



SÉRIE PLANEJAMENTO

GUIA PRÁTICO DE ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA - DFD

NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Coletânea



1ª EDIÇÃO

Seção de Licitações e Contratos

2025

Processo: 0000518-68.2025.4.05.7200
Código Documento SEI 4978926

TRIBUNAL REGIONAL DA 5ª REGIÃO
JUSTIÇA FEDERAL DE ALAGOAS

Aloysio Cavalcanti Lima - Diretor do Foro

SECRETARIA ADMINISTRATIVA

Gustavo de Melo Silva - Diretor da Secretaria

NÚCLEO FINANCEIRO E PATRIMONIAL

Jorge Luiz de Melo Torres - Diretor do Núcleo

SEÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Rodrigo Galgani Lopes de Castro - Supervisor de Seção

Equipe de Elaboração – 1ª Edição

Equipe de Elaboração

SEÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Rodrigo Galgani Lopes de Castro – Supervisor de Seção

Carlos Henrique Lima de Alcantara – Assistente de Seção

NÚCLEO FINANCEIRO E PATRIMONIAL

Jorge Luiz de Melo Torres - Diretor de Núcleo

Revisão Jurídica

Seção de Assessoramento Jurídico

Gustavo de Melo Maranhão - Supervisor de Seção

EQUIPE DE ELABORAÇÃO

Rodrigo Galgani Lopes de Castro

Supervisor da Seção de Licitações e Contratos
Bacharel em direito, pós-graduado em Licitações e Contratos, servidor público investido no cargo de Gestor de Políticas Públicas desde 2011, pertencente ao quadro de cargos e carreiras da Secretaria de Estado de Administração – SEAD do Poder Executivo do Estado do Acre, cedido à Justiça Federal em Alagoas em janeiro de 2025.

Carlos Henrique Lima de Alcantara

Assistente da Seção de Licitações e Contratos
Técnico Judiciário- Área Administrativa do quadro próprio da Justiça Federal em Alagoas. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Alagoas, pós-graduado em Contabilidade Pública pela Universidade Gama Filho, pregoeiro e membro de comissões de licitações da JFAL desde 2013.

Jorge Luiz de Melo Torres

Diretor do Núcleo Financeiro e Patrimonial
Analista Judiciário- Área Administrativa do quadro próprio da Justiça Federal em Alagoas. Graduado em Administração de Empresas em 1994 pela UNIT, pós-graduado em Administração de Empresas Latu Sensu (UNIT), Gestão da Qualidade Total (CEFET-MG), Gestão de Marketing (UNIT) e Governança e Gestão Ágil na Justiça Federal (UFRN), Diretor do Núcleo Financeiro e Patrimonial da JFAL desde 2021

APRESENTAÇÃO

O novo regime jurídico instituído pela Lei 14.133/2021 trouxe uma modelagem voltada ao fortalecimento da fase de planejamento das contratações públicas ao incluir o planejamento como um dos princípios expressos, conforme disposição do art. 5º do referido diploma legal.

O documento de formalização da demanda é o primeiro instrumento (artefato) que integra e inicia o processo de contratação pública, sendo fundamental a adoção de medidas para sua padronização, com vistas ao melhor alcance dos objetivos traçados na lei de licitações e contratos administrativos.

O artigo 19 da Lei 14.133/2021 estabelece que os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizado e de outros documentos.

Com a finalidade de adequação aos mandamentos do novo regime jurídico de contratação, a Justiça Federal em Alagoas lança o seu primeiro manual da Coletânea JFALDescomplica, da Série Planejamento, um Guia Prático de Elaboração do Documento de Formalização da Demanda – DFD.

O presente manual é uma ferramenta de trabalho essencial para os servidores envolvidos no processo de planejamento das contratações públicas no âmbito da Justiça Federal em Alagoas, contendo o passo a passo descomplicado para que o servidor público tenha acesso aos meios e às condições necessárias para elaboração dos artefatos de planejamento.

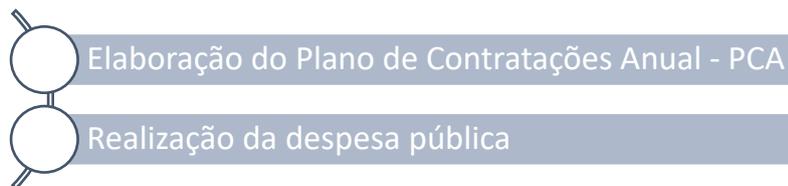
Maceió, 24 de março de 2025.
Equipe de Elaboração

1. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA - DFD

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é o instrumento que inicia o processo de despesa pública. Por meio deste documento, a área requisitante irá evidenciar e detalhar a necessidade de contratação, levando em consideração o Plano de Contratações Anual da Justiça Federal de Alagoas, com vistas à observância do princípio do planejamento previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.



Vale lembrar que existem duas espécies deste instrumento atuando como documento preliminar às seguintes situações:



2. O DFD COMO DOCUMENTO PRELIMINAR AO PCA

O art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021 estabelece que a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Em âmbito federal, o Plano de Contratações Anual é regulamentado pelo Decreto 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que conceitua o DFD (art. 2º, inciso IV) como sendo o documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação.

Referido normativo conceitua o PCA como sendo o documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração (art. 2º, inciso V).

Os requisitos para elaboração do DFD constam no art. 8º do r. regulamento, quais sejam:

- I. Justificativa da necessidade da contratação;
- II. Descrição sucinta do objeto;
- III. Quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
- IV. Estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado [...];
- V. Indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;
- VI. Grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;
- VII. Indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e
- VIII. Nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

3. O DFD COMO DOCUMENTO PRELIMINAR À REALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

Conforme mencionado inicialmente, o DFD é utilizado como ponto de partida inicial para a realização da despesa pública, sendo o primeiro documento do processo de contratação. Nesse sentido, o Enunciado 40 do II Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal:

***Enunciado 40** - O Documento de Formalização de Demanda (DFD) deve ser o primeiro documento para instrução do processo, tanto em licitações quanto em contratações diretas para aquisição de bens, prestação de serviços e realização de obras.*

A Nova Lei de Licitações aborda expressamente sobre o documento de formalização da demanda ao tratar sobre os documentos necessários para instrução do Processo de Contratação Direta, conforme disposição do art. 72:

***Art. 72.** O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:*

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

No âmbito do Conselho da Justiça Federal, nessa fase do processo a denominação utilizada é o Documento de Oficialização da Demanda, conforme PORTARIA CJF N. 232, DE 30 DE MAIO DE 2023, o qual assim o conceitua em seu art. 2º:

V – Documento de Oficialização da Demanda – DOD: inicia a contratação no respectivo exercício financeiro, correlacionando-a com o PCA vigente;

Em síntese, tais instrumentos (ou artefatos) possuem o mesmo objetivo, mas motivações totalmente distintas, no primeiro caso a administração visa planejar sua despesa conforme seu histórico de contratações e suas necessidades atuais previstas para o exercício seguinte. Já no segundo caso, a Administração pretende executar aquilo que

foi previamente planejado, efetivando-se o processo de contratação. As diretrizes, regras e requisitos para confecção do DFD devem ser objeto de regulamentação.

O art. 4º, do Conselho da Justiça Federal, por exemplo, em suas contratações utiliza como base de conteúdo mínimo, os seguintes:

Art. 4º O processo de contratação deverá ser instruído, inicialmente, com o DOD, a ser elaborado pelo setor demandante da contratação, contendo, no mínimo:

- I – justificativa da necessidade da contratação, considerando o Planejamento Estratégico do CJF;
- II – demonstração da previsão da contratação no PCA, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III – previsão da data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços;
- IV – indicação de servidoras ou servidores para compor a equipe que elaborará o estudo técnico preliminar, a análise de riscos, a pesquisa de preços e o termo de referência ou projeto básico;

Diante do exposto, os requisitos para elaboração do DFD preliminar ao PCA não só podem, como devem, ser observados quando da confecção do DFD preliminar aos procedimentos contratações públicas (macro), em atenção aos princípios da eficiência dos atos públicos, planejamento e padronização dos documentos.

Sendo assim, o Documento de Formalização (na fase de contratação) conterà, no âmbito desta Justiça Federal, os seguintes elementos:

1. Objeto (necessidade)
 - 1.1. Qualidade comum
2. Quantidade a ser contratada e Estimativa preliminar de valor
 - 2.1. Justificativa da quantidade
 - 2.2. Estimativa dos preços
3. Unidade requisitante

4. Justificativa da necessidade de contratação, considerando o planejamento estratégico

4.1. Justificativa da necessidade

4.2. Previsão no Plano de Contratações Anual

4.3. Alinhamento ao Planejamento Estratégico

5. Grau de prioridade

6. Data prevista para conclusão

4. DESCOMPLICANDO OS ELEMENTOS DO DFD

4.1. Objeto (Necessidade)

O primeiro elemento do DFD gerou e tem gerado bastante confusão nos servidores públicos, de uma forma geral, pois automaticamente, ao preencher este item, pensamos na definição do objeto constante no Termo de Referência, mas existe uma diferença razoável aqui, a depender das necessidades da Administração.

Isso porque considerando a modelagem de planejamento das contratações, em regra, nesse momento ainda não há uma solução pré-definida, mas uma necessidade. E é com base nessa necessidade, que o servidor ou a equipe de planejamento realizará os estudos preliminares acerca da melhor solução de mercado capaz de atender a demanda, os quais serão formalizados por meio de outro instrumento de planejamento, o Estudo Técnico Preliminar. É no Estudo Técnico Preliminar que será definida a solução adequada e mais vantajosa para satisfação das necessidades da Administração.

Então, quando da primeira “aquisição”, por exemplo, ao invés de descrever a necessidade como “aquisição de água mineral...”, a terminologia mais adequada, em tese, seria “fornecimento ou disponibilização de água mineral...”. Pois, na próxima etapa os responsáveis pelo planejamento e elaboração dos demais artefatos, realizarão os estudos necessários para fazer o levantamento das soluções existentes e verificar a solução mais adequada. Por exemplo, se será a “aquisição de água mineral envasada em

vasilhames de 20L” ou “aquisição de água mineral de 600mil” ou “locação de bebedouros industriais” ou “purificadores de água”.

É possível observar que para essa necessidade existem várias soluções possíveis, razão pela qual cada solução passará, na próxima etapa, por um estudo de viabilidade técnica e econômica (ETP) para fins de escolha da que se mostrar mais vantajosa.

Contudo, é importante ponderar que caso já se tenha um objeto, uma solução pré-definida é possível a indicação preliminar e provisória da solução. Exemplo disso é a própria aquisição de água mineral, por ser uma contratação rotineira, esse tipo contratação ou solução acaba se tornando usual. Nada impede, que a equipe de planejamento escolha uma outra solução que se torne mais vantajosa para administração quando da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, mesmo que o objeto indicado seja uma solução usual. Nos casos de inexigibilidade também é possível a indicação do objeto, da solução que se pretende contratar, em razão da própria natureza das situações que tornam a licitação inexigível.

Desse modo, o formato de definição da necessidade irá depender da situação fática e do problema a ser resolvido pela Administração.

4.2. A quantidade a ser contratada e a estimativa preliminar de valor

Para estimar a quantidade a ser contratada, deverá ser observado o Plano de Contratação Anual, e, ainda, a expectativa de consumo anual e a solução anteriormente contratada, como referência de consumo, conforme o histórico de contratações realizadas.

Em relação a estimativa preliminar de preços com vistas a obtenção dos valores estimados da despesa, poderão ser utilizados os registros históricos de contratação do seu órgão e/ou outros meios adequados para aferição de tais informações, inclusive as hipóteses previstas no art. 72 da Lei 14.133/2021, ainda que não seja obrigatório a observância das exigências do referido dispositivo, nesse momento.

QUADRO RESUMO

ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA COMPOR O DFD

DFD



1. Necessidade (Objeto)



1.1. Qualidade comum



2. Quantidade a ser contratada e estimativa preliminar de valor



2.1. Justificativa da quantidade estimada



2.2. Estimativa dos preços



3. Unidade requisitante



3.1. Área requisitante ou técnica



3.2. Responsáveis pelas áreas



4. Justificativa da necessidade de contratação



5. Grau de Prioridade da Contratação



6. Data prevista para conclusão

MODELO DE DFD GERAL

PROCESSO: XXXXXXXXXXXX
DEMANDANTE: XXXXXXXXXXXX
NECESSIDADE: XXXXXXXXXXXX
PRIORIDADE: NORMAL
DATA PREVISTA:

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA – DFD

PRELIMINAR À CONTRATAÇÃO

NOTA: É documento inicial do processo de despesa pública, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação, com base em seu Plano Anual de Contratação.

NOTA: O agente público deverá apresentar a necessidade de contratação e as justificativas para contratação, respeitados os requisitos estabelecidos em lei e em regulamento.

NOTA: Para confecção da presente minuta, adotou-se as disposições do Decreto Federal 10.947, de 25 de janeiro de 2022, como referência.

NOTA: Nos termos do art. 187 da Lei 14.133/2021, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União.

NOTA: Adotaremos a mesma nomenclatura trazida pela Lei 14.133/2021 para o presente instrumento - Documento de Formalização da Demanda (DFD).

MODELO GERAL DE MINUTA

NOTA: O presente modelo foi elaborado pelos servidores e especialistas vinculados à Seção de Licitações e Contratos e ao Núcleo de Finanças e Pagamento desta justiça Federal em Alagoas, com base no novo regime instituído pela Lei 14.133/2021, bem como levando em considerações instrumentos realizados por outros órgãos, ante a boa prática administrativa.

1. OBJETO

NOTA: *Descreva sua necessidade, de forma sucinta, clara e objetiva.*

NOTA: *Lembre-se que aqui, em regra, você ainda não possui uma solução, mas uma necessidade. Com base nessa necessidade, em momento posterior, o servidor ou a equipe de planejamento realizará os estudos preliminares acerca da melhor solução de mercado capaz de atender a demanda, os quais serão formalizados por meio do instrumento denominado Estudo Técnico Preliminar. É no Estudo Técnico Preliminar que será definida a solução adequada, se será feita aquisição ou locação de bens, por exemplo.*

NOTA: *Caso já se tenha uma solução pré-definida é possível a indicação preliminar e provisória da solução, a exemplo das contratações rotineiras e dos casos de inexigibilidade de licitação.*

NOTA: *O art. 20 da Lei 14.133/2021 veda a aquisição de artigos de luxo.*

1.1. Fornecimento/Aquisição de para atender as necessidades deste Órgão, conforme justificativa constante no item 2.

1.2. O objeto desta contratação é de qualidade comum, não se enquadrando como bem de luxo, em atenção ao disposto no art. 20 da Lei 14.133/2021 e conforme Decreto, de de de

2. QUANTIDADE A SER CONTRATADA E ESTIMATIVA PRELIMINAR DE VALOR

NOTA: *Quando couber, considerada a expectativa de consumo anual e a solução anteriormente utilizada para contratação em apreço (aquisição, locação, etc.).*

NOTA: *Atenção: Essa estimativa não se refere a justificativa do preço tratada no art. 72 da Lei 14.133/2021. A estimativa do DFD é simplificada e preliminar, enquanto do r. dispositivo se refere a justificativa do preço referente a escolha do fornecedor contratado, que precede a autorização da autoridade competente.*

NOTA: *Informe qual foram as suas fontes de pesquisas para obtenção dos valores estimados da despesa, podendo ser utilizados os registros históricos de contratação do seu órgão e/ou outros meios adequados para aferição de tais informações.*

NOTA: *A estimativa do ETP consiste na realização do levantamento de possíveis soluções de mercado e suas respectivas estimativas de valores.*

NOTA: *Os valores referenciais integrarão o Termo de Referência e deverão observar as disposições do art. 23 da Lei 14.133/2021.*

NOTA: Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa deverá ser observado os critérios de levantamento de mercado previsto no art. 23 da Lei 14.133/2021, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA	QNDE	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL
1					

2.1. Justificativa da quantidade estimada

Justifica-se a quantidade estimada com base _____.

NOTA: Informe qual foram as suas fontes de pesquisas para obtenção das quantidades necessárias estimadas para satisfação das necessidades da Administração, conforme os registros históricos de contratação do seu órgão ou outros meios adequados para aferição de tais informações.

Exemplo:

2.1.1. Para fins de quantificação do objeto, adotou-se como referência o histórico de despesas anteriores e consulta prévia de necessidade junto às unidades destinatárias dos serviços, conforme anexo.

2.2. Estimativa dos preços

O valor estimado foi estabelecido com base _____.

Exemplo:

2.2.1. Foram utilizados como referência de valores, o histórico de despesas anteriores, adotando-se os valores da última contratação, reajustados pelo IPCA/IBGE acumulado no período.

3. UNIDADE REQUISITANTE

NOTA: Insira o nome da unidade requisitante.

3.1. Área Requisitante ou Técnica:

3.2. Responsável pela Área:

a. Telefone para contato:

b. Celular Institucional:

c. E-mail Institucional:

4. JUSTIFICATIVAS DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

NOTA: Neste tópico o agente público apresentará a necessidade do órgão acerca da contratação, justificando os motivos que respaldam essa necessidade, com base no planejamento estratégico do órgão.

Inserir justificativa

4.2. PREVISÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

SIM []

NÃO []

EM CASO POSITIVO, INDICAR ANO E ITEM DO PCA

ANO:

ITEM:

4.3. ALINHAMENTO AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Macrodesafio:

Objetivo:

5. GRAU DE PRIORIDADE

NOTA: Indique o grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante.

[] Baixa

[] Média

[] Alta (Urgente)

5.1. Justificar quando o GRAU DE PRIORIDADE for diferente de BAIXA:

[...]

6. DATA PREVISTA PARA CONCLUSÃO DA CONTRATAÇÃO

NOTA: Indique a data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade.

6.1. A execução do objeto deverá iniciar/ocorrer a partir de __/__/__, pelos motivos a seguir expostos.

6.2. Estima-se que a aquisição/contratação deverá ser concluída/executada até __/__/__.

6.3. O contrato ___/___ que atualmente atende as demandas relativas ao objeto _____ terá sua vigência de _____ dias/meses, finalizando em ___/___/___.

Assinatura eletrônica

Nome do Responsável pela Área Requisitante ou Técnica

Nome da área requisitante

