

Briefing: Implementação da Nova Lei de Licitações (14.133/2021) e o Documento de Formalização de Demanda (DFD)

Sumário Executivo

Este documento sintetiza as diretrizes e percepções técnicas acerca da aplicação da Lei nº 14.133/2021, com foco na importância da regulamentação local e na centralidade do Documento de Formalização de Demanda (DFD). A análise destaca que a ausência de regulamentação própria fragiliza a condução dos processos de contratação, gerando insegurança jurídica. O DFD é identificado como o artefato inicial obrigatório de qualquer contratação, devendo conter justificativa, quantitativo e estimativa de valor. Adicionalmente, observa-se uma tendência irreversível de automação via processos eletrônicos e o uso de ferramentas de inteligência artificial institucional para suporte a pareceres jurídicos e pesquisas de mercado através do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

1. A Necessidade Imperativa de Regulamentação Local

A Lei nº 14.133/2021 é extensiva no uso do termo "regulamento", deixando a cargo dos entes a definição de procedimentos específicos.

- **Risco da Inércia:** Sem regulamentação, a condução do processo de contratação torna-se difícil e "perdida". Mesmo ao aderir à regulamentação federal, o ente necessita de um ato normativo que dê a prerrogativa para tal utilização.
- **Realidade Federativa:** A regulamentação federal é projetada para a estrutura do Governo Federal (Compras.gov, SICAF). Municípios menores devem avaliar se essa estrutura é compatível com sua realidade local.
- **Segurança Jurídica e Eficiência:** O regulamento funciona como uma "receita de bolo" ou *checklist*. Ele define competências, evita o "jogo de empurra" entre setores e reduz a necessidade de replicar regras em todos os editais.
- **Modelos de Regulamentação:**
 - **Decretão:** Um único ato normativo que regulamenta toda a lei (ex: Estado do Paraná, com quase 1000 artigos).
 - **Decretos por Assunto:** Regulamentação fragmentada por temas (definições, competências, contratações diretas, ETP, DFD), facilitando a consulta e a gestão.

2. Documento de Formalização de Demanda (DFD)

O DFD é o artefato que provoca o início do processo de contratação. De acordo com os órgãos de controle (como o ProGOV/TCE-PR), é o primeiro documento a ser gerado, precedendo o Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Requisitos Essenciais do DFD

Conforme o padrão de conformidade e boas práticas, o DFD deve obrigatoriamente apresentar:

Requisito	Descrição
Justificativa	Explicação detalhada da necessidade da contratação para o interesse público.
Quantitativo	Definição da quantidade do objeto baseada na necessidade real.
Valor Estimado	Previsão bruta de custo (pode ser baseada em pesquisas preliminares ou contratos vigentes).
Unidade Requisitante	Identificação clara do setor que demanda o objeto.
Data Pretendida	Previsão de quando a contratação deve ser efetivada.

- **Padronização:** A falta de um modelo padronizado de DFD em regulamento resulta em secretarias utilizando formatos distintos, o que causa insegurança jurídica e divergências de entendimento na procuradoria.
- **Obrigatoriedade:** O DFD é necessário em todos os processos, incluindo licitações, dispensas e inexigibilidades. Mesmo quando o ETP é justificadamente dispensado (ex: cursos específicos de notório especialista), o DFD permanece obrigatório.

3. Tecnologia e Ferramentas de Suporte

A eficiência na administração pública moderna está vinculada à utilização de sistemas e bases de dados nacionais.

- **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP):** Essencial para *benchmarking*. Permite pesquisar como outros municípios resolveram demandas semelhantes,

obter modelos de editais, ETPs e planilhas de custos (ex: serviços de limpeza ou vigia).

- **Inteligência Artificial (AIA - TCE-PR):** Ferramentas institucionais que fornecem bases para pareceres jurídicos. Exemplo prático citado: a IA rechaça pedidos de repactuação em contratos de entrega de refeições sem dedicação exclusiva de mão de obra, alertando para o risco de penalização pelo órgão de controle.
- **Processo Eletrônico (Papel Zero):** Sistemas automatizados aumentam a celeridade. Fluxos digitais permitem que o DFD dispare notificações para assinaturas eletrônicas (via celular) e encaminhamentos automáticos para os setores de ETP e TR, eliminando o trâmite físico de documentos.
- **Marketplace (SIX):** Expectativa de um sistema eletrônico de compras nacional que permitirá contratações diretas com preços pré-definidos e habilitação básica, ideal para bens com variação diária de preço (ex: hortifrutigranjeiros).

4. Governança e Gestão por Competência

A nova lei altera a responsabilidade sobre as falhas nos processos de contratação.

- **Responsabilidade do Titular da Pasta:** Cabe ao chefe (prefeito, presidente da câmara, secretário) a "gestão por competência". Ele deve verificar a escolha das pessoas para as funções de contratação e garantir as condições de trabalho e capacitação.
- **Dever de Capacitação:** A capacitação é um direito do servidor e um dever do órgão. Tribunais de Contas têm decidido que a falta de recursos não justifica a ausência de treinamento, especialmente com a oferta de cursos gratuitos.
- **Segregação de Funções:** O regulamento deve definir claramente quem elabora cada artefato (DFD, ETP, TR) e quem fiscaliza, garantindo que o agente de contratação ou pregoeiro não atue isoladamente em etapas conflitantes.

5. Aspectos Orçamentários e Jurisprudenciais

- **Alinhamento com o PCA:** O Plano de Contratações Anual (PCA) deve estar em consonância com a Lei Orçamentária Anual (LOA). Demandas como terceirização de pessoal devem ter rubricas específicas (ex: 339037).
- **Acompanhamento Jurisprudencial:** É fundamental que os servidores e controladores internos acompanhem boletins de jurisprudência do TCU e dos Tribunais de Contas Estaduais para monitorar mudanças de entendimento sobre a aplicação da Lei 14.133/2021.

"Se está no papel, cumpra-se. A regulamentação dá segurança jurídica para eu fazer o que está previsto no decreto e ter segurança na minha condução."