

O Levantamento de Mercado como Instrumento Estratégico no Planejamento das Contratações Públicas

Autora: Jessica Kelly de Sousa Carvalho¹

Resumo

Este artigo discute o levantamento de mercado como um instrumento estratégico essencial para o planejamento eficaz das contratações públicas, mesmo não sendo elemento obrigatório segundo a Lei nº 14.133/2021. A prática complementa o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a pesquisa de preços, ampliando a análise das condições de fornecimento e oferecendo informações que vão além da simples estimativa de custos. O planejamento adequado das contratações é determinante para a boa gestão dos recursos públicos, assegurando a eficiência, a economicidade e a transparência no processo licitatório. O levantamento de mercado, ao investigar e identificar potenciais fornecedores, inovações tecnológicas, práticas sustentáveis e riscos associados, fornece à Administração Pública subsídios fundamentais para tomadas de decisão mais assertivas e contratações vantajosas.

Palavras-chave: Levantamento de mercado; Planejamento de contratações públicas; Licitações; Lei nº 14.133/2021; Gestão pública.

Introdução

O levantamento de mercado, embora não seja formalmente um elemento obrigatório do Estudo Técnico Preliminar (ETP) conforme a Lei nº 14.133/2021, vem se mostrando uma prática indispensável no planejamento das contratações públicas, especialmente com a aplicação prática do novo regime jurídico. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), essa prática tem o potencial de mitigar riscos associados à

¹ Advogada, atualmente Diretora de Planejamento de Compras Públicas da Central de Compras do Estado do Piauí. Especialista em Licitações e Contratos pela Lei 14.133/2021. Professora com Licenciatura em Filosofia e Mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Piauí. Membro da Comissão de Estudos em Licitações e Contratos da OAB/PI. Foi Professora da Pós Graduação em Licitações e Contratos da ESAPI, Palestrante e autora de artigos, E-mail: jkellyadvogada@gmail.com.

contratação e garantir especificações técnicas mais realistas, alinhadas às necessidades da Administração Pública (TCU, 2021). Assim, mesmo sem imposição legal expressa, o levantamento de mercado tem assumido um papel central no processo licitatório, destacando-se pela sua capacidade de evitar contratações inadequadas ou economicamente desvantajosas.

A Lei nº 14.133/2021 trouxe inovações relevantes no âmbito das contratações públicas, destacando a importância do planejamento como um princípio expresso, conforme disposto no **Art. 11**. Esse princípio reforça a necessidade de que as aquisições sejam previamente estruturadas de forma a garantir maior eficiência e segurança no uso dos recursos públicos. O **Art. 18** da referida lei estabelece a obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP) para contratações de maior complexidade, além de prever etapas fundamentais como a pesquisa de preços e a análise de riscos (BRASIL, 2021). Diferentemente de uma formalidade burocrática, o planejamento assume o papel de uma ferramenta estratégica, assegurando que as decisões administrativas sejam embasadas em critérios técnicos e alinhadas ao interesse público.

Nesse contexto, o levantamento de mercado complementa diretamente o ETP, ao fornecer uma base informativa mais robusta e diversificada. Essa prática amplia o escopo de informações essenciais para a definição adequada do objeto da contratação, permitindo a elaboração de especificações técnicas realistas e estratégias de aquisição mais eficazes. Ao identificar potenciais fornecedores, avaliar soluções tecnológicas e antecipar riscos de fornecimento, o levantamento de mercado fortalece o planejamento como um eixo central das contratações, promovendo decisões mais assertivas e contratações públicas vantajosas.

O planejamento das contratações, como previsto pela nova lei, exige que a Administração Pública realize uma análise integrada que contemple a viabilidade técnica e econômica da contratação, os riscos associados e a identificação das soluções mais vantajosas disponíveis no mercado (ALMEIDA PRADO, 2022). Embora o ETP tenha como elemento obrigatório a pesquisa de preços, o levantamento de mercado se diferencia por seu escopo mais amplo, abrangendo aspectos técnicos e operacionais, como a avaliação das condições de oferta e a identificação de fornecedores qualificados.

Com a aplicação prática da Lei nº 14.133/2021, o levantamento de mercado tem demonstrado ser uma ferramenta fundamental para mitigar problemas comuns nas

licitações, como a falta de competitividade e a definição inadequada das especificações técnicas (TCE-AL, 2022). Por meio da análise prévia das condições de mercado, é possível identificar riscos, antecipar desafios e ampliar a competitividade dos certames, evitando especificações restritivas ou genéricas que possam comprometer o resultado da contratação.

Portanto, embora o levantamento de mercado não seja elemento obrigatório pela Lei nº 14.133/2021, sua adoção sistemática se apresenta como uma boa prática recomendada, capaz de complementar o ETP e fornecer subsídios essenciais para o sucesso das contratações públicas. Este artigo tem como objetivo explorar o papel estratégico dessa prática e demonstrar como sua aplicação pode contribuir para a eficiência, a economicidade e a mitigação de riscos nas licitações públicas.

2. Conceitos e Diretrizes do Levantamento de Mercado

O levantamento de mercado é definido como uma prática estratégica no processo de planejamento das contratações públicas, envolvendo a coleta, análise e interpretação de dados sobre a oferta de bens, serviços ou obras disponíveis. Essa prática tem como finalidade assegurar que a Administração Pública conheça as alternativas tecnológicas, a capacidade dos fornecedores e as tendências de mercado antes de tomar decisões sobre a contratação (TCU, 2021). A **Instrução Normativa SEGES nº 58/2022** estabelece diretrizes detalhadas para a realização do levantamento de mercado, ressaltando seu papel como parte integrante do Estudo Técnico Preliminar (ETP), embora sua obrigatoriedade dependa da complexidade da contratação.

De acordo com a IN 58/2022, o levantamento de mercado deve abranger uma análise das alternativas viáveis e uma justificativa técnica e econômica que sustente a escolha da solução mais vantajosa para a Administração Pública (BRASIL, 2022). Para isso, a instrução sugere diferentes abordagens, incluindo a análise de contratações similares realizadas por outros órgãos públicos ou até mesmo por entidades privadas, tanto no contexto nacional quanto internacional. Esse aspecto confere ao levantamento de mercado um caráter investigativo, permitindo que a Administração identifique práticas e soluções inovadoras que podem ser incorporadas às suas especificações técnicas, conforme as necessidades institucionais.

Outro ponto relevante destacado pela IN 58/2022 é a realização de audiências públicas, consultas ao mercado e chamamentos públicos, preferencialmente em ambiente digital,

para ampliar a coleta de informações relevantes. Essas atividades, segundo Almeida Prado (2022), são essenciais para obter contribuições externas que enriquecem o processo decisório, promovendo maior aderência às soluções de mercado. A instrução também recomenda a avaliação de modalidades alternativas de aquisição, como locação, leasing ou parcerias, o que permite à Administração explorar possibilidades que vão além da compra tradicional, analisando os custos e benefícios de cada uma dessas modalidades.

O levantamento de mercado também desempenha um papel importante na promoção da competitividade e na mitigação de riscos no processo licitatório. Caso a análise identifique uma quantidade restrita de fornecedores, a IN 58/2022 sugere a revisão dos critérios que limitam a participação, promovendo ajustes nas especificações técnicas sempre que possível, a fim de ampliar a concorrência e evitar restrições indevidas. Dessa forma, o levantamento de mercado se torna uma ferramenta não apenas para a definição de soluções mais vantajosas, mas também para garantir a eficiência e a transparência das contratações públicas, alinhando-as aos princípios da economicidade e sustentabilidade (TCE-AL, 2022). Quando realizado de forma sistemática, ele complementa o ETP e otimiza os resultados da contratação, contribuindo para a excelência na gestão pública.

3. Diferença entre Levantamento de Mercado e Pesquisa de Preços

O levantamento de mercado e a pesquisa de preços são dois instrumentos essenciais no planejamento das contratações públicas, mas com escopos e finalidades distintas. A pesquisa de preços, prevista como obrigatória no **Art. 23 da Lei nº 14.133/2021**, é regulada pela **Instrução Normativa SEGES nº 65/2021** e tem como objetivo determinar o valor de referência da licitação (BRASIL, 2021). Sua principal finalidade é estabelecer um orçamento estimativo que garanta a regularidade do processo e previna situações de sobrepreço ou subestimativa de custos. Por outro lado, o levantamento de mercado adota uma abordagem mais ampla e estratégica, buscando informações não apenas sobre valores, mas também sobre a capacidade dos fornecedores, alternativas tecnológicas e riscos de fornecimento (TCU, 2021).

A principal diferença entre essas duas práticas está na natureza das informações coletadas. A pesquisa de preços tem um foco estritamente financeiro, pois seu objetivo é reunir dados de preços praticados no mercado para compor o orçamento estimativo da contratação. Já o levantamento de mercado visa compreender as condições do mercado fornecedor de forma mais ampla, analisando aspectos técnicos, operacionais e de

sustentabilidade. Enquanto a pesquisa de preços estabelece o custo estimado da contratação, o levantamento de mercado oferece subsídios para a definição das especificações técnicas e para a escolha da solução mais vantajosa para a Administração Pública (TCE-AL, 2022).

Outra diferença significativa está nas metodologias aplicadas em cada prática. A pesquisa de preços, conforme a **IN 65/2021**, pode ser realizada por meio de cotações diretas com fornecedores, consulta a bases de preços públicas e análise de contratos anteriores (BRASIL, 2021). Por outro lado, o levantamento de mercado utiliza metodologias mais abrangentes, como visitas técnicas, benchmarking com outras entidades públicas, audiências públicas e consultas ao mercado internacional, conforme orientações da **IN SEGES nº 58/2022** (BRASIL, 2022). Essa abordagem ampla permite à Administração Pública não apenas estimar custos, mas também avaliar riscos e oportunidades que possam influenciar o sucesso da contratação.

Além disso, o levantamento de mercado desempenha um papel importante na mitigação de riscos, pois permite à Administração identificar previamente possíveis gargalos de fornecimento, como a concentração de fornecedores ou a insuficiência de soluções no mercado. A pesquisa de preços, por sua vez, não se destina a essa análise qualitativa, mas sim à obtenção de dados financeiros. Por isso, a integração das duas práticas é fundamental para garantir contratações públicas eficientes e vantajosas. O levantamento de mercado complementa a pesquisa de preços ao fornecer informações estratégicas que podem orientar a escolha das condições contratuais e a elaboração de editais que promovam maior competitividade (TCU, 2021).

Em suma, enquanto a pesquisa de preços é indispensável para assegurar a conformidade legal e orçamentária da contratação, o levantamento de mercado fornece uma base de dados mais abrangente e estratégica. Utilizados de forma conjunta, esses instrumentos fortalecem o planejamento das contratações públicas, contribuindo para a obtenção de soluções alinhadas ao interesse público, à economicidade e à eficiência.

4. O Levantamento de Mercado como Boa Prática e Seus Benefícios no Planejamento das Contratações

O levantamento de mercado é amplamente reconhecido como uma boa prática no planejamento das contratações públicas, especialmente sob a vigência da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e da

pesquisa de preços. Embora não seja formalmente exigido como parte obrigatória do ETP, o levantamento de mercado tem se consolidado como um instrumento estratégico capaz de fornecer uma base informativa sólida e ampliar as chances de sucesso nas licitações. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), “a realização de um levantamento de mercado bem estruturado proporciona à Administração Pública informações detalhadas sobre a oferta, promovendo contratações mais seguras e vantajosas” (TCU, 2021).

Um dos principais benefícios dessa prática está na definição de especificações técnicas mais realistas, o que evita a inclusão de requisitos restritivos ou excessivos que possam limitar a competitividade. Ao analisar as condições de mercado, a Administração Pública pode ajustar suas exigências e permitir a participação de um número maior de fornecedores qualificados, ampliando a concorrência. Conforme orienta a Instrução Normativa SEGES nº 58/2022, o levantamento de mercado pode incluir visitas técnicas, consultas ao mercado e benchmarking com outras entidades públicas ou privadas, o que possibilita a escolha de soluções tecnológicas inovadoras e sustentáveis (BRASIL, 2022). Dessa forma, essa prática não só promove a competitividade, mas também viabiliza contratações de maior qualidade.

Além disso, o levantamento de mercado desempenha um papel essencial na mitigação de riscos. Ao identificar previamente possíveis gargalos, como a ausência de fornecedores qualificados ou a concentração excessiva de mercado, a Administração pode adotar medidas preventivas e corretivas antes da publicação do edital. De acordo com o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL), a antecipação desses riscos permite que os gestores públicos ajustem suas estratégias e garantam uma execução contratual bem-sucedida (TCE-AL, 2022). Essa abordagem proativa contribui para a eficiência do processo licitatório, minimizando problemas como atrasos na entrega, aumentos de custos e inadimplência contratual.

Outro benefício relevante do levantamento de mercado está na promoção de práticas sustentáveis. Ao incluir critérios ambientais e sociais na análise de mercado, a Administração pode selecionar fornecedores e soluções que estejam alinhados às políticas públicas de sustentabilidade. Conforme destaca Almeida Prado (2022), a prática permite a incorporação de tecnologias limpas, modelos de economia circular e práticas que garantam menor impacto ambiental. Isso torna o levantamento de mercado uma ferramenta fundamental para promover o equilíbrio entre os resultados econômicos e os objetivos sociais e ambientais das contratações públicas.

Uma análise de mercado bem estruturada é essencial para garantir contratações públicas mais eficientes, permitindo à Administração Pública avaliar a qualidade dos bens e serviços ofertados, identificar fornecedores confiáveis e mitigar riscos que possam comprometer o atendimento das demandas. Como destacado por Camelo, Nóbrega e Torres (2022), **“conhecer o mercado permite uma avaliação precisa da qualidade dos bens ou serviços ofertados, identificando fornecedores com boa reputação e evitando aqueles que poderiam comprometer a qualidade do atendimento da demanda. A inovação também é um aspecto crucial que pode ser revelado através da compreensão do mercado, permitindo a incorporação de soluções mais eficientes ou eficazes no desenho do leilão”**. Além disso, a realização de um levantamento de mercado adequado contribui para a definição precisa dos requisitos técnicos, evitando tanto sobre-especificações que possam restringir a concorrência quanto sub-especificações que resultem em aquisições inadequadas.

Portanto, mesmo não sendo um requisito obrigatório, o levantamento de mercado se apresenta como uma prática recomendada e indispensável para contratações de maior complexidade. Ele não apenas complementa a pesquisa de preços ao oferecer uma análise detalhada do ambiente de fornecimento, mas também promove a obtenção de soluções vantajosas, competitivas e sustentáveis. A adoção sistemática dessa prática proporciona previsibilidade, eficiência e transparência, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e alinhada ao interesse público.

Conclusão

O levantamento de mercado se consolidou como uma prática estratégica e essencial no planejamento das contratações públicas, mesmo não sendo formalmente obrigatório pela Lei nº 14.133/2021. Sua capacidade de fornecer informações detalhadas sobre as condições de mercado, as tecnologias disponíveis e os potenciais riscos faz dele um instrumento indispensável para a tomada de decisões embasadas. Ao complementar o Estudo Técnico Preliminar e a pesquisa de preços, o levantamento de mercado contribui diretamente para a eficiência, a economicidade e a transparência nas licitações, garantindo resultados vantajosos para a Administração Pública.

A importância dessa prática é evidenciada em diversos aspectos do processo licitatório. Por meio dela, é possível definir especificações técnicas adequadas, ampliar a competitividade entre fornecedores, mitigar riscos e incorporar critérios de

sustentabilidade. Isso assegura que os processos de contratação sejam conduzidos de forma a evitar falhas e atrasos, promovendo contratações mais bem planejadas e alinhadas às necessidades reais da Administração. A integração dessa prática ao planejamento não apenas potencializa a qualidade das contratações, mas também reforça o compromisso da Administração com o uso responsável e eficiente dos recursos públicos.

Portanto, a adoção sistemática do levantamento de mercado deve ser considerada uma boa prática administrativa, especialmente em contratações de maior complexidade. Ao permitir a antecipação de desafios e a elaboração de estratégias mais eficazes, essa prática fortalece a capacidade do setor público de alcançar soluções inovadoras, sustentáveis e vantajosas. Assim, recomenda-se que os gestores públicos incorporem o levantamento de mercado como parte integrante de seus processos de planejamento, garantindo contratações que atendam ao interesse público e maximizem os benefícios para a sociedade.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA PRADO Advogados. *Estudo técnico preliminar e levantamento de mercado nas contratações públicas*. Disponível em: <https://www.almeidaprado.com.br>. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. *Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022*. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. *Instrução Normativa SEGES nº 65, de 7 de julho de 2021*. Dispõe sobre diretrizes gerais para a realização de pesquisa de preços para contratações públicas. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos.

CAMELO, B.; NÓBREGA, M.; TORRES, R. C. L. *Contratação pública e a necessidade de conhecer o mercado: o estudo técnico preliminar (ETP) e o termo de referência/edital*. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS (TCE-AL). *O planejamento das contratações públicas: uma visão prática*. Maceió, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Boas práticas no levantamento de mercado e planejamento de contratações*. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 2 fev. 2025.