



Carnaval

TRANSPARENTE

2026

**Orientações Técnicas para
Contratações Públicas no Carnaval**

COMPOSIÇÃO ATUAL

Conselheiro Presidente

Rholden Botelho de Queiroz

Conselheiro Vice-Presidente

José Valdomiro Távora de Castro Júnior

Conselheiro Corregedor

Edilberto Carlos Pontes Lima

Conselheira Ouvidora

Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Conselheira

Soraia Thomaz Dias Victor

Conselheiro - Diretor-Presidente do Instituto Plácido Castelo

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Conselheira

Onélia Maria Moreira Leite de Santana

Auditores

Itacir Todero

Paulo César de Souza

Manassés Pedrosa Cavalcante

Fernando Antonio Costa Lima Uchôa Junior

David Santos Matos

Procurador-Geral de Contas

José Aécio Vasconcelos Filho

Procuradores de Contas

Eduardo de Sousa Lemos

Leilyanne Brandão Feitosa

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Júlio César Rola Saraiva

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

CORPO DIRETIVO

Secretário de Governança

José Auriço Oliveira

Secretário de Sessões

Frank Martins Tavares Filho

Secretário de Serviços Processuais

Fernando Antônio Diogo de Siqueira Cruz

Secretário de Controle Externo

Marcel Oliveira Albuquerque

Secretária de Administração

Silvânia de Oliveira Chaves Brilhante

Secretária de Tecnologia da Informação

Maria Cairamir Arruda Braga

Chefe de Gabinete da Presidência

Meiry Mesquita Monte

Procuradora-Geral da Procuradoria Jurídica

Maysa Cortez Cortez

Coordenadora de Comunicação Social

Kelly Cristina Caixeta de Castro

Controlador

Eugênio de Castro e Silva Menezes

Diretor-Geral do Instituto Plácido Castelo

Luis Eduardo de Menezes Lima

CRÉDITOS

Equipe Técnica Responsável

Júlio César Muniz Filho

Daniel do Vale Dantas

Felipe Ramalho Bezerra

Daniel Menezes Cavalcante

Luís Cassio de Melo Castro

Elano Lima de Oliveira

Marcel Oliveira Albuquerque

Projeto Gráfico

Jessica Pereira da Silva

SUMÁRIO

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Introdução..... | 5 |
| 2 | Definições..... | 7 |
| 3 | Crítérios para seleção do fornecedor..... | 10 |
| 4 | A Fiscalização do TCE Ceará..... | 20 |
| 5 | Considerações Finais..... | 22 |



INTRODUÇÃO

1. Introdução

As festividades municipais representam momentos importantes para a promoção cultural e o fortalecimento das tradições locais. Contudo, a realização desses eventos exige planejamento e organização criteriosa para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente, transparente e alinhada aos princípios da administração pública.

Diante desse cenário, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) apresenta esta cartilha com o objetivo de orientar os gestores públicos municipais sobre as boas práticas e as exigências legais relacionadas às contratações realizadas em períodos festivos, como o carnaval, além de shows e comemorações que fazem parte do calendário oficial do município.

Este documento busca, além de prevenir irregularidades, promover a conformidade com os normativos legais e estimular a adoção de práticas que garantam economicidade, razoabilidade e proporcionalidade nas contratações. A observância das orientações aqui apresentadas contribui para a proteção do erário, a transparência administrativa e a segurança jurídica dos gestores municipais.

Por fim, é fundamental que os gestores públicos estejam atentos às peculiaridades dessas épocas, de forma a garantir a eficiência, a transparência e a legalidade dos processos de contratação, com olhar especial sobre a contratação de artistas e bandas, que frequentemente demandam procedimentos de inexigibilidade de licitação, conforme disposto no art. 74 da Lei nº 14.133/2021.



DEFINIÇÕES

2. Definições

Além das definições já constantes do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, cumpre destacar aquelas relacionadas à inexigibilidade de licitação em situações específicas que envolvam a contratação de artistas consagrados pela opinião pública ou pela crítica especializada (vide art. 74, inciso II, da referida lei). Esse dispositivo busca disciplinar as contratações diretas nos casos em que a competição é inviável por questões, por exemplo, de exclusividade ou ausência de critérios objetivos para viabilizar a seleção do contratado (impossibilidade de estabelecimento de comparação objetiva entre os profissionais passíveis de serem contratados).

Os principais aspectos a serem observados são:

ARTISTA CONSAGRADO:

Refere-se ao profissional cujo reconhecimento público é amplamente estabelecido. Essa condição deve ser demonstrada nos autos, e pode ser realizada por meio de diversos meios idôneos, como: indicação dos prêmios recebidos, discografia e quantidade de distribuição, matérias jornalísticas, avaliações positivas pela crítica especializada, indicadores de popularidade (demonstração, por exemplo, do número de seguidores em redes sociais ou audiência em plataformas de *streaming*). Trata-se de um pré-requisito essencial para justificar a inexigibilidade de licitação, pois demonstra a notoriedade do artista e a aceitação pública em sua área de atuação.





EMPRESÁRIO EXCLUSIVO:

Empresário ou empresa que representa o artista de maneira exclusiva (vide § 2º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021). A exclusividade da representação deve ser permanente, contínua e de dimensão nacional ou estadual, não sendo admitida exclusividade apenas por temporada, eventos ou datas e lugares específicos, nem de abrangência municipal. Essa exclusividade evita intermediários não autorizados e assegura que a contratação seja realizada diretamente com o legítimo representante.



CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DO FORNECEDOR

3. Critérios para seleção do fornecedor

A escolha de fornecedores e prestadores de serviços deve ser criteriosa, garantindo a qualidade e a melhor relação custo-benefício. Durante os períodos festivos, é comum a oferta de serviços especializados e temporários, o que exige uma atenção redobrada dos gestores públicos. Algumas recomendações são:

3.1 RECOMENDAÇÕES GERAIS

Planejamento:

A administração deve realizar prévio planejamento público acerca da programação de festividades para ocorrerem ao longo do exercício financeiro que impliquem na contratação de artistas ou de estrutura e demais contratações necessárias para realização de eventos. Esse planejamento deve contemplar, entre outros, a inclusão de tais despesas no plano de contratações anual (PCA), que deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme inciso VII c/c § 1º ambos do art.12 da Lei nº 14.133/2021.



Previsão orçamentária:

A existência de previsão de gastos com essas festividades na Lei Orçamentária Anual vigente (LOA), seja por meio de dotação específica ou de créditos adicionais.

Qualificação técnica:

Verificar a qualificação técnica e a experiência dos fornecedores e prestadores de serviços. Sempre consultar referências e analisar projetos anteriores realizados pelos candidatos.

Critérios objetivos de avaliação:

Adotar critérios objetivos e claros para a avaliação das propostas, garantindo a isonomia e a transparência do processo.



Documentação adequada:

Para contratações diretas, é necessário instruir o processo com os documentos exigidos pela legislação, como previsão legal, justificativa de preços e exclusividade, quando aplicável, nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

Infraestrutura e outros serviços:

Para contratações de infraestrutura e serviços correlatos, deve-se optar preferencialmente pela modalidade de pregão, considerando que esses serviços são de natureza comum e competitiva no mercado.

Publicidade:

As contratações públicas, incluídas aquelas em períodos de festividade, devem ser incluídas: no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme arts. 54, 94 e 174 da Lei nº 14.133/2021; no portal de licitações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Instrução Normativa TCM nº 04/2015); e no Portal da transparência do respectivo município (art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c art.7º inciso VI da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação).

3.2 RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS:

Quanto ao procedimento de inexigibilidade de licitação para contratação de artistas consagrados:

Deve-se instruir o procedimento de contratação direta com os documentos indicados no art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

A demonstração da adequação legal da contratação do artista por inexigibilidade de licitação aos termos do art. 74, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, devendo ser demonstrada a consagração artística por meio da apresentação de matérias jornalísticas, publicações da crítica/ mídia especializada, divulgação na internet ou outros meios que comprovem o reconhecimento público e indiquem se tratar de artista consagrado pela opinião pública local, regional ou nacional.

Caso a contratação do artista ocorra por meio de empresário exclusivo, a exclusividade deve ser comprovada por carta, declaração, contrato ou instrumento de procuração cujo conteúdo demonstre que a exclusividade é contínua e permanente, de representação nacional ou estadual, não sendo admitida a apresentação de autorização/atesto/ carta de exclusividade restrita aos dias e à localidade do evento.

A justificativa do valor da contratação de artista por inexigibilidade deverá demonstrar a compatibilidade do preço com aqueles praticados no mercado, contemplando a comparação com os valores pagos por outros entes da Administração Pública em contratações anteriores assemelhadas, conforme disposto no art. 23, §§ 1º a 3º, da Lei nº 14.133/2021. Caso não seja possível a referida comprovação, o contratado deverá comprovar previamente que os preços por ele praticados estão em conformidade com os cobrados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais por ele emitidas para outros contratantes, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo, nos termos do art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Quando o cachê do artista a ser contratado tiver sofrido um aumento significativo em relação aos valores por ele praticados nos últimos 12 meses, recomenda-se que a justificativa do preço seja acompanhada de comprovantes adicionais que demonstrem, de forma objetiva, os motivos da elevação. A

título de exemplo, citam-se: declarações do próprio artista ou empresário sobre composição do cachê e fatores de aumento em razão da variação do sucesso comercial, comprovado por meio de dados de plataformas de streaming e redes sociais, contendo data e hora de acesso, bem como por meio de inserções em programas televisivos e de rádio, tendo em vista que tais fatores demonstram ampliação da base de fãs, aumento da demanda por apresentações ao vivo e maior visibilidade em eventos de grande porte.

Não se tratando da hipótese do inciso II do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, a administração pode se utilizar de licitação na modalidade concurso, prevista no art. 30 da Lei nº 14.133/2021, além da dispensa por valor (art. 75, inciso II) ou, quando devidamente justificado, poderá utilizar o procedimento auxiliar de credenciamento, o qual deve ser efetuado por meio de chamamento dos interessados, sendo necessária a apresentação da justificativa do preço e da razão de escolha dos contratados.

3.3 IRREGULARIDADES COMUNS:

3.3.1 Contratação de infraestrutura por inexigibilidade de licitação

A contratação de infraestrutura destinada à promoção de festividades não deve ser feita por processo de inexigibilidade, uma vez que ela não está incluída nas hipóteses estabelecidas no art. 74 da Lei nº 14.133/21, nem compor o mesmo contrato de seleção do profissional do setor artístico consagrado.

Desse modo, as contratações devem ser individualizadas e, para a infraestrutura, esta deve ser realizada por procedimento licitatório preferencialmente na modalidade pregão, por se tratar de serviços de natureza comum, passíveis de serem prestados por diversas e diferentes empresas, uma vez que se baseiam em especificações e padrões conhecidos e usuais de mercado.

3.3.2 Contratos com diferentes artistas no mesmo instrumento

Um problema recorrente em contratações realizadas por inexigibilidade de licitação é a inclusão de diferentes artistas dentro de um mesmo contrato. Essa prática dificulta a individualização das obrigações contratuais, prejudica o controle administrativo e o próprio controle social, além de afetar a transparência da despesa pública.

Problemas com essa prática

Falta de clareza nas obrigações: Quando vários artistas são agrupados em um único contrato, torna-se difícil especificar claramente os deveres de cada contratado, incluindo prazos, valores e responsabilidades individuais.

Comprometimento da fiscalização: A atuação do fiscal do contrato no acompanhamento da execução contratual ficará prejudicada, pois os documentos necessários para justificar a contratação direta, como cartas de exclusividade e justificativas de preço, podem não ser apresentados de forma individualizada.

Riscos jurídicos e administrativos: A falta de individualização pode levar a problemas legais, como questionamentos sobre a validade do contrato ou dificuldade em comprovar a economicidade e a eficiência da contratação.



Recomendações para evitar o problema

Contratação individualizada: Cada artista deve ser contratado por meio de um contrato próprio, mesmo que seja representado pelo empresário exclusivo. Isso garante a clareza nas obrigações e facilita o controle administrativo.

Documentação completa: Certifique-se de que cada contrato inclua todos os documentos exigidos por lei, como justificativa de preços, documento de exclusividade e comprovação de consagração artística.

Acompanhamento detalhado: Monitore a execução contratual de cada artista de forma independente, verificando se as obrigações contratuais foram cumpridas conforme acordado.

Capacitação da equipe de gestão: Os gestores devem ser orientados sobre a importância de contratos individualizados e sobre os riscos associados à inclusão de múltiplos artistas em um único instrumento contratual.



3.3.3 Ausência de processo administrativo para a destinação dos espaços públicos para exploração econômica em festividades

A destinação de espaços públicos por meio de permissão, autorização ou cessão de uso exclusivo a particulares, para fins de exploração econômica em festas e eventos realizados pelo poder público, deve ser precedida de processo administrativo, o qual deve observar a publicidade, a ampla concorrência e, demonstrar no estudo de dimensionamento e escolha da forma de execução (Estudo Técnico Preliminar – ETP), e quando aplicável, as variáveis utilizadas do valor da taxa de outorga a ser paga pelo parceiro privado.

Seguindo esses critérios, os gestores públicos reduzem os riscos de irregularidades e promovem contratações alinhadas ao interesse público e à legislação vigente.

3.4 AVALIAÇÃO DE RISCOS

É relevante também que os gestores públicos municipais e os demais atores públicos envolvidos nos processos licitatórios ou nas contratações diretas reflitam previamente sobre os riscos inerentes à contratação em debate.

Nesse sentido, é oportuno considerar os riscos relacionados pelo Tribunal de Contas da União no tocante à contratação de artista consagrado pela crítica ou pela opinião pública:

Dificuldade de contratar o artista diretamente, levando a Administração a contratar, por inexigibilidade de licitação, empresário não exclusivo para intermediar a contratação do artista, com conseqüente pagamento de valor mais oneroso aos cofres públicos e ilegalidade por descumprimento do art. 74, § 2º, da Lei nº 14.133/2021;



Má-fé ou falta de capacidade técnica da equipe de licitações, levando à contratação direta por inexigibilidade de artista ou grupo musical não consagrado pela mídia ou pela opinião pública, com conseqüente ilegalidade por afastamento indevido da licitação e contratação mais onerosa aos cofres públicos;

Deficiência na pesquisa de preços ou na comprovação do preço contratado, levando à contratação, por inexigibilidade de licitação, de artista ou grupo musical, por preço acima do razoável, cujos potenciais benefícios não justificam os custos da contratação, com conseqüente contratação excessivamente onerosa aos cofres públicos.





FISCALIZAÇÃO DO TCE CEARÁ

4. A Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE Ceará)

O TCE Ceará possui competência para fiscalizar os atos administrativos, visando garantir a legalidade e a legitimidade das contratações públicas. No contexto das festividades, sua atuação inclui:

Acompanhamento Preventivo:

Análise Prévia das contratações, Solicitação de Documentos, Avaliação da documentação que embasa contratações por inexigibilidade, e Emissão de alertas sobre possíveis irregularidades e/ou sugestões de correção/melhoria.

Acompanhamento Reativo:

Abertura de processos específicos (representações, com ou sem pedido de medida acautelatória).



CONSIDERAÇÕES FINAIS

5. Considerações Finais

As contratações públicas em períodos festivos apresentam desafios e oportunidades únicas. Seguindo as orientações técnicas e as boas práticas apresentadas nesta cartilha, os gestores públicos poderão garantir a eficiência, a transparência e a legalidade dos processos, proporcionando à população serviços e eventos de qualidade. É fundamental que a administração pública se mantenha vigilante e comprometida com a gestão responsável dos recursos e a satisfação das necessidades coletivas.

Além disso, a observância rigorosa da legislação e dos princípios que regem a administração pública é essencial para evitar responsabilizações e prejuízos ao erário. Gestores devem priorizar a transparência e a documentação adequada em todas as etapas dos processos de contratação, zelando pelo interesse público.





TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Rua Sena Madureira, 1047
CEP: 60055-080
Fortaleza/CE