



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2021

**LAILA SOARES SILVA, Cap Int**

**Orçamento sigiloso no âmbito da Força Aérea Brasileira**

Rio de Janeiro

2021

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2021

**LAILA SOARES SILVA, Cap Int**

**Orçamento sigiloso no âmbito da Força Aérea Brasileira**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação em Gestão Pública com ênfase em Projetos e Processos.

Linha de Pesquisa: Administração Militar.

Orientador: Raphael Coutinho Stauffer Maj Int.

Rio de Janeiro

2021

**LAILA SOARES SILVA, Cap Int**

**Orçamento sigiloso no âmbito da Força Aérea Brasileira**

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da  
Aeronáutica.

Aprovado por:

---

Hélio **Gonçalves** Sousa Neto, Maj Av  
EAOAR

---

Raphael Coutinho **Stauffer**, Maj Int  
EAOAR

Rio de Janeiro

2021

## RESUMO

A eficiência é um dos princípios a serem perseguidos pela administração pública direta e indireta. Assim, com o fito de alcançar maior eficiência nas licitações surgiu a figura do orçamento fechado ou sigiloso. Orçamento fechado é uma ferramenta que permite à administração não informar as estimativas de custos e o valor máximo que aceitaria pagar em uma futura contratação. No Brasil, esse dispositivo passou a ser utilizado para as licitações na modalidade pregão, através do Decreto nº 10.024/19. O uso do orçamento sigiloso, nas licitações mediante a modalidade de pregão, promoverá aumento de eficiência administrativa na Força Aérea Brasileira. No que tange à economia ou redução dos valores licitados, a não divulgação do valor de referência induz o licitante a apresentação de proposta considerando os seus custos reais adicionados a uma lucratividade razoável. Quanto à inibição da ocorrência corrupção ou de práticas anticoncorrenciais, a não publicidade do valor máximo a ser aceito pela administração incentivaria a redução do conluio entre os licitantes. Vendo além da simples busca por maior eficiência, a adoção do uso preferencial do orçamento oculto pela FAB iria proporcionar a construção de uma boa imagem da instituição perante a sociedade e os recursos economizados poderiam ser melhor distribuídos nas áreas julgadas necessárias.

**Palavras-chave:** Conluio. Corrupção. Orçamento fechado. Orçamento sigiloso. Pregão.

## 1 INTRODUÇÃO

A eficiência é um dos princípios a serem perseguidos pela administração pública direta e indireta, conforme estabelecido pela Constituição Federal em seu art. 37. Nas licitações públicas, preço, qualidade e celeridade são os aspectos fundamentais para que haja eficiência na contratação (NIEBUHR, 2006). Assim, com o fito de alcançar esse princípio nas licitações, surgiu a figura do orçamento fechado ou sigiloso.

Orçamento fechado é uma ferramenta que permite à administração não informar as estimativas de custos e o valor máximo que aceitaria pagar em uma futura contratação (TORRES, 2019). O que, na prática, significa postergar a divulgação do orçamento estimado na fase licitatória (FORNI, 2019).

No Brasil, esse dispositivo passou a ser utilizado pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e, posteriormente, foi adotado para as licitações na modalidade pregão, através do Decreto nº 10.024/19. Para as demais modalidades, existe a possibilidade de adoção do seu uso em razão do Projeto de Lei nº 1.292/95, cujo texto-base encontra-se aguardando apreciação do Senado Federal.

Por ser um dispositivo recentemente incorporado às compras públicas, ainda reside nos gestores dúvidas quando à sua efetividade. No entanto, existem estudos que comprovam a eficácia do orçamento fechado na obtenção de preços mais vantajosos para a administração, bem como a redução da corrupção. Dessa forma, o uso do orçamento sigiloso, nas licitações mediante a modalidade de pregão, promoverá aumento de eficiência administrativa na Força Aérea Brasileira (FAB).

No que tange à economia ou redução dos valores licitados, a não divulgação do valor de referência induz o licitante a apresentação de proposta considerando os seus custos reais adicionados a uma lucratividade razoável. Ao desconhecer o orçamento da administração e possuindo as informações suficientes para a correta identificação do item a ser licitado, a referência de preço deixaria de ser uma baliza para a proposta do licitante. Portanto, as propostas tenderiam a ser apresentadas considerando a capacidade real de cada licitante.

Quanto à inibição da ocorrência corrupção ou de práticas anticoncorrenciais, a não publicidade do valor máximo a ser aceito pela administração incentivaria a redução do conluio entre os licitantes. Tal ocorrência deve-se ao fato que ao

desconhecer o valor estimado, no caso de conluio, o acerto dos valores a serem propostos durante a licitação pelos licitantes se tornaria dificultado.

## **2 CONTEXTO PRA USO DO ORÇAMENTO SIGILOSO**

Com a aprovação do Decreto nº 10.024/19, o qual instituiu como facultativo o uso do orçamento sigiloso nas licitações na modalidade de pregão, foi obtido um grande avanço na legislação de compras públicas brasileira.

Neste diapasão, o Brasil adotou uma ferramenta cujo uso é regra ou preferencial segundo normas internacionais de licitação como as Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Regulamento de Aquisições Federais dos Estados Unidos da América (TORRES, 2019).

### **2.1 Sigilo como forma de redução dos valores licitados**

Os vencedores do Nobel de Economia do ano de 2020 por apresentarem estudos que proporcionaram melhorias na teoria dos leilões que se espalharam pelo mundo, Paul Milgrom e Robert Wilson, demonstraram o comportamento dos leilões na presença de informações privadas (PRESS RELEASE, 2020). Ao longo de quase cinco décadas tais estudos permitiram o desenvolvimento de diversos tipos de leilões, bem como a aplicação de técnicas que atualmente imprimem melhor desempenho nos resultados desses leilões.

Considerando o pregão ser semelhante a um tipo de leilão em sua fase de lances e considerando o sigilo do orçamento ser uma informação privada na qual a administração pública é sua guardiã, segundo Forni (2019), tal sigilo, incentiva comportamentos competitivos, imprimindo maior disputa e conduzindo a propostas mais vantajosas.

Dessa forma, o objetivo da omissão temporária do valor orçado pela administração consiste em evitar que as propostas apresentadas fiquem próximas ao orçamento estimado. Uma vez desconhecido o valor máximo que a administração supostamente pagaria para um item ou serviço, e sem a referência de outras

propostas, o licitante seria estimulado a apresentar um preço dentro do limite de sua capacidade com lucro adequado (FORNI, 2019).

Brisset e Naegelen (2006 apud FORNI, 2019), ao analisar a influência do orçamento sigiloso em leilões governamentais, concluíram pela obtenção de maior economicidade. O estudo se desenvolveu sobre um tipo de leilão chamado de inglês, onde o valor começa alto e vai reduzindo, conforme os lances são ofertados, com a desistência sequencial dos participantes. Por analogia, pode-se concluir que o efeito da aplicação do sigilo orçamentário seria semelhante no caso do pregão brasileiro.

Rosenkranz e Schimitz (2007 apud FORNI, 2019) também concluíram pela maior economicidade ao se utilizar o sigilo do orçamento em leilões de primeiro e segundo preço. Nos leilões de primeiro e segundo preço, “as propostas são apresentadas em envelopes lacrados, de tipo selado ou fechado” (FORNI, 2019). A diferença está que no de primeiro preço, a menor proposta é a vencedora do certame e no de segundo preço, a segunda menor proposta é a vencedora. Portanto, apesar das diferenças em relação ao pregão, o efeito do sigilo também foi um fator de influência na obtenção de propostas mais econômicas.

No mesmo sentido, o TCU em seu acórdão nº 2.080 – Plenário analisou a prática do uso do sigilo orçamentário pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Assim, julgou que a restrição de acesso ao orçamento, não se configura como violação da publicidade visto que seu objetivo está na busca da proposta mais vantajosa para a administração, o que se revelou positivo à redução dos valores contratados no âmbito do próprio FNDE (BRASIL, 2012c).

A utilização do orçamento fechado resultaria em contratações mais econômicas para a FAB, pois promove o acirramento da competição e retira as balizas do valor o qual a administração está disposta a contratar um item. Assim, urge a implantação do uso prioritário do sigilo nas licitações a serem realizadas pela modalidade de pregão no âmbito da FAB, visando o atendimento do princípio da economicidade.

## **2.2 Sigilo como forma de redução de práticas anticoncorrenciais**

Segundo Torres (2019), diversos normativos regulamentam e controlam as relações contratuais no âmbito da administração pública brasileira. O uso das licitações eletrônicas e ferramentas acessíveis pela internet acentuaram o controle

sobre os procedimentos licitatórios, mas o atual sistema com procedimentos rígidos não se mostrou efetivo no combate à corrupção. Portanto, a adoção de inovações administrativas que venham a reduzir a publicidade e transparência, tidos como princípios fundamentais para mitigar a corrupção são vistos com desconfiança pela sociedade.

Há autores que consideram o sigilo como uma ferramenta frágil no combate à corrupção visto a facilidade de ser quebrado pelo seu guardião. Ao tratar do aparente paradoxo entre transparência e corrupção, no que tange ao uso do orçamento sigiloso como uma ferramenta de eficiência econômica de combate aos cartéis, Torres (2019) não considera como um óbice que justifique a não utilização dessa ferramenta, a possibilidade de quebra de sigilo por algum integrante do órgão responsável pela guarda da informação sigilosa. Dois são seus argumentos:

Em primeiro, porque o atual quadro de servidores da área de contratações públicas, no Brasil, notadamente na esfera federal, é formado por servidores públicos efetivos, capacitados e, presumidamente, idôneos. Em segundo [...], devem o edital e seus anexos apresentar as informações necessárias para a elaboração das propostas [...] (TORRES, 2019).

Ao apresentar tais argumentos, é levada em consideração a idoneidade do gestor que é o que se espera de um ocupante de um cargo público. Caso essa idoneidade não seja conferida, as consequências da quebra do sigilo são atenuadas pelo fato do edital e seus anexos conferirem capacidade ao licitante, não beneficiado pela quebra do sigilo, a identificar corretamente o item a ser licitado e apresentar proposta com seus custos e lucratividade reais. Portanto, a possibilidade de quebra do sigilo não seria um argumento suficiente para a não utilização do orçamento fechado.

Ao defender também o uso do orçamento sigiloso como meio de mitigação a práticas corruptas, Martins (2013 apud TORRES, 2019) relata que o conhecimento do valor orçado pela administração pelos licitantes pode favorecer práticas como a formação de uma proposta conjunta, o direcionamento da licitação, definição de rodízio ou outras ilegalidades combinadas. Tal visão deve-se ao fato da publicidade do valor máximo aceitável pela administração facilitar a negociação e os acordos entre os fraudadores do processo licitatório.

Considerando o acima exposto, a adoção do orçamento sigiloso pela FAB nas licitações realizadas através do pregão, seria de suma importância. Assim, na visão

de imprimir maior eficiência em seus processos administrativos, a FAB adotaria uma medida que reforçaria a livre concorrência, combatendo a corrupção.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A figura do orçamento fechado ou sigiloso surgiu como uma medida para promover a eficiência nas contratações públicas. Devido a ser um dispositivo recentemente incorporado ao pregão, ainda gera dúvidas nos gestores quanto á sua efetividade. No entanto, a teoria econômica e a prática vêm demonstrando sua eficácia no incremento de eficiência nos diversos tipos de leilões.

Neste diapasão, defendeu-se a tese de que o uso do orçamento sigiloso, nas licitações mediante a modalidade de pregão, promove o aumento de eficiência administrativa na Força Aérea Brasileira. Tal eficiência seria traduzida na redução dos valores licitados por não induzir os licitantes a apresentarem propostas próximas à referência e pela redução de práticas anticoncorrenciais, pois dificultaria o conluio entre os licitantes.

A economia ou redução dos valores licitados é conferida na medida em que a não divulgação do valor estimado pela administração impede que o licitante utilize o valor de referência como parâmetro para sua proposta. O objetivo da ocultação do orçamento é de que cada licitante apresente proposta baseada nos seus custos e lucro reais sem a influência do valor orçado pela administração. Dessa forma, comprovado pela teoria econômica e pela prática, o orçamento sigiloso têm se mostrado benéfico na obtenção de propostas mais vantajosas para a administração.

A inibição de práticas anticoncorrenciais é estimulada pela ocultação do valor de referência apurado pela administração. Na prática, a rigidez dos controles sobre os processos licitatórios não se mostrou efetiva no combate à corrupção. Uma forma de combatê-la foi o aumento da publicidade trazida pelas licitações eletrônicas. Assim, aparentemente seria um contrassenso restringir a publicidade em uma fase processual. No entanto, novamente a teoria e a prática mostram o oposto.

Considerando que o Decreto nº 10.024/19, não obriga a utilização do sigilo orçamentário, a FAB ao adotá-lo preferencialmente em seus pregões promoveria contratações mais econômicas e desestimularia a corrupção por incentivar, principalmente, a concorrência entre os licitantes. Diante dessas consequências, a

implantação do uso prioritário do sigilo nos pregões é essencial para reforçar o atendimento aos princípios da economicidade e obtenção da proposta mais vantajosa para a FAB.

Ao compilar todas as informações aqui apresentadas, vendo além da simples busca por maior eficiência, a adoção do uso preferencial do orçamento oculto pela FAB iria proporcionar a construção de uma boa imagem da instituição perante a sociedade e os recursos economizados poderiam ser melhor distribuídos nas áreas julgadas necessárias.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm). Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.292-F, de 1995 do Senado Federal. Altera a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2019b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1819390&filename=Tramitacao-PL+1292/1995](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1819390&filename=Tramitacao-PL+1292/1995). Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.080/2012**. Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Sessão de 08/08/2012. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1243623/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1243623/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 11 mar. 2017.

FORNI, João Paulo Gualberto. **A contribuição do orçamento sigiloso para a eficiência das licitações e contratações públicas: Uma análise a partir das decisões do TCU. 2019**. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/2248/981>. Acesso em: 27 set. 2020.

MLA style: **Press release: The Prize in Economic Sciences 2020**. NobelPrize.org. Nobel Media AB 2020. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2020/press-release/>. Acesso em: 23 out. 2020

NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. 4. ed. rev. atual. ampl. Curitiba: **Zênite**, 2006. p. 43-46.

NOBREGA, Theresa Christine de Albuquerque. **A nova lei de licitações no Brasil/A licitação diante das transições legislativas**. 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/9151>. Acesso em: 27 set. 2020

TORRES, Ronny Charles L. **Análise de um aparente paradoxo entre transparência e corrupção: orçamento sigiloso como instrumento de eficiência econômica e combate aos cartéis**. 2019. Disponível em: <http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2020/09/Atas-do-II-Curso-CCCP.pdf#page=319>. Acesso em: 11 out. 2020.