

## ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 351/2026

### ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E MOTIVAÇÃO DA ESCOLHA ADMINISTRATIVA: O DEVER DE DEMONSTRAR A VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO À LUZ DO CICLO DE VIDA DO OBJETO

#### 1. INTRODUÇÃO

O planejamento deixou de ocupar posição meramente preparatória para assumir papel central no regime instituído pela Lei n. 14.133/2021. A nova legislação passou a exigir que a Administração demonstre, de forma objetiva e documentada, não apenas a necessidade da contratação, mas também as razões que justificam a escolha da solução pretendida em detrimento das demais alternativas disponíveis.

Essa mudança representa verdadeira transformação na lógica das contratações públicas. Se, no modelo anterior, era relativamente comum que o planejamento se limitasse à formalização de decisões previamente tomadas, a Nova Lei de Licitações passou a exigir que a definição da solução resulte de processo analítico estruturado, apto a evidenciar que a opção adotada é efetivamente a mais vantajosa para a Administração Pública.

O tema foi objeto de aprofundada análise pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 2450/2025 – Plenário<sup>1</sup>, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, proferido em representação relacionada à contratação de serviços contínuos de locação de veículos pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP). Embora o Tribunal não tenha identificado irregularidades suficientes para comprometer a validade do certame, reconheceu falhas relevantes no Estudo Técnico Preliminar, especialmente em razão da ausência de análise comparativa das alternativas disponíveis e da insuficiência da avaliação do ciclo de vida do objeto.

A decisão consolida importante orientação para gestores e equipes de planejamento: a motivação da contratação não se satisfaz com afirmações genéricas de economicidade, eficiência ou conveniência administrativa. A demonstração da vantajosidade exige análise comparativa, documentação das premissas adotadas e avaliação concreta dos impactos econômicos decorrentes da solução escolhida.

---

<sup>1</sup> Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2733174/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2733174/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0). Acesso em 09 de junho de 2026.



## 2. DESENVOLVIMENTO

O Estudo Técnico Preliminar ocupa posição estratégica na estrutura da Lei n. 14.133/2021. Não se trata de documento meramente formal nem de peça destinada apenas a justificar decisão previamente consolidada pela Administração. Sua finalidade consiste em identificar a necessidade administrativa, mapear alternativas de solução, avaliar riscos, estimar impactos e fornecer elementos técnicos capazes de sustentar, de forma racional e transparente, a contratação pretendida.

Essa diretriz decorre diretamente do art. 18 da Lei n. 14.133/2021, que atribui ao ETP a função de fundamentar tecnicamente a escolha administrativa. A lógica da norma é simples: antes de decidir, a Administração deve analisar; antes de contratar, deve comparar; antes de concluir, deve demonstrar.

Foi justamente essa premissa que orientou a análise realizada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 2450/2025 – Plenário.

Ao examinar a contratação de serviços de locação de veículos promovida pelo IFSP, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) constatou que o Estudo Técnico Preliminar limitou-se a afirmar que a locação representaria solução mais econômica e eficiente para a Administração, sem apresentar elementos concretos que permitissem verificar como essa conclusão havia sido alcançada. Conforme consignado na instrução técnica:

[...] o ETP limitou-se a afirmar, de modo genérico, que a locação reduziria custos e facilitaria a gestão, sem estudo comparativo estruturado que evidencie quais custos seriam reduzidos, por quais mecanismos e com que magnitude, tampouco exame objetivo das alternativas tecnológicas.

A observação é particularmente relevante porque evidencia um equívoco recorrente em muitos processos administrativos: a substituição da demonstração pela simples declaração.

Em inúmeras contratações, afirma-se que determinada solução é mais econômica, mais eficiente ou mais vantajosa. Entretanto, não são apresentados os elementos necessários para comprovar tais conclusões. O resultado é um planejamento que descreve decisões, mas não explica as razões que as fundamentam.

Ao acolher as conclusões da unidade técnica, o Ministro Jorge Oliveira reforçou exatamente essa preocupação.

Com efeito, o relator manifestou-se da seguinte forma:



12. [...] o ETP limitou-se a afirmar genericamente que a locação reduziria custos, sem apresentar estudo comparativo estruturado nem avaliação do custo do ciclo de vida ou das alternativas tecnológicas.

13. Tal omissão fere o art. 11, I, da Lei 14.133/2021, que preconiza que a licitação tem por objetivo “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto”.

A *ratio decidendi* do acórdão repousa precisamente nesse ponto: a vantajosidade não pode ser presumida nem declarada de forma abstrata. Ela precisa ser demonstrada.

A escolha administrativa somente pode ser considerada motivada quando a documentação do planejamento permite compreender quais alternativas foram analisadas, quais critérios foram utilizados para comparação e quais razões conduziram à seleção da solução final.

Essa exigência torna-se ainda mais relevante diante da incorporação, pela Lei n. 14.133/2021, da noção de ciclo de vida do objeto.

O art. 11, inciso I, estabelece que a licitação deve buscar a proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive sob a perspectiva do ciclo de vida do objeto. A previsão legal afasta a lógica reducionista segundo a qual a vantajosidade seria aferida exclusivamente pelo menor preço inicial da contratação.

Na realidade, a análise deve alcançar todos os custos e benefícios que acompanharão a utilização do objeto ao longo de sua existência útil.

No caso examinado pelo Tribunal, a contratação envolvia locação de veículos. Em tal contexto, não bastava afirmar que a locação seria mais econômica do que a aquisição. Era necessário demonstrar essa conclusão por meio de análise comparativa estruturada, contemplando elementos como depreciação dos veículos, despesas de manutenção, seguros, disponibilidade operacional, substituição de frota, custos administrativos de gestão e demais impactos econômicos associados a cada alternativa.

Da mesma forma, a decisão destacou que sequer houve avaliação comparativa entre alternativas tecnológicas disponíveis, especialmente veículos híbridos e veículos movidos exclusivamente a combustão. A ausência dessa análise impediu a demonstração objetiva da vantajosidade da solução adotada.

A relevância dessa diretriz ultrapassa o caso concreto. O acórdão evidencia que a análise do ciclo de vida não constitui formalidade documental nem requisito burocrático do planejamento. Trata-se de instrumento destinado a assegurar racionalidade à tomada de decisão administrativa.



Em muitos casos, soluções aparentemente mais econômicas no momento da contratação revelam-se significativamente mais onerosas durante sua utilização. Da mesma forma, alternativas que demandam maior investimento inicial podem proporcionar economia operacional, redução de despesas futuras e maior eficiência ao longo do tempo.

É precisamente para identificar essas diferenças que a legislação passou a exigir avaliação do ciclo de vida do objeto.

Outro aspecto igualmente relevante enfrentado pela decisão refere-se à necessidade de documentação das premissas utilizadas pela Administração.

Além da ausência de análise comparativa, a unidade técnica constatou que o ETP não continha memórias de cálculo nem documentos capazes de demonstrar a metodologia utilizada para definição dos quantitativos pretendidos. O Tribunal registrou que o estudo não apresentava as estimativas de demanda acompanhadas dos respectivos documentos de suporte, circunstância que comprometia a rastreabilidade e a transparência do planejamento.

Esse entendimento reforça importante diretriz preventiva: toda decisão relevante da fase preparatória deve ser acompanhada dos elementos que permitam sua verificação posterior.

A motivação administrativa não se esgota na apresentação da conclusão. Ela exige a exposição das premissas, dos dados utilizados, das memórias de cálculo, das comparações realizadas e dos fundamentos técnicos que sustentam a decisão adotada.

Em síntese, o que o Acórdão n. 2450/2025 – Plenário demonstra é que o Estudo Técnico Preliminar não pode ser utilizado para justificar uma solução previamente escolhida. Sua função é exatamente a inversa: permitir que a escolha da solução decorra da análise técnica das alternativas disponíveis, devidamente documentada e demonstrável.

### **3. CONCLUSÃO**

À luz do Acórdão n. 2450/2025 – Plenário do Tribunal de Contas da União, impõe-se reconhecer que a demonstração da vantajosidade da contratação constitui um dos pilares do planejamento previsto na Lei n. 14.133/2021.

O Estudo Técnico Preliminar não pode limitar-se a registrar conclusões genéricas acerca da eficiência ou da economicidade da solução pretendida. Cabe à Administração demonstrar, de forma objetiva, documentada e verificável, que as alternativas disponíveis foram efetivamente analisadas e que a opção escolhida representa a solução mais vantajosa para o atendimento da necessidade administrativa.

Nesse contexto, recomenda-se que a Administração:



1. promova avaliação efetiva das alternativas disponíveis antes da definição da solução a ser contratada;
2. documente as premissas, memórias de cálculo e documentos de suporte utilizados no planejamento;
3. realize análise do ciclo de vida do objeto sempre que necessária à demonstração da vantajosidade da contratação;
4. registre os critérios técnicos e econômicos utilizados para comparação das alternativas;
5. evite justificativas genéricas baseadas apenas em alegações abstratas de economicidade ou eficiência;
6. assegure que o Estudo Técnico Preliminar funcione como instrumento de tomada de decisão e não como simples formalização de escolhas previamente definidas.

Impõe-se, portanto, à Administração Pública compreender que a motivação da contratação não se resume à justificativa da solução escolhida. Ela exige a demonstração de que outras alternativas foram efetivamente consideradas, de que seus custos e benefícios foram avaliados e de que a decisão administrativa foi construída a partir de critérios técnicos capazes de evidenciar, de forma transparente e verificável, a efetiva vantajosidade da contratação.

Adamantina/SP, 9 de junho de 2026.

**Rafael Antonio Shimada**

Consultor Responsável pela Elaboração

**José Carlos Pacheco de Almeida**

Diretor Jurídico Responsável pela Revisão e Aprovação

