

CENTRALIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

CENTRALIZATION OF THE PROCUREMENT OF PUBLIC GOODS AND SERVICES: A SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW

CENTRALIZACIÓN DE LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS: UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA LITERATURA

Hereyn de Almeida Gois¹
Nayara da Rocha Martins²
Mauricio Mendes Boavista de Castro³
Maria de Lourdes de Melo Salmito Mendes⁴
Kelsen Arcângelo Ferreira e Silva⁵
Leonardo Victor de Sá Pinheiro⁶

RESUMO: A presente revisão sistemática tem por objetivo verificar como a literatura atual aborda as vantagens e desvantagens da centralização do processo licitatório. Como metodologia, utilizou-se o Método dos 4Ws, de Rosado-Serrano, Paul e Dikova (2018), no qual os termos *What, Why, Where* e *How* são os elementos de direcionamento de construção dos tópicos de apresentação dos dados coletados. Foram selecionados artigos de quartil 1 que pesquisaram efeitos da centralização em variados contextos, sendo apresentados objetivo de pesquisa, metodologia, resultados e considerações finais. As bases pesquisadas foram a SCOPUS e WEB OF SCIENCE e analisados 9 artigos ao final. Os trabalhos trazem resultados importantes: economia de escala, melhor tomada de decisão e menores atrasos de entrega oriundos da centralização de compras. Também percebeu-se uma lacuna significativa de conhecimento sobre a centralização da aquisição de bens e serviços pelos órgãos públicos e que é importante o amadurecimento dos sistemas centralizados levando em consideração a distribuição de responsabilidades de cada órgão (ou agente) participante do processo. A pesquisa contribui com apresentação de resultados práticos vivenciados em países desenvolvidos que, ao adotar a centralização, alcançaram resultados positivos quanto à economia de escala e expertise no processo licitatório.

Palavras-chave: Compras públicas. Aquisições de bens. Centralização. Economia. Gestão Pública.

¹ Bacharelado em Direito. Mestrando em Gestão Pública - Universidade Federal do Piauí - (UFPI).

² Bacharelado em Nutrição. Mestrando em Gestão Pública - Universidade Federal do Piauí - (UFPI).

³ Doutor em Administração. Universidade Federal da Paraíba - (UFPB). Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP/UFPI.

⁴ Doutora em Administração - Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP/UFPI.

⁵ Doutor em Psicologia - Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP/UFPI.

⁶ Doutor em Educação - Universidade Federal do Piauí - (UFPI). Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP/UFPI.

ABSTRACT: This systematic review aims to verify how current literature addresses the advantages and disadvantages of centralizing the bidding process. The methodology employed was the 4Ws Method, by Rosado-Serrano, Paul, and Dikova (2018), in which the terms What, Why, Where, and How guide the construction of the topics presenting the collected data. Articles from the first quartile that investigated the effects of centralization in various contexts were selected, and the research objective, methodology, results, and final considerations were presented. The databases searched were SCOPUS and WEB OF SCIENCE, and 9 articles were analyzed in the end. The studies present important results: economies of scale, better decision-making, and reduced delivery delays resulting from the centralization of purchases. The maturation of centralized systems is important, taking into account the distribution of responsibilities of each participating body (or agent). It was also observed that there is a significant knowledge gap regarding the centralization of the acquisition of goods and services by public bodies, and that it is important for centralized systems to mature, taking into account the distribution of responsibilities of each body (or agent) participating in the process. The research contributes by presenting practical results experienced in developed countries that, by adopting centralization, achieved positive results in terms of economies of scale and expertise in the bidding process.

Keywords: Public procurement. Acquisition of goods. Centralization. Economy. Public management.

RESUMEN: Esta revisión sistemática tiene como objetivo verificar cómo la literatura actual aborda las ventajas y desventajas de centralizar el proceso de licitación. La metodología empleada fue el Método de las 4W, de Rosado-Serrano, Paul y Dikova (2018), en el que los términos Qué, Por qué, Dónde y Cómo guían la construcción de los temas que presentan los datos recopilados. Se seleccionaron artículos del primer cuartil que investigaron los efectos de la centralización en diversos contextos, y se presentaron el objetivo de la investigación, la metodología, los resultados y las consideraciones finales. Las bases de datos consultadas fueron SCOPUS y WEB OF SCIENCE, y finalmente se analizaron 9 artículos. Los estudios presentan resultados importantes: economías de escala, mejor toma de decisiones y reducción de los retrasos en la entrega como resultado de la centralización de las compras. También se observó una brecha de conocimiento significativa con respecto a la centralización de la adquisición de bienes y servicios por parte de los organismos públicos, lo que resalta la importancia de madurar los sistemas centralizados, teniendo en cuenta la distribución de responsabilidades de cada organismo (o agente) participante. Esta investigación aporta resultados prácticos obtenidos en países desarrollados que, mediante la centralización, lograron resultados positivos en términos de economías de escala y especialización en el proceso de licitación.

Palabras clave: Contratación pública. Adquisición de bienes. Centralización. Economía. Gestión pública.

I. INTRODUÇÃO

As compras públicas são o meio pelo qual o Estado viabiliza o cumprimento das suas funções suprimindo as demandas como saúde, educação e segurança, e isto representa substancial parte dos gastos da máquina pública (Oliveira, 2015). Para tal, importantes mudanças ocorreram na legislação brasileira, desde a aprovação da Lei nº 8.666/ 1993, que instituiu normas para

licitações e contratos da Administração Pública, até a sua substituição pela Lei nº 14.133/2021. Assim, ao longo dos anos as compras públicas deixaram de ser uma preocupação apenas econômica e passaram a ser olhadas pelo âmbito da sustentabilidade, economicidade e efetividade da entrega pública.

A introdução das tecnologias de informação e do comércio eletrônico promoveram avanços significativos nos processos de compras e transações entre o Estado e seus fornecedores (Fernandes, 2019). Nesse contexto, podem ser citados o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG e o Portal de Compras do Governo Federal - COMPRASNET, ambos são sistemas informatizados que auxiliam na gestão dos processos de compra e aquisição de bens e serviços no âmbito do governo federal, e que surgiram como possíveis otimizadores do processo de compras públicas.

Pesquisas como a de Gois, Ouro e Mendonça (2024) trazem um apanhado de vantagens e desvantagens sobre a centralização e descentralização dos processos de compras à luz de critérios de sustentabilidade, concluindo pela adoção de um critério de escolha baseado no modelo mais adequado ao objeto licitado. Na mesma linha, Porta, Pereira e Araújo (2022), ao analisarem o uso do sistema de centrais de compras no Estado de São Paulo evidenciaram que é necessário às autoridades de compras aprofundar o estudo dos sistemas de compras dos setores tendo em vista que estratégias de centralização dos processos devem obrigatoriamente levar em consideração as particularidades de cada órgão.

3

Já Alves *et al* (2019) apontaram em seu trabalho a maior celeridade e menor custo do processo de compra centralizado.

Dois fatores importantes tornam complexos os processos de compras, contratação de serviços e obras: a legislação com suas especificidades e a infinidade de órgãos (demandantes e requisitantes) que realizam a aquisição para aplicação no serviço público. Diante da pluralidade de requisitantes e suas variadas demandas define-se a seguinte questão de pesquisa: como a literatura atual aborda as vantagens e desvantagens da centralização do processo licitatório? Tal questionamento é relevante diante das recentes modificações legislativas trazidas pela nova lei de licitações, que deu mais discricionariedade aos agentes públicos no que se refere à condução dos processos licitatórios (Brasil, 2021).

Para responder ao problema questionado anteriormente é que o presente estudo tem como objetivo verificar como a literatura atual aborda as vantagens e desvantagens da centralização do processo licitatório.

A busca pela eficiência na aplicação do recurso público deve nortear o Estado, portanto, o estudo pode oferecer subsídios relevantes para o processo de aquisição Estatal.

O presente estudo será segmentado em referencial teórico abordando as conceituações das compras públicas e a centralização de compras, procedimento metodológico aplicado, análise de literatura e sugestões de estudos baseadas nas lacunas encontradas.

MÉTODO

Na presente pesquisa utilizou-se como método a revisão sistemática de literatura, com o objetivo de analisar o estado da arte a respeito das compras públicas centralizadas. Esta metodologia de pesquisa, segue a uma linha lógica específica, com o desiderato de examinar e compreender a literatura a respeito de um assunto, em determinado contexto, culminando na seleção de um corpus documental representativo (Galvão; Ricarte, 2019).

A presente revisão sistemática foi norteada pelo método idealizado por Rosado-Serrano, Paul e Dikova (2018) em seu trabalho intitulado *International franchising: a literature review and research agenda*. O método denominado 4 Ws utiliza as perguntas What, Why, Where e How como balizadores para organizar a apresentação dos dados coletados (Rosado-Serrano; Paul; Dikova, 2018).

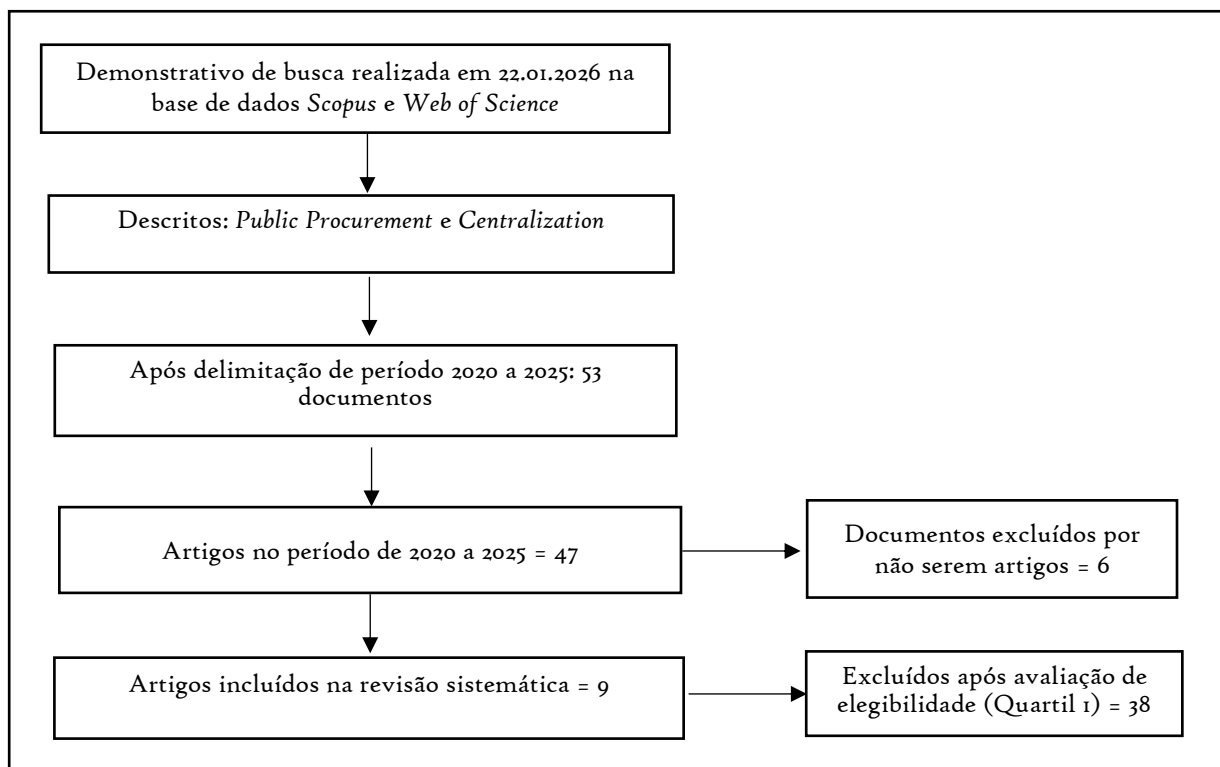
Assim, o primeiro tópico (What) apresenta o que a literatura pesquisada traz sobre o tema, e o segundo (Why) descreve o porquê do público se aprofundar sobre o assunto. Com essa lógica, o primeiro tópico trata do que já se conhece sobre o fenômeno em questão. Em seguida, discute-se a relevância de aprofundar o conhecimento teórico sobre o tema. Na continuidade, respeitando a estrutura dos 4 Ws, são analisados os contextos nos quais os estudos foram realizados, bem como os métodos adotados. Por fim, a última seção aborda de que maneira a revisão pode contribuir para suprir lacunas existentes e servir de base para futuras investigações.

Foi realizada uma busca inicial de documentos relacionados ao tema na base de dados SCOPUS e WEB OF SCIENCE, por meio do Periódicos CAPES e acesso CAFe, utilizando-se os seguintes descritivos em inglês: “public procurement” and “centralization”. A pesquisa foi realizada no dia 22/01/2026, delimitando - se o período de tempo entre os anos de 2020 a 2025 e foram obtidos 53 documentos. Para limitar esses achados e garantir o retorno de registros revisados por pares, foram selecionados somente artigos, resultando em 47 pesquisas, as quais foram restringidas à elegibilidade de documentos que se alinham ao tema e daqueles publicados

em periódicos pertencentes ao quartil 1 (Q_1), com base no SCImago Journal & Country Rank (SJR).

Ao final deste processo de exclusão foram obtidos 9 documentos, que foram o objeto de estudo desta revisão sistemática, os quais foram analisados por meio da abordagem dos 4Ws proposta por Rosado-Serrano, Paul e Dikova (2018). A figura 1 a seguir demonstra as etapas descritas:

Figura 1: Fluxograma de aplicação de filtros.



Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Compras públicas

As aquisições públicas têm por objetivo garantir abastecimento de bens e/ou manutenção de serviços fundamentais ao funcionamento do governo, permitindo a utilização de estratégias governamentais que assegurem a celeridade na entrega de demandas, com consequente melhoria da qualidade do serviço prestado (Araújo; Lemos, 2020).

Outro aspecto de grande importância nesse processo, é o papel fomentador no desenvolvimento dos mercados (Bleda; Chicot, 2020). Desse modo, o alcance da eficiência nesse

processo, está diretamente ligado à funcionalidade de um sistema de compras públicas, tendo a celeridade como principal fator, levando em consideração o desperdício e as informações solicitadas aos fornecedores (Schooner; Gordon; Wherry, 2008).

De acordo com Fiuza e Caldeira (2020), as aquisições públicas configuram uma fração relevante do Produto Interno Bruto (PIB), destinando-se à aquisição de bens e serviços necessários à implementação de capital físico e humano do país, tendo impacto direto no desenvolvimento econômico. Assim, apesar do procedimento de aquisição tratar-se de uma atividade meio das entidades públicas, este tem também um caráter finalístico, em razão de suas diversas funções e valor estratégico (Paim, 2018). Ainda de acordo com Paim (2018), devido a sua abrangência e mobilização organizacional, o processo de compra estatal ganha uma visão multidimensional sendo, portanto, impactado por variados fatores, dentre eles: governança pública e a operacionalização das ações.

Para Raposo *et al* (2016) a meta das compras públicas é conciliar a eficiência com o poder de compras estatal, onde aquela se traduz em comprar pelo menor preço para realização das políticas públicas. O autor frisa também que, durante as compras, as análises realizadas nos processos assegurem garantia e eficiência dos bens ou serviços adquiridos.

Sistemas eletrônicos e a centralização do processo licitatório

Atualmente, com as mudanças rápidas e substanciais marcadas pelas tecnologias, gerenciamentos de dados e o advento da Inteligência Artificial (IA), é possível que a administração repense seus modelos de gestão, podendo o gestor aplicar essas transformações tecnológicas na forma de aquisição de bens e serviços (Araújo; Lemos, 2020).

As licitações públicas eletrônicas no Brasil foram implementadas no início dos anos 2002 (Brasil, 2002). Por meio da modalidade de pregão, Fernandes (2019) exemplifica o avanço tecnológico nas aquisições através do modelo desenvolvido pela Administração Federal brasileira: o sítio eletrônico Comprasnet, o qual possibilita aos fornecedores o acesso a ferramentas de apoio às compras e à bases de dados interligadas entre todos os órgãos, com funcionalidades que facilitam a participação nas licitações públicas, além da participação direta nos pregões eletrônicos, a partir de qualquer local que tenha acesso a internet. Reis e Cabral (2018) enfatizam que ao implementar a modalidade pregão na versão eletrônica, o governo visava aumentar a competitividade e a agilidade nas contratações públicas, aproveitando as vantagens oferecidas pela internet.

De acordo com Sturmer *et al.* (2021), os processos de compra envolvem diversos atores e estão sujeitos a múltiplos desafios. A falta de competências e capacitação tecnológica nas empresas, aliada à ausência de políticas formais de inovação e à desorganização na oferta de produtos por parte do Estado, dificulta a promoção de compras inovadoras, que poderiam impulsionar o desenvolvimento local (Sturmer *et al.* 2021).

Gois, Ouro e Mendonça (2024) definem compras públicas centralizadas como aquelas realizadas por um ente público gerenciador (unidade macro) para outras subunidades, denominadas participantes. De acordo com a nova lei de licitações, Lei nº 14.133/2021, os agentes públicos envolvidos na linha de contratações foram autorizados a avaliar cada caso de aquisição durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e adotar o melhor modelo a ser adotado para tal contratação (Brasil, 2021). Embora possam parecer simples, esses processos são influenciados por uma série de fatores de risco que comprometem sua eficácia, tornando-se desafios a serem superados (Sturmer *et al.* 2021).

O que a literatura diz sobre as compras públicas centralizadas.

O quadro 1 traz as principais informações sobre os trabalhos encontrados, tais como: objetivos e resultados. Os objetivos estão alinhados com o tema centralização de compras públicas, e em seguida são apresentados de forma clara os principais resultados destas pesquisas que tiveram contextos em diferentes países.

Quadro 1 – Revisão da literatura utilizando-se os termos *Public Procurement* e *Centralization*

REFERÊNCIA	OBJETIVOS	RESULTADOS
Stritch <i>et al.</i> (2020)	Investigar como a eficiência do processo de aquisição em governos locais nos EUA é afetada pela busca por múltiplos objetivos de sustentabilidade nas compras públicas e avaliar se a centralização da tomada de decisão nesses procedimentos pode moderar ou mitigar os impactos negativos dessa complexidade.	A tomada de decisão quando feita de forma centralizada aumenta a eficiência nos processos de compras quando múltiplos objetivos estão sendo buscados simultaneamente. A centralização pode ajudar os servidores de compras a lidar com as compensações entre objetivos concorrentes com maior eficiência.
Ferraresi, Gucciardi e Rizzo (2021)	Estudar o impacto da centralização das compras de autoridades locais em sistema regionais de saúde da Itália.	A criação de centrais de compras públicas regionais (CPBs) trouxe redução de 2% a 8% nos gastos <i>per capita</i> com saúde, sem

		comprometer a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade. Além disso a centralização contribuiu para a redução de desperdícios com ineficiência e corrupção.
Callado-Muñoz <i>et al.</i> (2022)	Analisar se as normas legais regulatórias da indústria de defesa espanhola aprovadas em 2011 e 2014 afetaram o desempenho das empresas que mais contratam o Ministério da Defesa.	A centralização das compras públicas teve impacto particularmente relevante nas na eficiência e competitividade de Pequenas e Médias Empresas (PMEs). Os procedimentos de aquisição e a legislação contratual de 2011 favoreceram, sobretudo, ganhos de produtividade entre as grandes empresas (principais contratantes).
Chen <i>et al.</i> , (2022)	Avaliar como a complexidade das compras públicas e a estrutura organizacional dos governos locais interagem para influenciar a adoção de sistemas de <i>e-procurement</i> .	Não foi encontrada interação significativa entre complexidade das compras e adoção de <i>e-procurement</i> . Estruturas centralizadas aumentam a probabilidade de adoção do <i>e-procurement</i> a medida que a complexidade cresce, ao passo que estruturas coordenadas (descentralizadas e colaborativas) reduzem a probabilidade de adoção.
Petersen, Jensen e Bhatti (2022)	Testar na prática se a centralização das compras públicas resulta em preços de aquisição menores do que a compra descentralizada, utilizando como objeto de análise a aquisição de passagens aéreas pelo governo central dinamarquês.	A compra centralizada não apresentou preços menores que a compra descentralizada, não se confirmando economia de escala nos dados analisados. A centralização pode gerar outros benefícios como economias de processo, economias de informação, maior conformidade com normas.
Lotti <i>et al.</i> (2024)	Analisar as economias indiretas resultantes da centralização das compras públicas.	O programa italiano Consip (<i>Concessionaria Servizi Informativi Pubblici</i>) proporciona não apenas ganhos diretos, decorrentes da economia de escala e do maior poder de negociação, mas também economias indiretas. A disponibilização de um preço de referência melhora orientar as decisões de compra dos órgãos públicos não participantes da centralização.
Arachi <i>et al.</i> (2024)	Investigar se as licitações conduzidas por entidades centralizadoras	As licitações realizadas por entidades centralizadoras apresentaram menores

	intermunicipais apresentam melhor desempenho do que aquelas conduzidas por municípios individualmente, analisando três indicadores: economia nos lances, atrasos na entrega e estouro de custo na execução.	atrasos na entrega das obras públicas quando comparadas àquelas geridas individualmente pelos municípios. A cooperação intermunicipal melhora a eficiência operacional, mesmo que não apresente economia direta no preço inicial da contratação.
Cerniglia, Longaretti e Zanardi (2024)	Desenvolver um modelo teórico para analisar os efeitos da recentralização das compras públicas durante situações de emergência, como a pandemia de COVID-19, considerando os mecanismos de escolha coletiva e os custos políticos associados à centralização ou descentralização das decisões.	A recentralização total pode gerar ineficiências políticas e institucionais. A centralização excessiva tende a eliminar a participação dos governos regionais, ocasionando desequilíbrios políticos e reduzindo a cooperação intergovernamental.
Geropoulos <i>et al</i> (2024)	Analisar os modelos de compras públicas na saúde nos países da União Europeia identificando vantagens e desvantagens da centralização, descentralização e sistemas híbridos.	Os modelos centralizados e híbridos apresentam melhor desempenho que modelos totalmente descentralizados. O modelo híbrido é apontado como o mais promissor, por combinar centralização de funções logísticas, controle e armazenamento à descentralização de planejamento e decisões locais.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Segundo Lotti *et al.* (2024), a adoção de sistema centralizado trouxe economias diretas, baseadas no poder de negociação e escala. Estes autores ainda descrevem a figura das externalidades informacionais, que são nada mais que o acesso de órgãos descentralizados a preços referenciados na central de compras, que servem de norteadores para tomada de decisão para os demais gestores. Sobre os ganhos de economia Lotti *et al.* (2024) ressaltaram que os efeitos são mais fortes em bens mais complexos, órgãos com menor experiência prévia e entidades com maior autonomia. Também foi constatado por Ferraresi, Gucciardi e Rizzo (2021) que a redução dos gastos públicos não é significativa em regiões onde as instituições são sólidas (baixos índices de corrupção). Entretanto, esse efeito é mais evidente em localidades com instituições mais frágeis. De modo geral, os resultados indicam que as centrais de compras

públicas funcionam como um instrumento eficaz para aumentar a eficiência dos serviços de saúde locais e, possivelmente, reduzir práticas corruptas nos processos de aquisição realizados de forma descentralizada.

Na experiência espanhola a centralização das compras públicas implementada em 2014 exerceu um impacto expressivo sobre a produtividade das Pequenas e Médias Empresas (PMEs), superando os efeitos de reformas anteriores. Enquanto as medidas de 2011, como os novos procedimentos de aquisição e a lei contratual, beneficiaram majoritariamente os principais contratantes, a centralização posterior repercutiu mais no impulsionamento das PMEs (CALLADO-MUÑOZ *et al.*, 2022). O mesmo estudo aponta que, embora a lucratividade das PMEs não tenha aumentado significativamente, notou-se uma melhora consistente na produtividade, sugerindo o redirecionamento de recursos para atividades de pesquisa e desenvolvimento, direcionadas à inovação e à eficiência operacional.

Para Stritch *et al.* (2020) a centralização da tomada de decisão nas aquisições públicas está relacionada a uma maior eficiência nos processos de compras, especialmente quando os órgãos buscam simultaneamente múltiplos objetivos de sustentabilidade. Explicam que, em regra, quanto maior o número de objetivos de sustentabilidade considerados, maior a dificuldade das decisões e, conseqüentemente, mais moroso se inclina a ser o processo de aprovação das compras. Todavia, os resultados mostram que estruturas centralizadas conseguem minimizar esses atrasos, ao reduzir erros processuais, facilitar a padronização de procedimentos e concentrar o conhecimento e a especialização em um único órgão responsável. Portanto, a centralização mitiga os efeitos negativos da complexidade nas compras sustentáveis.

Analisando 5 mil contratos públicos de municípios italianos Arachi *et al.* (2024) concluíram que as licitações realizadas por entidades centralizadoras, (Unidades de Gestão - UGs) através de cooperação intermunicipal, apresentaram menores atrasos na entrega das obras públicas quando comparadas àquelas realizadas por municípios individualmente. Isso demonstra que, apesar de não gerar economia direta no custo inicial da contratação, a cooperação entre municípios melhora a eficiência operacional e aumenta a confiabilidade no cumprimento dos prazos. Por outro lado, não foram constatadas diferenças relevantes quanto à extrapolação de custos na execução entre UGs e municípios, o que sugere que a centralização não prejudica o controle financeiro das obras. Em que pese os efeitos de economia de escala não tenham se demonstrado na etapa de adjudicação, os resultados confirmam que os principais ganhos da centralização aparecem na fase de execução, com evidência para a redução de atrasos e maior

previsibilidade na entrega dos contratos públicos.

Em seu estudo voltado para o instrumento eletrônico de compras, Chen *et al.* (2022) concluíram que em contextos centralizados, a complexidade tende a estimular a adoção do *e-procurement*, pois a ferramenta digital otimiza a capacidade de controle, processamento de informações e monitoramento das compras. O que não ocorre nas estruturas coordenadas, onde a colaboração entre unidades e o compartilhamento de informações diminuem a necessidade de soluções tecnológicas para lidar com variados critérios de decisão. Já Geropoulos *et al.* (2024) entendem que embora modelos totalmente centralizados tragam economias de escala e maior poder de negociação, e os descentralizados permitam maior flexibilidade às necessidades locais, a literatura aponta que a aplicação combinada de ambos tende a trazer melhores resultados. Para estes atores o modelo híbrido permite centralizar funções estratégicas e logísticas, ao passo que preserva a autonomia local para planejamento e decisões específicas.

Por fim, Cerniglia, Longaretti e Zanardi (2024) constataram que embora um governo central possua maior capacidade técnica e operacional para realizar compras públicas em larga escala, como evidenciado na aquisição de Equipamentos de Proteção Individual - EPIs durante a pandemia de COVID-19 na Itália, a recentralização total pode reduzir a cooperação intergovernamental, provocando ainda desequilíbrios políticos. Sua pesquisa traz dois efeitos que explicam este desequilíbrio: o efeito da culpa, em que o governo central, ao assumir o controle, busca evitar críticas, mas se expõe totalmente à responsabilização em caso de falhas; e o efeito da vergonha, que faz com que governos regionais relutem em delegar responsabilidades por temerem serem vistos como fracos ou ineficazes por seus eleitores. A análise do caso italiano reforça esses achados: durante a pandemia, as decisões sobre a compra de EPIs foram marcadas por conflitos e sobreposições entre os níveis de governo, resultando em atrasos e descoordenação. O estudo, portanto, evidenciou que a eficiência técnica não é suficiente: é essencial considerar os custos políticos e institucionais ao decidir entre centralização e descentralização em momentos críticos. Ainda nesta linha Petersen, Jensen e Bhatti (2022) demonstram que os benefícios da centralização não são garantidos pois dependem das condições do mercado e da existência de competição efetiva nos acordos-quadro. Quando não há propostas competitivas, a centralização pode gerar custos adicionais.

Por que as pessoas devem saber mais sobre as compras públicas centralizadas

A forma como o Estado gasta o dinheiro público impacta diretamente a vida do

contribuinte, tornando imprescindível a criação de mecanismos de otimização destas despesas. Neste ponto, as pesquisas sobre centralização avançaram nos Estados Unidos - EUA e Europa, em especial na Itália com a introdução do Consip, órgão centralizador de compras, que trouxe significativas melhorias para o processo de compras. Trabalhos como Lotti *et al.* (2024) enriquecem o debate ao evidenciar que as centralizações trazem tanto efeitos positivos diretos (economia de escala e poder de negociação) quanto indiretos (valores de referência para demais órgãos). Ademais, Ferraresi, Gucciardi e Rizzo (2021) demonstraram, ainda no sistema italiano, que a experiência centralizadora reduziu os custos pela escala e diminuiu o custo com ineficiência e corrupção.

Já na Espanha, a centralização das compras para defesa teve grande impacto nas pequenas e médias empresas, sugerindo que a medida trouxe impulsionamento na eficiência e competitividade (CALLADO-MUÑOZ *et al.*, 2022). Ao passo que Stritch *et al.* (2020) demonstraram que a tomada de decisão centralizada pode mitigar a complexidade de compras com múltiplos objetivos. Já Arachi *et al.* (2024) defendem que os maiores benefícios da centralização se destacam na fase de execução, com menos atrasos e maior previsibilidade, ainda que o desconto na fase de licitação não seja maior. Isso amplia a compreensão sobre o que significa eficiência em compras públicas.

Em contraponto, Cerniglia, Longaretti e Zanardi (2024) trouxeram um modelo teórico apontando aspectos negativos da centralização tendo como vetor os atores do processo de compra no contexto da centralização. Entender como os efeitos da culpa e da vergonha podem influenciar o processo que busca centralizar a tomada de decisão de compras contribui para minimizar ou evitar os efeitos negativos, potencializando as melhorias da centralização.

Onde e como foram realizadas as pesquisas selecionadas.

As pesquisas se concentraram da seguinte forma: quatro na Itália, das quais três foram desenvolvidas utilizando uma abordagem quantitativa com levantamento de dados e questionários e uma avaliação foi desenvolvida através de um modelo teórico formal baseado na teoria da escolha coletiva e teoria dos jogos de culpa multinível; uma pesquisa realizada na Espanha com abordagem quantitativa sobre 277 empresas bélicas espanholas; um trabalho realizado nos Estados Unidos da América - EUA também com abordagem quantitativa e coleta de entrevista com 200 diretores financeiros de governos locais.

Quadro 2: Contexto de realização das pesquisas e respectivas metodologias

REFERÊNCIA	CONTEXTO	METODOLOGIA
Lotti <i>et al.</i> (2024)	O estudo analisa a centralização das compras públicas na Itália, com foco no Consip. Este programa foi estabelecido para otimizar a aquisição de bens e serviços comuns pela administração, através da negociação de acordos-quadro.	O artigo traz uma abordagem quantitativa empírica, com foco em avaliação causal dos efeitos da centralização de compras públicas por meio da central de compras italiana. Teve como fonte a base dados do Consip e outros órgãos públicos italianos descentralizados.
Callado-Muñoz <i>et al.</i> (2022)	A pesquisa analisa o impacto de reformas legais realizadas na Espanha, especialmente em 2011 e 2014, sobre o desempenho de empresas da indústria de defesa.	A pesquisa é de natureza quantitativa e explicativa, com o objetivo de avaliar o impacto de reformas legais (especialmente em 2011 e 2014) sobre o desempenho das empresas da indústria de defesa espanhola.
Ferraresi, Gucciardi e Rizzo (2021)	A pesquisa foi realizada na Itália, após esta e a União Europeia adotarem sistemas regionais centralizados de compra públicas. O foco foi o sistema de saúde regionais antes descentralizados.	Pesquisa usou uma abordagem quantitativa, com foco em avaliação de impacto causal da centralização das compras públicas sobre os gastos com saúde. A amostra foi composta por 144 ASLs (Aziende Sanitarie Locali) que são entidades regionais responsáveis por contratação de materiais serviços de saúde, com dados extraídos do Ministério da Saúde da Itália e do Instituto Nacional de Estatística compreendendo o período de 2003 a 2012.
Stritch <i>et al.</i> (2020)	Com o crescimento de políticas voltadas à sustentabilidade, governos locais dos Estados Unidos, as compras públicas são ferramentas estratégicas para atingir objetivos sociais, ambientais e econômicos.	Estudo quantitativo, com base em análise estatística de dados coletados por meio de pesquisa de opinião com 200 diretores financeiros de governos locais.
Arachi <i>et al.</i> (2024)	O estudo realizado na Itália, onde a maior parte dos municípios é de pequeno porte e tem dificuldades para realizar aquisições públicas de forma eficiente. Para superar essas limitações, o país promoveu a cooperação intermunicipal por meio das Unidades de Gestão (UGs), que	A pesquisa trouxe uma abordagem quantitativa empírica, com base em análise estatística de 5.000 contratos de obras públicas adjudicados entre 2009 e 2015 na região da Toscana (Itália). Os dados foram extraídos do Sistema de Informação de Contratos Públicos Italiano.

	atuam como entidades centralizadas de compras.	
Cerniglia, Longaretti e Zanardi (2024)	A pesquisa foi realizada na Itália, diante da emergência causada pela pandemia de COVID-19 e o desafio de sistemas políticos responderem de forma rápida, coordenada e eficaz à necessidade de compra de equipamentos de proteção individual (EPIs).	O pesquisador desenvolveu um modelo teórico formal a partir da teoria da escolha coletiva e da teoria dos jogos de culpa multinível para avaliar as motivações políticas que influenciam as decisões de centralizar ou descentralizar compras no contexto de emergências levando em consideração o efeito culpa e efeito vergonha.
Chen <i>et al</i> , (2022)	Estudo analisou dados de mais de quatrocentas cidades dos Estados Unidos com população acima de 25 mil habitantes.	O artigo tem abordagem quantitativa, baseada em <i>survey</i> nacional. A variável dependente é a adoção de sistemas de <i>e-procurement</i> , analisada em relação à complexidade das compras e à estrutura organizacional. Trata-se de um retrato empírico transversal voltado à identificação de relações estatísticas entre variáveis organizacionais e adoção tecnológica.
Geropoulos <i>et al</i> (2024)	Compras públicas hospitalares em países da União Europeia, em contexto de crescentes custos em saúde e limitação de recursos.	Abordagem qualitativa e teórica, estruturada como revisão narrativa interdisciplinar da literatura. A partir de literatura científica, relatórios e normativas, os autores realizaram uma comparação conceitual entre modelos institucionais (centralizados e descentralizados).
Petersen, Jensen e Bhatti (2022)	Compra de passagens aéreas para servidores públicos da Dinamarca, país com forte política de centralização de compras públicas.	Pesquisa com abordagem quantitativa com experimento de campo randomizado. Uma comparação entre compra centralizada via acordo-quadro (grupo de tratamento) e compra direta no mercado (dois grupos de controle).

Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

5 CONCLUSÃO

À medida que sistemas de centralização são implantados pelo mundo, mais experiência se obtém das relações de negócios advindas desse modelo de compras, subsidiando

pesquisadores em trabalhos voltados a aperfeiçoar a literatura sobre o referido instituto. Apesar da limitada abrangência desta revisão, por estar restrita à compilação de dados coletados em três países (EUA, Espanha e Itália), foi possível coletar importantes informações sobre a centralização da aquisição pública, que se mostra eficaz quando aplicada na situação correta.

A economia de escala por si já habilita a compra centralizada a definir as estratégias de compras de um país, tendo em vista que a média global de gastos com consumo é de 16,6 % do Produto Interno Bruto – PIB (BANCO MUNDIAL; 2023). Ocorre que outras vantagens são notadas nas vivências dos países que utilizam a central de compras, tais como: criação de bancos de dados que nortearão órgãos descentralizados; redução da ineficiência e corrupção; impulsionamento de eficiência e competitividade em pequenas e médias empresas; mitigação da complexidade em compras com múltiplos objetivos; especialização das equipes de compras; menores atrasos nas entregas.

Por outro lado, é importante ressaltar as dificuldades/desvantagens que podem surgir no processo de centralização de compras. A atuação dos agentes políticos e seus interesses podem contribuir para um distanciamento dos órgãos envolvidos haja vista os efeitos de culpa e vergonha ocasionados em todo o procedimento de compras. Portanto, importante o amadurecimento dos sistemas centralizados levando em consideração a distribuição de responsabilidades de cada órgão (ou agente) participante do processo.

15

A literatura apresenta uma lacuna significativa de conhecimento sobre a centralização da aquisição de bens e serviços pelos órgãos públicos. Assim, levando em consideração a relevância desse tema, este tópico apresenta sugestões para futuras pesquisas a fim de aprofundar a compreensão sobre o assunto. Neste sentido, estudos posteriores poderão investigar:

- a) O impacto da centralização em estados, governos federais ou outros países, inclusive com diferentes estruturas institucionais e níveis de burocracia;
- b) Como tecnologias digitais podem potencializar os efeitos positivos da centralização ou mitigar problemas da descentralização;
- c) Como aspectos culturais, políticos ou ideológicos influenciam a adoção ou resistência à centralização em diferentes regiões e organizações públicas;
- d) Impacto de longo prazo da centralização, incluindo efeitos sobre inovação, aprendizado organizacional e eficiência fiscal continuada.

Finalmente, considera-se que o presente estudo pode contribuir com apresentação de resultados práticos vivenciados em países desenvolvidos que, ao adotar a centralização, alcançaram resultados positivos quanto à economia de escala e expertise no processo licitatório.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. S. M. et al. Impacto econômico entre dois modelos de compras públicas: centralizado e descentralizado. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/gs.v10i3.26410>.

ARACHI, G.; ASSISI, D.; GESI, B.; GIURANNO, M.G.; RUSSO, F.. Intermunicipal cooperation in public procurement. **Regional Studies**, v. 58, n. 11, p. 2055-2073, 2024. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/taf/regstd/v58y2024i11p2055-2073.html>.

ARAÚJO, G. B. P; LEMOS, L. B. S. A Gestão de Compras Públicas: um Estudo de Caso da Central de Compras do Distrito Federal. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tpa/article/view/51188>.

BLEDA, M.; CHICOT, J. The role of public procurement in the formation of markets for innovation. **Journal of Business Research**, v.107, p.186-196, 2020. Disponível: <https://www.sciencedirectcom.ez17.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0148296318305848?via%3Dihub>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** [recurso eletrônico]67. ed. -Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui a modalidade de licitação denominada pregão. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta art. 37, inciso XXI, Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/banco-de-precos/legislacao/lei-no-8-666-de-21-de-junho-de-1993.pdf/view>.

CALLADO-MUÑOZ, F. J.; HROMCOVÁ, J.; SANZO-NAVARRO, M.; ULTRERO-GONZÁLEZ, N.; VERA-CABELLO, M.. Firm performance in regulated markets: the case of Spanish defence industry. **Defence and Peace Economics**, v. 33, n. 2, p. 201-218, 2022. Disponível em :<https://observatorio-cientifico.ua.es/documentos/60dfd3773b28a756f342d8cb?lang=gl>.

CERNIGLIA, F.; LONGARETTI, R.; ZANARDI, A. Dangerous liaisons across levels of government in an emergency. **Economia Política**, v. 41, n. 3, p. 771-791, 2024. Disponível em: <https://cris.unibo.it/handle/11585/974099>.

CHEN, Yifan et al. E-procurement system adoption in local governments: the role of procurement complexity and organizational structure. **Public Management Review**, v. 24, n. 6, p. 903-925, 2022.

FERNANDES, C. C. C. Compras Públicas no Brasil: vertentes de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 4, n. 11, p. 1–19, 2019. DOI: 10.21118/apgs.v4i11.7262. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/7262>.

FERRARESI, M.; GUCCIARDI, G.; RIZZO, L. Savings from public procurement centralization in the healthcare system. **European Journal of Political Economy**, v. 66, p. 101963, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268020301117>.

FIUZA, E. P. S.; CALDEIRA, D. M. Eficiência nas Aquisições de Bens e Serviços. In: GIAMBIAGI, F. **Reforma do Estado Brasileiro - Transformando a Atuação do Governo**. São Paulo: Atlas, 2020.

GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da informação**, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2019. Disponível em: <https://revista.ibict.br/fiinf/article/view/4835>.

GEROPOULOS, Nikolaos et al. Hybrid model: a promising type of public procurement in the healthcare sector of the European Union. **Frontiers in public health**, v. 12, p. 1359155, 2024. DOI: 10.3389/fpubh.2024.1359155

GÓIS, L.; OURO, A.; MENDONÇA, C. Compras públicas centralizadas: vantagens e desvantagens à luz dos critérios de sustentabilidade. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 75, n. 1, p. 161-181, 2024. DOI: 10.21874/rsp.v75i1.10150. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/10150>.

LOTTI, C., MUÇO, A.; SPAGNOLO, G.; VALLETTI, T.. Indirect Savings from Public Procurement Centralization. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 16, n. 3, p. 347-366, 2024. DOI: 10.1257/pol.20220357. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20220357>

OLIVEIRA, I. G. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Revista Ciências Administrativas**, v. 21, n. 1, p. 131-162, 2015. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rca/article/view/3636/pdf>.

PAIM, A. C. T. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais, 2018. **Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>.

PETERSEN, O.H; JENSEN, M.D.; BHATTI, Y. The effect of procurement centralization on government purchasing prices: evidence from a field experiment. **International Public Management Journal**, v. 25, n. 1, p. 24-42, 2022. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1787278>

PORTA, R. H.; PEREIRA, J. R. P.; ARAÚJO, D. G. e. Desafios e perspectivas para a centralização das contratações públicas no governo do Estado de São Paulo. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. a, p. 49-76, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/6884>.

RAPOSO, M. H.s et al. A importância do planejamento de compras para a gestão estratégica de suprimentos. **Compras públicas estaduais–Boas práticas brasileiras**, p. 204, 2016. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-44-03.pdf>.

REIS, P. R. DA C.; CABRAL, S.. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 107-125, jan. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/7d5BFVxj5CxMzrzVFKzRvFh/?lang=pt>.

ROSADO-SERRANO, A.; PAUL, J.; DIKOVA, D. International franchising: A literature review and research agenda. **Journal of Business Research**, v. 85, p. 238-257, 2018. Disponível em: <https://justinpaul.uprrp.edu/wp-content/uploads/2019/11/JBR-Published-Fare-APR-18-238-257.pdf>.

SCHOONER, S. L.; GORDON, D. I.; WHERRY, J. L. Public procurement systems: unpacking stakeholder aspirations and expectations. **GWU Legal Studies Research Paper**, n. 1133234. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1133234.

STRITCH, J. M.; BRETSCHEIDER, S.; DARNALLET, N.; HSUEH, L.; CHEN, Y.. Sustainability policy objectives, centralized decision making, and efficiency in public procurement processes in US local governments. **Sustainability**, v. 12, n. 17, p. 6934, 2020. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/17/6934>.

STURMER, R. A.; GARCIA, E; PEREIRA, E; PERES, F. F. F.. Compras públicas: uma revisão sistemática dos riscos e desafios. **AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento**, [S. l.], v. 11, p. 1-11, 2022. DOI: 10.5380/atoz.v11i0.79840. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/atoz/article/view/79840>.