



Parecer Jurídico 025/2026

Procedência: Departamento de Licitações- Secretaria municipal de Serviços Públicos

Processo de Licitação: 19/2026

"CARONA"ATA DE REGISTRO DE PREÇOS N° 001/2024 - CISMEL

INEXIGIBILIDADE N° 03/2026

Assunto: Adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) – Locação de sistema integrado de videomonitoramento – Necessidade de saneamento da fase preparatória (Lei 14.133/2021) como condicionante para prosseguimento.

I. RELATÓRIO

Submeteu-se a esta Procuradoria Jurídica a análise da regularidade jurídica da contratação pretendida mediante adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) vigente, cujo objeto consiste na locação de sistema integrado de videomonitoramento, pelo valor de R\$ 31.688,39 mensais, pelo prazo de 12 (doze) meses, com possibilidade de prorrogação na forma da Lei 14.133/2021, resultando em valor anual estimado de R\$ 380.260,68.

Conforme informações encaminhadas, embora a ARP esteja vigente e haja formalidades típicas do procedimento de adesão, verificou-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) municipal não contempla elementos essenciais de planejamento, notadamente:

- (i) diagnóstico e dados locais;
- (ii) critérios de seleção de pontos e dimensionamento;
- (iii) análise de alternativas (comprar x locar; tecnologias);
- (iv) análise de riscos e mitigação; e
- (v) demonstração concreta de vantajosidade, constando apenas justificativa genérica. Também não há comprovação suficiente da capacidade técnica do fiscal e do gestor do contrato para



acompanhamento diário, nem plano de operacionalização detalhado do sistema.

É o relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Premissas jurídicas:

Adesão à ARP não dispensa planejamento próprio e robusto. A adesão a ata de registro de preços é instrumento legítimo de contratação pública, desde que utilizada de modo compatível com os princípios e deveres estruturantes da Lei 14.133/2021. A existência de ARP vigente, por si só, não exaure as exigências da fase preparatória.

Ainda que o procedimento de seleção do fornecedor tenha ocorrido no âmbito do órgão gerenciador, o Município aderente mantém o dever de planejar a contratação, definir adequadamente a necessidade, verificar a adequação da solução ao contexto local, demonstrar a vantajosidade e assegurar governança para execução e fiscalização.

Em outras palavras, a ARP pode abreviar o caminho competitivo, mas não substitui a análise municipal acerca do “porquê” e do “para quê” da contratação, nem dispensa a demonstração de que o gasto é proporcional, sustentável e apto a produzir utilidade pública.

Esse dever ganha relevo quando se trata de objeto tecnicamente sensível (videomonitoramento), com implicações operacionais, de segurança da informação e de proteção de dados, e quando o montante é relevante para a realidade orçamentária municipal, como ocorre no caso, com despesa anual estimada de R\$ 380.260,68 e potencial de prorrogação.

II.2. Fragilidades materiais do ETP e reflexos no Termo de Referência (TR):

A robustez do ETP não é mero formalismo: é o instrumento que dá racionalidade e lastro ao TR e, por consequência, legitima a despesa pública.



No caso concreto, as ausências apontadas comprometem a consistência da fase preparatória e recomendam saneamento antes de qualquer avanço relevante de execução e pagamentos.

II.2.1. Diagnóstico e dados locais (abordagem ampliada)

O diagnóstico é a etapa em que se define, com objetividade, qual problema público se pretende resolver, qual sua dimensão, quais suas causas e consequências, e por que a solução escolhida é necessária naquele contexto.

Em contratações de videomonitoramento, esse diagnóstico normalmente requer, ao menos, a consolidação de informações verificáveis, tais como:

- (i) histórico de ocorrências (criminalidade, furtos, vandalismo, depredações, acidentes),
- (ii) pontos de maior incidência,
- (iii) horários críticos,
- (iv) áreas com baixa iluminação ou fluxo intenso,
- (v) vulnerabilidade de prédios públicos e equipamentos urbanos,
- (vi) reclamações registradas,
- (vii) relatórios das forças de segurança (polícias civil e militar),
- (viii) dados urbanísticos e registros administrativos correlatos.

A ausência desse diagnóstico, além de impedir a definição de objetivos mensuráveis (por exemplo: melhoria de tempo de resposta, cobertura de áreas críticas, redução de incidentes), fragiliza a demonstração do interesse público e faz com que a contratação se apresente como resposta genérica a uma demanda difusa, sem evidências locais proporcionais ao valor envolvido.

Na prática, o TR passa a descrever “o que comprar/locar”, mas sem demonstrar “por que” e “em que medida” aquilo é necessário para Porecatu, o que diminui a qualidade da decisão administrativa e torna a motivação pouco densa.



II.2.2. Critérios de seleção de pontos e dimensionamento (abordagem ampliada)

Videomonitoramento exige escolha racional de locais, quantidades e tipos de equipamentos. Não basta listar endereços, é preciso demonstrar o critério que levou à seleção dos pontos e ao dimensionamento do conjunto contratado.

Um planejamento tecnicamente adequado costuma enfrentar: (i) metodologia de priorização (ocorrências, fluxo de pessoas, acesso a escolas, praças, entradas/saídas do município, áreas comerciais, prédios públicos, unidades de saúde e educação);

(ii) justificativa para o tipo de câmera (fixa, speed dome, LPR, recursos analíticos) em cada cenário;

(iii) sobreposição de cobertura e ângulos;

(iv) limitações do ambiente (iluminação, vegetação, altura, obstáculos);

(v) necessidades de rede e alimentação elétrica; e

(vi) critérios de expansão futura.

Sem critérios e dimensionamento explícitos, aumenta o risco de superdimensionamento (gasto superior ao necessário) ou subdimensionamento (ineficiência por incapacidade de atender o objetivo).

Em ambos os casos, o valor contratual mensal de R\$ 31.668,39 tende a ser percebido como elevado não por subjetividade, mas por falta de lastro técnico que demonstre proporcionalidade entre custo, escopo e benefício público esperado.

II.2.3. Análise de alternativas (comprar x locar; tecnologias; desenho de solução) – abordagem ampliada

A Lei 14.133/2021 orienta decisões administrativas pautadas por eficiência e planejamento, o que, em contratações tecnológicas, pressupõe a comparação de alternativas razoáveis.



Para videomonitoramento, a análise deveria considerar, minimamente:

- (i) aquisição com manutenção própria x locação (com serviços agregados);
- (ii) custos de ciclo de vida, depreciação e manutenção;
- (iii) diferentes arquiteturas (armazenamento local, nuvem, híbrido), suas implicações de segurança e custos;
- (iv) qualidade e compatibilidade dos equipamentos;
- (v) possibilidade de escalonamento por fases; e
- (vi) riscos de dependência tecnológica (lock-in), inclusive quanto a softwares, licenças e migração de dados ao final do contrato.

A ausência dessa análise impede demonstrar por que a locação, no formato da ARP, é a melhor escolha para o Município e compromete a justificativa de vantajosidade.

Sem comparação, a decisão se reduz a uma preferência não testada frente a alternativas plausíveis.

II.2.4. Análise de riscos e mitigação (operacionais, financeiros, jurídicos e de conformidade)

A contratação de videomonitoramento envolve riscos previsíveis e relevantes, que devem ser identificados e mitigados ainda na fase preparatória, sob pena de o contrato nascer vulnerável.

Entre eles: vandalismo e furto de equipamentos; indisponibilidade de energia e conectividade; falhas de gravação; indisponibilidade do sistema; ausência de rotinas de atendimento e correção; dependência tecnológica; e riscos de conformidade (especialmente proteção de dados pessoais, controle de acesso às imagens, logs e guarda de registros).

Um ETP consistente deve mapear esses riscos, mensurá-los, indicar responsáveis e prever medidas de mitigação no TR (prazos de reparo, redundância, testes de aceite, penalidades, regras de acesso e auditoria).

A inexistência dessa matriz de riscos aumenta a probabilidade de insucesso da política pública, bem como a ocorrência de pagamentos por serviços sem adequada disponibilidade ou efetividade, especialmente em contrato de valor relevante e com potencial de prorrogação.

II.2.5. Demonstração de vantajosidade

A vantajosidade é elemento estruturante para legitimar a adesão à ARP. Não basta afirmar que “é vantajoso”: é necessário demonstrar, com documentação mínima, que a adesão é superior, ou ao menos não inferior às alternativas disponíveis, considerando preço, condições, escopo e custos indiretos.

O estudo deve abranger:

- (i) pesquisa comparativa com mercado e/ou contratações similares;
- (ii) compatibilidade do escopo contratado com a necessidade local (evitando pacote excessivo);
- (iii) custo total de propriedade/uso (TCO), incluindo infraestrutura, energia, pessoal, adequações e operação; e
- (iv) análise do impacto orçamentário e sustentabilidade.

No caso, diante do valor mensal de R\$ 31.668,39 e do valor anual estimado de R\$ 380.016,0260,68, a ausência de estudo de vantajosidade robusto fragiliza a justificativa da adesão e expõe o Município a questionamentos sobre economicidade e proporcionalidade do gasto público.

Essa fragilidade se intensifica quando não há diagnóstico local e critérios de dimensionamento, pois o custo não pode ser correlacionado a um problema quantificado e a uma solução calibrada.

II.3. Governança, operacionalização e capacidade de fiscalização:

A indicação formal de fiscal e gestor é necessária, mas não é suficiente quando o objeto exige acompanhamento técnico e rotinas diárias de verificação.



Em videomonitoramento, a execução depende de operacionalização concreta: central de monitoramento (estrutura, energia, rede), regras de uso, gestão de acessos, rotina de acionamento, registro de incidentes, verificação de disponibilidade e qualidade de imagem, tratamento de falhas e aplicação de penalidades contratuais.

Sem comprovação de capacidade técnica mínima do fiscal e do gestor ou sem previsão de apoio técnico estruturado (TI/segurança/engenharia), a fiscalização tende a se tornar meramente documental.

Em contratos com sistema de desempenho como núcleo do objeto, fiscalização frágil aumenta o risco de pagamentos sem aferição adequada, reduz o poder de correção de falhas e compromete o alcance do interesse público.

Além disso, por se tratar de tratamento de imagens e dados potencialmente sensíveis, é indispensável que o TR e os instrumentos de gestão estabeleçam regras claras de governança, inclusive quanto a acesso, logs, guarda, compartilhamento e segurança da informação, sob pena de riscos relevantes de conformidade.

II.4. Valor contratual e proporcionalidade:

Reforço da necessidade de planejamento consistente, a contratação, no valor de R\$ 31.668,39 mensais (estimativa anual de R\$ 380.260,68), com potencial de prorrogação, exige demonstração reforçada de proporcionalidade entre custo e benefício público.

Em municípios de menor porte, despesas recorrentes dessa magnitude podem representar impacto significativo na capacidade de custeio e no equilíbrio de prioridades administrativas, o que impõe cuidado adicional na justificativa técnica e econômica.

Sem diagnóstico, dimensionamento, alternativas e análise de risco, não há base suficientemente sólida para afirmar que o custo se justifica pelo resultado.

Em termos práticos, o processo fica vulnerável à leitura de que a contratação foi orientada por uma percepção genérica de “importância”

do videomonitoramento, sem demonstrar, com a densidade exigida pelo regime da Lei 14.133/2021, que a solução escolhida é a mais adequada e proporcional para a realidade local.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pela necessidade de saneamento da fase preparatória, como condicionante para o prosseguimento seguro da contratação por adesão à ARP, especialmente em razão do valor envolvido e da insuficiência de elementos técnicos no ETP municipal para sustentar, de modo verificável, a adequação, a economicidade e a governança da execução.

IV. CONDICIONANTES E RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se que o processo seja complementado, antes de qualquer avanço material relevante, com:

ETP complementar/retificador, contendo:

- diagnóstico e dados locais verificáveis;
- objetivos e resultados esperados (indicadores mínimos);
- critérios de seleção de pontos e dimensionamento;
- análise de alternativas (compra x locação; alternativas tecnológicas e arquiteturas);
- matriz de riscos e plano de mitigação.

Estudo de vantajosidade robusto, com:

- pesquisa comparativa de preços/condições;
- avaliação de compatibilidade do escopo com a necessidade local;
- estimativa de TCO (custos indiretos e responsabilidades);
- avaliação de impacto orçamentário e sustentabilidade para eventual prorrogação.

- Plano de operacionalização e governança, integrando TR e gestão do contrato;
- central de monitoramento, rotinas, escalas, procedimentos;
- regras de acesso, logs, guarda, segurança da informação e conformidade;
- critérios de aceite, relatórios e mecanismos de fiscalização.

Fortalecimento da fiscalização, com:

- comprovação mínima de capacidade técnica do fiscal/gestor ou designação de apoio técnico;
- previsão de capacitação/treinamento e instrumentos de controle (checklists, chamados, evidências).

Com o atendimento dessas condicionantes, a adesão poderá seguir, com redução relevante de riscos de questionamentos por órgãos de controle e maior segurança jurídica ao gestor.

Ê o parecer.

Porecatu, 22 de fevereiro de 2026



Assinado de forma digital
por LIELTO VALERIO
PADOVAN:54752019949
Dados: 2026.02.23
13:19:18 -03'00'

Lielto Valerio Padovan

OAB/PR 57.286