

Compras públicas centralizadas: vantagens e fatores críticos para o sucesso

Lúcio Mário Mendonça de Góis

Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Sergipe. Especialista/MBA em Gestão Pública e em Gestão de Pessoas com Coaching. Graduado em Engenharia Civil. Servidor do Ministério Público Federal há 28 anos. Ex-Secretário Nacional de Administração do MPF. Atualmente ocupa o cargo de Secretário Estadual do MPF em Sergipe.

E-mail: lucio@infonet.com.br.

Cláudio Márcio Campos de Mendonça

Pós-Doutor em Gestão na Católica Porto Business School, Doutor em Administração pelo PPGA/UFRN. Mestre em Administração. Especialista/MBA em Gestão da Tecnologia da Informação e em Gestão Universitária. Graduado em Processamento de Dados e Administração. Atualmente ocupa o cargo de Professor com Dedicção Exclusiva na Universidade Federal de Sergipe (UFS).

E-mail: claudiomendonca@academico.ufs.br.

Resumo: Esta pesquisa tem como objetivo apresentar os trabalhos mais relevantes produzidos no Brasil e no Exterior, baseado no critério do maior número de citações, bem como identificar as produções mais recentes acerca das contratações públicas centralizadas. Do ponto de vista prático, o presente trabalho tem como finalidade apresentar subsídios para a operacionalização do art. 19, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, através da exposição de elementos que facilitem a tomada de decisão quanto à adoção ou não do modelo centralizado. A coleta de dados foi realizada com a utilização do processo denominado Proknow-C (*Knowledge Development Process – Constructivist*) e a análise de resultados se deu com a realização do estudo bibliométrico do portfólio encontrado, complementado com uma análise de conteúdo de natureza descritiva, através da leitura e interpretação de todos os 27 artigos com relevância comprovada. A pesquisa demonstrou um maior interesse da academia internacional sobre as contratações públicas centralizadas do que a brasileira, bem como um crescente número de artigos publicados nos últimos dois anos. A Lei de Lotka e a Lei de Bradford não foram confirmadas, mas a Lei de Zipf foi validada. A palavra-chave mais utilizada foi *public procurement* e a análise de cocitações trouxe 4 artigos que corroboraram as constatações da pesquisa. A análise de conteúdo demonstrou as vantagens da adoção das compras centralizadas e os fatores críticos para o sucesso do processo.

Palavras-chave: Compras Públicas Centralizadas. Compras Públicas Compartilhadas. Contratações Públicas. Vantagens. Fatores Críticos.

Sumário: **1** Introdução – **2** Referencial teórico – **3** Procedimentos metodológicos – **4** Análise dos resultados – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A centralização das compras públicas encontra guarida no art. 19, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que prevê que os órgãos da Administração deverão “instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços”. Já o art. 181 determina que os “entes federativos instituirão centrais de compras com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência” (BRASIL, 2021).

No Brasil, as primeiras tentativas de centralização das compras públicas ocorreram na década de 1930 durante o governo de Getúlio Vargas e sofreram um grave revés em meados da década de 1940, por, dentre outros fatores, terem adotado uma solução parcial, contraditória ou pouco clara dos problemas identificados (FERNANDES, 2015).

Somente em 2014 uma nova tentativa de centralização das compras governamentais ocorreu, com a edição do Decreto nº 8.189, de 21/1/2014, que criou a Central de Compras do Governo Federal, com o intuito de coordenar e operacionalizar a inteligência e a estratégia das licitações (BRASIL, 2014).

A partir dessa iniciativa, alguns Estados passaram a adotar estratégias semelhantes para aprimorar a estrutura responsável pelas contratações e agregar demandas para melhorar o poder de barganha com fornecedores (MOREIRA; RIBEIRO, 2016).

Silva e Barki (2012), ao analisarem a licitação compartilhada de itens de materiais de expediente sustentáveis, gerenciada pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, constataram que o ganho de escala permitiu a economia de 49,89% em relação ao valor estimado da contratação.

As compras centralizadas permitem a padronização das especificações técnicas dos produtos e serviços, conforme previsão contida no inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133/2021, além da incorporação de critérios de sustentabilidade, ao mesmo tempo em que o poder de compra do Estado pode fomentar o desenvolvimento de produtos e serviços sustentáveis, com a garantia do

incremento da demanda, tudo em contribuição ao desenvolvimento nacional sustentável, princípio insculpido no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

Apesar de todas essas premissas, as contratações brasileiras ainda carecem de planejamento e são estratificadas em vários certames realizados de forma assistemática em todo o Brasil, o que despreza ganhos com a escala e pode resultar em preços e qualidades significativamente diferentes (MOREIRA; RIBEIRO, 2016).

Moreira e Ribeiro (2016) seguem defendendo que esse cenário descentralizado, fragmentado, burocrático e complexo demonstra a importância de se avaliar, diagnosticar e reformular os modelos das contratações brasileiras, por meio de experimentos pontuais, que, uma vez bem-sucedidos, possam ser replicados pelas demais instituições públicas.

Assim, esta pesquisa se propõe, mediante uma coleta de dados processada através do Proknow-C (*Knowledge Development Process – Constructivist*) (LACERDA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012), a realizar um estudo bibliométrico da literatura, complementado com uma análise de conteúdo de natureza descritiva, através da leitura e interpretação de todos os artigos com importância comprovada, com o objetivo de apresentar os trabalhos mais relevantes produzidos no Brasil e no Exterior, baseado no critério de maior número de citações, bem como identificar as produções mais recentes acerca das contratações públicas centralizadas. Do ponto de vista prático, o trabalho tem como finalidade apresentar subsídios para a operacionalização do art. 19, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, através da exposição de elementos que facilitem a tomada de decisão quanto à adoção ou não do modelo centralizado.

Para atingir os objetivos traçados, este artigo está distribuído da seguinte forma: após a presente introdução, apresentação do referencial teórico, seguido pelo detalhamento dos procedimentos metodológicos, pela análise dos resultados e, finalmente, pelas considerações finais.

2 Referencial teórico

A partir do estudo da bibliografia pretérita, buscou-se apresentar um histórico da criação das centrais de compras e adoção das contratações centralizadas no país, bem como os motivos que justificam a implantação de um modelo centralizado para as compras públicas.

2.1 Centrais de compras e adoção de contratações centralizadas no Brasil

O primeiro caso de centralização das compras públicas no Brasil surgiu em 1930, no Governo Provisório de Getúlio Vargas, que se desenrolou entre os anos de 1930 e 1934, sob a legislação de exceção (FERNANDES, 2015). A iniciativa utilizou como referência a experiência internacional dos *bureaux* de compra, através de uma política de padronização e centralização das contratações. Fernandes (2015) segue aduzindo que limitações técnicas e de recursos, resistências dos ministérios e pressão pela imediata operacionalização da medida geraram a necessidade de promoção de ajustes no modelo inicialmente concebido. Em seguida, afirma que, com a promulgação da Constituição de 1934, a legislação de exceção foi revogada e o modelo de centralização enfraqueceu. Já Moreira (1967) coloca o fracasso na conta do desconhecimento do assunto por parte do legislador, por incluir na centralização todos os órgãos localizados no enorme território brasileiro, civis e militares, o que resultou na falta de recursos operacionais e na resistência de diversas instituições envolvidas.

A segunda tentativa de centralização ocorreu durante a implementação da reforma administrativa, entre os anos de 1938 e 1945, ainda no Governo Vargas, durante o regime autoritário do Estado Novo (FERNANDES, 2015). O autor segue afirmando que o trabalho foi conduzido pelo DASP e o modelo que se tentou implantar originou-se do diagnóstico da experiência de centralização anterior, com diversas adaptações. Nessa oportunidade, a centralização foi restrita aos órgãos públicos civis (MOREIRA, 1967). Segundo Fernandes (2015), o Decreto-Lei nº 2.206, de 1940, trouxe a alteração de regras e procedimentos de compras e normas de controle do Tribunal de Contas da União (TCU) e a constituição de áreas de material nos órgãos da Administração Pública federal. Como já havia ocorrido na tentativa anterior, o autor afirma que resistências e limitações técnicas e de organização ocasionaram resultados insatisfatórios e a agenda da reforma foi descontinuada a partir de 1941, resultando na reversão da centralização das compras.

Uma nova tentativa de centralização das compras pelo Governo Federal surgiu apenas com a edição do Decreto nº 8.189, de 21/01/2014, que criou a Central de Compras e trouxe suas atribuições elencadas em seu art. 13, I a VIII (BRASIL, 2014). O objetivo principal da nova Central era planejar, coordenar, controlar e operacionalizar as atividades relacionadas à inteligência e à estratégia da licitação,

aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum, além de coordenar o processo de padronização e catalogação de itens sob sua responsabilidade. As atribuições da Central de Compras foram alteradas através do Decreto nº 8.578, de 26/11/2015, e seu objetivo passou a ser desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição e contratação centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e entidades (BRASIL, 2015). Entre as principais entregas dessa fase da Central de Compras pode-se destacar a implantação do Almoxarifado Virtual, do TaxiGov e a compra direta de passagens (BRASIL, 2023).

Também em 2015, o projeto Implantação do Sistema de Compras Compartilhadas Sustentáveis no Ministério Público Federal – MPF obteve a terceira colocação no Prêmio CNMP 2015, na categoria Unidade e Eficiência da Atuação Institucional e Operacional. O Projeto consistiu na implantação de modelo de compras compartilhadas sustentáveis, visando ao estímulo de padrões de consumo que incluíssem critérios ambientais, sociais e econômicos nas contratações, além de privilegiar o planejamento das licitações, com foco na convergência institucional, padronização, construção coletiva, otimização dos recursos humanos e gestão do conhecimento (CNMP, 2015).

Seguindo a linha Federal, o Governo do Distrito Federal publicou o Decreto nº 36.520, de 28/05/2015, com o objetivo de melhorar o planejamento das contratações, otimizar a estrutura funcional responsável pelas licitações e agregar contratações para melhorar o poder de negociação com fornecedores (MOREIRA; RIBEIRO, 2016).

O Estado de Minas Gerais seguiu na mesma toada ao editar o Decreto nº 46.944, de 29/01/2016, incumbindo, em seu art. 1º, §1º, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão da responsabilidade de adotar medidas para ampliação da qualidade e efetividade das contratações, bem como realizar os processos de compras de forma centralizada. Estabeleceu ainda, no art. 2º, IV, o instrumento denominado contrato corporativo, oriundo da contratação centralizada, formalizado pelo contratante principal em nome dos órgãos e entidades anuentes (MINAS GERAIS, 2016).

Outras iniciativas para a racionalização das contratações públicas e implantação de órgãos centrais de compras ocorreram nos estados de Ceará, Pará, Pernambuco, Piauí, São Paulo e Sergipe (FERNANDES, 2019). Segundo o autor, esses seis estados adotaram o sistema de registro de preços buscando a redução

dos custos com o ganho de escala obtida com a concentração, além de buscar agilizar os prazos de tramitação dos processos de contratação.

Depois de passar por reestruturações, a Central de Compras do Governo Federal incorporou a incumbência de alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, nos termos do Decreto nº 9.745, de 8/04/2019 (BRASIL, 2019).

Atualmente, a Central de Compras do Governo Federal está vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e tem suas atribuições ditadas pelo artigo 21 do Decreto nº 11.437, de 17 de março de 2023 (BRASIL, 2023).

Nesta nova fase, a Central está disponibilizando, dentre as principais contratações, o Serviço Centralizado de Limpeza, o MobGov (evolução do TáxiGov) e o serviço de computação em nuvem (BRASIL, 2023).

2.2 Razões para implantação de um modelo centralizado para as contratações públicas

Uma tendência para o aprimoramento das contratações públicas nos países anglo-saxões e do Sudeste asiático é a criação de centrais de serviços compartilhados (FERRER, 2013). Como exemplo, nos Estados Unidos, a *General Services Administration* (GSA) é responsável pela elaboração de políticas, estratégias e processos de contratação, e, no Canadá, o *Shared Services Canada* é responsável pela centralização das contratações.

O uso da tecnologia disponível possibilita que os sistemas de compras deixem de focar apenas na efetivação da aquisição ou contratação do serviço para se transformar na inteligência do Estado no processo de contratações (FERRER, 2013).

Ferrer (2013) defende que um Centro de Serviços Compartilhados deve possuir as condições técnicas, materiais e políticas para a efetiva implantação dos objetivos traçados e, por isso, dever ser responsável pela definição de políticas de contratações, elaboração do Plano Anual de Compras, coordenação das contratações compartilhadas, formalização e acompanhamento dos contratos centralizados e monitoramento do mercado para promoção das mudanças necessárias.

Na mesma linha, diversos autores apresentam as vantagens do modelo de compras centralizado: (a) ganho de economia de escala, com a redução dos preços das contratações; (b) emprego do poder de compra do Estado para o fomento

do desenvolvimento nacional sustentável, com a adoção robusta de critérios de sustentabilidade; (c) otimização da atividade administrativa, através da diminuição de atividades repetidas e padronização de procedimentos; (d) diminuição dos custos de armazenamento de estoques, pela garantia do fornecimento; (e) melhoria da governança, através da produção de dados estatísticos; (f) melhoria da cooperação e da comunicação entre os participantes; (g) fomento à participação de pequenas e médias empresas; (h) incentivo à inovação e melhoria da qualidade do escopo entregue; (i) uso eficiente dos recursos disponíveis e melhoria da sustentabilidade financeira; (j) maior segurança jurídica; e (k) facilitação do controle (SILVA; BARKI, 2012; MOREIRA; WALKER *et al.*, 2013; RIBEIRO, 2016; ALVES *et al.*, 2019; PÉREZ *et al.*, 2019; NTSONDÉ; AGGERI, 2021).

Por outro lado, Moreira e Ribeiro (2016) analisaram também as desvantagens do modelo centralizado das contratações, que podem se colocar, se não tratados adequadamente, como riscos à centralização: (a) desproteção das micro e pequenas empresas; (b) excessiva demanda da estrutura administrativa centralizada, decorrente do volume de objetos a padronizar e licitar; (c) centralização política em detrimento da autonomia administrativa; (d) risco de atraso em escala de certo item, contratado com um mesmo fornecedor para toda a Administração; (e) risco de lentidão do procedimento licitatório, por se tornar mais robusto; (f) risco de distanciamento dos demandantes das compras; e (g) necessidade de organização orçamentária para garantir a escala das contratações.

O arcabouço legal para a adoção das contratações públicas centralizadas está previsto no art. 19, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que prevê que os órgãos da Administração deverão “instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços”. Já o art. 181 determina que os “entes federativos instituirão centrais de compras com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência” (BRASIL, 2021).

Preocupado com a participação de pequenas e médias empresas, o legislador previu que a contratação deve observar o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, desde que atendidos os requisitos de qualidade, o dever de ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado (art. 40, §2º, II e III) (BRASIL, 2021).

De outra banda, a nova Lei é categórica ao afirmar que o parcelamento não deve ser adotado quando a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor (art. 40, §3º, I) (BRASIL, 2021).

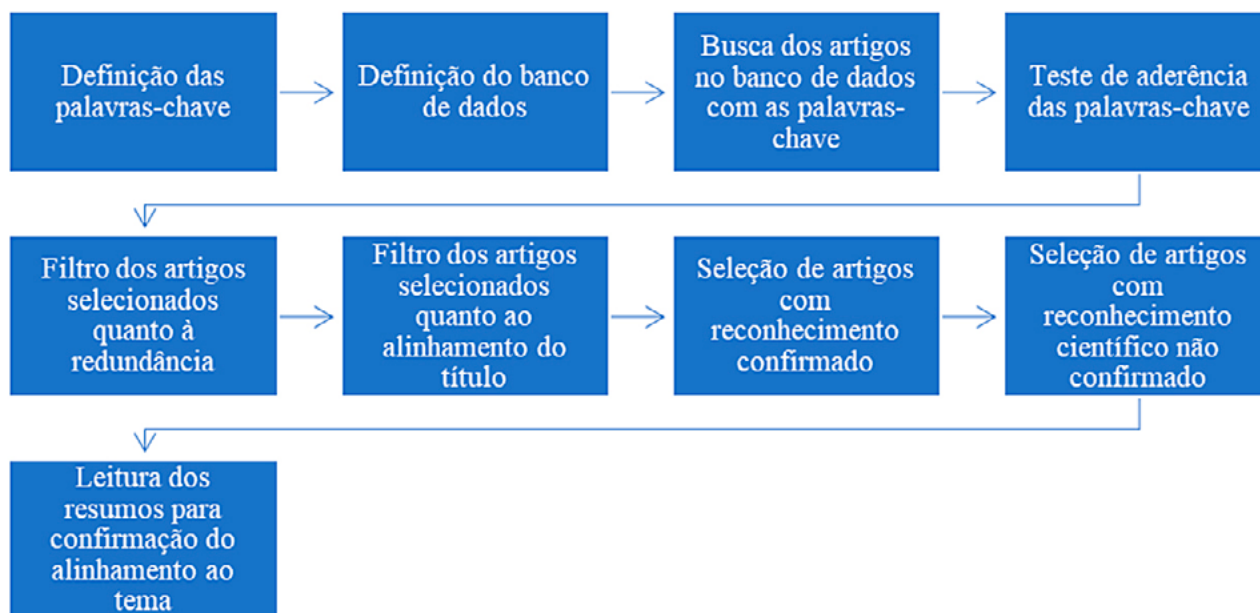
3 Procedimentos metodológicos

A revisão da literatura é o primeiro passo para a construção do conhecimento científico, da qual derivam lacunas e oportunidades para o aparecimento de novas pesquisas acerca do assunto (BOTELHO, CUNHA; MACEDO, 2011).

Por essa razão, o presente estudo se propõe a realizar um estudo bibliométrico da literatura com o objetivo de apresentar os trabalhos mais relevantes produzidos no Brasil e no Exterior, baseado no critério de maior número de citações, bem como identificar as produções mais recentes acerca das contratações públicas centralizadas, complementado com uma análise de conteúdo de natureza descritiva, através da leitura e interpretação de todos os artigos com relevância comprovada.

Para isso, o estudo adotou, para a coleta de dados, o processo denominado ProKnow-C (*Knowledge Development Process – Constructivist*) (LACERDA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012), detalhado na Figura 1.

Figura 1 – Detalhamento do método ProKnow-C



Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de Lacerda, Ensslin e Ensslin (2012).

Tasca *et al.* (2010) defendem que o sucesso de uma pesquisa em base de dados é diretamente relacionado à seleção de descritores ou palavras-chave. Nesse sentido, a escolha das palavras-chave ocorreu de acordo com o conhecimento pretérito dos autores, bem como através da utilização de sinônimos, em português e inglês, para ampliação dos resultados a serem alcançados, como apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Descritores utilizados na pesquisa

Descritores
(compras centralizadas) OR (compras compartilhadas) OR (contratações centralizadas) OR (contratações compartilhadas) OR (compras públicas centralizadas) OR (compras públicas compartilhadas) OR (contratações públicas centralizadas) OR (contratações públicas compartilhadas) OR (compras colaborativas) OR (compras conjuntas) OR (contratações colaborativas) OR (central de compras) OR (<i>public purchasing center</i>) OR (<i>centralized public purchases</i>) OR (<i>shared public purchases</i>) OR (<i>collaborative public purchases</i>)

Fonte: Elaborado pelos autores.

A base de dados escolhida foi a *Web of Science*, com acesso realizado através do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A escolha da base, que dá origem ao fator de impacto JCR – *Journal Citation Report*, decorreu da qualidade e relevância dos escritos armazenados, bem como por exportar uma maior quantidade de informações para análise pelo aplicativo *VOSviewer*, que foi utilizado para a realização do estudo bibliométrico.

A pesquisa foi realizada no dia 7 de abril de 2023, sem restrição temporal, e resultou na coleta de 4.555 documentos. O teste de aderência das palavras-chave não resultou em acréscimos de novos descritores e não houve artigo descartado por redundância.

O banco de dados que resultou da pesquisa foi exportado para o *software* MS Excel 365 e passou-se à análise da aderência dos títulos de todos os 4.555 artigos com o tema contratações públicas centralizadas. Desse trabalho, 52 artigos foram selecionados para a etapa seguinte.

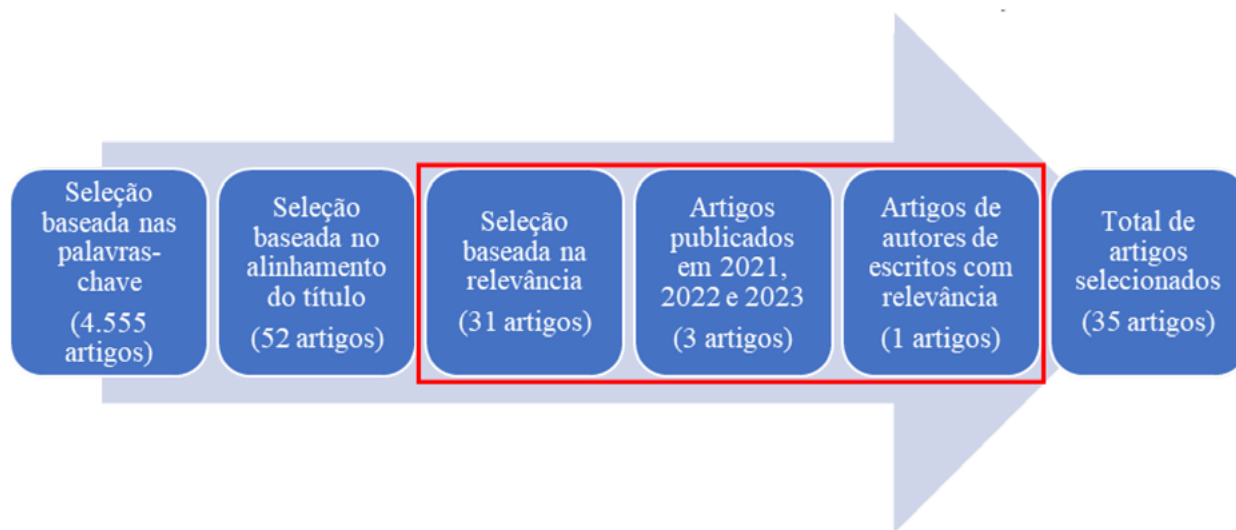
Para a seleção dos artigos com relevância confirmada, os 52 documentos resultantes da etapa anterior foram classificados em ordem decrescente do número de citações recebidas. A linha de corte foi estabelecida a partir dos trabalhos que representaram um total de citações superior a 85% das citações obtidas por todos os trabalhos analisados juntos, conforme recomenda o método utilizado, e 31 artigos seguiram para a etapa seguinte.

Os documentos com relevância não confirmada – 15% das citações restantes – foram submetidos a uma nova seleção, composta das seguintes etapas:

- Artigos publicados nos últimos dois anos (2021, 2022 e 2023, até 7 de abril de 2023): seleção de 3 documentos;
- Artigos com mesmos autores que tiveram trabalhos selecionados no filtro da relevância: seleção de 1 escrito.

Assim, aos 31 artigos escolhidos pelo critério da relevância foram acrescentados mais quatro documentos, três publicados nos dois últimos anos e um com os mesmos autores de trabalho selecionado pelo critério da relevância, o que resultou em um total de 35 trabalhos selecionados. Um resumo do quantitativo de artigos eleitos em cada uma das etapas de seleção pode ser verificado na Figura 2.

Figura 2 – Quantidade de artigos após as etapas de seleção



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os 35 artigos selecionados foram submetidos à leitura do resumo, para análise do alinhamento ao tema contratações públicas, e quatro documentos foram descartados, resultando em uma amostra de 31 trabalhos.

Verificou-se a disponibilidade da íntegra dos escritos selecionados e 27 documentos foram submetidos à análise bibliométrica (abordagem quantitativa), com o auxílio do aplicativo *VOSviewer*.

Por fim, seguiu-se com uma abordagem qualitativa que foi processada através de uma análise de conteúdo de natureza descritiva, com a utilização da regra da exaustividade para a determinação do *corpus* – através da seleção, leitura e interpretação de todos os 27 artigos – conforme preconizado por Bardin (2016), em busca dos principais aspectos abordados acerca das compras centralizadas na Administração Pública.

4 Análise dos resultados

4.1 Categorias

Após a leitura da íntegra, os 27 artigos analisados foram separados em duas categorias: os que tratam de compras centralizadas e os que não tratam de compras centralizadas. Na primeira categoria foram encontrados 14 artigos e, na segunda, 13.

Os 13 escritos que não tratam diretamente de compras centralizadas versam sobre compras sustentáveis (5), compras estratégicas (3), compras para inovação (3), compras eletrônicas (1) e regulamentação de compras públicas (1). Apesar de não constituírem o objeto principal do presente estudo, podem dar importantes contribuições para o planejamento das compras públicas, sejam elas centralizadas ou não.

Na área da sustentabilidade, Vluggen *et al.* (2019) estudaram como as forças externas influenciam três municípios holandeses de médio porte na adoção de compras públicas sustentáveis e verificaram que, nos três municípios, não existe pressão externa dos cidadãos para adoção das compras sustentáveis, vindo a maior parte da pressão de forças políticas federais e locais. Wang, Qiao e Li (2020) analisaram fatores que contribuem ou atrapalham a implementação das compras públicas verdes na China. Hoekman e Tas (2022) investigaram a relação entre as políticas regulatórias que orientam as compras públicas e a participação de pequenas e médias empresas, através da análise de dados de compras europeias. Klein, Deutz e Ramos (2022) analisaram o grau de implementação da economia circular em Portugal e os resultados demonstraram um nível de implementação de iniciativas no setor público baixo. Ishak e Thiruchelvam (2022) analisaram a adoção de critérios de sustentabilidade em compras públicas na Malásia, para papel e itens de TIC.

No campo das compras estratégicas, Klasa, Greer e Van Ginneken (2018) analisaram a implementação de compras estratégicas na saúde de dez países desenvolvidos da Europa e concluíram que nenhum deles implantou em sua totalidade os requisitos de uma contratação estratégica. Onwujekwe e Agwu (2022) abordaram o uso das compras estratégicas para o combate à corrupção e melhor uso dos recursos de saúde da Nigéria. García-Altés *et al.* (2023) analisaram os desafios e sugeriram soluções para as compras públicas em saúde, baseados em um relatório escrito pelo Painel de Especialistas da Comissão Europeia sobre Formas Eficazes de Investir em Saúde.

Estudando o papel das compras públicas para a inovação, Edquist e Zabala-Iturriagagoitia (2012) apresentaram o conceito e as principais etapas da compra pública para a inovação, estudaram seis casos, quatro na Suécia, um na Noruega e um nos EUA, e forneceram evidências de que a contratação pública para inovação contribui para a satisfação das necessidades humanas e resolução de problemas sociais. De Coninck, Viaene e Leysen (2018) apresentaram o caso da Digipolis, provedor público de serviços de TIC da cidade de Antuérpia, na Bélgica, que visa apoiar a localidade no oferecimento de serviços digitais. Miller e Lehoux (2020) efetuaram uma revisão da literatura sobre o papel da aquisição na inovação no setor de saúde no Canadá.

Walker e Harland (2008) analisaram os fatores que influenciam a adoção das compras eletrônicas pela ONU e concluíram que a Organização utiliza uma linha cautelosa para não prejudicar o crescimento de países em desenvolvimento que ainda não possuem uma ampla rede eletrônica.

Já Demchenko *et al.* (2022) buscaram identificar problemas e características da contratação pública de serviços educacionais na Rússia e propuseram diretrizes para a regulamentação da área.

4.2 Análise temporal das publicações

O ano com o maior volume de publicações foi o de 2022, que concentrou 11 dos 27 artigos analisados, seguido do ano 2021, com três. Em seguida aparecem os anos 2018, 2019 e 2020, com duas publicações cada; e foi localizada uma publicação nos anos 2008, 2011, 2012, 2014, 2016, 2017 e 2023, o que demonstra um interesse crescente da academia no tema contratações públicas centralizadas nos anos mais recentes.

Verifica-se ainda que o interesse da academia brasileira no estudo das compras públicas centralizadas surgiu depois da criação da Central de Compras do Governo Federal, por meio do Decreto nº 8.189, de 21/1/2014, com estudos publicados nos anos 2017, 2021 e 2022.

4.3 Publicações por país

O país com o maior número de publicações foi a Inglaterra, com 10 artigos, seguida da Suíça, com quatro, do Brasil, Estados Unidos e Holanda, com três, e da Eslováquia, Espanha, Irlanda e Turquia com uma publicação cada.

Apesar de ser o país com o maior número de publicações, nenhum dos 10 escritos publicados na Inglaterra promove estudo de caso em seu próprio país: as compras públicas na China despertaram o maior interesse dos periódicos, com três estudos, seguida da Dinamarca, União Europeia, Finlândia, Itália, Nigéria, Portugal e as Organizações das Nações Unidas – ONU, com um caso cada.

O país mais estudado foi a China, que foi objeto de seis dos 27 artigos analisados. A aquisição centralizada de medicamentos, através da política “4+7”, implantada em 2019 naquele país, foi objeto de quatro pesquisas (WANG *et al.*, 2021; XING *et al.*, 2022; HUA *et al.*, 2022; WEN *et al.*, 2021).

Os três escritos publicados no Brasil promovem estudos internos e contam com 89 citações e média de 29,67 citações por artigo, enquanto os 24 estudos publicados no Exterior possuem 1.357 citações totais e média de 56,54 citações por artigo.

Verifica-se que, além de um menor interesse da academia brasileira no tema, mesmo com o advento da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que ratifica a base normativa para a realização das contratações públicas centralizadas, os estudos publicados no Exterior possuem uma maior relevância.

4.4 Publicações por autor

A primeira Lei da Bibliometria – Lei de Lotka, também conhecida como Lei do Quadrado Inverso – demonstrou que a maior parte da produção científica em determinada área do conhecimento é produzida por uma pequena quantidade de autores, enquanto muitos pesquisadores têm uma baixa produção (ARAÚJO, 2006; MACHADO JÚNIOR *et al.*, 2016).

Entretanto, a amostra utilizada no presente estudo não confirmou a Lei de Lotka porque não houve autor com destaque em número de publicações. Os 27 artigos analisados foram escritos por 83 autores e, destes, somente cinco produziram dois artigos diferentes. Todos os demais contaram com uma publicação.

Todos os autores com mais de um artigo publicado formam uma rede de estudos sobre as compras públicas na China. O primeiro estudo foi realizado por Li e Yang (2014), que analisaram o ambiente e as práticas de compras públicas na China e recomendaram a adoção de uma central de compras como modelo favorável. Wang, Qiao e Li (2020) analisaram fatores que contribuem ou atrapalham a implementação das compras públicas verdes naquele país. Wang *et al.* (2021)

pesquisaram o efeito da compra centralizada de medicamentos na China, através da política “4+7”, para concluir que os preços de produtos vencedores reduziram 79,02%. Já Wen *et al.* (2021) avaliaram os efeitos da compra centralizada de medicamentos na cidade de Shenzhen e concluíram que os preços diminuíram e a acessibilidade a medicamentos genéricos melhorou.

Crivelente (2019) apresenta críticas ao enquadramento do comportamento científico mundial de publicação à Lei de Lotka, por ignorar as especificidades culturais, sociais e econômicas dos pesquisadores. Além disso, considera equivocado que um pequeno grupo de cientistas seja agraciado com a dádiva da inteligência e, por se tratar de uma lei natural, não há nada que possa se fazer para transformar a realidade. Os dados coletados na presente amostra demonstram que pesquisadores de todo o mundo tratam do tema de maneira pulverizada, tanto no Brasil quanto no Exterior.

Entretanto, Edquist e Zabala-Iturriagagoitia (2012) se apresentam como os autores com maior relevância pelo número de 226 citações em seu artigo. Apesar de não tratarem de compras públicas centralizadas, apresentaram as principais etapas dos processos de aquisição de inovação e estudaram seis casos, através dos quais foram fornecidas evidências de que a contratação pública para inovação pode contribuir para a satisfação das necessidades humanas e para a resolução de problemas sociais.

Dentre os autores com artigos sobre compras públicas centralizadas, Karjalainen (2011) obteve 51 citações com um estudo de caso para o levantamento da economia com processos e com os produtos adquiridos entre as compras centralizadas e descentralizadas no governo finlandês, apontando para economias entre 8% (cartuchos de toner) e 37% (voos). Por sua vez, o custo aproximado do processo médio de licitação pública descentralizada na Finlândia, que leva 167 horas de trabalho para ser concluído, foi estimado em 5.845 euros.

4.5 Publicações por periódicos

A presente seção busca analisar a aderência da amostra à Lei de Bradford, ou Lei da Dispersão (segunda Lei da Bibliometria), que propõe que poucos periódicos com um maior número de publicações sobre determinado tema tendem a possuir uma maior relevância na área do conhecimento (ARAÚJO, 2006; MACHADO JÚNIOR *et al.*, 2016). Por essa Lei, ordenando-se uma série de periódicos em ordem decrescente de publicações de um assunto, apareceriam

três zonas contendo 1/3 dos artigos cada (ARAÚJO, 2006). Araújo segue sugerindo que o número de artigos deve ser somado e dividido por três e o grupo de periódicos que alcançar 1/3 dos artigos é o grupo de maior relevância naquela área do conhecimento.

Os artigos foram publicados em 24 periódicos diferentes, mas apenas três publicações contaram com dois escritos cada: *Frontiers in Public Health*, *Journal of Public Procurement* e *Research Policy*. Todos os demais registraram apenas uma publicação.

No Brasil, as publicações foram localizadas no periódico *Ciência & Saúde Coletiva*, *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife* e na *Revista do Serviço Público*, cada uma com um registro.

Os três periódicos com mais de uma publicação alcançaram a marca de seis artigos, valor abaixo de nove (27 artigos dividido por 3), mínimo necessário para confirmar a Lei de Bradford.

Crivalente (2019) afirma que a não consideração de variáveis próprias de uma determinada área do conhecimento é o principal questionamento à Lei de Bradford. A autora segue aduzindo que, em casos de estudos interdisciplinares, como no objeto do presente estudo, a escolha de quais são as publicações de interesse é extremamente complexo.

No quesito relevância, o periódico *Research Policy* obteve 242 citações e concentra mais de 50% das citações obtidas até a data do levantamento efetuado. Já o grupo das cinco publicações com maior relevância obteve junto 381 citações, o que representa 79,05% das 482 citações de todos os artigos publicados.

O periódico *Research Policy* demonstrou um maior interesse pelos estudos de caso de compras públicas para inovação. Edquist e Zabala-Iturriagagoitia (2012) foram responsáveis por 226 das 242 citações recebidas pelo periódico, com artigo em que concluíram que a contratação pública para inovação pode contribuir para a satisfação das necessidades humanas e para a resolução de problemas sociais. Por sua vez, Miller e Lehoux (2020) contribuíram com 16 citações ao realizarem um estudo de caso integrado em quatro províncias do Canadá para estudo do papel dos escritórios de compras na aquisição de inovação para a área de saúde.

O *Journal of Purchasing and Supply Management* foi o mais citado entre as publicações acerca de compras públicas centralizadas, com 51 citações. Karjalainen (2011) promoveu um estudo de caso para o levantamento da economia com processos e com os produtos adquiridos entre as compras centralizadas e descentralizadas no governo finlandês.

Verifica-se, entretanto, que, mesmo havendo uma concentração dos periódicos com publicações mais citadas, não há a mesma prevalência para o número de artigos publicados nessas revistas.

4.6 Palavras-chave utilizadas nos artigos

A terceira Lei da Bibliometria é a Lei de Zipf, que traz o princípio do menor esforço. Zipf sugere que há uma economia de palavras em um texto e a tendência é utilizar o menor número possível e, por essa razão, uma mesma palavra será usada diversas vezes. Assim, as palavras mais utilizadas refletem o tema do escrito (ARAÚJO, 2006). Por essa lei, a palavra mais frequente aparecerá duas vezes mais do que a segunda e três vezes mais que a terceira palavra mais frequente.

A análise das palavras-chave foi efetuada com o auxílio do aplicativo VOSviewer, na opção “All key words”, que reúne, além das palavras-chave definidas pelos autores, aquelas que aparecem com maior frequência nos escritos, segundo a indexação da *Web of Science*.

A maior parte das 173 palavras-chave foi citada apenas uma vez, mas 22 termos receberam destaque nos artigos, aparecendo em mais de uma publicação. O termo *public procurement* foi o mais utilizado, com 10 repetições; seguido de *impact*, com 4. Em seguida, aparecem *barriers*, *centralization*, *China*, *demand*, *governance*, *innovation*, *lessons*, *management*, *policies* e *purchasing*, com 3 aparições cada.

A palavra *public procurement* aparece 2,5 vezes mais que *impact* e 3,33 vezes mais que as palavras que tiveram três aparições, o que confirma a Lei de Zipf para a amostra pesquisada.

Quando os dados são analisados somente com as palavras-chave definidas pelos autores, o número de ocorrências cai para 108 e a quantidade de elementos com mais de uma aparição também reduz.

O termo *public procurement* continuou sendo o mais utilizado, agora com oito repetições; seguido de *centralization*, *China*, *governance* e *purchasing*, com três aparições cada, e *innovation policy*, com duas aparições.

Como apenas três dos 27 artigos estudados foram publicados no Brasil, é natural que os termos *public procurement*, *centralization* e *purchasing*, que correspondem a compras públicas, centralização e compras, respectivamente, apareçam como as mais frequentes. O aparecimento do termo *China* se justifica pelo elevado interesse da academia sobre as compras públicas na China,

especialmente após a implantação das compras centralizadas de medicamentos, através da política “4+7”. Por sua vez, o termo *governance* (governança) está relacionado ao objeto do presente estudo e *innovation policy* (política de inovação) se justifica pelos três artigos sobre as compras públicas para a inovação encontrados na presente pesquisa.

4.7 Análise de cocitações

A análise das cocitações, assim entendidas como os trabalhos mais citados no portfólio pesquisado, foi efetuada também com o auxílio do *software VOSviewer*, na opção “Co-citations – Cited References”.

Foram encontradas 1.368 referências e o Quadro 2 traz os trabalhos considerados mais relevantes para as compras públicas centralizadas.

Quadro 2 – Referências mais citadas no portfólio analisado (continua)

Referência citada	Relevância	Citações recebidas no portfólio selecionado
MCCRUIDDEN, C. Using public procurement to achieve social outcomes. <i>Natural Resources Forum</i> , v. 28, p. 257, 2004. DOI 10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x.	Inclusão de ações afirmativas para o alcance de resultados sociais.	6
CHEN, Lei; YANG, Ying; LUO, Mi; HU, Borui; YIN, Shicheng; MAO, Zongfu. The Impacts of National Centralized Drug Procurement Policy on Drug Utilization and Drug Expenditures: The Case of Shenzhen, China. <i>International Journal of Environmental Research and Public Health</i> , v. 17, 2020. DOI 10.3390/ijerph17249415.	Estudo do impacto da compra centralizada de medicamentos na China.	3
SEIDMAN, Gabriel; ATUN, Rifat. Do changes to supply chains and procurement processes yield cost savings and improve availability of pharmaceuticals, vaccines or health products? A systematic review of evidence from low-income and middle-income countries. <i>Bmj Global Health</i> , v. 2, 2017. DOI 10.1136/bmjgh-2016-000243.	Encontraram evidências de que compras centralizadas podem gerar economia de custos na área da saúde.	3
TANG, Mi et al. “4+7” city drug volume-based purchasing and using pilot program in China and its impact. <i>Drug Discoveries & Therapeutics</i> , v. 13, p. 365, 2019. DOI 10.5582/ddt.2019.01093.	Estudo do impacto da compra centralizada de medicamentos na China.	3

Fonte: Elaborado pelos autores.

4.8 Análise dos principais aspectos relacionados às compras centralizadas

Os 14 artigos que abordam as compras centralizadas foram analisados na busca por elementos que possam subsidiar o gestor para a tomada de decisão quanto à adoção ou não do modelo centralizado de compras públicas, de forma a operacionalizar a regra ditada pelo art. 19, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Chaves, Castro e Oliveira (2017) analisaram as compras de medicamentos para hepatite C, feitas pelo Ministério da Saúde (MS), de 2005 a 2015. Inicialmente observou-se um aumento de 159,5 vezes no gasto com os medicamentos selecionados de 2005 a 2006, passando de R\$358.418,70 para R\$57.164.064,50, em razão da implementação da compra centralizada do tratamento das hepatites pelo Ministério da Saúde, instituída por meio da Portaria 562/GM/2006. No mesmo período, houve redução do custo direto do tratamento, decorrente do preço do esquema terapêutico empregado. Neste sentido, mesmo com o aumento do volume de compras os gastos totais não se elevaram, sugerindo que a centralização da compra teve um efeito positivo na redução do preço unitário dos medicamentos, num contexto de ampliação do acesso ao tratamento no país.

Ferreira Jr. (2021) realizou uma revisão bibliográfica nacional e estrangeira sobre a centralização de compras públicas para propor a urgente centralização das compras públicas, bem como a criação de uma autoridade reguladora federal da matéria. Defende que a agregação das compras é importante para garantir a redução dos custos e para a uniformização das políticas públicas implementadas através dos contratos, garantindo um maior impacto. Por sua vez, a criação de uma autoridade reguladora central, dotada de um corpo técnico especializado e conhecedor da generalidade dos contratos celebrados em território nacional, permitirá a edição de atos normativos que prescrevam os critérios de sustentabilidade a adotar em cada contrato, bem como os procedimentos a observar pelos entes licitantes. Por fim, defende que a implementação de políticas públicas através dos contratos públicos deve ser extremamente seletiva para ser eficaz.

No último artigo nacional selecionado na pesquisa, Porta, Pereira e Araujo (2022) analisaram as possibilidades de centralização das contratações no governo do Estado de São Paulo, através da coleta de informações nas Secretarias de Educação e Saúde, por meio de entrevistas com agentes públicos, experiência dos autores e análise de documentos técnicos. Os autores afirmam que 85% dos estados já adotaram alguma estrutura administrativa dedicada exclusivamente

ao tratamento gerencial das compras governamentais e promoveu a integração das bases de dados e/ou adotou ferramenta eletrônica para consolidação das contratações. A pesquisa revelou a premente necessidade de aprimoramento nos setores de compras e contratações do governo de São Paulo e defende que a implantação de uma Central de Inteligência em Compras e Contratações (CICC) contribuiria para a melhoria da eficiência operacional, de gestão e da governança, a redução de custos, a otimização das decisões e maior transparência.

Seguido para os trabalhos publicados no Exterior, Karjalainen (2011) apresenta evidências empíricas dos efeitos de custo de um projeto de centralização de compras do governo finlandês. A estimativa dos custos do processo é feita através do levantamento do tempo gasto na licitação descentralizada e centralizada, com a estimativa do custo desses tempos. Por sua vez, as economias de preço são estimadas através da comparação do preço da compra centralizada com os preços de mercado em duas categorias de produtos selecionadas. De acordo com os dados coletados, o custo aproximado do processo médio de licitação pública descentralizada foi estimado em 5.845 euros e os custos do processo de licitação centralizada são apenas 4 vezes os de uma única licitação realizada de forma descentralizada. Assim, após a 5ª unidade ter aderido à compra centralizada e deixado de realizar seu próprio processo licitatório, os custos do processo centralizado se tornam vantajosos. Por sua vez, o estudo constatou uma redução de preços na compra centralizada da ordem de 19% na aquisição de passagens aéreas e de 25% na aquisição de material de escritório.

Wang e Li (2014) exploram o ambiente de compras públicas na China, com o objetivo de entender o ambiente e propor uma estrutura organizacional favorável. Como resultado, os autores recomendaram a unificação e uniformidade para as compras públicas da China, com uma equipe de tomada de decisão forte, estabelecimento de um centro unificado de compras públicas, criação de uma agência de supervisão unificada e manutenção de uma estrutura funcional nas unidades compradoras com atribuições restritas em cada departamento. Entretanto, os autores alertam que é preciso se precaver para que a centralização não crie gargalos que possam causar processos de compra lentos e ineficientes, deixando de ser responsivos às necessidades dos usuários.

D'Antone e Santos (2016) exploraram a contribuição que a contratação de serviços técnicos profissionais pode ter na inovação da instituição contratante. Ao analisar os papéis da área de compras, os autores concluíram que, quando a área desempenha apenas um papel acessório, ela se envolverá com atividades

contratuais, administrativas e legais; quando desempenha um papel de facilitadora comercial, ela buscara facilitar a seleção e reduzir custos de transação; por fim, quando desempenha um papel mais estratégico, ela pode mobilizar suas capacidades de informar, formalizar, coordenar e cronometrar os processos para contribuir com a inteligência das contratações.

Boccatonda, Banchieri, e Campa-Planas (2019) efetuaram uma análise comparativa entre a central de compras da *Federación Argentina de Cooperativas de Consumo*, que possui 2 anos de funcionamento, e a da *Coop Italia*, com 50 anos de funcionamento e resultados comprovados. A comparação demonstrou a homogeneidade quanto aos princípios e valores cooperativos compartilhados, tendo sempre como axioma central o ser humano. A pesquisa também demonstrou os fatores críticos de sucesso das centrais de compras: confiança entre os participantes; compromisso; gestão participativa; compatibilidade e complementaridade; modelo sequencial de crescimento; crescimento contínuo do volume de compra para obter melhores condições de negociação e preços mais competitivos; capacitação e aprendizagem; comunicação fluida e recíproca; experiência do pessoal que gerencia a central; clareza de direitos e obrigações; e coordenação e negociação de controle.

Petersen, Jensen e Bhatti (2020) analisaram uma compra de passagens aéreas no governo central dinamarquês. A aquisição não resultou em preços mais baixos, mas apresentou outros benefícios como economia processual. Os autores levantam a seguinte hipótese para a ausência de ganho de escala: embora os governos adquiram muitas viagens, os fornecedores não enxergam benefícios de escala porque as aquisições ocorrem de formas imprevisíveis (em diversos momentos e lugares), não sendo possível o planejamento de uma produção para estoque como ocorre em outros tipos de aquisição.

Albano e Santocchia (2021) efetuaram a análise de uma investigação focada em um estudo de caso de uma licitação centralizada de serviços de consultoria na Itália. Evidências endógenas e exógenas demonstraram a realização de combinação de propostas (conluio) entre as quatro maiores empresas de consultoria do mercado. O caso fornece insumos sobre a congruência entre a análise do comportamento da licitação (“prova endógena”) e as provas recolhidas durante a investigação realizada pela polícia (“evidência exógena”), o que reforça a importância de uma estreita cooperação entre autoridades contratantes e autoridades antitruste, como enfatizado pelos recentes princípios internacionais de prevenção e combate à fraude em licitações públicas. Por fim, o estudo conclui

que, embora o planejamento da licitação possa mitigar o risco de conluio, deve ser complementado pelo monitoramento constante das atividades do certame, bem como dos seus resultados, para detectar a manipulação de lances.

Vogler, Habimana e Haasis (2022) estudaram a aquisição centralizada de medicamentos em Portugal. Os preços obtidos foram mais baixos para alguns medicamentos, principalmente os genéricos, bem como para os hospitais menores, que apontaram que seriam incapazes de garantir alguns medicamentos caros se tivessem que obtê-los por conta própria. Entretanto, representantes de grandes hospitais alegaram que, em suas aquisições individuais, conseguiriam preços mais baixos. Processos demorados resultaram em atraso na disponibilidade de medicamentos no início do ano, o que gerou a necessidade de compras individuais paralelas. Mais uma vez, os representantes dos grandes hospitais alegaram que o atraso não teria ocorrido em suas compras individuais, enquanto os entrevistados em hospitais menores discordaram dessa posição. O estudo conclui que uma grande área de melhoria está relacionada à otimização de processos, com o objetivo de melhorar a eficiência.

Os quatro últimos artigos analisam os efeitos da compra centralizada de medicamentos na China, através da política “4+7”.

Em janeiro de 2019, o Escritório Geral do Conselho de Estado da República Popular da China implementou a política de Aquisição Centralizada Nacional de Medicamentos e o projeto-piloto contou com a participação de quatro municípios e sete cidades subprovinciais na China continental, razão pela qual o projeto ficou conhecido como política “4+7” (WANG *et al.*, 2021). As descobertas dessa pesquisa indicaram que a implementação da política foi importante para melhorar a competitividade do mercado e remodelar o padrão competitivo da indústria farmacêutica e o preço dos produtos constantes da Lista “4+7” diminuiu 79,02%.

Wen *et al.* (2021) avaliaram os efeitos da compra centralizada de medicamentos na cidade de Shenzhen, na China, fruto da política “4+7”, e concluíram que os preços diminuíram e a acessibilidade a medicamentos genéricos melhorou. O trabalho descobriu que o volume de medicamentos relacionados à política aumentou em 95,60% e os gastos com medicamentos relacionados à política diminuíram em 47,69%.

Xing *et al.* (2022) analisaram o equilíbrio na adoção da política “4+7” sob a ótica das diversas partes interessadas. Entre janeiro de 2020 e junho 2021 outras quatro rodadas de compras centralizadas de medicamentos foram realizadas,

resultando em uma cobertura de 218 medicamentos e uma redução média de preços de 54% (XING *et al.*, 2022). O trabalho conclui que as metas da política nacional nos últimos três anos – redução de preços e garantia de qualidade dos medicamentos, transformação e atualização da indústria farmacêutica, reforma adicional dos hospitais públicos e alívio da carga e melhorias de eficiência na segurança da saúde – foram alcançadas. Entretanto, os médicos tiveram os direitos de prescrição reduzidos e o lucro das empresas farmacêuticas foi reduzido, além de enfrentarem dificuldades em receber pagamentos.

Hua *et al.* (2022) avaliaram o impacto da adesão à aquisição centralizada de medicamentos da China na lucratividade das empresas médicas e confirmaram que o lucro líquido das empresas participantes diminuiu significativamente.

5 Considerações finais

O presente estudo teve como escopo a realização de um estudo bibliométrico da literatura com o intuito de apresentar os trabalhos mais relevantes produzidos no Brasil e no Exterior, baseado no critério de maior número de citações, bem como identificar as produções mais recentes acerca das contratações públicas centralizadas, complementado com uma análise de conteúdo de natureza descritiva, através da leitura e interpretação de todos os artigos com relevância comprovada. Do ponto de vista prático, pretendeu-se apresentar subsídios para a operacionalização do art. 19, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, através da exposição de elementos que facilitem a tomada de decisão quanto à adoção ou não do modelo centralizado de acordo com o caso concreto.

A análise de dados demonstrou um maior interesse da academia internacional acerca do tema (24 artigos) em relação à brasileira (3 estudos) e um crescente número de artigos publicados nos últimos dois anos, especialmente em 2022.

As duas primeiras Leis da Bibliometria – Lei de Lotka e Lei de Bradford – não foram confirmadas pela amostra analisada, e a terceira, a Lei de Zipf, foi confirmada.

A análise das palavras-chave não trouxe novidades, com o termo *public procurement* aparecendo como o mais utilizado, com 10 repetições, e a análise de cocitações trouxe quatro artigos que corroboram os achados da presente pesquisa.

As três publicações brasileiras defendem a implantação do modelo de compras centralizado, pela comprovação da redução de custos (CHAVES; CASTRO;

OLIVEIRA, 2017; FERREIRA JR., 2021; PORTA; PEREIRA; ARAUJO, 2022), uniformização das políticas públicas implementadas através dos contratos e adoção de critérios de sustentabilidade (FERREIRA JR., 2021), melhoria da eficiência operacional, de gestão e da governança, a otimização das decisões e maior transparência (PORTA; PEREIRA; ARAUJO, 2022).

No campo internacional, Karjalainen (2011) concluiu que os custos do processo de licitação centralizada são apenas quatro vezes os de uma única licitação realizada de forma descentralizada, fazendo com que, somente com a economia processual, a compra centralizada se torne vantajosa a partir da quinta instituição participante.

Diversos estudos no exterior também comprovaram a redução de preços com a realização da compra centralizada (KARJALAINEN, 2011; VOGLER; HABIMANA; HAASIS, 2022; WANG *et al.*, 2021; WEN *et al.*, 2021; XING *et al.*, 2022; HUA *et al.*, 2022).

O estudo de Petersen, Jensen e Bhatti (2020) foi o único que não verificou preços mais baixos na compra de passagens aéreas no governo central dinamarquês, mas encontrou benefícios com a economia processual.

Vogler, Habimana e Haasis (2022) verificaram que processos demorados na aquisição centralizada de medicamentos em Portugal resultaram em atraso na disponibilidade de medicamentos no início do ano, o que gerou a necessidade de compras individuais paralelas. Esse risco já havia sido alertado por Wang e Li (2014), quando recomendaram a centralização das compras públicas da China, mas alertaram para a necessária precaução para evitar gargalos que possam causar lentidão e ineficiência nos processos.

Lições importantes para os fatores críticos de sucesso das compras centralizadas podem ser trazidos do modelo cooperativo adotados pela *Federación Argentina de Cooperativas de Consumo* e pela *Coop Italia*: confiança entre os participantes; compromisso; gestão participativa; compatibilidade e complementaridade; modelo sequencial de crescimento; crescimento contínuo do volume de compra para obter preços mais competitivos; capacitação e aprendizagem; comunicação fluida e recíproca; experiência do pessoal que gerencia a central; clareza de direitos e obrigações; coordenação e negociação de controle (BOCCATONDA; BANCHIERI; CAMPA-PLANAS, 2019).

Finalmente, o estudo de Albano e Santocchia (2021) reforça que, embora o planejamento da licitação possa mitigar o risco de conluio, o monitoramento das atividades do certame e dos resultados é fundamental para a detecção da manipulação de lances.

Assim, o artigo cumpriu seu papel em apresentar os subsídios necessários para a operacionalização do art. 19, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, através da exposição de vantagens e cuidados necessários à adoção do modelo centralizado das compras públicas centralizadas.

Entretanto, é importante ressaltar que a metodologia utilizada para a construção deste artigo, ao restringir a pesquisa a escritos disponíveis na *Web of Science*, deixa de incluir contribuições de livros e artigos disponíveis em outras bases de dados. Para estudos futuros, sugere-se a realização de pesquisa acerca de metodologias que auxiliem na definição de que tipo de objetos devem ser contratados de forma centralizada ou descentralizada.

Centralized Public Procurement: advantages and critical success factors

Abstract: This research aims to present the most relevant works produced in Brazil and abroad, based on the criterion of the highest number of citations and to identify the most recent productions about centralized public procurement. From a practical point of view, the present work aims to present subsidies for the operationalization of art. 19, I, of Law nº 14.133/2021, by exposing elements that facilitate decision-making regarding the adoption or not of the centralized model. Data collection was carried out using the process called Proknow-C (Knowledge Development Process – Constructivist) and the analysis of results took place with the carrying out of a bibliometric study of the portfolio found, complemented with a content analysis of a descriptive nature, through of reading and interpreting all 27 articles with proven relevance. The research demonstrated a greater interest from the international academy about centralized public procurement than the Brazilian one, as well as a growing number of articles published in the last two years. Lotka's Law and Bradford's Law were not confirmed, but Zipf's Law was validated. The most used keyword was public procurement and the co-citation analysis brought 4 articles that corroborated the research findings. The content analysis demonstrated the advantages of adopting centralized purchases and the critical factors for the success of the process.

Keywords: Centralized Public Procurement. Shared Public Purchases. Public Procurement. Benefits. Critical factors.

Referências

- ALBANO, G. L.; SANTOCCHIA, M. G. A Case Study on Bid Rigging in Centralized Procurement of Audit Consulting Services in Italy. *SSRN Electronic Journal*, 18 ago. 2021.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BOCCATONDA, C.; BANCHIERI, L. C.; CAMPA-PLANAS, F. Key factors of a cooperative central purchasing office. Comparative analysis of two experiences. *CIRIEC-Espana Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 96, p. 91-119, 2019.

BOTELHO, Louise; CUNHA, Cristiano; MACEDO, Marcelo. O Método da Revisão Integrativa nos Estudos Organizacionais. Belo Horizonte: *Revista Gestão e Sociedade*, v. 5, n.º. 11, p. 121-136, 2011.

BRAMMER, S. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, v. 31, p. 452, 2011. DOI 10.1108/0144357111119551.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Prêmio CNMP – Catálogo dos projetos premiados/Conselho Nacional do Ministério Público*. Brasília: CNMP, 2015.

BRASIL. *Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8189.htm. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dispõe sobre a criação da Comissão de Transição e Inventariança da Extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8578.htm. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo – Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 11.437, de 17 de março de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2023/decreto-11437-17-marco-2023-793883-publicacaooriginal-167289-pe.html>. Acesso em: 1º maio 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Central de Compras*. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras>. Acesso em: 1º maio 2023.

BRITO, Felipe Pires M. de. *Contratações Públicas Sustentáveis: (Re)leitura verde da atuação do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CALDWELL, N. Promoting competitive markets: The role of public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, v. 11, p. 242, 2005. DOI: 10.1016/j.pursup.2005.12.002. Disponível em: <https://www-sciencedirect.ez20.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S1478409206000021?via%3Dihub>. Acesso em: 1º maio 2023.

CHAVES, G. C.; CASTRO, C. G. S. O. de; OLIVEIRA, M. A. Public procurement of hepatitis C medicines in Brazil from 2005 to 2015. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 22, n. 8, p. 2527–2538, 2017.

CHEN, Lei; YANG, Ying; LUO, Mi; HU, Borui; YIN, Shicheng; MAO, Zongfu. The Impacts of National Centralized Drug Procurement Policy on Drug Utilization and Drug Expenditures: The Case of Shenzhen, China. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, v. 17, 2020. DOI 10.3390/ijerph17249415. Disponível em: <https://www.mdpi.com/1660-4601/17/24/9415>. Acesso em: 1º maio 2023.

D'ANTONE, S.; SANTOS, J. B. When purchasing professional services supports innovation. *Industrial Marketing Management*, v. 58, p. 172-186, 1º out. 2016.

DE CONINCK, B.; VIAENE, S.; LEYSEN, J. Public procurement of innovation through increased startup participation: The case of Digipolis (Research-in-progress). Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences. *Anais... IEEE Computer Society*, 2018.

DEMCHENKO, M. V. *et al.* Areas of Improvement of Public Procurement Procedures in the Field of Education. *European Journal of Contemporary Education*, v. 11, n. 2, p. 329-337, 2022.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 36.520, de 28 de maio de 2015*. Estabelece diretrizes e normas gerais de licitações, contratos e outros ajustes para a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/6cbf7f5e3ec2424e84f605ce0d1d967e/exec_dec_36520_2015_rep.html. Acesso em: 12 out. 2022.

EDQUIST, C.; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, J. M. Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, v. 41, n. 10, p. 1757-1769, dez. 2012.

EDLER, J. Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side. *Research Policy*, v. 36, p. 949, 2007. DOI 10.1016/j.respol.2007.03.003. Disponível em: <https://www-sciencedirect.ez20.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0048733307000741?via%3Dihub>. Acesso em: 1º maio 2023.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, v. 14, p. 532, 1989. DOI 10.2307/258557.

FERNANDES, C. C. C. A centralização das compras na administração federal: lições da história. Brasília: *VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Painel 48/148, 2015.

FERNANDES, C. C. C. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. *Administração Pública e Gestão Social*. Viçosa, MG, vol. 11, nº 4, 2019. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351560525006>. Acesso em: 1º maio 2023.

FERREIRA JÚNIOR, E. S. Para um uso dos contratos públicos como instrumento indutor do desenvolvimento nacional sustentável: três mudanças necessárias no sistema brasileiro de compras públicas. *Revista Acadêmica Faculdade de Direito do Recife*, v. 93, nº 01 – Anno CXXX p. 176, 2021.

FERRER, F. Os desafios do setor público para construir um novo modelo de Compras. *In: Congresso CONSAD de Gestão Pública. Anais*. Brasília: 2013.

FIUZA, Eduardo P. S.; BARBOSA, Klênio; ARANTES, Rafael Setúbal. Desenho institucional em compras públicas. *In: SALGADO, Lúcia Helena; FIUZA, Eduardo P. S. Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória*. Rio de Janeiro: Ipea, 2015, Cap. 3.

ISHAK, N. F.; SCHOLAR, R.; THIRUCHELVAM, V. Public procurement to meet sustainable policy goals in Malaysia's public sector: a preliminary study. *Science, Education and Innovation in the context of modern problems*, v. 5; Issue 4, 2022.

GARCÍA-ALTÉS, A. *et al.* Understanding public procurement within the health sector: a priority in a post-COVID-19 world. *Health Economics, Policy, and Law*, v. 18, n. 2, p. 172-185, 1º abr. 2023.

HOEKMAN, B.; TAŞ, B. K. O. Procurement policy and SME participation in public purchasing. *Small Business Economics*, v. 58, n. 1, p. 383-402, 1º jan. 2022.

HUA, Y. F. *et al.* Can the Profitability of Medical Enterprises Be Improved after Joining China's Centralized Drug Procurement? A Difference-in-Difference Design. *Frontiers in Public Health*, v. 9, 1º fev. 2022.

KARJALAINEN, K. Estimating the cost effects of purchasing centralization-Empirical evidence from framework agreements in the public sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, v. 17, n. 2, p. 87-97, maio 2011.

KLASA, K.; GREER, S. L.; VAN GINNEKEN, E. Strategic Purchasing in Practice: Comparing Ten European Countries. *Health Health Economics Policy and Law*, v. 122, n. 5, p. 457-472, 1º maio 2018.

KLEIN, N.; DEUTZ, P.; RAMOS, T. B. A survey of Circular Economy initiatives in Portuguese central public sector organisations: National outlook for implementation. *Journal of Environmental Management*, v. 314, 15 jul. 2022.

LACERDA, Rogério Tadeu de Oliveira; ENSSLIN, Leonardo; ENSSLIN, Sandra Rolim. Uma análise bibliométrica da literatura sobre estratégia e avaliação de desempenho. *Revista Gestão & Produção*, São Carlos, v. 19, n. 1, p. 59-78, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/sKh5wfCCGv68fdRP8GStLXC/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 1º maio 2023.

MACHADO JÚNIOR, Celso; SOUZA, Maria Tereza Saraiva de; PARISOTTO, Iara Regina dos Santos; PALMISANO, Angelo. (2016). As Leis da Bibliometria em Diferentes Bases de Dados Científicos. *Revista de Ciências da Administração*, v. 18, n. 44, p. 111-123, abr. 2016.

MCCRUDDEN, C. Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, v. 28, p. 257, 2004. DOI 10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x. Disponível em: <https://onlinelibrary-wiley.ez20.periodicos.capes.gov.br/doi/epdf/10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x>. Acesso em 1º maio 2023.

MILLER, F. A.; LEHOUX, P. The innovation impacts of public procurement offices: The case of healthcare procurement. *Research Policy*, v. 49, n. 7, 1 set. 2020.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.944, de 29 de janeiro de 2016. Dispõe sobre a centralização da contratação e do gerenciamento de contratos administrativos. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46944&comp=&ano=2016>. Acesso em: 21 out. 2022.

MOREIRA, Oscar Victorino. A Administração de Material em face da Reforma Administrativa. *Revista do Serviço Público*, v. 99, nº 3-4, p. 46-60, 1967.

MOREIRA, E. B.; RIBEIRO, L. C. Centralização de compras públicas no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia*, 14(56), p. 57-74, 2016.

ONWUJEKWE, O.; AGWU, P. Can Strategic Health Purchasing Reduce Inefficiency and Corruption in the Health Sector? The Case of Nigeria. *Health Systems and Reform*, v. 8, n. 2, 2022.

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(1), p. 24-42.

PORTA, Rogério Haucke; PEREIRA, José Raimundo Peixoto; ARAÚJO, Daniel Guimarães de. Desafios e perspectivas para a centralização das contratações públicas no governo do Estado de São Paulo. *Revista do Serviço Público*, v. 73, n. a, p. 49-76, 18 jul. 2022.

SEIDMAN, Gabriel; ATUN, Rifat. Do changes to supply chains and procurement processes yield cost savings and improve availability of pharmaceuticals, vaccines or health products? A systematic review of evidence from low-income and middle-income countries. *Bmj Global Health*, v. 2, 2017. DOI 10.1136/bmjgh-2016-000243. Disponível em: <https://gh-bmj-com.ez20.periodicos.capes.gov.br/content/2/2/e000243>. Acesso em: 1º maio 2023.

SILVA, R. C.; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 63, n. 2, p. 157- 169, abr./jun. 2012.

TANG, Mi *et al.* "4+7" city drug volume-based purchasing and using pilot program in China and its impact. *Drug Discoveries & Therapeutics*, v. 13, p. 365, 2019. DOI: 10.5582/ddt.2019.01093. Disponível em: https://www.jstage.jst.go.jp/article/ddt/13/6/13_2019.01093/_pdf/-char/en. Acesso em: 1º maio 2023.

TASCA, Jorge Eduardo; ENSSLIN, Leonardo; ENSSLIN, Sandra Rolin; ALVES, Maria Bernadete Martins. An approach for selecting a theoretical framework for the evaluation of training programs. *Journal of European Industrial Training*, Vol. 34, nº 7, 2010, pp. 631-655. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/03090591011070761/full/pdf?title=an-approach-for-selecting-a-theoretical-framework-for-the-evaluation-of-training-programs>. Acesso em: 1º maio 2023.

THAI, Khi V. Public Procurement Re-examined. *Journal of Public Procurement*, v. 1, p. 9, 2001. DOI: 10.1108/jopp-01-01-2001-b001 10.1108/jopp-01-01-2001-b001. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JOPP-01-01-2001-B001/full/html>. Acesso em: 1º maio 2023.

UYARRA, E. Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement. *European Planning Studies*, v. 18, p. 123, 2010. DOI 10.1080/09654310903343567. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/09654310903343567?needAccess=true&role=button>. Acesso em: 1º maio 2023.

VLUGGEN, R. *et al.* Sustainable public procurement-external forces and accountability. *Sustainability* (Switzerland), v. 11, n. 20, 1 out. 2019.

VOGLER, S.; HABIMANA, K.; HAASIS, M. A. Purchasing medicines for the public sector: Evaluation of the performance of centralised procurement in Portugal. *International Journal of Health Planning and Management*, v. 37, n. 4, p. 2007–2031, 1º jul. 2022.

WALKER, H.; HARLAND, C. E-procurement in the United Nations: Influences, issues and impact. *International Journal of Operations and Production Management*, v. 28, n. 9, p. 831-857, 2008.

WANG, C.; LI, X. Centralizing Public Procurement in China: Task environment and organizational structure. *Public Management Review*, v. 16, n. 6, p. 900-921, 2014.

WANG, C.; QIAO, Y.; LI, X. A systems approach for green public procurement implementation. *Journal of Public Procurement*, v. 20, n. 3, p. 287–311, 17 jul. 2020.

Aracaju, 20 de agosto de 2023.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GÓIS, Lúcio Mário Mendonça de; MENDONÇA, Cláudio Márcio Campos de. Compras públicas centralizadas: vantagens e fatores críticos para o sucesso. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 22, n. 261, p. 103-131, set. 2023.