

CENTRALIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA: ANÁLISE EMPÍRICA COMPARATIVA ENTRE O FLUXO INTEGRAL E O FLUXO HÍBRIDO DO PREGÃO ELETRÔNICO À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

CENTRALIZATION OF PUBLIC PROCUREMENT AND ADMINISTRATIVE GOVERNANCE: A COMPARATIVE EMPIRICAL ANALYSIS BETWEEN THE FULL FLOW AND THE HYBRID FLOW OF ELECTRONIC REVERSE AUCTIONS IN LIGHT OF LAW No. 14,133/2021

Ruberlania Souza Luz ¹

Amilton Barbosa Silva ²

Gabrielle Tiburcio dos Santos ³

Mariana Milk Spalding ⁴

Resumo:

A centralização das compras públicas tem sido adotada por diversos entes federativos como estratégia de fortalecimento da governança e racionalização dos processos licitatórios, especialmente após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021. O presente estudo analisa os impactos da estruturação de um órgão central de licitações em âmbito estadual, buscando verificar se a centralização contribui para maior eficiência, padronização e segurança jurídica dos procedimentos. A pesquisa caracteriza-se como aplicada, de natureza descritiva e abordagem quantitativa, utilizando o método de estudo de caso. Foram analisados indicadores de desempenho relacionados à taxa de habilitação, índice de retrabalho processual, número de revogações e tempo médio de tramitação, com base em dados administrativos consolidados no período de implementação do modelo centralizado. Os resultados evidenciam que a centralização promoveu maior uniformização dos procedimentos, redução de inconsistências formais e melhoria nos índices de aprovação sem ressalvas pelos órgãos de controle jurídico, além de contribuir para o fortalecimento da gestão estratégica das contratações. Observou-se, ainda, incremento na capacidade de monitoramento e na consolidação de boas práticas, favorecendo maior previsibilidade e transparência nos certames. Conclui-se que a centralização das compras públicas, quando estruturada com mecanismos de supervisão técnica e uniformização procedimental, constitui instrumento relevante para aprimoramento da gestão pública, ampliando o desempenho administrativo e a qualidade decisória no âmbito das contratações governamentais.

Palavras-chave: centralização das compras públicas; governança administrativa; pregão eletrônico; eficiência institucional; Lei 14.133/2021

Abstract:

The centralization of public procurement has been adopted by several governmental entities as a strategy to strengthen governance and streamline procurement procedures, especially following the enactment of Law No. 14,133/2021. This study analyzes the impacts of establishing a centralized procurement body at the state level, aiming to verify whether centralization contributes to greater efficiency, standardization, and legal certainty in procurement processes. The research is characterized as applied, descriptive in nature, and

quantitative in approach, employing the case study method. Performance indicators related to qualification rates, levels of procedural rework, number of revocations, and average processing time were analyzed based on consolidated administrative data collected during the implementation period of the centralized model. The findings demonstrate that centralization promoted greater procedural uniformity, reduced formal inconsistencies, and improved approval rates without reservations by legal oversight bodies, while also strengthening the strategic management of public procurement. Furthermore, the study identified an increase in monitoring capacity and in the consolidation of best practices, contributing to greater predictability and transparency in procurement procedures. It is concluded that the centralization of public procurement, when supported by mechanisms of technical supervision and procedural standardization, constitutes a relevant instrument for improving public management, enhancing administrative performance and decision-making quality within governmental contracting processes.

Keywords: public procurement centralization; administrative governance; electronic reverse auction; institutional efficiency; Law No. 14,133/2021.

¹ Agência de Modernização da Gestão de Processos do Estado de Alagoas
Gerente de Licitações

E-mail: ruberlania_luz@hotmail.com

² Agência de Modernização da Gestão de Processos
Diretor-Presidente

E-mail: amiltonbs@gmail.com

³ Agência de Modernização da Gestão de Processos
Vice-Presidente

E-mail: gabrielle.amgesp@gmail.com

⁴ Agência de Modernização da Gestão de Processos
Superintendente Especial de Contratações Públicas

E-mail: marianamspalding@gmail.com

1. Introdução

A consolidação de modelos de governança no âmbito das contratações públicas brasileiras tem assumido centralidade no debate sobre modernização administrativa. A promulgação da Lei nº 14.133/2021 reforçou a necessidade de planejamento, gestão por resultados e controle estruturado dos processos licitatórios, deslocando o foco da mera formalidade procedimental para a eficiência, a racionalidade decisória e a profissionalização das estruturas responsáveis pelas compras públicas. Nesse contexto, o desenho organizacional das unidades de contratação passa a exercer papel estratégico no fortalecimento da coordenação institucional.

A centralização das compras públicas, materializada na criação ou fortalecimento de órgãos centrais de licitações, apresenta-se como instrumento de racionalização procedimental e padronização técnica. Sob a perspectiva organizacional, a centralização tende a reduzir assimetrias interpretativas, uniformizar entendimentos jurídicos e administrativos, promover economia de escala e ampliar a capacidade de monitoramento e coordenação institucional. Trata-se de arranjo que integra coordenação, supervisão e controle, elementos reconhecidos como estruturantes da boa governança pública.

Entretanto, no âmbito do pregão eletrônico, distintos fluxos procedimentais podem coexistir dentro do mesmo arranjo institucional. Em determinados casos, a condução do processo ocorre de forma integral pelo órgão central, desde a fase interna até a homologação, como nas licitações realizadas sob o Sistema de Registro de Preços (SRP). Em outros, verifica-se modelo híbrido, no qual a fase interna é iniciada pelo órgão demandante, cabendo ao órgão central a divulgação do edital e a condução da sessão pública, com posterior retorno do processo ao órgão de origem para atos decisórios e formalização contratual. Essa fragmentação de competências pode influenciar diretamente a celeridade, a homogeneização das práticas administrativas a uniformidade das decisões administrativas.

Embora a literatura em administração pública reconheça que estruturas organizacionais impactam o desempenho institucional — especialmente quando associadas a sistemas de mensuração de resultados e *accountability* — ainda são escassas as análises empíricas que comparem, de forma objetiva, diferentes desenhos procedimentais do pregão eletrônico. Indicadores como tempo médio de tramitação, índice de retrabalho, taxa de revogação e

percentual de aprovação pelos órgãos de controle jurídico constituem métricas relevantes para aferir os efeitos concretos desses arranjos organizacionais.

Diante desse cenário, o presente estudo busca responder à seguinte questão: a condução integral do pregão eletrônico por órgão central especializado apresenta maior desempenho administrativo e alinhamento aos princípios de governança administrativa quando comparada ao modelo híbrido com fragmentação de etapas? Parte-se da hipótese de que a concentração das atividades licitatórias em estrutura técnica especializada, associada à regularidade dos fluxos processuais e ao monitoramento por indicadores, tende a produzir ganhos mensuráveis de desempenho, qualidade decisória e previsibilidade institucional.

A relevância da investigação reside tanto na dimensão prática quanto acadêmica. Sob o ponto de vista gerencial, os resultados podem subsidiar decisões relativas ao desenho institucional das contratações públicas. Sob o prisma científico, o estudo contribui para o debate sobre gestão estratégica das contratações e produtividade institucional, ao apresentar evidências empíricas comparativas de dois modelos procedimentais inseridos no mesmo contexto administrativo, à luz das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

O artigo está estruturado em seis seções. Após esta introdução, apresenta-se o referencial teórico, seguido dos objetivos da pesquisa e da metodologia adotada. Em seguida, são expostos os resultados e a discussão da análise comparativa entre os modelos procedimentais, finalizando-se com as considerações finais e as referências que fundamentam o estudo.

2. Referencial teórico

2.1 Governança pública e eficiência administrativa

A governança pública tem se consolidado como um dos principais pilares da modernização da Administração Pública, especialmente a partir da adoção de modelos orientados a resultados, transparência e responsabilização. Nesse contexto, a governança envolve a capacidade do Estado de planejar, executar e monitorar políticas públicas de forma eficiente, garantindo a adequada utilização dos recursos públicos e a entrega de valor à sociedade.

Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998), a reforma gerencial do Estado introduziu a necessidade de superação de modelos burocráticos tradicionais, priorizando eficiência, controle de resultados e profissionalização da gestão pública. Essa perspectiva é reforçada pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, que reconhecem a governança como instrumento essencial para a melhoria do desempenho institucional.

No âmbito das contratações públicas, a Lei nº 14.133/2021 reforça esse paradigma ao estabelecer diretrizes voltadas ao planejamento, à gestão de riscos e à eficiência dos processos licitatórios, deslocando o foco do formalismo para a obtenção de resultados mais eficazes e sustentáveis.

2.2 Centralização das compras públicas

A centralização das compras públicas consiste na concentração das atividades licitatórias em um órgão ou unidade especializada, responsável por conduzir processos de contratação para múltiplos órgãos ou entidades. Esse modelo tem sido adotado como estratégia de racionalização administrativa, visando à padronização de procedimentos e à ampliação da efetividade dos processos.

De acordo com Charles (2022), a centralização das contratações possibilita a redução de custos operacionais, a eliminação de processos redundantes e o aproveitamento de economias de escala, fatores que contribuem diretamente para o aumento da produtividade institucional.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1917/2024, destaca que a centralização das compras públicas permite a integração de demandas de diferentes unidades administrativas, viabilizando contratações em maior escala e promovendo maior especialização dos agentes envolvidos. Tal arranjo institucional favorece a uniformização de entendimentos, a melhoria da qualidade técnica dos processos e o fortalecimento da governança administrativa.

2.3 Pregão eletrônico e os modelos procedimentais na Lei nº 14.133/2021

O pregão eletrônico consolidou-se como a principal modalidade de contratação pública no Brasil, especialmente em razão de sua maior competitividade, transparência e resultado

operacional. Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, houve o fortalecimento de mecanismos voltados à governança das contratações, com ênfase no planejamento, na standardização dos procedimentos e na gestão por resultados.

Nesse cenário, diferentes modelos procedimentais podem ser adotados no âmbito do pregão eletrônico. O modelo de condução integral, frequentemente associado ao Sistema de Registro de Preços, concentra todas as etapas do processo licitatório no órgão central, desde a fase interna até a homologação. Por outro lado, o modelo híbrido caracteriza-se pela fragmentação das etapas, com a condução da fase interna e contratual pelo órgão demandante e a execução das fases subsequentes pelo órgão central.

Essa distinção estrutural impacta diretamente o desempenho administrativo, uma vez que a fragmentação de competências pode gerar assimetrias interpretativas, aumento de retrabalho e redução da coerência procedimental.

Diante desse contexto, a análise comparativa entre os modelos de condução integral e híbrido revela-se relevante não apenas sob a perspectiva operacional, mas também sob o enfoque da governança pública e da racionalização administrativa. A centralização das etapas no órgão especializado tende a promover maior uniformidade de procedimentos, fortalecimento dos controles internos e otimização da tomada de decisões, enquanto a fragmentação pode exigir maior coordenação interinstitucional para mitigar riscos de inconsistências. Assim, compreender os efeitos práticos dessas estruturas torna-se essencial para o aprimoramento contínuo das contratações públicas, especialmente no âmbito do pregão eletrônico, à luz dos princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

2.4 Eficiência, padronização e indicadores de desempenho

A avaliação da eficiência nas contratações públicas demanda a utilização de indicadores objetivos capazes de mensurar o desempenho dos processos licitatórios. Entre os principais indicadores, destacam-se o tempo de tramitação, a taxa de retrabalho, os índices de revogação e fracasso, bem como o percentual de aprovação pelos órgãos de controle.

Conforme destaca Marinela (2025), a eficiência administrativa deve ser compreendida não apenas como a redução de custos, mas também como a capacidade de produzir resultados com qualidade, segurança jurídica e racionalidade decisória.

Nesse sentido, a padronização procedimental assume papel relevante na redução de erros e inconsistências, contribuindo para maior previsibilidade dos processos e melhoria da qualidade das decisões administrativas. A utilização de indicadores de desempenho, por sua vez, permite o monitoramento contínuo das contratações, possibilitando ajustes e aprimoramentos na gestão pública.

Além disso, a utilização de indicadores de desempenho permite não apenas a mensuração dos resultados, mas também o fortalecimento dos mecanismos de gestão estratégica das contratações e controle das contratações públicas. A sistematização de dados relacionados aos processos licitatórios possibilita a identificação de padrões de desempenho, contribuindo para a tomada de decisões mais informadas e alinhadas aos princípios da eficiência e da economicidade.

Nesse contexto, a adoção de métricas padronizadas favorece a comparabilidade entre diferentes modelos procedimentais, permitindo avaliar, de forma objetiva, os impactos de arranjos organizacionais distintos sobre a qualidade e a efetividade das contratações. Indicadores como tempo médio de tramitação, índice de retrabalho e taxa de sucesso dos certames tornam-se instrumentos essenciais para o monitoramento contínuo e para a implementação de melhorias na gestão pública.

Ademais, a regularidade dos fluxos processuais, aliada ao uso de indicadores, contribui para a redução de assimetrias informacionais entre os agentes envolvidos, promovendo maior transparência e previsibilidade das decisões administrativas. Esse cenário favorece a consolidação de práticas institucionais mais estáveis e alinhadas às diretrizes de governança pública, especialmente no contexto de implementação da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, destaca-se que a integração entre uniformização procedimental e monitoramento por indicadores constitui elemento fundamental para o aprimoramento da produtividade institucional, na medida em que permite não apenas a identificação de falhas, mas também a construção de soluções estruturadas e replicáveis no âmbito das contratações públicas.

2.5 Governança, coordenação institucional e centralização decisória nas contratações públicas

A governança das contratações públicas envolve não apenas a definição de normas e procedimentos, mas também a estruturação de mecanismos institucionais capazes de assegurar

coordenação, homogeneização das práticas administrativas e controle das decisões administrativas. Nesse contexto, a centralização das compras públicas revela-se instrumento relevante para o fortalecimento da capacidade estatal, sobretudo em ambientes organizacionais marcados por elevada complexidade decisória.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a adoção de modelos centralizados de contratação contribui para a melhoria do desempenho administrativo, transparência e integridade das compras governamentais, ao permitir maior controle sobre os processos e reduzir riscos associados à fragmentação institucional (OCDE, 2015). A centralização, nesse sentido, favorece a uniformização de procedimentos e a consolidação de boas práticas administrativas.

No âmbito nacional, o Tribunal de Contas da União destaca que a governança das contratações públicas deve estar estruturada em pilares como planejamento, gestão de riscos, controle interno e monitoramento contínuo, elementos que são potencializados em modelos organizacionais centralizados (TCU, 2024). A atuação de órgãos centrais especializados tende a reduzir assimetrias informacionais e divergências interpretativas, promovendo maior segurança jurídica e previsibilidade nos processos licitatórios.

Ademais, a fragmentação das etapas do processo licitatório pode comprometer a produtividade institucional, ao gerar retrabalho, inconsistências formais e dificuldades de alinhamento entre os atores envolvidos. Conforme ressalta Di Pietro (2023), a atuação descentralizada, quando não acompanhada de mecanismos robustos de coordenação, pode resultar em dispersão de responsabilidades e redução da efetividade das políticas públicas.

Nesse cenário, a centralização das contratações públicas, aliada à utilização de indicadores de desempenho e à coerência procedimental, configura-se como estratégia relevante para o fortalecimento da governança administrativa. A concentração das atividades em unidades técnicas especializadas permite maior controle sobre a qualidade dos processos, além de facilitar a implementação de práticas de monitoramento e avaliação contínua, essenciais para a melhoria da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Assim, observa-se que a centralização não se limita a uma escolha organizacional, mas representa um modelo de gestão alinhado aos princípios contemporâneos da administração pública, orientado por resultados, eficiência e *accountability*, especialmente no contexto das contratações públicas regidas pela Lei nº 14.133/2021.

3. Objetivos

3.1 Objetivo Geral

Analisar comparativamente os impactos de dois modelos procedimentais do pregão eletrônico — fluxo integral conduzido por órgão central (SRP) e fluxo híbrido com fase interna descentralizada (convencional) — sobre a eficiência administrativa e o fortalecimento da governança, à luz das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

3.2 Objetivos Específicos

- a) Comparar o tempo médio de tramitação dos processos licitatórios entre o modelo de fluxo integral (SRP) e o modelo híbrido (convencional);
- b) Examinar a variação nos índices de retrabalho processual, diligências complementares e inconsistências formais entre os dois arranjos procedimentais;
- c) Verificar o comportamento dos índices de revogação, fracasso e habilitação dos certames em cada modelo analisado;
- d) Analisar o percentual de processos aprovados sem ressalvas pelos órgãos de controle jurídico, como indicador de segurança jurídica e qualidade técnica;
- e) Avaliar os efeitos da padronização procedimental promovida pelo órgão central na uniformização de entendimentos e na redução de fragmentação decisória;
- f) Identificar evidências de que a condução integral do pregão eletrônico por órgão central especializado constitui modelo organizacional mais eficiente e alinhado aos princípios de governança administrativa.

4. Metodologia

A presente pesquisa caracteriza-se como aplicada, por buscar produzir conhecimento voltado à solução de problema concreto da administração pública, especificamente relacionado à organização e ao fluxo das contratações na modalidade pregão eletrônico. Quanto aos objetivos, classifica-se como descritiva, pois visa examinar e mensurar os impactos de diferentes arranjos procedimentais sobre indicadores de desempenho institucional.

Adota-se abordagem predominantemente quantitativa, com apoio em análise documental, utilizando-se o método de estudo de caso em órgão central estadual responsável pela condução de pregões eletrônicos para múltiplos órgãos da administração pública direta e indireta.

A investigação compara dois modelos procedimentais distintos inseridos no arranjo institucional vigente: (i) pregões eletrônicos realizados sob o Sistema de Registro de Preços (SRP), cujo fluxo processual é integralmente conduzido pelo órgão central, desde a fase interna até a homologação; e (ii) pregões eletrônicos convencionais, nos quais a fase interna é iniciada no órgão demandante, cabendo ao órgão central a divulgação do edital e a condução da sessão pública, com posterior retorno do processo ao órgão de origem para atos decisórios e formalização contratual, caracterizando fluxo híbrido e fragmentado.

A coleta de dados fundamentou-se na análise de processos administrativos formalizados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), bem como em registros e dados disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), utilizados como bases institucionais para extração dos indicadores analisados, além de relatórios gerenciais e planilhas de monitoramento interno. Foram selecionados indicadores objetivos relacionados à eficiência processual, qualidade técnica e segurança jurídica dos certames, dentre os quais: (i) tempo médio total de tramitação; (ii) tempo até homologação; (iii) índice de retrabalho processual; (iv) número de diligências complementares; (v) taxa de revogação e fracasso; e (vi) índice de habilitação dos licitantes.

Os dados foram organizados em séries comparativas entre os modelos de fluxo integral (SRP) e fluxo híbrido (convencional), permitindo análise da variação percentual entre eles. Para fins de interpretação, adotou-se análise estatística descritiva, com cálculo de médias, percentuais e variações relativas. A comparação buscou identificar evidências de maior desempenho administrativo associada à condução integral do processo pelo órgão central, em contraste com o modelo de fragmentação procedimental.

Como delimitação do estudo, reconhece-se que os resultados decorrem da análise comparativa entre dois arranjos procedimentais específicos no âmbito do pregão eletrônico. Todavia, as evidências empíricas obtidas permitem identificar evidências de que a condução integral do processo por órgão central especializado configura modelo organizacional mais eficiente, ao reduzir fragmentações decisórias, promover regularidade dos fluxos processuais técnica e ampliar a capacidade de monitoramento institucional. Embora os achados estejam

vinculados a realidade administrativa determinada, indicam potencial replicabilidade do modelo centralizado como estratégia de fortalecimento da coordenação institucional e aprimoramento da gestão das contratações públicas.

Como limitação metodológica, destaca-se que a análise foi realizada a partir de dados administrativos consolidados em um contexto institucional específico, o que pode restringir a generalização dos resultados para outros entes federativos com estruturas organizacionais distintas. Ainda assim, a consistência dos indicadores analisados e a comparabilidade entre os modelos procedimentais conferem robustez às conclusões apresentadas, permitindo inferências relevantes acerca dos impactos da centralização na efetividade dos processos e na governança das contratações públicas.

5. Resultados e discussão

5.1 Análise comparativa dos modelos procedimentais

A partir da coleta e sistematização dos dados, foram analisados processos licitatórios conduzidos sob dois modelos distintos: (i) pregões eletrônicos convencionais, com fluxo híbrido e descentralização da fase interna; e (ii) pregões realizados por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), com condução integral pelo órgão central. Essa distinção metodológica permite a comparação entre arranjos organizacionais com diferentes níveis de centralização decisória, possibilitando a análise dos impactos desses modelos sobre indicadores de eficiência administrativa, coerência procedimental e diretrizes de gestão pública.

Os processos convencionais analisados referem-se a 67 certames impulsionados por órgãos demandantes da área da saúde, nos quais a fase interna foi conduzida pelo próprio órgão demandante, evidenciando a lógica descentralizada inerente a esse modelo procedimental. Nesse contexto, observa-se maior autonomia dos órgãos requisitantes na definição das etapas iniciais, o que, por um lado, permite adequação às especificidades da demanda, mas, por outro, pode resultar em maior heterogeneidade de procedimentos, aumento de inconsistências formais e necessidade de ajustes ao longo do fluxo processual.

Por sua vez, os processos conduzidos por meio do Sistema de Registro de Preços totalizaram 235 certames, igualmente originados a partir de demandas formalizadas por meio de Documento de Formalização da Demanda (DFD), sendo integralmente conduzidos pelo

órgão central, desde a fase interna até a homologação, o que demonstra maior grau de centralização e uniformização procedimental. Esse arranjo institucional favorece a uniformização de entendimentos técnicos e jurídicos, reduzindo assimetrias interpretativas e promovendo maior controle sobre a qualidade das etapas processuais.

Além disso, a condução integral pelo órgão central possibilita maior integração das informações, melhor monitoramento dos indicadores de desempenho e maior capacidade de planejamento das contratações, especialmente quando associada à consolidação de demandas em escala. Tal característica tende a impactar positivamente a efetividade dos processos, ao reduzir retrabalho, evitar redundâncias e promover maior previsibilidade dos resultados dos certames.

No que se refere ao tempo de tramitação, observam-se diferenças relevantes entre os modelos analisados. O fluxo convencional apresentou tempo médio de 526 dias corridos para conclusão dos processos, enquanto o arranjo estruturado por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP) registrou média de 338 dias corridos, evidenciando redução aproximada de 188 dias na duração dos certames. Esse resultado sugere ganho significativo de eficiência temporal no modelo centralizado, reforçando os efeitos positivos da homogeneização das práticas administrativas e da condução integral pelo órgão técnico especializado.

Tabela 1 – Comparação geral dos modelos procedimentais

Indicador	Modelo Convencional	Modelo SRP
Número de certames	67	235
Tempo médio de tramitação (dias)	526	338

Fonte: elaboração própria (2026)

5.2 Retrabalho e eventos processuais

A análise comparativa dos dados evidencia que o retrabalho processual não deve ser avaliado apenas sob a ótica quantitativa, mas também sob a perspectiva de sua distribuição ao longo do fluxo procedimental. No modelo convencional, a incidência de diligências e segundas chamadas tende a ocorrer em momentos distintos do processo, muitas vezes após a consolidação

de etapas previamente executadas, o que amplia o impacto do retrabalho sobre o tempo total de tramitação e sobre a eficiência global do certame.

No modelo centralizado, por sua vez, observa-se maior concentração das correções em fases iniciais ou intermediárias, em razão da atuação coordenada de equipes técnicas especializadas. Esse fator contribui para a mitigação de efeitos cumulativos do retrabalho, permitindo maior controle sobre o fluxo processual e reduzindo a propagação de inconsistências ao longo das etapas subsequentes. Tal característica reforça a ideia de que a centralização não elimina completamente a necessidade de ajustes, mas promove sua gestão de forma mais estruturada e eficiente.

Ademais, a atuação do órgão central na condução integral dos processos possibilita a identificação recorrente de padrões de inconsistência, permitindo a adoção de medidas preventivas e a padronização de soluções. Esse aprendizado institucional tende a reduzir, ao longo do tempo, a incidência de erros repetitivos, contribuindo para a melhoria contínua dos processos licitatórios e para o aumento da maturidade organizacional.

Sob a perspectiva da governança, o retrabalho processual, quando devidamente monitorado por indicadores, pode ser convertido em instrumento de aprimoramento institucional. No modelo SRP, a consolidação de dados em escala permite maior capacidade de análise crítica dos processos, possibilitando intervenções mais assertivas e alinhadas às diretrizes de desempenho administrativo e controle. Já no modelo convencional, a dispersão das informações entre diferentes unidades administrativas dificulta a construção de diagnósticos mais precisos, limitando a capacidade de resposta institucional frente às inconsistências identificadas.

Dessa forma, verifica-se que o retrabalho, embora presente em ambos os modelos, assume características distintas em cada arranjo procedimental, sendo mais difuso e impactante no modelo descentralizado e mais controlado e gerenciável no modelo centralizado. Essa diferença contribui para explicar, em parte, os resultados superiores observados no modelo SRP em termos de eficiência, uniformização procedimental e capacidade de concretização das contratações públicas.

5.3 Revogação, fracasso e deserto

A análise dos desfechos dos certames evidencia diferenças relevantes entre os modelos. No modelo convencional, foram identificados 14 processos revogados, 7 fracassados e 1 deserto.

Esses dados indicam maior incidência de interrupções e insucessos na conclusão dos certames, o que pode estar associado à fragmentação das etapas processuais e à menor coerência procedimental das decisões administrativas ao longo do fluxo licitatório. Por outro lado, no modelo estruturado por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), observaram-se 4 processos revogados, 12 fracassados e 4 desertos.

Embora o número absoluto de fracassos seja maior no SRP, tal dado deve ser interpretado à luz do volume significativamente superior de processos e itens analisados, o que relativiza esse resultado e reforça a necessidade de análise proporcional.

Sob essa perspectiva, verifica-se que, proporcionalmente, o modelo SRP apresenta desempenho mais consistente, considerando sua maior capacidade operacional e o volume ampliado de demandas processadas.

A menor incidência relativa de revogações, aliada à maior quantidade de certames conduzidos, indica maior estabilidade e produtividade institucional do modelo centralizado, evidenciando que a coerência procedimental e a condução técnica especializada contribuem para a redução de riscos e para a melhoria dos resultados institucionais. Esses resultados reforçam a importância da análise proporcional dos indicadores de desempenho, uma vez que a avaliação baseada exclusivamente em números absolutos pode conduzir a interpretações distorcidas.

A consideração do volume total de processos e itens licitados permite compreensão mais precisa da eficiência relativa dos modelos analisados, indica desempenho mais favorável do arranjo centralizado sob a ótica da governança e da racionalidade administrativa.

A análise desses desfechos permite, ainda, observar que a ocorrência de revogações, fracassos e desertos está diretamente relacionada ao grau de maturidade dos processos licitatórios e à qualidade das etapas preparatórias. No modelo convencional, a maior incidência relativa desses eventos pode refletir limitações na fase interna conduzida pelos órgãos demandantes, especialmente no que se refere à definição adequada do objeto, à estimativa de

preços e à consolidação das especificações técnicas. Tais fragilidades tendem a impactar negativamente a competitividade do certame e a viabilidade da contratação.

No modelo centralizado, embora também se verifique a ocorrência de fracassos e desertos, a atuação de equipes técnicas especializadas contribui para a mitigação de fatores que possam comprometer o êxito dos processos. A padronização dos procedimentos e a análise crítica das demandas antes da publicação dos editais favorecem a redução de inconsistências e o alinhamento das contratações às condições de mercado, o que amplia as chances de sucesso dos certames.

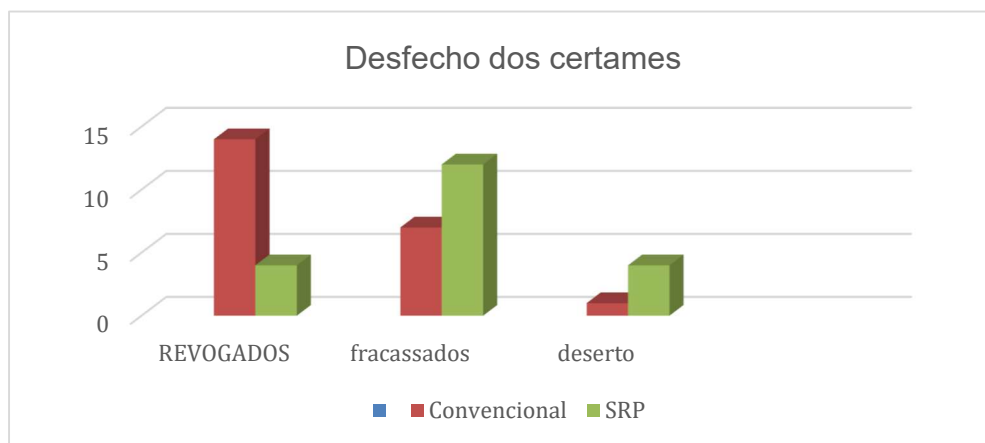
Além disso, a centralização possibilita a consolidação de dados históricos e a construção de referências institucionais sobre o comportamento dos processos licitatórios, permitindo a identificação de padrões recorrentes de insucesso. Esse conhecimento acumulado contribui para o aperfeiçoamento contínuo das práticas administrativas, possibilitando ajustes mais assertivos na condução dos certames e na formulação das demandas.

Sob o prisma da gestão estratégica das contratações, a menor incidência de revogações no modelo SRP indica maior estabilidade decisória e melhor alinhamento entre planejamento e execução das contratações.

Para complementar a análise, destaca-se que a redução de eventos como revogações, fracassos e desertos no modelo centralizado não apenas reflete maior eficiência operacional, mas também revela avanços no planejamento das contratações públicas.

Assim, os desfechos dos certames no Gráfico 01 configuram relevante indicador de eficiência e qualidade, influenciado pelo arranjo organizacional adotado.

Gráfico 01 – Desfecho dos certames



Fonte: elaboração própria (2026)

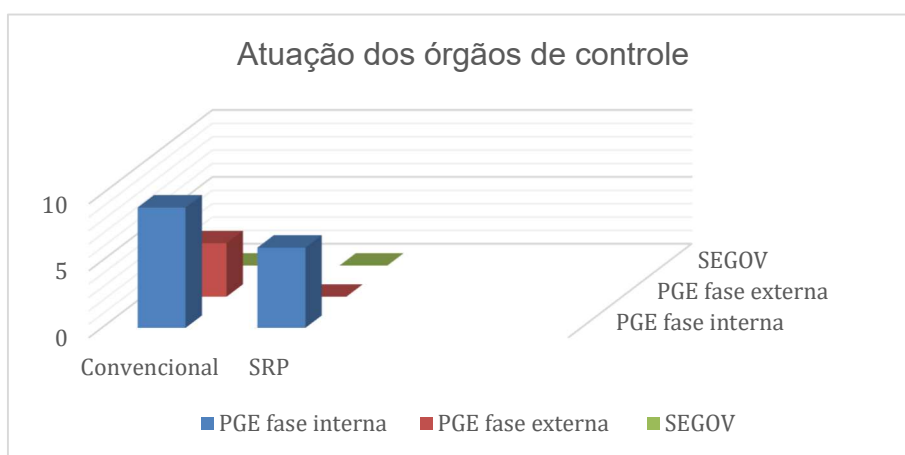
5.4 Segurança jurídica e governança

No tocante à governança e ao controle institucional, verifica-se que ambos os modelos demandam interação com instâncias decisórias como SEGOV e PGE. No entanto, o modelo estruturado por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP) apresenta maior volume de processos com tramitação estruturada, evidenciado pela formalização de atas, homologações e acompanhamento contínuo. No modelo estruturado por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), foram geradas 178 atas de registro de preços, enquanto, no modelo convencional, foram formalizados 15 contratos, evidenciando diferenças significativas na forma de materialização dos resultados das contratações públicas entre os modelos analisados. Essa característica indica maior grau de organização e padronização das etapas processuais, contribuindo para maior previsibilidade e consistência nas decisões administrativas.

No que se refere à atuação dos órgãos de controle, observa-se diferença significativa entre os modelos analisados. Na fase interna, o modelo convencional apresentou 9 diligências da Procuradoria Geral do Estado (PGE), enquanto o modelo SRP registrou 6 diligências. Já na análise da fase externa, verificou-se a ocorrência de 4 diligências no modelo convencional, ao passo que no modelo SRP não houve registros de diligências. No âmbito da Secretaria de Governo (SEGOV), não foram identificadas ocorrências relevantes em nenhum dos modelos.

Os dados referentes à atuação dos órgãos de controle estão apresentados no Gráfico 02.

Gráfico 02 – Atuação dos órgãos de controle



Fonte: elaboração própria (2026)

No que tange à dimensão operacional, destaca-se que o modelo SRP apresentou maior volume de itens processados (2.719 itens), em comparação ao modelo convencional (427 itens), o que reforça a capacidade do modelo centralizado de lidar com maior escala sem prejuízo dos indicadores de controle e qualidade.

No modelo convencional, por sua vez, a fragmentação das etapas, especialmente pela condução da fase interna no órgão demandante, contribui para maior incidência de diligências, retrabalho e menor padronização, fatores que impactam negativamente a produtividade institucional e a previsibilidade dos processos. Essa dispersão de competências tende a dificultar o alinhamento institucional, gerando inconsistências formais e maior exposição a riscos jurídicos, o que compromete a estabilidade dos processos licitatórios.

A centralização, nesse cenário, favorece ganhos de escala e maior uniformização procedimental, contribuindo para o aprimoramento do desempenho operacional.

5.5 Síntese analítica dos resultados

De forma geral, os dados indicam que o modelo de condução integral das licitações, por meio do Sistema de Registro de Preços, apresenta desempenho superior em termos de escala, homogeneização das práticas administrativas e capacidade de efetivação das contratações. A análise comparativa evidencia que a centralização das etapas no órgão técnico especializado contribui para a redução de fragmentações decisórias, maior uniformidade procedimental e melhoria dos resultados institucionais, corroborando a literatura e os entendimentos dos órgãos de controle quanto às vantagens desse arranjo organizacional.

Além disso, observa-se que a centralização favorece não apenas o aumento da capacidade operacional, mas também o aprimoramento da qualidade das decisões administrativas, ao permitir maior controle sobre os fluxos processuais e maior integração entre as etapas do procedimento licitatório. A utilização de padrões técnicos uniformes e a atuação de equipes especializadas contribuem para a redução de inconsistências e para a consolidação de práticas mais eficientes e seguras.

Os dados evidenciam, de forma objetiva, que a centralização não apenas amplia a capacidade operacional, mas também melhora a qualidade e a previsibilidade das contratações públicas. Sob essa perspectiva, o modelo centralizado demonstra maior aderência aos princípios da eficiência, da economicidade e da governança, previstos na Lei nº 14.133/2021,

configurando-se como alternativa organizacional mais adequada para a condução de processos licitatórios em larga escala.

Ademais, os resultados permitem identificar que a centralização das contratações públicas também contribui para o fortalecimento de uma cultura organizacional orientada por padrões técnicos e pela racionalidade administrativa. A atuação contínua de equipes especializadas favorece o aprimoramento progressivo dos procedimentos, permitindo a consolidação de rotinas mais eficientes e a redução de inconsistências ao longo do tempo.

Nesse sentido, a standardização dos procedimentos promovida pelo órgão central não apenas impacta a eficiência operacional, mas também fortalece os mecanismos de controle interno e a transparência dos processos, elementos essenciais para o aprimoramento da coordenação institucional. A utilização sistemática de indicadores de desempenho, associada à centralização das etapas, amplia a capacidade de monitoramento e avaliação dos resultados, possibilitando a adoção de medidas corretivas e o aperfeiçoamento contínuo da gestão das contratações públicas.

6. Considerações finais

A presente pesquisa teve por objetivo analisar comparativamente os impactos de diferentes modelos procedimentais do pregão eletrônico — fluxo integral conduzido por órgão central, no âmbito do Sistema de Registro de Preços, e fluxo híbrido com fase interna descentralizada — sobre a eficiência administrativa e a governança, à luz das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

Os resultados empíricos evidenciaram diferenças significativas entre os modelos analisados. O modelo de condução integral apresentou maior capacidade de processamento em larga escala, com volume expressivamente superior de itens licitados e maior efetividade na conversão dos certames em instrumentos contratuais, como atas de registro de preços. Ademais, observou-se maior coerência procedimental, redução relativa de retrabalho e melhor desempenho na condução dos processos, mesmo diante de maior complexidade e volume operacional.

Por outro lado, o modelo convencional, caracterizado pela fragmentação das etapas e pela condução da fase interna no órgão demandante, apresentou maior incidência de diligências,

retrabalho e menor taxa de efetividade, refletindo impactos diretos na eficiência e na previsibilidade dos processos licitatórios.

Nesse contexto, os achados confirmam a hipótese de que a centralização das contratações públicas, quando estruturada em órgão técnico especializado e orientada por padrões e indicadores de desempenho, constitui estratégia eficaz para o fortalecimento da gestão das contratações públicas orientada por resultados. A concentração das atividades licitatórias favorece a uniformização de entendimentos, a especialização dos agentes envolvidos e a melhoria da qualidade técnica das decisões, contribuindo para maior segurança jurídica e racionalidade administrativa.

Do ponto de vista prático, os resultados obtidos podem subsidiar decisões institucionais voltadas ao aprimoramento do desenho organizacional das contratações públicas, especialmente no que se refere à ampliação de modelos centralizados como mecanismo de aumento da eficiência e da capacidade de coordenação estatal.

Por fim, reconhece-se que a análise se limita a um contexto institucional específico. Todavia, as evidências apresentadas indicam potencial replicabilidade do modelo de centralização em outros entes e órgãos da Administração Pública, recomendando-se a realização de estudos futuros que ampliem a base comparativa e explorem novas variáveis relacionadas à governança, desempenho e qualidade das contratações públicas.

Assim, a centralização das compras públicas consolida-se como instrumento estratégico de governança, alinhado às diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e às demandas contemporâneas de eficiência no setor público.

Adicionalmente, destaca-se que os achados desta pesquisa possuem implicações práticas relevantes para a Administração Pública, especialmente no que se refere ao desenho institucional das estruturas responsáveis pelas contratações. A adoção de modelos centralizados, com atuação de órgãos técnicos especializados, revela-se estratégia capaz de promover maior eficiência operacional, regularidade dos fluxos processuais de procedimentos e redução de riscos jurídicos, contribuindo diretamente para o fortalecimento da governança pública.

Sob essa perspectiva, observa-se que a adoção de modelos centralizados não se limita a uma decisão operacional, mas representa uma estratégia de gestão alinhada às demandas contemporâneas da Administração Pública. A centralização das contratações públicas, quando associada à padronização procedimental e ao monitoramento por indicadores, contribui para o

fortalecimento da capacidade institucional do Estado, promovendo maior racionalidade na utilização dos recursos públicos e ampliando a efetividade das políticas públicas.

Sob a perspectiva gerencial, os resultados sugerem a necessidade de investimento contínuo na profissionalização dos agentes envolvidos, na consolidação de fluxos padronizados e na implementação de sistemas de monitoramento baseados em indicadores de desempenho. Tais medidas possibilitam não apenas o aprimoramento dos processos licitatórios, mas também a tomada de decisões mais assertivas e alinhadas aos princípios da eficiência e da economicidade.

Além disso, observa-se que a integração entre os órgãos demandantes e o órgão central de contratações deve ser fortalecida por meio de mecanismos de coordenação institucional, comunicação estruturada e definição clara de responsabilidades, de modo a mitigar os efeitos negativos da fragmentação procedimental. A atuação colaborativa entre essas instâncias constitui elemento essencial para o alcance de melhores resultados na gestão das contratações públicas.

Por fim, recomenda-se que futuros estudos aprofundem a análise de variáveis adicionais relacionadas à governança das contratações, como gestão de riscos, maturidade institucional e uso de tecnologias digitais, ampliando a compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos processos licitatórios. A continuidade de investigações nessa área mostra-se fundamental para o aprimoramento das práticas administrativas e para a consolidação de um modelo de gestão pública cada vez mais eficiente, transparente e orientado a resultados.

Referências

ALAGOAS. Decreto Estadual nº 90.391, de 30 de março de 2023. Dispõe sobre a competência para autorização da abertura de processo licitatório, adjudicação e homologação do resultado no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*, Maceió, 31 mar. 2023.

ALAGOAS. Decreto Estadual nº 95.019, de 28 de dezembro de 2023. Regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 para dispor sobre o Sistema de Registro de Preços. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*, Maceió, 29 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1917/2024 – Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. Brasília, DF: TCU, 2024.

BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Disponível em: <https://pncp.gov.br>. Acesso em: 2 mar. 2026.

BRASIL. Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Sistema de gestão de processos administrativos eletrônicos. Disponível em: <https://www.gov.br/sei>. Acesso em: 2 mar. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

CHARLES, Ronny. *Leis de licitações públicas comentadas*. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MARINELA, Fernanda. *Manual de direito administrativo*. 19. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

OCDE. *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing, 2015.