essa lógica dialoga diretamente com o diagnóstico do ETP, que identificou, entre as fragilidades do modelo vigente, a ausência de tratamento sistêmico dos riscos climáticos, operacionais, contratuais e de controle externo.

A análise observa o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, quanto ao dever de planejamento, e o art. 22, §3º, da mesma lei, que autoriza a previsão de matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado. A matriz assume relevância reforçada porque a solução recomendada combina contratação integrada em lote único, remuneração por público aferido, limite de público pagável, mínimo garantido, POP, indicadores de desempenho, regras de glosa e mecanismos de auditoria — salvaguardas concebidas para evitar que o modelo remuneratório variável se converta em pagamento aberto, indeterminado ou de baixa

rastreabilidade. A tabela a seguir apresenta a matriz preliminar de riscos, sem prejuízo de detalhamento no Termo de Referência, na minuta contratual e na Matriz de Riscos definitiva.

Tabela 06 — Matriz preliminar de riscos da contratação

| Risco | Prob ab. | Impa cto | Aloc ação | Mitigação |
|--|---------------------|---------------------|----------------------|---|
| R-01. Licitação deserta por teto subdimensionado | Baixa | Alto | A | Per capita de referência de R\$ 69,49/pessoa calculado pela mediana de quatro cotações convergentes (amplitude de 8,53%), sem outliers. A utilização da mediana confere maior aderência ao mercado e reduz o risco de teto artificialmente baixo. |
| R-02. Restrição indevida à competição | Baixa | Alto | A | Admissão de participação em consórcio com regras proporcionais; subcontratação parcial de atividades operacionais específicas, sem transferência do núcleo estratégico; calibragem das exigências de habilitação em função das parcelas de maior relevância; nota técnica mínima objetiva; e ampla publicidade do certame. |
| R-03. Eventos climáticos adversos | Alta | Mé dio/ Alto | C/A | Matriz de Riscos com gatilhos climáticos objetivos (alertas oficiais, índice pluviométrico, velocidade de ventos, avisos da Defesa Civil); protocolos de contingência, evacuação, remanejamento operacional, comunicação emergencial, acionamento de seguros e eventual reequilíbrio econômico-financeiro apenas em hipóteses objetivamente caracterizadas. A condição litorânea e a concentração dos eventos no segundo semestre e verão tornam o risco especialmente relevante. |
| R-04. Inexecução parcial ou desempenho insatisfatório | Mé dia | Alto | C | Entregáveis vinculados a marcos de planejamento, montagem, operação, desmontagem e relatório pós-evento; fiscalização por indicadores de desempenho; glosas proporcionais; notificações para correção; sanções graduais; e possibilidade de rescisão motivada em hipóteses graves ou reiteradas. |
| R-05. Recusa de assinatura ou abandono contratual | Baixa | Alto | C | Garantia contratual nos limites legais; convocação de licitantes remanescentes na ordem de classificação; aplicação das sanções cabíveis; exigência de capacidade |

| Risco | Prob ab. | Impa cto | Aloc ação | Mitigação |
|--|---------------|------------------------|--------------|---|
| | | | | técnica e econômico-financeira compatível; vinculação da proposta às condições ofertadas; e disciplina clara dos prazos de assinatura, início de execução e mobilização. |
| R-06. Pleito de reequilíbrio econômico-financeiro | Mé di a | Mé di o/ Alto | C/A | Matriz de Riscos com alocação objetiva das responsabilidades, distinguindo riscos ordinários da atividade econômica, riscos climáticos, de demanda, regulatórios e eventos extraordinários. Per capita de referência como teto da disputa; reequilíbrio condicionado a comprovação de fato, impacto, nexo causal e não assunção do risco pela contratada. Vedação a pleitos fundados em riscos alocados à contratada ou em oscilações ordinárias de custos. |
| R-07. Conflito de interesses ou subjetividade indevida na avaliação técnica | Baixa | Alto | A | Comissão de Contratação ou banca avaliadora com composição formal (mínimo de três membros); Matriz de Critérios de Avaliação com quesitos, descritores e faixas de pontuação previamente definidos; avaliação individual e motivada; consolidação por média aritmética; lavratura de ata circunstanciada; vedação de pontuação baseada em elementos não previstos no edital. |
| R-08. Subcontratação irregular do núcleo intelectual ou estratégico | Baixa | Alto | C | Vedação expressa à subcontratação do núcleo intelectual e estratégico (planejamento integrado, gestão executiva, coordenação geral, matriz de riscos, controle do cronograma, relatórios pós-evento e plano econômico-financeiro). Subcontratação admitida apenas para atividades operacionais específicas, mediante autorização prévia, formal e motivada, com documentação jurídica, fiscal, trabalhista e técnica da subcontratada. |
| R-09. Auditoria externa ou questionamento por órgão de controle | Mé di a | Mé di o/ Alto | A | Instrução robusta do processo com DFD, ETP, pesquisa de preços, TR, MCA, matriz de riscos, POP, KPIs, parecer jurídico e registros de decisão. Rastreabilidade das premissas, motivação da solução integrada, justificativa do não parcelamento, |

| Risco | Prob ab. | Impa cto | Aloc ação | Mitigação |
|---|---------------|---------------|--------------|--|
| | | | | fundamentação do critério técnica e preço, demonstração da metodologia de preço e trilha de evidências durante a execução. O próprio ETP registra procedimento do TCE/SC relacionado ao Réveillon 2025/2026, o que reforça a necessidade de documentação preventiva. |
| R-10. Aferição fraudulenta, inconsistente ou contestável de público | Mé di a | Alto | C | POP como anexo vinculante do TR, com contagem por múltiplas fontes independentes, prevalência de medições objetivas, rastreabilidade, vedação à autoaferição unilateral pela contratada, auditoria pós-evento e possibilidade de contestação pela SETUR. Teto de público pagável de 115%, mínimo garantido de 60%, glosas, sanções e penalidades específicas para inconsistência, atraso, recusa de auditoria ou fraude. |
| R-11. Exploração econômica acessória sem disciplina jurídica suficiente | Mé di a | Alto | C/A | Previsão expressa, no edital e no contrato, do regime jurídico da exploração econômica acessória (patrocínios, praça de alimentação, camarotes, ativações comerciais e publicidade). Delimitação das áreas exploráveis, preservação do acesso gratuito mínimo, destinação das receitas, transparência das relações com terceiros, prestação de contas e manifestação específica da Procuradoria-Geral do Município. |
| R-12. Falha na articulação com órgãos públicos e contratações correlatas | Mé di a | Alto | C/A | Definição, no TR e nos planos operacionais, das interfaces entre contratada, SETUR, órgãos de segurança, trânsito, Defesa Civil, limpeza urbana, iluminação pública, fiscalização sanitária, comunicação institucional e eventuais contratadas específicas (empresa de fogos do Réveillon). Pontos focais, fluxos de comunicação, reuniões de alinhamento, procedimentos de acionamento e registro das providências. |
| R-13. Descumprimento de obrigações socioambientais | Mé di a | Mé di o | C | Plano de Gestão de Resíduos, eficiência energética, controle de emissões, mitigação de ruído, logística reversa, proteção de áreas sensíveis e Relatório Socioambiental Pós- |

| Risco | Prob ab. | Impa cto | Aloc ação | Mitigação |
|--|---------------|-------------|--------------|---|
| | | | | Evento. Indicadores de desempenho, documentos comprobatórios, possibilidade de glosa e sanções proporcionais. |
| R-14. Proposta inexecuível por compressão artificial do per capita | Mé di a | Alto | A | Piso de inexecuibilidade em R\$ 41,69/pessoa (60% do per capita de referência), sem prejuízo da demonstração de exequibilidade pela licitante. Análise da compatibilidade entre proposta técnica e econômica, vedação de lances sucessivos pelo modo fechado e verificação documental da capacidade de execução. |
| R-15. Falha na vinculação da proposta técnica à execução contratual | Mé di a | Alto | C | Compromissos assumidos na proposta técnica vencedora integram as obrigações fiscalizáveis do contrato (metodologia de gestão, equipe, plano operacional, riscos, comunicação, aferição de público, sustentabilidade, capacitação e relatórios). Aquilo que pontuar tecnicamente o licitante servirá para fiscalizar, exigir correções, aplicar glosas, sancionar e responsabilizar a contratada durante a execução. |

Legenda da coluna 'Alocação': (C) Contratada — risco primariamente assumido pelo particular contratado; (A) Administração — risco primariamente assumido pelo Município; (C/A) Compartilhado — risco com alocação distribuída entre as partes, conforme gatilhos, limites e fórmulas previstos na Matriz de Riscos definitiva.

A análise preliminar evidencia que os principais riscos atravessam todo o ciclo contratual: planejamento, seleção da proposta, assinatura do contrato, mobilização, execução, aferição de público, pagamento, fiscalização, prestação de contas e eventual controle externo. Por essa razão, a mitigação depende da coerência entre ETP, Termo de Referência, Edital, Matriz de Critérios de Avaliação, POP de Aferição de Público, Matriz de Riscos Detalhada, KPIs e minuta contratual.

A Matriz de Riscos definitiva deverá integrar o Termo de Referência como Anexo, com indicação de, no mínimo: evento ou etapa afetada; descrição do risco; causa provável; consequência esperada; probabilidade; impacto; nível de criticidade; parte responsável pela prevenção; parte responsável pela resposta; gatilhos objetivos de acionamento; documentos comprobatórios; medidas de mitigação; efeitos sobre prazo, pagamento, glosa, reequilíbrio ou

sanção; e procedimento de registro e decisão administrativa. Em especial, deverá disciplinar de forma objetiva os riscos climáticos, os de demanda, as hipóteses de variação de público, os eventos que impactem a aferição do per capita, os limites de aplicação do mínimo garantido, os casos de glosa, os gatilhos para reequilíbrio econômico-financeiro e as situações em que o risco permanecerá integralmente alocado à contratada. Essa disciplina é indispensável para evitar renegociações casuísticas, disputas interpretativas e transferência indevida à Administração de riscos ordinários da atividade empresarial.

12. CAPACIDADE ADMINISTRATIVA DE FISCALIZAÇÃO E RETORNO ECONÔMICO

A Administração dispõe de estrutura de acompanhamento compatível com o porte e a complexidade do objeto, apta a assegurar a fiscalização integral do contrato de gestão integrada ao longo do ciclo dos quatro eventos. Para o exercício dessas atribuições, a SETUR contará com servidores, cuja compatibilidade com o volume de entregas e com o calendário do ciclo se demonstra no anexo de dimensionamento de pessoal/no respectivo ato de designação.

O modelo de gestão correspondente, com designação formal, de Gestor do Contrato, Fiscal Técnico específico por evento, Fiscal Administrativo e equipe de apoio especializada, além de rotina estruturada de reuniões e de procedimento escalonado de aferição e medição, com fundamento nos arts. 117 a 123 da Lei nº 14.133/2021, será detalhado no Termo de Referência decorrente deste Estudo, no capítulo próprio de gestão e fiscalização contratual.

Quanto ao retorno econômico, turístico e social dos eventos, sua mensuração formal possui natureza analítica especializada e não integra o escopo operacional desta contratação, conforme registrado no Capítulo "Contratações Correlatas e Interdependentes", subseção "Estudos de impacto econômico, turístico e social", deste Estudo, podendo ser objeto de levantamento próprio por órgão ou entidade competente, sem prejuízo da fundamentação econômica já consolidada na pesquisa de preços (Capítulos "Levantamento de Mercado" e "Estimativa de Quantidade, Público e Valor da Contratação") e na análise de viabilidade (Capítulo "Análise de Alternativas e Descrição da Solução Recomendada") deste Estudo.

13. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Diante da análise desenvolvida ao longo deste Estudo Técnico Preliminar, conclui-se que a contratação pretendida apresenta justificativa técnica, jurídica, econômica e administrativa suficiente para prosseguimento da fase preparatória, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

A necessidade pública encontra-se caracterizada a partir do diagnóstico das deficiências estruturais do modelo fragmentado: dispersão processual, sobrecarga administrativa da SETUR, fragilidade na coordenação operacional, dificuldade de apuração agregada de custos e resultados, exposição a contratações emergenciais, ausência de tratamento sistêmico de riscos e vulnerabilidade perante o controle externo.

Os requisitos da contratação foram delimitados em grau compatível com a complexidade do objeto, abrangendo capacidade técnica, integração operacional, aderência ao Termo de Referência e seus anexos, regularidade jurídico-administrativa, capacidade de plano econômico-financeiro, subcontratação parcial e participação em consórcio, observadas as salvaguardas necessárias à preservação da responsabilidade principal pela execução integrada.

O levantamento de mercado demonstrou a existência de arranjos públicos correlatos e a disponibilidade de fornecedores aptos. A pesquisa formal de preços, com quatro fornecedores especializados, apresentou convergência de 8,53% entre cotações, sem outliers, conferindo consistência metodológica à estimativa. A solução recomendada — contratação integrada em lote único, com remuneração por custo per capita aferido (itens 4.2 e 4.3) — mostrou-se a mais aderente às necessidades da SETUR por conciliar unidade de comando, economia de escala, padronização operacional, rastreabilidade da execução e fortalecimento da governança contratual.

O valor estimado da contratação, fixado em R\$35.440.250,00 (per capita de referência de R\$69,49/pessoa), encontra-se tecnicamente fundamentado na pesquisa de preços e na memória de cálculo. O valor é teto econômico e parâmetro de planejamento, não pagamento automático: a remuneração efetiva dependerá da execução, da aferição de público e da observância das salvaguardas do Termo de Referência.

A modalidade Concorrência é adequada à natureza, ao valor e à complexidade do objeto, especialmente diante da adoção do critério de técnica e preço (60/40), com nota técnica mínima eliminatória de 60 pontos. O modo de disputa fechado é compatível com a

necessidade de preservar a coerência entre proposta técnica e econômica, reduzir riscos de subprecificação e assegurar julgamento adequado de soluções complexas. O regime de execução por empreitada por preço global, com parametrização por público aferido, preserva a responsabilidade integral da contratada pela entrega global, sem converter a contratação em medição unitária ou pagamento por componentes isolados.

A existência de contratações correlatas e interdependentes não compromete a lógica integrada da contratação principal, desde que as interfaces sejam disciplinadas no Termo de Referência, na matriz de riscos, nos planos operacionais e na minuta contratual — especialmente para segurança pública, trânsito, iluminação pública, limpeza urbana fora do perímetro operacional, comunicação institucional, estudos de impacto e eventual contratação específica de fogos de artifício. Os impactos ambientais previsíveis foram identificados e serão tratados por obrigações contratuais específicas, indicadores, documentação comprobatória e relatório socioambiental pós-evento.

O não parcelamento encontra justificativa técnica, operacional e econômica suficiente, em razão da natureza integrada, recorrente e interdependente dos eventos oficiais do ciclo 2026/2027. A adoção de lote único preserva economia de escala, unidade de comando, padronização, rastreabilidade e eficiência administrativa, sem eliminar a competitividade — preservada mediante participação em consórcio e subcontratação parcial. A análise de riscos demonstra que os principais riscos identificados são gerenciáveis mediante instrumentos objetivos de mitigação, especialmente matriz de riscos detalhada, POP, teto de público pagável, mínimo garantido, piso de inexecutabilidade, critérios objetivos de avaliação técnica, indicadores, regras de glosa, mecanismos de auditoria e disciplina contratual das responsabilidades.

Recomenda-se, portanto, o prosseguimento da fase preparatória com a adoção das seguintes providências:

- consolidação definitiva do Termo de Referência, incorporando os parâmetros técnicos, econômicos, operacionais, ambientais e fiscalizatórios definidos neste Estudo;
- finalização da Matriz de Critérios de Avaliação (MCA), com detalhamento dos quesitos, subcritérios, descritores objetivos, faixas de pontuação e documentos comprobatórios;

- elaboração e/ou consolidação dos anexos do certame, observada a numeração oficial da Relação de Anexos do Edital: Anexo III — Matriz de Critérios de Avaliação (MCA); Anexo IV — Matriz de Riscos; Anexo V — Indicadores de Desempenho (KPIs); Anexo VI — Protocolo Operacional Padrão de Aferição de Público (POP); Anexo VII — Planilha de Composição de Custos;
- elaboração da minuta de edital e da minuta contratual, com coerência integral entre ETP, TR, MCA, POP, Matriz de Riscos e KPIs;
- submissão à Procuradoria-Geral do Município para parecer jurídico (art. 53 da Lei nº 14.133/2021), com manifestação específica sobre o regime de exploração econômica acessória;
- submissão à Diretoria de Licitações e Contratos (DLC) para análise procedimental;
- após as aprovações competentes e eventuais ajustes pelas instâncias jurídica e procedimental, publicação do edital da Concorrência.

Recomenda-se o prosseguimento da contratação, por se tratar da alternativa que melhor responde ao diagnóstico formulado, fortalece a governança dos eventos oficiais, reduz a dispersão processual, aprimora a alocação de riscos, amplia a rastreabilidade da execução e assegura maior aderência entre planejamento, custo público, público efetivamente atendido e resultado institucional pretendido pelo Município de Itajaí.

Itajaí/SC, 08 de junho de 2026.

Assinaturas:

Diego Hemrique de Jesus Oliveira
Diretor Executivo

Aprovação/Autorização da Autoridade Competente:

Aprovo o presente documento, na qualidade de autoridade competente da Secretaria Municipal de Turismo e Eventos — SETUR, para fins de continuidade da fase preparatória e adoção das providências subsequentes necessárias à instrução do processo licitatório. A presente aprovação não se confunde com a elaboração técnica do documento.

Gabriela Kelm
Secretária de Turismo e Eventos

REFERÊNCIAS

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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022. Disciplina a elaboração do Estudo Técnico Preliminar. Brasília, DF: 2022.

BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Edital nº 74/2026: Município de Carpina/PE. Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/editais/11097342000198/2026/74>. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Edital nº 7/2026: Município de Jequié/BA. Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/editais/13894878000160/2026/7>. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Edital nº 22/2026: Município de Mossoró/RN — Mossoró Cidade Junina, camarotes. Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/editais/08348971000139/2026/22>. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 14.193/2018 — 1ª Câmara. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília, DF: TCU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 963/2024 — Plenário. Brasília, DF: TCU, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.023/2016 — Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF: TCU, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 479/2015 — Plenário. Brasília, DF: TCU, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 508/2008 — Plenário. Brasília, DF: TCU, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 247. Brasília, DF: TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: definição e execução da forma de cálculo do valor estimado da contratação. Brasília, DF: TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: justificativas para o parcelamento ou não da contratação. Brasília, DF: TCU.

CARDOSO, Lindineide. Mapeamento de processos e custos das contratações públicas. Curitiba: Instituto Negócios Públicos, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 534.

SALESÓPOLIS (Município). Pregão Eletrônico nº 02/2026: contratação de estruturas e serviços para eventos de 2026. Disponível em: <https://pncp.gov.br> (busca pelo CNPJ do Município). Acesso em: 20 maio 2026.

SALTO DE PIRAPORA (Município). Edital da Concorrência Eletrônica nº 009/2025: técnica e preço. Salto de Pirapora, SP: 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Processo de Fiscalização em Licitações e Contratos nº LCC 26/00006715. Decisão Singular GAC/LEC nº 56/2026. Florianópolis: TCE/SC, 2026.