ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

CONTEÚDO

O § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 determina que o estudo técnico preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I.I – Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

A expedição de atos normativos da prefeitura é algo inerente ao exercício de sua missão institucional. Essas normas podem produzir efeitos internos, tais como disciplinar sua estrutura orgânica e seu funcionamento, ou efeitos externos, de modo a orientar como suas relações serão travadas com os cidadãos e sociedade.

Ocorre que, desde o momento em que a prefeitura começou a editar normas, nunca se preocupou em estabelecer uma base de dados única, na qual fosse possível registrar cada um desses atos.

Sendo assim, é comum que a "versão original" de alguns atos, publicada no Diário Oficial, ainda hoje, seja a única versão dessas normas. Já em outros casos, além da "versão original" encontram-se versões publicadas em sítios eletrônicos, sem, contudo, que se tenha confiança de que estas versões correspondem, de fato, a versão atualmente em vigor da norma.

Isso porque, com o passar do tempo é comum que atos normativos posteriores sejam editados e produzam impactos sobre os atos normativos anteriores, impactos esses que podem se materializar por meio da revogação formal, da derrogação ou, ainda, da alteração de dispositivos específicos.

A organização do conjunto de atos normativos é fundamental para garantir a clareza, a segurança jurídica e o acesso à informação por parte dos cidadãos, servidores públicos, órgãos de controle interno e externo e demais interessados.

No entanto, a prefeitura enfrenta desafios na execução dessas atividades, em especial:

- **Falta de uma plataforma integrada:** o conjunto de atos normativos editados ao longo do tempo está disperso em diversos formatos e plataformas, dificultando a consulta e a pesquisa aos atos que estão em vigor e àqueles que já foram revogados e/ou derrogados;
- **Desatualização:** Os atos normativos sofrem constantes alterações em razão da expedição de atos posteriores o que faz com que não se tenha conhecimento e acesso a uma versão consolidada e atualizada dos atos em vigor, o que gera insegurança jurídica e dificulta a aplicação das normas;
- **Falta de expertise:** A prefeitura não possui equipe interna com expertise na organização, compilação, versionamento e gestão do conjunto de atos normativos pretéritos e futuros.

Nesse cenário agravado pelos desafios inerentes à criação e a tramitação para a elaboração de um ato normativo, uma das maiores dificuldades atualmente enfrentadas consiste, justamente, em identificar qual conteúdo das normas está, de fato e de direito, em vigor.

A falta de uma plataforma integrada capaz de permitir pesquisar as normas em vigor, suas alterações ao longo do tempo (versionamento), com indicação precisa dos atos que promoveram alterações nessas normas, consistindo assim em um banco de dados preciso e confiável, impede evitar problemas comezinhos, tais como a aplicação de uma norma revogada, a criação de uma norma que já esteja em vigor (duplicidade) e, até mesmo, o conhecimento das normas existentes.

Como efeito disso, a falta de conhecimento das normas devidamente consolidadas e compiladas em razão das alterações posteriores à sua edição ao longo dos anos, faz com que todos os destinatários dessas normas não possuam segurança jurídica para a prática de seus atos e defesa de seus direitos.

Não é segredo para ninguém que o exercício da função administrativa se sujeita ao princípio da legalidade. Como bem apontado por Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio, "Pelo princípio da legalidade, ao Administrador Público só é lícito fazer o que a lei determina. Vincula os agentes à lei, impedindo comportamentos a ela ofensivos ou por ela não autorizados. Esta é a orientação constitucional".[1]

Os mesmos autores também apontam que "modernamente o princípio da legalidade assume outra dimensão, devendo ser entendido de forma mais ampla e abrangente, de modo a admitir a prática não só de atos previstos em lei em sentido formal, mas de todos aqueles condizentes com o ordenamento jurídico e princípios que informam o agir da Administração Pública".[2]

Logo, se os agentes públicos não conhecem o conjunto de atos normativos ao qual seu agir se sujeita, resta, no mínimo, comprometido o exercício da atividade administrativa pautado pelo princípio da legalidade.

O mesmo problema aflige o cidadão, que por não conhecer as normas que estão em vigor fica impossibilitado de exercer seus direitos em face da Administração Pública, além de se expor ao rigor da aplicação de sanções por não conhecer seus deveres.

Para além dessas consequências, não se deve perder de vista ser extremamente penoso, para não dizer inviável, exercer o controle, interno ou externo, das atividades realizadas pela prefeitura, se os órgãos competentes desconhecem as normas que devem reger o exercício das atividades a serem controladas.

A governança das atividades exercidas pela prefeitura resta, igualmente, impactada, na medida em que a alta administração terá maior dificuldade para implementar processos e estruturas com o objetivo de avaliar, direcionar e monitorar as ações institucionais com o intuito de alcançar os objetivos perseguidos.

Na esteira dessas considerações, pode-se apontar como principais consequências advindas da falta de conhecimento das normas em vigor:

- **Insegurança jurídica:** Erros na legislação podem gerar insegurança jurídica para a prefeitura, para o cidadão e para os órgãos de controle, o que pode afetar a regular prestação do serviço público, investimentos e o próprio desenvolvimento econômico, social e ambiental;
- **Dificuldades de acesso à informação:** Erros na legislação podem dificultar o acesso à informação por parte da sociedade, dos servidores públicos, do Poder Judiciário e dos órgãos de controle interno e externo;

---

[1] GUIMARÃES, Edgar e SAMPAIO, Ricardo. Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 18.

[2] *Op. Cit.*

- **Ineficiência da Administração Pública:** Erros na legislação podem tornar a Administração Pública ineficiente, o que pode levar ao aumento de custos, ao desperdício e à redução da qualidade dos serviços públicos;
- **Prejuízos financeiros:** Erros na legislação podem levar a prejuízos financeiros, como pagamento de indenizações e multas;
- **Prejuízos administrativos:** Erros na legislação podem levar a prejuízos administrativos, como a anulação de atos administrativos e a paralisação de serviços públicos;
- **Prejuízos políticos:** Erros na legislação podem levar a prejuízos políticos para os gestores públicos, em especial a perda de credibilidade e o desgaste da imagem.

Enfrentada a demanda administrativa sob esse enfoque, fica claro que o problema a ser resolvido não consiste na simples falta de uma plataforma eletrônica para disponibilização dos atos normativos. Isso até pode ser considerado, mas como parte da solução, não se confundindo com o problema a ser resolvido.

Mais do que a falta de uma plataforma eletrônica/digital na internet para divulgação do conjunto de atos normativos expedido pela prefeitura, a necessidade em voga se caracteriza pela ausência de expertise para analisar o conjunto de atos normativos expedidos ao longo dos anos e, a partir da aplicação das normas de integração normativa previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, instituída pelo Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, e das técnicas legislativas estabelecidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, promover a consolidação, a compilação e o versionamento dessas normas, atividades essas que podem ser assim descritas:

- **Consolidação da legislação:** identifica a revogação de normas ou de trechos de normas, de forma expressa e tácita, a correção de erros, omissões e a atualização da legislação com as alterações posteriores;
- **Compilação da legislação:** possibilita a visualização do texto atualmente em vigor da norma, desconsiderando os dispositivos que já foram alterados, derrogados e/ou revogados com o passar do tempo;
- **Versionamento da legislação:** permite o acompanhamento das alterações ao longo do tempo e a comparação entre diferentes versões das normas.

Em vista disso, resta claro que a necessidade da prefeitura, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, não consiste apenas na falta de uma plataforma eletrônica/digital com acesso via internet, para disponibilização das normas editadas pela prefeitura e que estejam em vigor.

Antes e mais importante do isso, a necessidade da prefeitura, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, consiste em contar com suporte técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, prestado por profissionais especialistas na aplicação das normas de integração normativa previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na Lei Complementar Federal nº 95/1998, de modo a examinar o conjunto de atos expedidos ao longo do tempo e, com base nas atividades de consolidação, compilação e versionamento dessas normas, disponibilizar, com segurança e precisão, a versão da norma em vigor.

Para além disso, a necessidade da prefeitura, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, também envolve contar com o exercício dessa atividade para o futuro, de modo constante e permanente, assegurando a manutenção da atualização das normas em vigor com o passar do tempo e a expedição de novas normas.

I.II – Atendimento da necessidade por meios e recursos próprios X Atendimento da necessidade por meio da contratação de terceiro

- Considerando que a prefeitura não possui servidores no seu quadro de pessoal com a qualificação técnica e experiência necessárias para assegurar a aplicação das normas de integração normativa previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;
- Considerando que a sua equipe também não é capaz de aplicar as boas práticas definidas pela Lei Complementar nº 95/1998 que tratam da elaboração, da redação, da alteração e da consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal; e
- Considerando a inviabilidade de se promover a capacitação dos seus servidores a fim de dotá-los da qualificação e experiência mínimas necessárias para o exercício dessas atividades;

A solução mais viável e imediata para viabilizar o atendimento da necessidade administrativa consiste em providenciar a contratação de suporte técnico especializado de natureza predominantemente intelectual junto a terceiro.

Assim, com o objetivo de aprimorar a gestão pública, constata-se que a contratação de empresa especializada para prestação de serviço técnico de organização da normatização, envolvendo as atividades de consolidação, compilação e versionamento do conjunto de atos normativos editados pela prefeitura, constitui a alternativa capaz de gerar o resultado mais vantajoso para atendimento da demanda administrativa.

II – Descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho

A prestação do serviço que se pretende contratar deverá atentar, em especial, para a disciplina que consta dos arts. 1º e 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, instituída pelo Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que definem as seguintes regras para a integração normativa:

> "Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.
>
> § 1º Nos Estados estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia três meses depois de oficialmente publicada.
>
> § 2º Revogado pela Lei nº 12.036, de 2009.
>
> § 3º Se, antes de entrar a lei em vigor, ocorrer nova publicação de seu texto, destinada a correção, o prazo deste artigo e dos parágrafos anteriores começará a correr da nova publicação.
>
> § 4º As correções a texto de lei já em vigor consideram-se lei nova.
>
> Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.
>
> § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.
>
> § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência".

Também constitui requisito para a regular execução das atividades pretendidas que a contratada observe as técnicas e boas práticas legislativas estabelecidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos.

A futura contratada deverá examinar o conjunto de atos normativos expedidos ao longo do tempo pela prefeitura e aplicar essas normas de integração normativa, a fim de promover a consolidação, a compilação e o versionamento da legislação, permitindo apontar a versão em vigor de cada um desses atos.

Nesse contexto, a condição para se alcançar o fim pretendido com a contratação (requisito) consiste, justamente, na aplicação das regras definidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, para a integração desses atos normativos, o que reforça a constatação a que se chegou no item anterior deste estudo técnico preliminar:

> "... a necessidade da prefeitura, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, não consiste apenas na falta de uma plataforma eletrônica/digital com acesso via internet, para disponibilização das normas editadas pela prefeitura e que estejam em vigor.
>
> Antes e mais importante do isso, a necessidade da prefeitura, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, consiste em contar com suporte técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, executado por profissionais especialistas na aplicação das normas de integração normativa previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na Lei Complementar Federal nº 95/1998, de modo a examinar o conjunto de atos expedidos ao longo do tempo e, com base nas atividades de consolidação, compilação e versionamento dessas normas, disponibilizar, com segurança e precisão, a versão em vigor".

Com base nisso, é possível apontar que a execução da contratação pretendida não envolve critérios e práticas de sustentabilidade, mas apenas a observância das regras impostas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, para a integração normativa, como padrão mínimo de qualidade e desempenho.

III.I – Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

A fim de definir a solução disponível no mercado capaz de atender a necessidade da prefeitura com a melhor relação custo-benefício, foram examinadas e consideradas contratações feitas por outros órgãos e entidades públicas, com objetivo de atender necessidades similares.

Com base nesse levantamento e sem aplicar qualquer filtro preliminar, foram identificadas duas possíveis soluções disponíveis no mercado:

i) CONTRATAÇÃO DE EMPRESA QUE DISPONIBILIZARÁ RECURSO TECNOLÓGICO (SOFTWARE) PARA QUE A PRÓPRIA PREFEITURA PROMOVA A GESTÃO DAS INFORMAÇÕES ATINENTES AO SEU CONJUNTO DE ATOS NORMATIVOS.

Nesse caso, a prefeitura precisará alocar recursos, especialmente humanos, para executar todas as etapas do processo, o que envolve: digitalizar normas que ainda estejam em formato físico (livros/pastas/folhas/etc.); digitar os textos, transformando-os em arquivos editáveis; revisar os textos digitados a fim de garantir fidedignidade com o texto original; inserir o acervo no software em questão; realizar a análise de todo acervo para gerar as indexações ("linkagem" entre as normas); analisar de forma técnica (de acordo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e as técnicas legislativas estabelecidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998) as normas para proceder a consolidação, compilação e versionamento dos atos; manter continuamente a atualização de todo o serviço, conforme novas normas são expedidas.

ii) CONTRATAÇÃO DE EMPRESA QUE, POR MEIO DA PRESTAÇÃO DE UM SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL, ENTREGA O PRODUTO RESULTANTE DESSAS ATIVIDADES POR MEIO DE UMA PLATAFORMA ELETRÔNICA.

Nesse caso, o objeto principal da contratação consiste na realização de um processo técnico altamente especializado, o qual envolve a análise, catalogação, organização, consolidação, compilação e versionamento das normas expedidas pela prefeitura.

I. Como exemplos de alternativas que se enquadram na primeira categoria de solução identificada pode-se citar:

- Atende.Net – IPM Sistemas Procuradoria - IPM

De acordo com a informação obtida no sítio eletrônico da solução, constata-se que: "Com o software 100% em nuvem Atende.Net fica mais fácil fazer a administração de leis, projetos, decretos, portarias e documentos legais. Tudo é registrado de forma otimizada na plataforma única, o que dá celeridade ao trabalho. Com poucos cliques, é possível consultar ou editar portarias, normas e outros".[3]

Trata-se de uma plataforma para registro e edição da legislação, sendo a própria prefeitura responsável por essas ações.

- LEGISOFT – LEGISOFT - Sistema Legislativo para Câmaras Municipais de Vereadores

De acordo com a informação obtida no sítio eletrônico da solução, constata-se que:

"LEGISOFT é o mais completo software de gerenciamento e gestão de processo legislativo, totalmente desenvolvido no moderno conceito de cloud computing, ou seja, um sistema web especialmente pensado para melhorar as rotinas administrativas de câmaras municipais".[4]

[3] Fonte: https://www.ipm.com.br/solucoes/procuradoria/

[4] Fonte: https://www.legisoft.com.br/#sistema

Trata-se de uma plataforma para desenvolvimento do processo legislativo, em especial, para aquele aplicado nas Câmaras de Vereadores (Poder Legislativo municipal), com a disponibilização, ao final, dos atos normativos editados.

Assim como a solução anterior, não oferece a prestação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, para análise, catalogação, organização, consolidação, compilação e versionamento da legislação já editada pela prefeitura.

- Softcam – GERENCIADOR DE PROCESSO LEGISLATIVO (softcam.com.br)

O sítio eletrônico desta solução informa:

"Nós temos a solução que a sua Câmara Municipal de Vereadores necessita com a qualidade e confiança que você merece.

Dedicada exclusivamente ao desenvolvimento de soluções para o Poder Legislativo a Softcam tem como missão a busca constante de ferramentas e soluções inovadoras e funcionais para facilitar a gestão de processos.

Contamos com uma equipe de profissionais com amplo conhecimento da legislação para auxiliar e acompanhar suas publicações, proporcionando um suporte com qualidade e eficiência".[5]

Trata-se de mais uma plataforma direcionada ao atendimento dos processos realizados pelas Câmaras de Vereadores, oferecendo ferramentas para desenvolvimento dos processos legislativos, administrativos, gestão de protocolos, entre outros.

Assim como as soluções anteriores, não oferece a prestação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, para análise, catalogação, organização, consolidação, compilação e versionamento da legislação já editada pela prefeitura.

II. Como exemplo de solução que se enquadra na segunda categoria identificada pode-se citar:

- **Leis Ltda.** - (LeisMunicipais.com.br / LeisEstaduais.com.br / AtosOficiais.com.br)[6]

Conforme encontra-se divulgado no sítio eletrônico, trata-se de solução que oferece as seguintes funcionalidades:

"1. Digitalização

É o processo de escanear as normas que ainda estão em formato físico. Os documentos são convertidos em imagens digitais de alta qualidade.

2. Digitação e Conversão para texto

[5] Fonte: https://www.softcam.com.br/servicos

[6] Fonte: https://leismunicipais.com.br/institucional

O sítio eletrônico da solução informa:

"Você conhece o LeisMunicipais? O núcleo do sistema do LeisMunicipais - 24 anos consolidado no mercado - foi replicado e ajustado ao LeisEstaduais" (https://leisestaduais.com.br/sistema-leis).

A partir das imagens realiza-se o processo de conversão para texto. A recuperação de acervos históricos são realizadas por equipes especializadas, e todo conteúdo digitado é revisado duas vezes, com procedimento de leitura e voz, garantindo assim, a fidedignidade das informações

3. Revisão de conteúdo

Havendo necessidade, especialistas analisam e interpretam cada detalhe em todas as normas do município, adequando de maneira mais correta conforme estabelecido por Lei Federal. Auxiliar nos padrões de formatação e consolidação é virtude de nossas equipes.

4. Indexação

A indexação permite você identificar TODOS os Atos vinculados com apenas um clique!

As Leis do Estado - mencionadas em qualquer lei municipal -, podem ser acessadas diretamente, sem perder tempo de abrir outra janela do navegador e procurar no Google ou site da Assembleia Legislativa.

5. Consolidação

Identifique o texto original e TODAS as alterações que aconteceram até os dias de hoje. Equipes técnicas especializadas fazem a interpretação de todas as leis conforme são atualizadas de tempos em tempos.

6. Compilação

Obtenha o texto vigente (atual) da lei, sem redações anteriores que já tenham sido alteradas ou revogadas.

Identifique apenas o que realmente está em vigor.

7. Versionamento

Permite "voltar no tempo" e consultar a legislação com o texto desejado em determinada época.

Esse procedimento é realizado de forma minuciosa, e em TODAS as leis disponibilizadas no LeisMunicipais e Leis.Org. Essa amplitude de controle não existe sequer no site do Planalto Federal".

Esta solução oferece a prestação de serviço técnico especializado de natureza intelectual que consiste em analisar a legislação da prefeitura que se encontra dispersa em diversos formatos e plataformas e, por meio de uma série de análises críticas e técnicas com o objetivo de identificar possível revogação/derrogação de normas (expressas e tácitas), bem como a necessidade de correção de erros, omissões e a atualização da legislação em virtude de alterações posteriores, promover a compilação, consolidação e o versionamento das normas em vigor.

Posteriormente, as normas são divulgadas em plataforma que permite ao usuário, seja ele servidor público ou cidadão a utilização de recursos para consultar a legislação com auxílio de algumas ferramentas/características:

- versionamento das normas: permite consultar os textos das normas atualizadas (consolidadas e/ou compiladas) para cada período de tempo em que existiram alterações/revogações na legislação. Esse procedimento facilita a análise do ato conforme seu texto vigente até a data selecionada, desconsiderando alterações/revogações existentes após o período requisitado;

- integração da pesquisa entre normas Municipais e Estaduais: ao realizar uma pesquisa em qualquer município, o resultado da busca também apresentará legislações do respectivo estado daquele município, pertinentes aos termos pesquisados na busca. O contrário também acontece: ao pesquisar por normas estaduais, são filtrados resultados em normas de municípios daquela respectiva unidade administrativa;

- indexação/vinculação entre normas Municipais, Estaduais e Federais: a plataforma permite acesso instantâneo às respectivas normas estaduais e federais quando referenciadas dentro dos textos da legislação municipal. Com apenas um clique, é possível acessar a referida legislação indicada no texto;

- ferramenta de "Pesquisa Nacional": permite realizar pesquisas de forma integrada em legislações municipais e estaduais de todo país, em um único ambiente de pesquisa. Esse acervo compreende um banco de dados com mais de 8 milhões de normas, servindo como fonte de informação para pesquisas e comparação com legislações existentes em outros municípios/estados;

- ferramenta "Leis à Sociedade": um canal exclusivo de notícias referentes a legislações criadas pelos municípios e estados brasileiros, proporcionando informação e servindo de modelo para novos projetos. O intuito é divulgar e fazer conhecer legislações praticadas pelos municípios/estados que beneficiam o cidadão, e também o próprio administrador público;

- ferramentas "Seguir Município" e "Seguir Termo": permite que o usuário se cadastre para receber notificações em tempo real, via e-mail, a partir do momento que novos atos são publicados nos municípios/estados que desejar acompanhar, inclusive com a possibilidade de criar filtros a partir de termos/palavras específicos.

III.II – Análise valorativa-comparativa das soluções identificadas

Contrapondo as soluções que integram o primeiro grupo com aquela que integra o segundo grupo, em vista da necessidade a ser atendida, identifica-se a superioridade da solução do segundo grupo, na medida em que não exige o emprego de recursos humanos do própria prefeitura para execução das atividades necessárias para disponibilização da legislação para consulta na plataforma digital/eletrônica. Ao invés disso, a própria empresa contratada emprega mão de obra especializada e experiente na realização dessas atividades.

Conforme restou demonstrado neste estudo técnico preliminar, "..., **a necessidade em voga se caracteriza pela ausência de expertise para analisar o conjunto de atos normativos expedidos ao longo dos anos e, a partir da aplicação das normas de integração normativa** previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, instituída pelo Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, e das técnicas legislativas estabelecidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, **promover a consolidação, a compilação e o versionamento dessas normas,** [...]"

Tendo em vista não contar com servidores públicos no seu quadro de pessoal que possuam disponibilidade e que dominem a expertise necessária para realizar as atividades de organização, compilação, versionamento e gestão do conjunto de atos normativos pretéritos e futuros, a simples contratação de uma plataforma eletrônica/digital na internet para divulgação do conjunto de atos normativos expedido pela prefeitura não é capaz de atender de forma eficaz, efetiva e eficiente a demanda administrativa.

Independentemente dos valores cobrados pelas alternativas que se enquadram na primeira categoria de solução identificada, dada a conclusão de serem imprestáveis para o atendimento da necessidade que motiva a contratação, descartam-se essas alternativas.

III.III – Natureza do serviço a ser contratado: escopo X continuado

O art. 6º, inciso XV da Lei nº 14.133/2021, define que para os fins desta lei consideram-se "serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas".

Já de acordo com o disposto no inciso XVII deste mesmo artigo, para os fins da Lei nº 14.133/2021 consideram-se "serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto".

Tomadas essas disposições legais em consideração, verifica-se que a necessidade que motiva a contratação em exame se enquadra como sendo uma necessidade permanente ou prolongada.

Isso porque, em razão de sua missão institucional, a prefeitura continuará editando normas, ou seja, não há uma data certa para que esta atividade deixe de ser executada.

Além disso, considerando a ausência de previsão de passar a contar com equipe de servidores altamente especializada e capacitada em assegurar a aplicação das melhores técnicas de integração normativa, fica fácil concluir que essa necessidade não deixará de existir em um ano ou em um determinado período. Pelo contrário, enquanto a prefeitura continuar existindo e exercendo sua missão institucional, continuará necessitando contar com suporte técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, executado por profissionais especialistas na aplicação das normas de integração normativa previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na Lei Complementar Federal nº 95/1998, de modo a examinar o conjunto de atos normativos pretéritos e futuros e, com base nas atividades de consolidação, compilação e versionamento dessas normas, disponibilizar, com segurança e precisão, a versão em vigor.

III.IV – Efeito da natureza do serviço (continuado) sobre a duração do contrato

O art. 106 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração celebrar contratos com prazo inicial de até 5 anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, devendo definir o prazo de vigência inicial devendo "atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual", conforme define seu inciso I:

> "Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:
>
> I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;"

Se de um lado a Lei autoriza expressamente a celebração de contratos plurianuais, cuja vigência inicial pode atingir, desde logo, 5 anos, de outro, estabelece algumas condições.

A primeira, conforme aponta o inciso I deste artigo, a duração inicial desses contratos deve ser definida em razão da maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual, observado o prazo máximo inicial de 5 anos.

A Lei nº 14.133/2021 conferiu competência discricionária ao administrador para que, em vista de cada situação concreta e a partir do exame das condições que conferem a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual, estabeleça o prazo inicial de vigência.

Sobre a adequada compreensão da disciplina contida no art. 106 da Lei nº 14.133/2021, veja-se anotação da lavra de Ricardo Sampaio, colhida na ferramenta Zênite Fácil:

> "No que toca especificamente à duração dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos, o art. 106 da Lei nº 14.133/2021 admite a celebração desses ajustes com prazo de até 5 (cinco) anos. Vê-se, assim, que a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu um prazo máximo para a duração desses contratos, mas não definiu qual deve ser o prazo inicial desses ajustes. Em vista dessa disciplina, no que toca à definição do prazo inicial de vigência para esses contratos, a nova lei de licitações conferiu competência discricionária para que o administrador, em vista de cada situação concreta, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, estabeleça o prazo inicial que confira à Administração a condição mais vantajosa, devendo fazê-lo de modo a "atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual". Nesses termos, a adoção do prazo de 12 meses não retrata uma imposição legal, mas, longe disso, apenas reflete uma praxe administrativa. Logo, é possível que esses contratos tenham sua duração inicial superior a 12 meses, desde que essa condição confira à Administração maior vantajosidade. (Nota elaborada por Ricardo Alexandre Sampaio.)"[7]

Nesses termos, a adoção do prazo de vigência inicial de 12 meses não retrata uma imposição legal, mas, longe disso, apenas reflete uma praxe administrativa. Logo, é possível que os contratos dessa natureza tenham sua duração inicial superior a 12 meses, desde que essa condição confira à Administração maior vantajosidade.

Atente-se que essa condição já era reconhecida no âmbito da Administração Pública federal durante a aplicação da Lei nº 8.666/1993, conforme apontava a Orientação Normativa nº 38, de 13 de dezembro de 2011, da Advocacia Geral da União:

> "Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada deve-se observar que: a) o prazo de vigência originário, de regra, é de até 12 meses; b) excepcionalmente, este prazo poderá ser fixado por período superior a 12 meses nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a administração; e c) é juridicamente possível a prorrogação do contrato por prazo diverso do contratado originariamente".

Assim, conforme restou expressamente consagrado pela Lei nº 14.133/2021, se durante o planejamento da contratação a Administração verificar que a necessidade que demanda a contratação é permanente ou prolongada, e que a celebração de um contrato diretamente por 60 meses, por exemplo, assegura vantagens financeiras substanciais quando comparado à alternativa de firmá-lo por 12 meses - em razão da redução dos custos de transação, bem como de ganho de economia de escala identificado no segmento de mercado -, é possível assim proceder.

---

[7] Zênite Fácil. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Categoria Anotações, Lei nº 14.133/2021, nota ao art. 106, Acesso em: 10 mai. 2024.

Note-se, contudo, que apesar de o legislador ter indicado apenas o ateste da maior vantagem econômica, este não deve ser o único fator a ser considerado. É preciso avaliar as circunstâncias de cada caso concreto e, mediante ampla motivação, decidir acerca da solução ótima, ou seja, qual é a vigência inicial mais adequada frente aos riscos e vantagens identificados na contratação pretendida, o que envolve análise econômica, mas igualmente técnica, a exemplo da obsolescência potencial da solução considerando o tempo pretendido.

Acrescente-se, ainda, que de acordo com o disposto no art. 107 da Lei nº 14.133/2021, contratos como o ora em exame poderão ser "prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração".

Tendo em vista a necessidade da prefeitura que motiva a futura contratação ser permanente/prolongada e que a celebração de contrato de prestação de serviço continuado por prazo inicial de 5 anos reduzirá os custos de transação, principalmente aqueles que decorrem do exercício anual das atividades tendentes a prorrogação, sem que disso decorra qualquer benefício para a Administração, compreende-se que a celebração da contratação por prazo inicial de 5 anos constitui a opção mais vantajosa, especialmente se em razão disso for obtido algum benefício financeiro na definição do valor a ser contratado.

IV – Descrição da solução que melhor atende a demanda da prefeitura como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso

Com base no levantamento de mercado, a solução LeisMunicipais e Leis.Org, disponibilizada pela empresa Leis, revela-se mais adequada para o atendimento de modo eficaz, efetivo e eficiente da demanda administrativa.

Além de disponibilizar suporte técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, executado por profissionais especialistas na aplicação das normas de integração normativa previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na Lei Complementar Federal nº 95/1998, de modo a examinar o conjunto de atos expedidos e, com base nas atividades de consolidação, compilação e versionamento dessas normas, assegurar a manutenção da atualização das normas em vigor com o passar do tempo e a expedição de novas normas, a entrega do resultado dessa atividade se dá por meio da disponibilização de plataforma que permite que o usuário consultar a legislação com auxílio de algumas ferramentas/características:

- **Versionamento das normas:** permite consultar os textos das normas atualizadas (consolidadas e/ou compiladas) por cada período de tempo em que existiram alterações/revogações na legislação. Esse procedimento facilita a análise do Ato conforme seu texto vigente até a data selecionada, desconsiderando alterações/revogações existentes após o período requisitado.
- **Integração da pesquisa entre normas Municipais e Estaduais:** ao realizar uma pesquisa em qualquer município, o resultado da busca também apresentará legislações do respectivo estado daquele município, pertinentes aos termos pesquisados na busca. O contrário também acontece: ao pesquisar por normas estaduais, são filtrados resultados em normas de municípios daquela respectiva unidade administrativa.

- **Indexação/vinculação entre normas Municipais, Estaduais e Federais:** a plataforma permite acesso instantâneo às respectivas normas estaduais e federais quando referenciadas dentro dos textos da legislação municipal. Com apenas um clique, é possível acessar a referida legislação indicada no texto.
- **Ferramenta de "Pesquisa Nacional":** permite realizar pesquisas de forma integrada em legislações municipais e estaduais de todo país, em um único ambiente de pesquisa. Esse acervo compreende um banco de dados com mais de 8 milhões de normas, servindo como fonte de informação para pesquisas e comparação com legislações existentes em outros municípios/estados.
- **Ferramenta "Leis à Sociedade":** um canal exclusivo de notícias referentes a legislações criadas pelos municípios e estados brasileiros, proporcionando informação e servindo de modelo para novos projetos. O intuito é divulgar e fazer conhecer legislações praticadas pelos municípios/estados que beneficiam o cidadão, e também o próprio administrador público.
- **Ferramentas "Seguir Município" e "Seguir Termo":** permite que o usuário se cadastre para receber notificações em tempo real, via e-mail, a partir do momento que novos atos são publicados nos municípios/estados que desejar acompanhar, inclusive com a possibilidade de criar filtros a partir de termos/palavras específicos.

Essa solução também provê suporte e assistência técnica durante período de vigência do contrato por meio do registro de chamados disponibilizado em portal próprio, o qual servirá para facilitar o gerenciamento do processo de Suporte Técnico, e deverá suportar transações de abertura, registro, decisões e encaminhamentos dos atendimentos, com monitoramento, análise, avaliação do atendimento, e disponibilidade para o gerenciamento dos níveis de serviços pela prefeitura, contando em sua base de dados com as seguintes informações:

a) Horário de cada chamado efetuado pelas partes;

b) Nível de serviço respectivo a cada chamado e suas características;

c) Número de registro de cada demanda/incidente;

d) Dados de identificação do(s) autor(es) do(s) chamado(s);

e) Dados de identificação do(s) atendente(s);

f) Histórico acerca do problema identificado pelo usuário em cada chamado (campo texto livre);

g) Status do atendimento a cada consulta ao portal pela prefeitura;

h) Horário do início do atendimento;

i) Solução proposta pelos atendentes;

j) Solução alternativa sugerida pela prefeitura;

k) Dados de identificação do(s) responsável(is), na prefeitura, pelo(s) aceite(s) da(s) solução(ões) implementadas;

l) Histórico do atendimento (campo livre para descrição do serviço executado, comentários, sugestões, apontamentos e eventuais erros operacionais, críticas, etc.);

Especificamente a respeito da empresa que fornece a solução eleita como sendo a mais vantajosa, colhe-se as seguintes informações no seu sítio eletrônico:

> "A Leis iniciou suas atividades e serviços no ano de 2000, com a criação da plataforma LeisMunicipais.com.br e Leis.Org, com o intuito de suprir a necessidade do setor público em organizar sua legislação, bem como facilitar a busca e acesso pelas normas públicas para toda sociedade. Ao órgão público, sempre focando no serviço especializado de consolidação e compilação da legislação.
>
> Atualmente, são mais de 1.200 cidades clientes em todo território nacional. Destas, 10 importantes capitais: Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Maceió, Aracaju, Recife, Rio de Janeiro, Cuiabá e Manaus.
>
> Com o crescimento do projeto LeisMunicipais e Leis.Org, passamos a atender também entes estaduais e federais, inclusive órgãos de fiscalização: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, Ministério Público da Paraíba, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Conselho Federal de Psicologia (CFP), Governo Estadual do Rio de Janeiro, Procuradoria Geral do Estado do Mato Grosso, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte".[8]

V – Estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala

Em razão da forma como a solução é comercializada não se pratica a venda de assinaturas ou licenças de uso. Ao invés disso, contrata-se o serviço na sua integralidade, independentemente do número de servidores que acessam a ferramenta.

VI – Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação

O valor anual para a contratação da solução eleita gira em torno de R$ 20.000,00 e envolve a execução das seguintes atividades:

- Catalogação, organização e implantação do portal de legislação;
- Consolidação, compilação e versionamento das normas (Lei Orgânica, Leis Complementares, Leis Ordinárias),
- Além da disponibilização da plataforma eletrônica e seu gerenciamento, publicação e atualização das novas normas geradas pela prefeitura, inclusive mantendo a consolidação, compilação e versionamento das normas, manutenção do portal de pesquisa da legislação e acesso aos recursos e ferramentas exclusivas do portal LeisMunicipais e Leis.Org.

[8] Fonte: https://leismunicipais.com.br/institucional

VII – Justificativas para o parcelamento ou não da solução

Em razão da forma como a solução é comercializada não é possível o parcelamento da contratação. O modelo de trabalho compreende a execução completa de todos os serviços pela empresa Leis, o que torna inviável, tecnicamente, cogitar o parcelamento da contratação.

VIII – Contratações correlatas e/ou interdependentes

Em que pese a Lei nº 14.133/2021 não tenha definido conteúdo jurídico determinado para o que se deva entender por "contratações correlatas e/ou interdependentes", adotada por analogia a previsão contida no art. 3º, incisos III e IV da IN SEGES/ME nº 58/2022, formam-se os seguintes conceitos:

- contratação correlata é aquela que envolve objeto que guarda relação de similaridade com o objeto pretendido ou com sua finalidade ou destinação, interligando-se a ele, mas que não precisa, necessariamente, ser contratado em conjunto (lote); e

- contratação interdependente é aquela que envolve objeto que, necessariamente, precisa ser contratado juntamente com o objeto pretendido (lote), a fim de assegurar a adequada e plena satisfação da demanda que enseja a contratação.

Nesse sentido, constata-se que a contratação da solução definida como sendo mais vantajosa para atendimento da necessidade da prefeitura, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, não ensejará a celebração de contratações correlatas e/ou interdependentes.

IX – Demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade

A contratação da solução definida como sendo mais vantajosa para atendimento da necessidade da prefeitura .

X – Demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis

A contratação de uma empresa especializada na organização do conjunto de atos normativos expedido pela prefeitura deverá assegurar diversos benefícios, em especial:

- **Maior clareza e segurança jurídica:** A consolidação, compilação e versionamento das normas facilitarão a compreensão e a aplicação da legislação, reduzindo o risco de erros e interpretações divergentes;
- **Melhoria no acesso à informação:** A organização da legislação em uma base de dados integrada e disponibilizada no sítio eletrônico oficial da prefeitura facilitará a consulta e a pesquisa por parte dos cidadãos, servidores públicos, órgãos de controle interno e externo e demais interessados, o que se mostra em harmonia com os princípios da transparência e da publicidade;
- **Modernização da gestão pública:** A contratação de uma empresa especializada demonstra o compromisso da prefeitura com a modernização da gestão pública e a transparência das ações;
- **Melhor aproveitamento dos recursos humanos:** A contratação de uma empresa especializada permitirá a prefeitura alocar os servidores do seu quadro de pessoal no exercício das atividades

de planejamento, coordenação, supervisão e controle, que são próprias da Administração, delegando a terceiro especializado a execução de tarefas executivas, materiais e acessórias.

- **Melhoria na gestão de riscos inerentes à aplicação de legislação revogada:** A contratação de uma empresa especializada reduzirá consideravelmente o risco de o prefeitura aplicar dispositivos normativos revogados, o que pode determinar prejuízos sociais, administrativos, financeiros e políticos.

XI - Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual

A contratação da solução definida como sendo mais vantajosa para atendimento da necessidade da prefeitura demandará, previamente à celebração do contrato, providenciar a reunião de todos os atos normativos expedidos ao longo do tempo nas versões em que se encontram, a fim de repassá-los para a empresa que será contratada, a fim de que ela possa realizar as atividades de análise, consolidação, compilação e versionamento dessa legislação, permitindo disponibilizar na base de dados que será customizada e integrada ao sítio eletrônico da prefeitura, a versão em vigor de cada um desses atos.

Caso a prefeitura opte por não encaminhar para a contratada o seu acervo físico de normas, para que esta realize as atividades de digitalização dos documentos, então será necessário adotar uma das seguintes providências prévias:

- Alocar algum servidor, ou equipe, para procederem com a digitalização de modo interno no órgão;

- Realizar a contratação de uma empresa para digitalização dos documentos.

Outra providência que precisará ser adotada, mas nesse caso em ato contínuo à celebração da contratação, envolve a designação de um servidor para que este fique responsável pelas seguintes ações:

i. comunicação com a equipe técnica da contratada;

ii. encaminhar os arquivos das normas e normas em versão física para a contratada;

iii. fiscalizar a execução dos serviços, bem como notificar a equipe da contratada caso identifique alguma incongruência;

iv. recepcionar as informações geradas pela equipe técnica da contratada durante a execução dos serviços, como relatórios de consolidação, normas faltantes, entre outros artefatos.

XII – Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável

A contratação da solução definida como sendo mais vantajosa para atendimento da necessidade da prefeitura, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público, não provocará impactos ambientais, o que torna desnecessário prever medidas mitigadoras.

XIII – Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina

Com base nos elementos reunidos neste estudo técnico preliminar, forma-se posicionamento conclusivo pela viabilidade técnica, operacional e orçamentária da solução provida pela empresa **Leis Ltda.** (gestora dos Portais Leis.Org / LeisMunicipais.com.br / LeisEstaduais.com.br / AtosOficiais.com.br).

Trata-se da solução capaz de atender a necessidade administrativa exposta neste documento com a melhor relação custo-benefício.

ANA CAROLINA KUBENECK DAL BEM:09542289952

Assinado de forma digital por ANA CAROLINA KUBENECK DAL BEM:09542289952
Dados: 2026.02.12 13:17:12 -03'00'

ANA CAROLINA KUBENECK DAL BEM
CONSULTORA EXTRAJUDICIAL