

O Valor da Padronização: A influência do Catálogo de Materiais e Serviços na Pesquisa de Preços em uma Instituição de Ensino Federal.

Autores: Mayara Dione Rocha Mariano
Sandro Luís Freire de Castro Silva

Resumo: O estudo parte do reconhecimento de que a etapa de pesquisa de preços é pilar essencial na formação do valor de referência nas licitações públicas e que sua qualidade depende, em grande medida, das informações contidas no Catálogo de Materiais e Serviços do Governo Federal. Com foco na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), a pesquisa teve como objetivo analisar como as características e limitações do catálogo influenciam a precisão dos valores estimados, identificando desafios e oportunidades de aprimoramento. Adotou-se abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, apoiada em dados secundários dos sistemas SIASG, PNCP, Catálogo de Compras e Painel de Preços. Os resultados indicam que a padronização dos códigos CATMAT/CATSER favorece a eficiência, a comparabilidade e a governança das compras, ampliando a transparência e a economicidade. Contudo, descrevem-se fragilidades recorrentes, como desatualização dos itens, divergências de unidades de fornecimento e riscos decorrentes de requisitos ambientais não padronizados. Conclui-se que a plena efetividade do catálogo depende do uso crítico pelos agentes públicos e de sua integração a práticas inovadoras e sustentáveis, reforçando a governança e a segurança jurídica. A pesquisa contribui para o debate acadêmico sobre a governança das contratações e para a melhoria prática dos mecanismos de pesquisa de preços.

Palavras-Chave: Catálogo de Materiais e Serviços; Pesquisa de Preços; Governança Pública.

1. Introdução

A busca por melhorar a qualidade dos serviços públicos, simplificando processos, adotando padrões de qualidade e avaliando regularmente os serviços oferecidos pela eficiência, é refletida na digitalização de processos, adoção de tecnologias da informação e comunicação e práticas eficazes de governança. (Santos, Figueiredo, e Gomes, 2023). Dessa forma, os sistemas de compras públicas são instrumentos fundamentais para a execução das políticas governamentais, para adequada alocação de recursos e concretização da função administrativa. Contudo, ainda existem algumas fragilidades na fase de planejamento das compras identificadas pela literatura, como a desatualização dos catálogos e a falta de alinhamento entre as unidades demandantes, que estimulam uma reflexão crítica sobre o valor das informações utilizadas na realização da pesquisa de preços, sobretudo porque essa etapa representa o pilar da formação do preço de referência para licitações. (Pereira, 2022)

A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), como autarquia federal de regime especial, alinha-se ao modelo regulatório de compras nacional, em consonância com a necessidade de planejamento eficiente e observância das normas vigentes para a manutenção de sua estrutura administrativa, acadêmica e de serviços essenciais. O perfil de compras da UFRRJ utiliza as ferramentas eletrônicas disponibilizadas pelo Governo Federal. Em especial, o Catálogo de Compras que atua como filtro inicial da pesquisa de preços, orientando a busca e condicionando os valores que serão encontrados. Ferramenta criada para garantir padronização e rastreabilidade, no entanto, apresenta tanto descrições excessivamente genéricas, que reúnem produtos distintos sob um mesmo código, quanto descrições demasiadamente específicas, que fragmentam as categorias de forma exagerada. Ambas as situações geram dispersão nos preços registrados e induzem a estimativas que podem não refletir fielmente a realidade do mercado.

O procedimento de pesquisa de preços depende, em grande medida, da qualidade da informação registrada nos sistemas oficiais, e qualquer inconsistência, redundância ou ambiguidade nos códigos do catálogo pode comprometer a eficiência da contratação pública. Ao mesmo tempo, as mudanças tecnológicas e de governança em curso no setor público trazem oportunidades para aperfeiçoar esses processos, especialmente pela integração de dados e pelo fortalecimento da transparência. dessa forma, a questão que orienta essa pesquisa é: Como as informações do catálogo de compras influenciam a precisão dos valores estimados obtidos pela pesquisa de preços?

São escassas as produções acadêmicas sobre a integração da pesquisa de preços com o catálogo de compras, que investiguem o uso concreto dessa ferramenta no cotidiano das instituições federais de ensino, considerando seus limites operacionais, impactos na tomada de decisão e efeitos sobre a gestão do gasto público. A literatura, em geral, tende a discutir o sistemas de forma isolada, sem abordar de maneira integrada sua contribuição para a contextos específicos, como o das universidades federais.

Diante desse cenário, este estudo tem como propósito analisar, sob a perspectiva bibliográfica, como as características e limitações do Catálogo de Compras impactam a pesquisa de preços realizadas no âmbito da UFRRJ. Busca-se compreender de que forma tais especificações afetam a formação do valor de referência, identificando desafios recorrentes e,

ao mesmo tempo, mapeando oportunidades de aprimoramento que possam contribuir para a maior eficiência, transparência e economicidade das contratações públicas.

Este estudo, pretende contribuir na ampliação do debate sobre a governança das contratações públicas, destacando a influência dos instrumentos de padronização de itens na qualidade da informação e, conseqüentemente, na eficiência do gasto público. Ao oferecer reflexões críticas baseadas em literatura especializada, busca-se contribuir para a compreensão acadêmica e para o aprimoramento prático dos mecanismos de pesquisa de preços no âmbito da administração pública.

2. Fundamentação teórica

2.1. Compras Públicas

Na Administração Pública, a aquisição de bens e serviços é em um ato de manutenção, desenvolvimento e sobrevivência de suas organizações. Diferente do que ocorre na iniciativa privada, a Administração Pública se submete a uma série de procedimentos legais que tornam o seu processo de compras mais complexo “exerce atividade multifária e complexa, e sempre com os olhos voltados para fim de interesse público” assim, “para alcançá-lo, precisa valer-se de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão por que é obrigada a firmar contratos para realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, entre outros” (Carvalho Filho, 2014, p. 236).

As compras públicas são uma realidade jurídica inserida na ideia de processo, pois é por meio dele que ela é estruturada, desenvolvida, aperfeiçoada e atinge o seu fim”. Trata-se de um conjunto de atos encadeados que impõem obrigações tanto à Administração quanto aos contratados. Sua fase preparatória condiciona todas as demais fases e etapas do processo e determina ou não o sucesso da contratação ao reportar-se aos atos preparatórios e a realização do planejamento da contratação, determinando as condições do ato convocatório antes de trazê-las a conhecimento público (Silva, 2022).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 inseriu como princípio, o processo licitatório como forma de contratação, bem como garantindo a observância dos preceitos legais. Desse modo, a licitação refere-se a procedimentos administrativos que estão ligados a aquisição de bens e serviços públicos, que busca garantir a proposta mais vantajosa, assegurar a isonomia entre os licitantes, além de fomentar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Esses objetivos são destacados como pilares fundamentais para que as contratações públicas sejam realizadas com responsabilidade e em benefício da coletividade. (Brasil, 2021b)

No aspecto operacional, a principal ferramenta federal de compras governamentais é o Compras.gov.br, atualmente é apresentado numa estrutura independente do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e, traz uma melhor interação do agente público com o sistema, apresentando um layout redesenhado, simplificado, e automatizado. A implementação desse sistema, marca uma nova fase de digitalização e integração dos processos ao tornar-os obrigatoriamente eletrônicos, garante maior transparência e amplia o acesso da sociedade às informações em tempo real (Bezerra, 2022).

As compras públicas, portanto, não se restringem a processos burocráticos. Elas são instrumentos importantes para materializar políticas públicas e promover o desenvolvimento

econômico e social. Garcia (2011) aponta que as aquisições governamentais impactam diretamente áreas como economia, meio ambiente, inovação tecnológica e arrecadação tributária. A nova lei também enfatiza o desenvolvimento nacional sustentável como eixo central das contratações, reafirmando a função estratégica das compras públicas no fomento à inovação, ao desenvolvimento local e à promoção de políticas públicas inclusivas.

Quadro 1 - Principais normas infraconstitucionais referentes ao estudo.

Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021	Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral
Portaria MGI nº 2.162, de 5 de abril de 2024	Dispõe sobre medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços.
Portaria seges/me nº 8.678, de 19 de julho de 2021	Trata da Governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública Federal Direta ,autárquica e fundacional
Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021	Trata dos princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e aumento da eficiência pública.

Fonte: Elaboração própria a partir de Portal de Compras do Governo Federal (2025).

2.2. A pesquisa de Preços e a Formação do Valor de Referência

A pesquisa de preços se trata de um procedimento de aferição do valor de referência de bens e serviços em conformidade com os preços praticados no mercado. Segundo Brasil (2021c), as principais finalidades da pesquisa de preços são estimar o custo do objeto para fins de análise quanto à existência de recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação e servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas quando da aceitação das propostas. Trata-se, portanto, de um ato integrante da fase interna do procedimento licitatório e intrínseco à busca da proposta mais vantajosa, sem o qual não poderão ser efetivadas as contratações públicas (TCU, 2010).

O Preço Estimado é definido através do resultado de uma pesquisa de preços prévia realizada pelo órgão licitante, e deve conter as características detalhadas do objeto, para que os resultados possam refletir de forma ampla a realidade econômica de mercado. (Brasil, 2021c) A correta estimativa de preços no processo licitatório é pilar essencial para garantir eficiência, economicidade e legalidade nas contratações públicas. O Caderno de Logística – Pesquisa de Preços, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, consolida as melhores práticas e orientações normativas sobre o tema, reafirmando a necessidade de priorizar fontes oficiais e dados confiáveis

A determinação do valor estimado da contratação deve, preferencialmente, utilizar parâmetros oriundos de sistemas oficiais de governo e de contratações públicas similares. Essa

diretriz busca evitar distorções que podem ocorrer quando a pesquisa se limita a cotações obtidas diretamente com fornecedores, prática que, se isolada, tende a inflacionar os valores estimados, como já advertiu o Tribunal de Contas da União (Acórdão 1875/2021-Plenário).

De acordo com a IN nº 65, de 2021, a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de cinco parâmetros:

Figura 1- Parâmetros para a pesquisa de Preços



Fonte: Caderno de Logística – Pesquisa de Preços (2024)

Entre as ferramentas de destaque está o sistema *Compras.gov.br*, que integra o módulo *Pesquisa de Preços*, permitindo consultas ágeis e consistentes sobre preços praticados na Administração Pública nos últimos doze meses. A ferramenta oferece funcionalidades que vão desde a apuração da mediana e da média dos preços até relatórios completos que embasam a instrução processual. É responsabilidade do gestor público realizar uma análise crítica dos dados coletados, a fim de filtrar inconsistências e compor uma "cesta de preços" condizente com a realidade do mercado.

Além dos sistemas governamentais, as contratações similares concluídas ou em execução no último ano também constituem fonte prioritária de pesquisa. Documentos comprobatórios dessas contratações são aceitos como parâmetro válido, desde que respeitados os prazos estabelecidos e, quando necessário, atualizados com índices oficiais, como IPCA- – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, IGP-M - Índice Geral de Preços – Mercado ou VCMH- Valor de Custo Médico-Hospitalar.

Outras fontes complementares incluem a mídia especializada, tabelas de referência e sítios eletrônicos reconhecidos, como a Tabela Fipe e os portais de e-commerce de grande alcance. Nesse caso, a coleta deve respeitar critérios rigorosos, como a atualização recente (até seis meses da data do edital) e a formalização da pesquisa com data e hora de acesso.

Já a pesquisa direta com fornecedores é medida de última instância e deve ser realizada formalmente junto a pelo menos três proponentes, com prazo adequado para resposta e documentação completa, incluindo CPF/CNPJ e condições comerciais da proposta. A Lei nº

14.133/2021 reforça que a escolha dos fornecedores consultados precisa ser justificada, assegurando transparência e afastando riscos de direcionamento. (Brasil, 2021b)

Outro avanço previsto na IN nº 65/2021 é a possibilidade de utilização da Base Nacional de Notas Fiscais Eletrônicas como fonte de pesquisa, o que, uma vez regulamentado, amplia mais a robustez dos dados disponíveis para estimativas de preços.

Em síntese, a pesquisa de preços no setor público deve se apoiar numa hierarquia de fontes que privilegia dados oficiais e práticas comparativas transparentes. A atuação crítica e diligente do gestor é indispensável para garantir que o preço de referência reflita de forma fiel o mercado, prevenindo sobrepreços e assegurando a boa governança das contratações públicas.

Segundo o TCU (2010, p. 86), “preço estimado é um dos parâmetros de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações. Deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos”. O preço de referência é consectário do princípio do julgamento objetivo e da economicidade (TCU, acórdão nº 845, de 24 de maio de 2005). Sua utilização nos instrumentos convocatórios das licitações evita que as propostas dos licitantes alcancem valores discricionários e, sobretudo, que arranjos fraudulentos entre os licitantes acarretam no superfaturamento dos preços.

Nesse sentido, Justen Filho (2016) enfatiza que a relevância da exigência de critérios bem definidos de aceitabilidade das propostas foi sendo revelada ao longo do tempo, onde a experiência licitatória demonstrou que a ausência dessas regras propiciava desvios na fase de julgamento das propostas e na execução dos contratos. Nesse sentido, o preço de referência como valor máximo consubstancia-se em mecanismo de segurança para o certame contra comportamentos oportunistas e antieconômicos. Como o próprio termo pressupõe, esse valor é a referência da contratação e ao que tudo indica, em função do tipo de licitação ser em regra o de menor preço, deveria consistir também no valor máximo da contratação.

Apesar da obviedade do conceito, a redação da legislação segue gerando contínua insegurança jurídica na aplicação da lógica (Amaral, 2010). Isso se deve à ausência de taxatividade na lei no condão de atribuir esse efeito ao preço de referência e às decisões do Tribunal de Contas da União a respeito do tema, a exemplo da decisão do acórdão TCU nº 1.549, de 19 de julho de 2017, que considerou que “o valor orçado não se confunde com o preço máximo, a menos que o instrumento convocatório estabeleça tal condição. Do contrário, a contratação por preço superior ao orçado deve ser justificada” (TCU, 2017).

2.3. Catálogo de Materiais e Serviços: Padronização, com Gargalos

O Catálogo de Compras do Governo Federal é composto por dois componentes principais: o CATMAT - Catálogo de Materiais e o CATSER - Catálogo de Serviços. Ambos são mantidos e atualizados no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e têm como função principal promover a padronização da nomenclatura e da codificação dos itens a serem adquiridos pela administração pública.

A ideia central é garantir que todos os órgãos utilizem uma linguagem comum para descrever suas demandas, possibilitando maior comparabilidade, transparência e eficiência na formação de preços. A padronização promovida pelo catálogo tem respaldo normativo. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 determina, por exemplo, que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem, obrigatoriamente, utilizar os códigos do

CATMAT/CATSER no preenchimento do Plano Anual de Contratações (PCA). Isso busca garantir que os planejamentos institucionais estejam ancorados em categorias previamente estruturadas, promovendo maior coerência entre o planejamento e a execução das compras.

Entretanto, como apontam Nóbrega, Camelo e Torres (2020), a estrutura e a manutenção do catálogo enfrentam diversos gargalos práticos. Um dos principais problemas está na atualização e precisão das descrições: há grande número de itens com informações genéricas, inconsistentes ou desatualizadas, o que dificulta a correspondência entre os itens catalogados e os produtos efetivamente disponíveis no mercado. Esse desalinhamento compromete a estimativa do preço de referência e prejudica a competitividade dos certames.

Além disso, segundo o Instituto de Negócios Públicos (2018), mais de 20% dos itens licitados apresentavam divergências ou não possuíam correspondência precisa no catálogo, revelando não apenas um problema técnico de estruturação, mas também uma falha de governança da informação. Esse cenário é agravado pela falta de capacitação dos servidores responsáveis pelo preenchimento dos códigos catalográficos, resultando em erros recorrentes e escolhas inadequadas que comprometem a rastreabilidade das compras públicas.

A crítica à eficiência do catálogo também aparece nos trabalhos de Santos *et al.* (2023), que observam que a padronização, embora fundamental, não pode ser uma imposição meramente formal. Para que ela efetivamente contribua com a governança pública, é necessário que o catálogo seja acompanhado por uma gestão ativa da base de dados, mecanismos de feedback com os órgãos usuários e revisões periódicas que considerem a dinâmica dos mercados de bens e serviços.

Nesse sentido, Com a finalidade de tornar mais ágil a pesquisa de itens catalogados, reduzir o tempo gasto na localização de produtos e garantir maior confiabilidade das informações, o Ministério da Economia disponibiliza uma nova ferramenta de consulta ao Catálogo de Materiais e Serviços do SIASG. Esse recurso auxilia os agentes de compras públicas na escolha correta dos códigos de materiais e serviços a serem utilizados nos processos de aquisição e licitação.

No plano internacional, a OECD (2021) recomenda que sistemas de codificação e padronização como o CATMAT/CATSER sejam acompanhados de governança documental, interoperabilidade com bases externas, como sistemas de fornecedores e indicadores de mercado, e mecanismos de atualização automatizada. Essa abordagem amplia o valor estratégico das classificações e evita que elas se tornem um gargalo no planejamento.

Portanto, embora o Catálogo de Compras seja uma ferramenta indispensável à estruturação das contratações públicas, seu potencial transformador está condicionado à qualidade da base de dados, ao compromisso dos órgãos gestores com sua manutenção e ao uso crítico por parte dos agentes públicos. Sem isso, a padronização corre o risco de se tornar burocratização improdutiva, mais voltada ao cumprimento formal de exigências do que à qualificação dos processos de compra.

2.4. Governança e Qualidade da Informação

O novo marco legal das licitações, incorpora o princípio da Governança de forma expressiva ao prever, a responsabilidade da alta administração por assegurar práticas que alinhem o processo de contratação aos objetivos estratégicos do órgão. A mesma lei reforça a

exigência de formação de preços baseada em dados públicos auditáveis, conectando o dever de governança ao uso adequado das plataformas digitais. Almeida (2022) defende que a governança em compras públicas deve ultrapassar o cumprimento normativo e tornar-se um modelo de gestão orientado por resultados e por dados confiáveis. Para isso, é necessário o fortalecimento dos instrumentos de planejamento, e adotar práticas de gestão de riscos.

Entretanto, a literatura especializada aponta que a simples existência de diretrizes e sistemas não garante a efetividade da governança. Segundo Pimenta (2022), a fragmentação entre as áreas requisitantes, planejamento, jurídico e setor de compras compromete a aplicação de uma lógica integrada de gestão. Nesse sentido, o TCU (2023) também alerta que a maturidade da governança ainda é baixa em grande parte das instituições públicas, sendo comum a ausência de monitoramento estruturado e indicadores de desempenho aplicáveis ao ciclo completo das contratações.

A OECD (2021) sustenta que a maturidade em governança pública exige, além das plataformas tecnológicas, um ambiente que favoreça a integridade, o controle interno efetivo e a cultura de dados. Portanto, a governança das contratações não pode ser compreendida apenas como um requisito legal, mas como um modelo de decisão administrativa que depende da convergência entre normas, pessoas, processos e tecnologias.

Vale mencionar que a legislação vigente reconhece a necessidade de uma plataforma unificada de contratações, como a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), cuja proposta é integrar os dados do SIASG com informações de estados e municípios, criando um ecossistema mais transparente, eficiente e acessível. Esse movimento sinaliza que o SIASG, precisa evoluir para além de sua estrutura atual, incorporando inteligência institucional, governança da informação e capacidade de análise preditiva. Assim, o SIASG representa uma plataforma crítica para a infraestrutura de compras públicas, mas que exige reengenharia tecnológica e gerencial para se converter, de fato, em um instrumento de governança capaz de sustentar decisões estratégicas no setor público.

A modernização das compras públicas no Brasil tem como um de seus pilares o uso estratégico de dados para fundamentar decisões, especialmente na etapa de estimativa de preços. A literatura aponta, contudo, que a confiabilidade das informações fornecidas pelo é diretamente afetada por fatores como inconsistências no registro dos itens, falta de atualização em tempo real e ausência de filtros contextuais sobre a localidade e as condições específicas das contratações analisadas (Signor *et al.*, 2022).

Esse cenário gera riscos de distorções na formação de preços e pode comprometer o princípio da vantajosidade que rege a contratação pública. De acordo com Druck, Campos e Signor (2022), embora ferramentas como o Painel de Preços contribua para racionalizar o gasto público, seu uso acrítico pode induzir à adoção de preços incompatíveis com o mercado local, sobretudo em contextos inflacionários ou de alta sazonalidade.

No Brasil, essa necessidade é reconhecida pela própria lei que propõe integrar as bases como o Painel de Preços, SIASG e demais fontes de dados governamentais. Estudos aplicados, como o de Signor *et al.* (2024), sugerem o uso de modelos econométricos como alternativa para aprimorar a confiabilidade das estimativas de preços. Tais modelos poderiam, por exemplo, considerar variáveis como quantidade adquirida, localização geográfica, sazonalidade e prazos contratuais, superando as limitações da simples utilização da mediana histórica. Portanto, eficácia dos sistemas de compras dependem de três fatores principais: qualidade e padronização

dos dados de origem; capacitação dos usuários para análise crítica da ferramenta; e integração com outras bases e sistemas, dentro de uma lógica de governança orientada por evidências. (Signor *et al.* 2024)

O caso das Intituições Federais de Ensino Superior, como a UFRRJ, evidencia esse desafio: embora disponham de acesso às principais plataformas federais, a falta de interoperabilidade plena entre sistemas administrativos internos e externos, resulta em retrabalho, perda de dados e ineficiência na gestão das contratações. Como observa Fragata e Oliveira (2023), a ausência de fluxos integrados gera uma "governança paralela", na qual cada sistema opera em silos, comprometendo a inteligência institucional.

3. Método de pesquisa

Para se alcançar o objetivo deste estudo, foi realizada uma pesquisa documental mediante análise dos principais instrumentos legais que tratam da governança nas licitações federais, bem como será analisado também os dados disponíveis no sistema de compras do governo federal. Por se tratar de uma servidora pública da instituição estudada, a autora da pesquisa, que está lotado no setor de compras da UFRRJ, tem acesso direto as ferramentas objetos desse estudo e comparação. Na pesquisa documental, os documentos utilizados como fontes de informação, indicação ou esclarecimento podem ser escritos ou não, eles trazem um conteúdo para esclarecer alguns questionamentos e comprovar outros.

O trabalho trata-se de um estudo de caso, utilizando-se também da pesquisa descritiva e exploratória, uma vez que, segundo Yin (2001, p. 32), “o estudo de caso é uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, sendo que os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definido”.

A abordagem epistemológica adotada nesta pesquisa, é qualitativa. Essa abordagem permite observar a realidade concreta e interagir com os sistemas que a auxiliam, buscando compreender, de forma mais profunda, como se estruturam e se operacionalizam os procedimentos que impactam a formação do valor de referência nas licitações públicas, conforme conceituação de Gil (2008).

A descrição sistemática das práticas e dos dados disponíveis nos sistemas governamentais e no cotidiano da instituição são necessárias para compreender os efeitos das especificações do Catálogo de Materiais na estimativa do valor de referência. Assim, busca-se aliar a teoria bibliográfica às circunstâncias apresentadas, ou em outras palavras, à ordenação significativa desses fatos, a pesquisa deve abordar conceitos, classificações, princípios e sobretudo suas correlações (Marconi e Lakatos 2003).

Por tratar-se de uma pesquisa bibliográfica, os resultados foram construídos a partir da retomada crítica do referencial teórico que compôs os capítulos anteriores, articulando os conceitos, dados e análises disponíveis para fundamentar as conclusões do estudo.

Adotou-se o método bibliográfico, com a realização de um levantamento na literatura a respeito do tema proposto. A população da pesquisa constituiu-se de publicações científicas e técnicas obtidas em bases como Scielo Brasil, Portal de Periódicos CAPES e Google Acadêmico, selecionadas por sua pertinência ao objeto de estudo. Os critérios de inclusão e

exclusão consideraram a atualidade dos textos, relevância e aderência ao tema da pesquisa de preços, formação do valor de referência e uso do Catálogo de Compras do Governo Federal.

A coleta e organização dos dados foram de acordo com as seguintes etapas: Levantamento bibliográfico, Extração de dados secundários dos sistemas SIASG, PNCP, Catálogo de Compras e Painel de Preços, com foco nos padrões de consulta, frequência de uso e dificuldades técnicas enfrentadas pelos usuários; Organização e categorização das informações, para subsidiar a análise interpretativa.

A análise dos dados será guiada por critérios previamente definidos, com base no referencial de governança proposto pela Lei nº 14.133/2021 e pela literatura especializada. Os principais critérios adotados serão: Transparência; Eficiência; Integração; Capacitação institucional; Conformidade legal (Santos *et al.*, 2023; Nóbrega *et al.*, 2020).

4. Resultados

Diante do exposto acima, foi realizado um levantamento do cenário de compras da UFRRJ, a fim de identificar as principais características dos gastos realizados em período mais recente, em termos de volume de consumo. Para isso foram analisados os dados levantados no relatório de compras da universidade do ano de 2024, relativos às licitações realizadas no período de citado. Inicialmente, foi realizado o levantamento do número de licitações homologadas e/ou adjudicadas por família de materiais e serviços, conforme a classificação do catálogo.

Na estrutura organizacional da UFRRJ, a Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros (PROAF) é responsável pelas atividades ligadas às compras, patrimônio, gerenciamento e distribuição de materiais de consumo, e contratação de serviços. As compras da instituição são operacionalizadas pelo Departamento de Materiais e Serviços Auxiliares-DMSA, utilizando o Comprasgov é responsável pelo registro do catálogo de materiais utilizado pela instituição. O CATMAT ou CATSER da UFRRJ é disponibilizado via sistema eletrônico, onde os usuários internos podem fazer a solicitação de suas demandas.

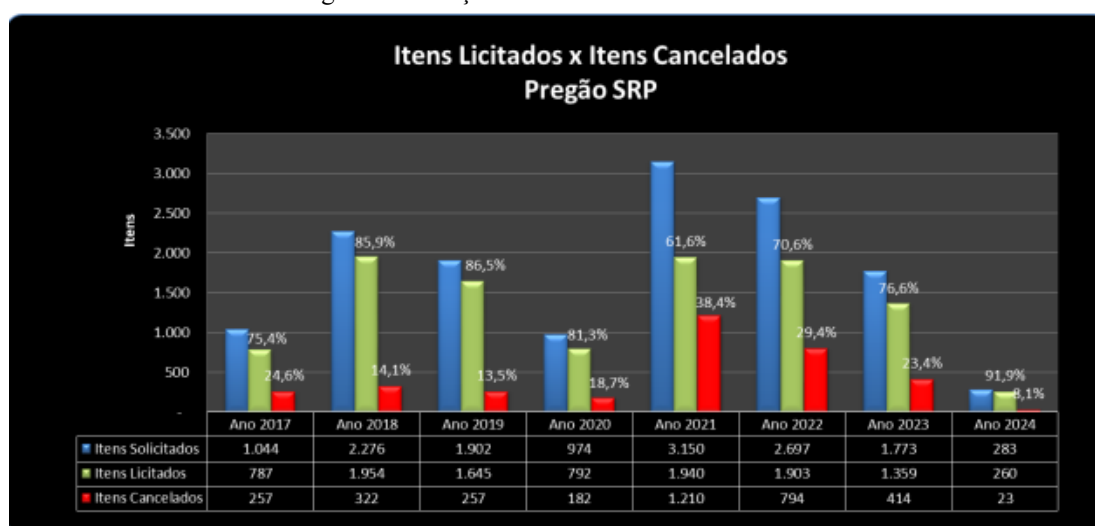
O DMSA compila os dados, quantidades solicitadas, abre o processo de compras e encaminha para a PROAF, que materializa a aquisição dos itens solicitados. A universidade possui um Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), o qual possui um módulo específico denominado Catálogo de Materiais, este foi então alimentado, inicialmente, com os dados constantes no Catálogo de materiais e serviços do governo. Ademais, o setor de compras da instituição tem permissão de acesso ao sistema para alterar, incluir e desativar itens do catálogo, desta forma, enquanto é feita a pesquisa de um item para definição do preço de referência, nos processos de compras, é possível identificar as mudanças de mercado e assim adaptar o descritivo registrado com o que está sendo mais comumente ofertado pelos fornecedores.

Essa análise permitiu traçar um panorama dos principais grupos de consumo da instituição. Observa-se que, mesmo diante de restrições orçamentárias e da redução no número de processos concluídos, alguns segmentos se destacaram pelo volume e pela relevância estratégica no funcionamento da universidade. No Pregão por Sistema de Registro de Preços (SRP), modalidade predominante, foram demandados 283 itens ao longo de 2024, dos quais apenas 23 não se concretizaram, seja por falta de fornecedores habilitados, ausência de

propostas cadastradas ou inviabilidade de negociação dos preços. Esse resultado representa uma taxa de sucesso de 91,9%, patamar superior ao observado no período de 2017 a 2023, quando a média de aproveitamento foi de cerca de 75%. A tendência, portanto, é de crescimento no êxito das licitações, especialmente a partir de 2021.

Esse conjunto de informações demonstra que o perfil de consumo da UFRRJ está fortemente ligado às demandas contínuas de alimentação, insumos energéticos, materiais de pesquisa e serviços de apoio, ao mesmo tempo em que o processo licitatório tem garantido eficiência e significativa redução de custos, reforçando a boa gestão dos recursos públicos.

Figura 2 - Relação de itens licitados x cancelados



Fonte: Relatório de Compras UFRRJ 2024

A UFRRJ, em consonância com as diretrizes legais que orientam os processos de pesquisa de preços, faz uso frequente além do painel de preços do Banco de Preços, ferramenta privada disponibilizada pelo Grupo Negócios Públicos. Essa plataforma reúne dados de aquisições homologadas em diferentes esferas da Administração Pública, permitindo acesso a uma base nacional ampla e atualizada, aspecto que atende à prioridade estabelecida pela legislação vigente para a formação do valor estimado em licitações.

Na prática, o sistema possibilita consultas rápidas tanto por palavras-chave quanto por meio dos códigos CATMAT e CATSER, garantindo padronização e maior precisão na identificação dos itens a serem pesquisados. Esse alinhamento entre o catálogo oficial e a ferramenta de pesquisa fortalece a confiabilidade das estimativas, além de proporcionar ganho de tempo no processo de preparação das licitações. Entretanto, o uso sistemático dessa dinâmica também revela desafios.

Figura 3 - Principais motivos de cancelamento de itens em (2024)



Fonte: Relatório de Compras UFRRJ (2024)

Em muitos casos, a descrição dos itens catalogados apresentam limitações ou desatualizações, o que pode dificultar a correspondência exata na pesquisa. Além disso, o fato de a UFRRJ depender majoritariamente dessa ferramenta implica na necessidade de constante vigilância quanto à atualização das bases e ao cruzamento com outras fontes, a fim de garantir a competitividade e evitar distorções.

Por outro lado, as potencialidades são expressivas: o Banco de Preços assegura maior transparência, amplia a base comparativa ao integrar resultados de diferentes entes federativos e permite comprovar a economicidade nos termos exigidos pelo Tribunal de Contas da União. Dessa forma, a articulação entre o uso do catálogo e a pesquisa nacional via Banco de Preços constitui um pilar fundamental para a gestão eficiente das compras da UFRRJ, equilibrando padronização, agilidade e segurança jurídica no processo de definição de valores de referência.

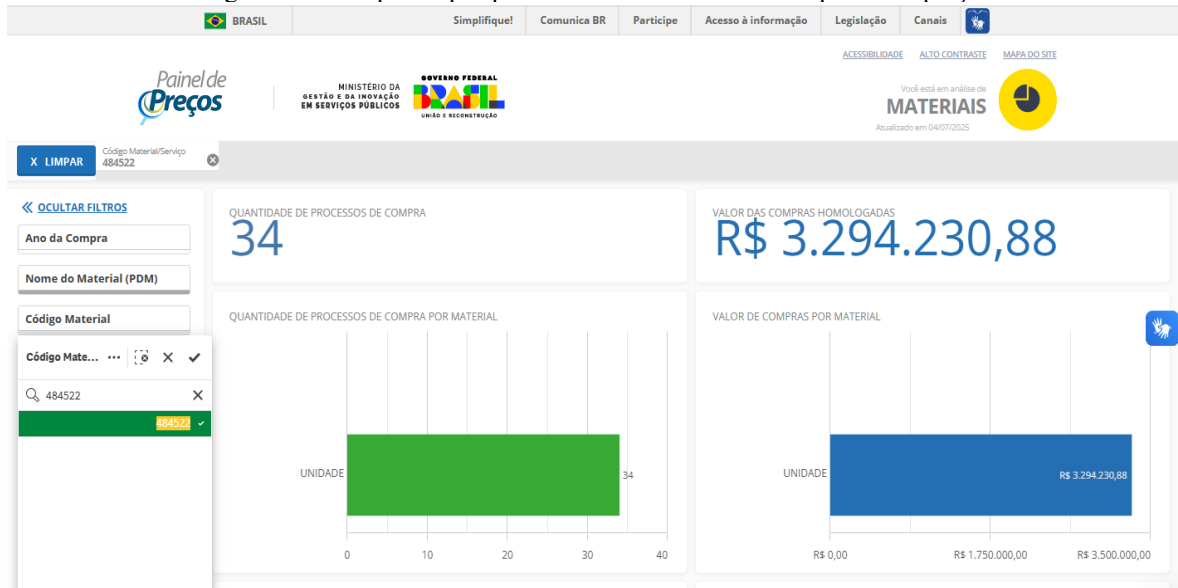
5. Discussão

A utilização de códigos do catálogo nas pesquisas de preços oferece um ganho significativo de eficiência e confiabilidade. O exemplo da Figura 4, demonstra 34 processos de compra vinculados a um único código e movimentando mais de R\$ 3,29 milhões, evidencia como a padronização viabiliza a consolidação de dados e facilita a análise de séries históricas em âmbito nacional.

Além disso, a padronização contribui para a comparabilidade entre diferentes processos licitatórios e atende às exigências da legislação, que prioriza o uso de bases oficiais e amplas na formação do valor estimado. Nesse sentido, Alves (2023) ressalta que a Lei 14.133/21 reforça a governança e impõe uma preparação mais criteriosa na fase de planejamento, na qual a definição dos preços de referência ocupa lugar central. A potencialidade também se conecta ao uso de tecnologias digitais. Para Amorim, Costa e Santos (2024), ferramentas como o

CATMAT e sistemas automatizados de busca de preços possibilitam maior prospecção e agilidade, apoiando a tomada de decisão dos agentes públicos.

Figura 4 - Exemplo de pesquisa utilizando CATMAT via painel de preços



Fonte: Painel de Preços (2025)

Apesar das vantagens, a utilização de códigos padronizados não está isenta de fragilidades. Muitas vezes, as descrições associadas aos itens catalogados não acompanham as atualizações do mercado, o que pode gerar inconsistências na correspondência entre o planejamento e a execução das compras.

Outro desafio recorrente refere-se às unidades de fornecimento: nem sempre a unidade cadastrada na fase de planejamento corresponde àquela praticada pelos fornecedores. Essa discrepância dificulta a comparação entre cotações e pode comprometer a precisão da estimativa de preços.

Como destaca Santos *et al.*, (2023), há diferenças relevantes entre a forma como os itens são descritos nas bases institucionais e nos portais de compras governamentais, o que exige do agente público uma atuação crítica e cautelosa.

Além disso, a crescente incorporação de requisitos de sustentabilidade nas licitações amplia a necessidade de precisão na descrição dos itens. () observam que selos verdes e certificações ambientais, quando associados a materiais e serviços catalogados, podem aumentar os riscos de litígios e de ineficiências caso as informações não estejam devidamente padronizadas e atualizadas.

A análise demonstra que o agente público não pode se limitar ao uso mecânico de códigos catalogados. É necessário verificar a compatibilidade entre descrições, unidades de fornecimento e realidade do mercado, buscando alinhar os parâmetros de pesquisa às condições efetivas de negociação. Nesse ponto, a literatura destaca o papel crescente da inovação tecnológica no suporte à fiscalização e ao controle das compras públicas. Brito e Castro (2025) discutem o uso de robôs como instrumentos de monitoramento contínuo para assegurar

conformidade, enquanto Faria (2025) propõe sistemas colaborativos inteligentes que aumentam a transparência e a sustentabilidade dos processos.

Complementarmente, a transparência digital aparece como elemento fundamental. Dos Santos (2022) enfatiza que a publicidade das licitações em meios digitais fortalece a participação cidadã e amplia a legitimidade das contratações públicas, aspecto que depende diretamente da clareza e precisão das informações catalogadas.

Diante dos achados, observa-se que a utilização de catálogos constitui um importante pilar para a gestão eficiente de compras, mas sua plena efetividade depende da integração com práticas inovadoras e sustentáveis. Como sintetiza Bezerra (2022), a combinação de padronização com inovação tecnológica e critérios de sustentabilidade tende a elevar o nível de inovação dos processos de compras públicas, ampliando sua legitimidade perante a sociedade.

Assim, a experiência da UFRRJ ilustra o equilíbrio necessário entre padronização e criticidade analítica: por um lado, os códigos permitem sistematizar e comparar dados em larga escala; por outro, é preciso avaliar cuidadosamente a adequação das unidades e descrições, além de incorporar tecnologias digitais e critérios de sustentabilidade. Esse movimento reforça a governança, garante maior segurança jurídica e potencializa os ganhos de economicidade e eficiência no âmbito da Lei 14.133/21.

6. Conclusões

O estudo alcançou o objetivo proposto ao evidenciar, de forma sistemática, como as informações contidas no Catálogo de Materiais e Serviços do Governo Federal impactam a formação do valor de referência nas licitações realizadas pela UFRRJ. Ao analisar dados e literatura especializada, constatou-se que a padronização promovida pelos códigos CATMAT/CATSER constitui um elemento estruturante para a governança das contratações públicas, pois confere maior rastreabilidade, comparabilidade e transparência ao processo de pesquisa de preços. Esse resultado confirma a hipótese inicial de que a qualidade das informações catalogadas influencia diretamente a eficiência, a economicidade e a segurança jurídica das compras públicas.

Entretanto, a investigação também revelou fragilidades que limitam a plena efetividade do catálogo. As descrições genéricas ou excessivamente específicas, as divergências de unidades de fornecimento e a incorporação de selos ambientais sem padronização adequada exemplificam fatores que podem distorcer os valores estimados e comprometer a vantajosidade das contratações. Tais evidências reforçam a necessidade de um uso crítico e qualificado por parte dos agentes públicos, que não devem se restringir a uma aplicação mecânica dos códigos, mas sim exercer julgamento técnico para alinhar as especificações catalogadas às condições reais do mercado.

Além disso, a análise indicou que a integração entre padronização, inovação tecnológica e critérios de sustentabilidade é um caminho promissor para potencializar o catálogo como instrumento estratégico de governança. Ferramentas digitais, sistemas colaborativos inteligentes e mecanismos de monitoramento automatizado podem mitigar gargalos informacionais, aprimorar a atualização das bases de dados e fortalecer a fiscalização e a transparência das compras públicas. Essa articulação exige não apenas investimento em

tecnologia, mas também capacitação contínua dos servidores e um modelo de gestão que valorize dados confiáveis como insumo para decisões estratégicas.

Como contribuição, o estudo amplia o debate acadêmico sobre a governança das contratações e fornece subsídios práticos para aprimorar os mecanismos de pesquisa de preços no setor público. Contudo, reconhece-se como limitação a escassez de estudos empíricos aplicados a contextos específicos de instituições federais de ensino e a dependência de dados secundários extraídos dos sistemas oficiais. Recomenda-se que futuras pesquisas adotem abordagens quantitativas, inclusive modelos econométricos, para mensurar o impacto das inconsistências catalográficas sobre os valores estimados e explorem estratégias de interoperabilidade entre sistemas, de modo a consolidar um ecossistema de compras públicas mais eficiente, transparente e orientado por evidências.

Referências

ALMEIDA, J. R. Governança em contratações públicas: entre a norma e a gestão estratégica. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 56, n. 4, p. 823–846, 2022.

AMARAL, A. C. C. do. *Licitação e contrato administrativo: estudos, pareceres e comentários*. 3. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

AMORIM, D. G.; COSTA, J. E. da; SANTOS, V. M. L. dos. Prospecção de tecnologias digitais com foco em processos de licitação pública/*Prospecting digital technologies with focus on public bidding processes*. *Revista FSA (Centro Universitário Santo Agostinho)*, v. 21, n. 10, p. 51–72, 2024.

BEZERRA, R. C. F. *O grau de maturidade do sistema eletrônico de aquisições públicas federal brasileiro: uma avaliação tecnológica, jurídica e institucional*. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2021a.

BRASIL. Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 20 de julho de 2021. Estabelece os fundamentos da governança nas contratações públicas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2021b.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Dispõe sobre o uso obrigatório do Catálogo de Compras. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2021c.

BRITO, B. O. S.; CASTRO, M. M. B. de. O processo de inovação no setor público a partir do uso de robôs como ferramenta de fiscalização de compras públicas: um estudo à luz da Lei nº 14.133/2021. *Revista Interdisciplinar*, v. 18, n. 1, 2025.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DE FARIA, E. M. B. Sistemas colaborativos inteligentes para transparência e sustentabilidade em licitações públicas brasileiras. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS COLABORATIVOS (SBSC), 2025, junho. Anais [...]. SBC, p. 40–51.

DOS SANTOS, G. D. S. Compras e contratações governamentais: uma análise sobre o planejamento das contratações na Universidade Federal de Rondônia-Brasil. Repositório de Tesis y Trabajos Finales UAA, 2022.

DOS SANTOS GREGORIO, R. G. As estratégias do governo digital no Brasil: o caso das compras e contratações públicas. 2024. Dissertação (Mestrado) – Instituto Politécnico do Porto, Portugal.

DRUCK, G.; CAMPOS, L. R.; SIGNOR, L. F. A racionalização das compras públicas e o uso do Painel de Preços. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 12, n. 1, p. 35–52, 2022.

FERNANDES, C. C. C. Compras públicas: da reforma gerencial à inovação impulsionada pela tecnologia. 2020.

FIUZA, A.; MEDEIROS, J. L. Estimativas de preços em compras públicas: limitações dos sistemas digitais. Cadernos de Administração Pública, v. 8, n. 2, p. 77–94, 2013.

FRAGATA, R.; OLIVEIRA, L. C. Interoperabilidade e governança digital em compras públicas. Revista de Políticas Públicas, v. 27, n. 1, p. 123–139, 2023.

FURASTÉ, P. Metodologia da pesquisa. Porto Alegre: Sagra, 2006.

GARCIA, V. P. Políticas públicas nas compras governamentais. Netsaber Artigos, 2011.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS. Estudo técnico sobre inconsistências no CATMAT/CATSER. Brasília: INP, 2018.

LEI nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2021.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEDEIROS-COSTA, A. L.; SANTOS, G. V.; REIS, T. B. SIASG e os desafios da gestão de dados em licitações federais. Cadernos de Administração Pública, v. 30, n. 1, p. 55–77, 2024.

NÓBREGA, A. S.; CAMELO, C. F. B.; TORRES, R. B. Pesquisa de preços nas licitações públicas: um gargalo burocrático na formação do preço de referência. Revista do Serviço Público, v. 71, n. 3, p. 423–442, 2020.

NÓBREGA, C. A.; CAMELO, T. S.; TORRES, J. F. Pesquisa de preços em compras públicas: desafios práticos e jurídicos. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 54, n. 3, p. 567–586, 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public procurement for innovation: good practices and strategies*. Paris: OECD Publishing, 2021.

PIMENTA, R. M. Fragmentação institucional e os obstáculos à governança integrada nas contratações públicas. *Revista Gestão & Planejamento*, v. 23, n. 1, p. 200–219, 2022.

PORTARIA MGI nº 2.162, de 5 de abril de 2024. Brasília, DF, 2024.

QUEIROZ, F. M. Governança e precificação em licitações públicas: uma análise do Painel de Preços. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 3, p. 459–478, 2018.

SANTOS, M. R.; FIGUEIREDO, R. M. da C.; GOMES, M. M. F. Evolução das perspectivas sobre a digitalização do governo no Brasil de 2000 a 2023. *REVES - Revista Relações Sociais*, v. 6, n. 4, p. 17777, 2023.

SIGNOR, L. F.; CAMARGO, R. C.; DUARTE, M. T. Formação do preço de referência e uso de mediana: reflexões sobre limites técnicos e jurídicos. *Revista Direito e Gestão Pública*, v. 7, n. 1, p. 87–105, 2022.

SIGNOR, L. F.; DUARTE, M. T.; ALMEIDA, V. M. Inteligência de dados e governança pública: o futuro do Painel de Preços. *Revista Brasileira de Gestão Governamental*, v. 5, n. 2, p. 99–118, 2024.

SILVA, S. L. Governança em compras públicas: além da legalidade. *Revista Direito Público*, v. 52, n. 2, p. 45–61, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. Brasília: TCU, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Relatório de acompanhamento da maturidade da governança nas contratações públicas*. Brasília: TCU, 2023.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.