



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO Nº 124/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO: Documento de Formalização de Demanda nº 58/2026

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Segurança e Defesa Social

MUNICÍPIO: Umbaúba/SE

ASSUNTO: Análise jurídica da fase preparatória de procedimento licitatório destinado à implantação do Sistema Integrado de Videomonitoramento do Município de Umbaúba – SINTMU.

EMENTA: Direito Administrativo. Licitação. Lei nº 14.133/2021. Fase preparatória. Planejamento da contratação. Sistema integrado de videomonitoramento urbano. Fornecimento de equipamentos, instalação, configuração, infraestrutura de fibra óptica, treinamento, manutenção e suporte. Documento de Formalização da Demanda. Projeto técnico. Estudo Técnico Preliminar. Pesquisa de preços. Termo de Referência. Matriz de riscos. Minutas do edital e do contrato. Pregão eletrônico. Análise dos requisitos dos arts. 18 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. Viabilidade jurídica. Continuidade do certame.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado à Assessoria Jurídica do Município de Umbaúba/SE para análise da regularidade jurídica da fase interna ou preparatória da licitação destinada à contratação de empresa especializada para



implantação do Sistema Integrado de Videomonitoramento do Município de Umbaúba – SINTMU, compreendendo, em síntese, o fornecimento de equipamentos, instalação, configuração, infraestrutura de transmissão de dados, implantação de câmeras e de centro de controle, treinamento operacional, manutenção, suporte técnico e demais serviços necessários ao pleno funcionamento da solução.

A demanda foi formalizada pela Secretaria Municipal de Segurança e Defesa Social, por meio do Documento de Formalização de Demanda nº 58/2026, no qual se descreve a necessidade de captação remota e em tempo real de imagens, com encaminhamento ao Centro de Controle Operacional, para monitoramento das vias públicas, fortalecimento das ações de segurança, melhoria da mobilidade urbana, apoio à fiscalização e produção de registros úteis às atividades investigativas.

Constam dos autos, entre outros documentos:

- 1. Documento de Formalização da Demanda – DFD;**
- 2. autorização da autoridade competente para prosseguimento da contratação;**
- 3. projeto de videomonitoramento viário denominado SINTMU;**
- 4. memorial descritivo e especificações técnicas;**
- 5. relação dos pontos de monitoramento;**
- 6. quantitativos de câmeras e demais equipamentos;**
- 7. Estudo Técnico Preliminar – ETP;**
- 8. levantamento de mercado e pesquisa de preços;**
- 9. análise e gerenciamento de riscos;**
- 10. Termo de Referência;**
- 11. documentação relativa à disponibilidade orçamentária;**
- 12. minutas do edital e do instrumento contratual, conforme a estrutura do processo.**



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

A documentação técnica indica a implantação inicial do sistema em pontos estratégicos do Município, contemplando, dentre outros componentes, 19 câmeras IP fixas, 5 câmeras do tipo speed dome, 2 câmeras LPR para reconhecimento de placas veiculares, gravador digital de vídeo, equipamentos de armazenamento, switches, nobreaks, racks, postes, módulos conversores, aproximadamente 10.000 metros de fibra óptica, televisores/monitores, joysticks e serviços de instalação, configuração e treinamento.

O projeto identifica pontos de monitoramento em vias, praças, áreas comerciais e acessos relevantes do Município, além da centralização das imagens no Centro de Comando Operacional da Secretaria Municipal de Segurança e Defesa Social.

É o relatório.

II – DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

O presente parecer é emitido em cumprimento ao art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e limita-se ao exame da legalidade da fase preparatória e das minutas que integram o processo.

Não compete à Assessoria Jurídica substituir a área técnica na definição dos quantitativos, especificações, desempenho dos equipamentos, arquitetura da rede, pontos de instalação, métodos executivos ou estimativa dos custos. Tais aspectos estão submetidos à responsabilidade dos agentes e profissionais que subscreveram os documentos técnicos.

Do mesmo modo, a análise jurídica não representa certificação material da autenticidade dos documentos nem auditoria contábil, financeira ou operacional, mas controle preventivo de juridicidade, com indicação de providências necessárias ao regular prosseguimento do procedimento.



III – FUNDAMENTAÇÃO

1. Regime jurídico e importância da fase preparatória

A Lei nº 14.133/2021 atribui centralidade ao planejamento das contratações públicas. Nos termos de seu art. 18, a fase preparatória deve compatibilizar-se, quando existente, com o Plano de Contratações Anual e com as leis orçamentárias, devendo abordar os aspectos técnicos, mercadológicos, administrativos e de gestão capazes de interferir na contratação.

A fase interna não constitui mera reunião formal de documentos. Sua finalidade é demonstrar, de maneira lógica e encadeada:

- **qual problema público necessita ser solucionado;**
- **quais resultados a Administração pretende alcançar;**
- **quais alternativas foram avaliadas;**
- **por que a solução escolhida é adequada;**
- **qual o custo estimado;**
- **quais riscos podem comprometer o resultado;**
- **como ocorrerão a seleção do fornecedor, a execução, a fiscalização e o recebimento do objeto.**

No caso concreto, a necessidade administrativa encontra-se vinculada ao aperfeiçoamento do monitoramento urbano, da segurança viária, da proteção do patrimônio público e da capacidade de resposta dos órgãos municipais.

A solução não se resume à aquisição isolada de câmeras. Trata-se de sistema integrado, abrangendo equipamentos, comunicação por fibra óptica, alimentação elétrica, infraestrutura física, softwares, transmissão e armazenamento de imagens, instalação, testes, treinamento, garantia e suporte.



Essa característica sistêmica justifica o planejamento conjunto da contratação, desde que tecnicamente demonstrada a vantagem da integração e afastada qualquer agregação artificial que prejudique a competitividade.

2. Documento de Formalização da Demanda

O DFD registra a unidade requisitante, a descrição da necessidade, o grau de prioridade, a forma de contratação inicialmente sugerida, os quantitativos preliminares e a autorização para continuidade do planejamento.

Constata-se que a demanda foi motivada pelo fortalecimento das ações de segurança pública municipal, monitoramento das vias centrais, melhoria da mobilidade, apoio às atividades de fiscalização e formação de acervo de imagens para auxílio em investigações.

O documento identifica a Secretaria Municipal de Segurança e Defesa Social como área interessada e contém manifestação da autoridade competente autorizando o prosseguimento do processo.

Sob o aspecto jurídico, o DFD atende à função de inaugurar o planejamento e delimitar o problema administrativo, não sendo exigível que, nessa etapa inicial, contenha o mesmo grau de detalhamento do Termo de Referência.

Os valores zerados constantes dos campos preliminares do DFD não constituem, isoladamente, irregularidade, desde que a estimativa definitiva da contratação tenha sido elaborada posteriormente em documento próprio e esteja devidamente fundamentada nos autos.

3. Compatibilidade com o Plano de Contratações Anual e com as leis orçamentárias



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

O caput do art. 18 determina a compatibilidade da contratação com o Plano de Contratações Anual, sempre que este tiver sido elaborado, e com as leis orçamentárias.

A unidade responsável deverá certificar expressamente nos autos:

- a) a inclusão da contratação no Plano de Contratações Anual, caso o Município tenha elaborado referido instrumento; ou**
- b) a justificativa para sua ausência, superveniência ou não inclusão, quando juridicamente admissível.**

A documentação faz referência à utilização de recursos provenientes de emenda parlamentar destinada à segurança pública e modernização tecnológica. Essa origem financeira deve ser acompanhada dos documentos que demonstrem:

- **a disponibilidade do recurso;**
- **a finalidade da transferência;**
- **a compatibilidade do objeto com o plano de trabalho ou instrumento de repasse;**
- **a existência da correspondente dotação;**
- **a classificação orçamentária;**
- **a observância das eventuais condições fixadas pelo órgão concedente.**

O prosseguimento da licitação deve ficar condicionado à juntada ou confirmação da reserva orçamentária, declaração de adequação e, quando aplicável, compatibilidade com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Caso a contratação gere despesa em mais de um exercício, devem ser observadas as regras de programação financeira e de assunção de obrigações plurianuais.

4. Estudo Técnico Preliminar e art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021



O Estudo Técnico Preliminar é o documento que demonstra o problema a ser resolvido e a melhor solução, permitindo avaliar a viabilidade técnica e econômica da contratação.

Os autos contêm ETP específico, com exposição da necessidade, requisitos, alternativas, dimensionamento, levantamento de mercado, justificativas da solução e conclusão sobre sua viabilidade.

Passa-se à análise dos elementos previstos no § 1º do art. 18.

4.1. Descrição da necessidade da contratação

A necessidade encontra-se descrita de forma suficiente.

O processo aponta limitações na capacidade de monitoramento preventivo, acompanhamento remoto de ocorrências, fiscalização do trânsito e produção de registros de eventos nas vias públicas.

O projeto demonstra que a solução busca ampliar a capacidade institucional da Secretaria Municipal de Segurança e Defesa Social, da Guarda Civil Municipal e dos setores responsáveis pelo trânsito e transporte.

Há, portanto, correlação lógica entre o problema identificado e o objeto pretendido.

4.2. Requisitos da contratação

Os documentos técnicos descrevem:

- **tipos e quantidades de câmeras;**
- **resolução mínima;**
- **funções de análise de imagem;**
- **capacidade de leitura de placas;**



- **armazenamento;**
- **transmissão por fibra óptica;**
- **equipamentos de alimentação e proteção;**
- **infraestrutura dos pontos;**
- **integração com o centro de comando;**
- **instalação e configuração;**
- **treinamento;**
- **garantia;**
- **suporte e manutenção.**

Os requisitos guardam pertinência com o objeto. Entretanto, especificações muito detalhadas devem ser acompanhadas de justificativa técnica, sobretudo quando possam reduzir o universo de fabricantes ou fornecedores.

Destaca-se, por exemplo, a previsão de que todas as câmeras sejam do mesmo fabricante. Embora a padronização possa ser tecnicamente justificável por razões de interoperabilidade, segurança, manutenção e gerenciamento centralizado, a exigência somente deve ser mantida caso exista justificativa técnica expressa demonstrando que a compatibilidade não pode ser satisfatoriamente assegurada por protocolos abertos, padrões de mercado ou outros mecanismos menos restritivos.

4.3. Estimativa das quantidades

As quantidades encontram respaldo no projeto técnico e na relação dos pontos de instalação.

Foram definidos pontos de monitoramento em vias e locais considerados estratégicos, com indicação do número de câmeras fixas, speed dome e LPR em cada localidade.



O dimensionamento contempla 19 câmeras fixas, 5 câmeras móveis e 2 câmeras de leitura de placas, além de itens auxiliares necessários à operação.

A área técnica deve manter nos autos memória de cálculo que demonstre:

- **o número de pontos;**
- **a quantidade de câmeras por ponto;**
- **o comprimento estimado da rede óptica;**
- **a capacidade necessária de gravação e retenção;**
- **a relação entre switches, nobreaks, racks, conversores e demais equipamentos;**
- **a quantidade e a duração dos serviços de suporte.**

A indicação de aproximadamente 10.000 metros de fibra óptica, em especial, deve estar acompanhada do levantamento de campo, croqui, projeto ou memória de percurso que sustente o quantitativo e minimize a ocorrência de aditivos.

4.4. Levantamento de mercado e análise das alternativas

O ETP deve demonstrar que foram consideradas alternativas possíveis, tais como:

- **aquisição direta com instalação;**
- **contratação de solução como serviço;**
- **locação dos equipamentos;**
- **utilização de infraestrutura própria;**
- **contratação separada de equipamentos, rede e manutenção;**
- **contratação integrada da solução;**



- **uso de enlaces próprios ou fornecidos por prestadora de telecomunicações.**

O processo apresenta levantamento de mercado e conclui pela conveniência da contratação de solução integrada.

A opção é juridicamente possível, pois a eficácia do sistema depende da compatibilidade entre equipamentos, infraestrutura, comunicação, software, instalação e suporte. A contratação conjunta pode reduzir conflitos de responsabilidade e assegurar que um único contratado responda pelo funcionamento global da solução.

4.5. Estimativa do valor da contratação

A estimativa deve ser elaborada em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, utilizando parâmetros idôneos e documentação que permita identificar as fontes consultadas, datas, condições comerciais, quantitativos e metodologia de cálculo.

A pesquisa de preços deve:

- **considerar objetos efetivamente comparáveis;**
- **excluir valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados;**
- **justificar o método estatístico adotado;**
- **observar frete, instalação, tributos, garantia, manutenção e treinamento;**
- **evitar simples reprodução de propostas sem exame crítico;**
- **preservar, quando cabível, o orçamento estimado até o momento previsto em lei.**

4.7. Descrição da solução como um todo



A solução está descrita de maneira global.

O projeto contempla captação, transmissão, processamento, armazenamento, exibição e compartilhamento autorizado das imagens, infraestrutura do centro de comando, pontos externos, comunicação, alimentação elétrica, instalação, configuração, treinamento e suporte.

Essa visão sistêmica atende à finalidade do ETP e reduz o risco de aquisição de componentes sem interoperabilidade ou sem capacidade de operação conjunta.

4.8. Justificativa para o parcelamento ou não da contratação

O parcelamento é regra quando técnica e economicamente viável, devendo ser afastado apenas mediante motivação.

No presente caso, a contratação integrada pode mostrar-se adequada em razão:

- **da interdependência entre equipamentos e serviços;**
- **da necessidade de compatibilidade tecnológica;**
- **da responsabilidade única pelo funcionamento;**
- **da integração entre rede, gravação, software e câmeras;**
- **do risco de conflitos entre múltiplos fornecedores;**
- **da preservação da garantia do sistema.**

Recomenda-se, entretanto, que o ETP contenha tópico específico de parcelamento, comparando objetivamente:

- 1. contratação em lote único;**
- 2. divisão entre equipamentos e instalação;**
- 3. divisão por grupos de equipamentos;**
- 4. separação entre implantação e manutenção.**



A conclusão deve demonstrar que a escolha do lote único não objetiva restringir a disputa, mas garantir eficiência e resultado.

4.8. Resultados pretendidos

Os resultados encontram-se identificados e abrangem:

- expansão do monitoramento urbano;
- aumento da capacidade de resposta a ocorrências;
- apoio à segurança viária;
- proteção do patrimônio público;
- dissuasão de infrações e delitos;
- registro de eventos;
- integração das informações no centro de comando;
- apoio às atividades da Guarda Civil e dos órgãos de trânsito.

É recomendável que sejam estabelecidos indicadores objetivos, como:

- percentual de disponibilidade do sistema;
- número de pontos instalados e ativos;
- prazo máximo de atendimento;
- tempo de retenção das imagens;
- taxa mínima de leitura de placas;
- qualidade mínima de imagem;
- prazo para correção de falhas;
- percentual de conclusão do treinamento.

4.10. Providências prévias à contratação



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

A Administração deverá adotar providências anteriores à assinatura do contrato, especialmente:

- **designação formal do gestor e dos fiscais;**
- **verificação da infraestrutura elétrica e física;**
- **autorização para instalação em postes, vias e demais bens;**
- **articulação com a concessionária de energia;**
- **definição dos servidores que operarão o sistema;**
- **capacitação dos fiscais e operadores;**
- **estabelecimento de regras de acesso às imagens;**
- **elaboração de política de retenção, sigilo, extração e compartilhamento;**
- **planejamento de segurança da informação;**
- **verificação das licenças de software;**
- **definição da titularidade e portabilidade dos dados.**

A eventual necessidade de desenvolvimento das competências dos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização deve ser identificada ainda no planejamento. A regulamentação federal da gestão contratual reforça que tal necessidade deve ser demonstrada no ETP e suprida antes da celebração contratual, quando cabível.

4.11. Contratações correlatas ou interdependentes

O ETP deve indicar a existência de contratações relacionadas, como:

- fornecimento de energia;
- internet e enlaces de dados;
- licenciamento de software;
- manutenção do centro de comando;



- armazenamento em nuvem;
- serviços de telecomunicações;
- convênios de compartilhamento com órgãos estaduais e federais.

O memorial prevê conexões com órgãos de segurança, além de transmissão por links específicos. Deve ser esclarecido se esses links integram integralmente o objeto e qual será sua vigência.

É necessário evitar que o Município adquira o sistema sem possuir os serviços permanentes indispensáveis à sua operação.

4.13. Conclusão sobre a adequação da contratação

O ETP apresenta conclusão favorável à implantação da solução.

À vista da necessidade descrita, do interesse público associado à segurança urbana e da existência de solução tecnicamente estruturada, mostra-se juridicamente possível a continuidade do procedimento.

5. Termo de Referência

O Termo de Referência, identificado a partir da página 114 do processo, deve observar o art. 6º, XXIII, e o art. 18, II, da Lei nº 14.133/2021.

Em linhas gerais, os autos apresentam definição do objeto, especificações, quantitativos, locais de instalação, execução, garantias e obrigações.



6.1. Prazo de implantação e suporte

O projeto prevê execução da implantação em até 30 dias e menciona garantia de equipamentos por 12 meses, bem como serviços necessários ao funcionamento por período indicado nos documentos.

Esses prazos devem ser compatibilizados em todas as peças.

Não pode haver divergência entre:

- **vigência do contrato;**
- **prazo de instalação;**
- **período de garantia;**
- **manutenção;**
- **suporte;**
- **duração dos links de comunicação;**
- **licenciamento do software;**
- **prazo de retenção das imagens.**

6.2. Critérios de aceitação

O recebimento deve envolver testes objetivos, tais como:

- **funcionamento individual e integrado das câmeras;**
- **qualidade das imagens;**
- **leitura de placas;**
- **visualização remota;**
- **capacidade de armazenamento;**



- **redundância e estabilidade da rede;**
- **funcionamento dos nobreaks;**
- **integração do software;**
- **disponibilidade dos links;**
- **treinamento;**
- **entrega de manuais e licenças;**
- **cadastro dos ativos;**
- **apresentação do projeto “as built”.**

Convém prever termo de aceite técnico, relatório de comissionamento e período de operação assistida.

6.3. Qualificação técnica

As exigências de capacidade técnica devem guardar proporcionalidade com as parcelas de maior relevância e valor significativo.

É admissível exigir experiência anterior em implantação de sistema de videomonitoramento ou solução tecnológica comparável. Não se recomenda, contudo:

- **exigir identidade absoluta com todos os quantitativos;**
- **exigir experiência em um único contrato, sem justificativa;**
- **impor certificações sem relação direta com o objeto;**
- **limitar atestados por localidade;**
- **exigir vínculo empregatício prévio de profissional;**
- **exigir marca ou fabricante determinado.**



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

7. Natureza do objeto, modalidade e critério de julgamento

O objeto contém fornecimento de bens tecnológicos e serviços de instalação, configuração, infraestrutura e treinamento.

A adoção do pregão eletrônico é juridicamente possível quando a Administração demonstrar que os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado.

Mesmo na presença de atividades de engenharia, o pregão é admitido para serviços comuns de engenharia, desde que a área técnica classifique o objeto e demonstre que não se trata de serviço especial predominantemente intelectual ou de alta heterogeneidade.

O critério de menor preço poderá ser adotado, preferencialmente por preço global ou lote único, caso seja mantida a contratação integrada, desde que a decisão de não parcelar esteja devidamente fundamentada.

8. Edital e critérios de julgamento

O edital deve reproduzir fielmente o planejamento e não pode criar exigências sem suporte no ETP e no Termo de Referência.

Devem constar, especialmente:

- **objeto e quantitativos;**
- **forma eletrônica;**
- **critério de julgamento;**
- **modo de disputa;**
- **prazos;**



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

- condições de participação;
- habilitação;
- apresentação de proposta;
- eventual exigência de catálogo, ficha técnica ou amostra;
- critérios de aceitabilidade;
- recursos;
- adjudicação e homologação;
- sanções;
- condições contratuais;
- regras aplicáveis às microempresas e empresas de pequeno porte;
- disciplina sobre consórcios e subcontratação;
- índice e periodicidade de reajuste;
- matriz de riscos, quando adotada.

9. Minuta contratual

A minuta deve conter as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, especialmente:

- objeto;
- vinculação ao edital e à proposta;
- legislação aplicável;
- regime de execução;
- preço e pagamento;
- critérios de reajuste;



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

- prazos;
- crédito orçamentário;
- direitos e responsabilidades;
- garantias;
- matriz de riscos, quando aplicável;
- hipóteses de alteração;
- recebimento;
- fiscalização;
- sanções;
- extinção;
- manutenção das condições de habilitação;
- proteção de dados;
- propriedade intelectual;
- foro competente;
- obrigação de divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas.

É importante dispor expressamente que:

1. as imagens e dados produzidos pertencem ao Município;
2. a contratada não poderá utilizar, copiar ou compartilhar os dados para finalidade própria;
3. o acesso será restrito aos profissionais autorizados;
4. haverá registro de acessos e operações;
5. a contratada deverá comunicar incidentes;
6. as credenciais deverão ser entregues ao Município;



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

7. **deverão ser fornecidos manuais, senhas administrativas, licenças e documentação técnica;**
8. **será vedado o bloqueio tecnológico ou retenção de dados ao término do contrato;**
9. **deverá existir plano de transição e reversibilidade.**

10. Proteção de dados pessoais, biometria e reconhecimento facial

O projeto contempla leitura automática de placas e faz referência a funcionalidades de reconhecimento facial e análise inteligente de imagens.

Essas tecnologias podem envolver tratamento intensivo de dados pessoais, inclusive dados biométricos, que possuem natureza sensível e demandam salvaguardas reforçadas. A ANPD registra que sistemas biométricos apresentam riscos relevantes aos direitos e liberdades dos titulares.

Embora a LGPD estabeleça regime específico para tratamentos realizados exclusivamente para fins de segurança pública, isso não autoriza utilização indiscriminada ou sem controle. Permanecem relevantes os princípios da finalidade, necessidade, proporcionalidade, segurança, prevenção e responsabilização.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica entende que a fase preparatória apresenta, em seus aspectos essenciais, os elementos necessários à demonstração da necessidade, da viabilidade e da adequação da contratação, encontrando-se estruturada em consonância com o planejamento exigido pelos arts. 18 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, salvo melhor juízo.



Estado de Sergipe
Prefeitura Municipal de Umbaúba
Procuradoria Geral do Município

Umbaúba/SE, 13 de Julho de 2026.

Ludwig Oliveira Junior

LUDWIG OLIVEIRA JUNIOR

OAB 5750