

# **ANÁLISE DOS IMPACTOS DO ORÇAMENTO SIGILOSO NOS PREGÕES DO COMANDO DA AERONÁUTICA: UM ESTUDO COMPARATIVO DAS AQUISIÇÕES DE MEDICAMENTOS <sup>1</sup>**

## ***ANALYSIS OF THE IMPACTS OF CONFIDENTIAL BUDGETING IN BRAZILIAN AIR FORCE TENDERS: A COMPARATIVE STUDY ON THE PROCUREMENT OF MEDICINES***

**Thiago Bacelar Costa<sup>2</sup>**  
André Henrique Freitas de Braga e Bessa<sup>3</sup>

### **RESUMO**

A Lei nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, substituiu legislações anteriores e introduziu mecanismos de modernização e otimização nas compras públicas. Com isso, há a possibilidade da utilização do orçamento sigiloso nos procedimentos licitatórios, em que a Administração Pública tem autorização para decidir se o valor estimado da contratação será mantido em sigilo até o fim da fase competitiva. No âmbito do Comando da Aeronáutica (COMAER), foram realizadas aquisições de medicamentos em 2023 e 2024, adotando-se procedimentos distintos quanto à divulgação do valor contratual: em alguns pregões, utilizou-se o orçamento sigiloso, enquanto em outros o orçamento foi divulgado. O objetivo deste estudo foi analisar os impactos das contratações de medicamentos no Comando da Aeronáutica à luz do princípio da economicidade. Para isso, foram comparados os pregões realizados sob diferentes abordagens, avaliando a economicidade das contratações firmadas utilizando-se o sigilo no orçamento. Nesse contexto, o trabalho busca responder à seguinte pergunta: “Quais os impactos da utilização do orçamento sigiloso, previsto pela Lei 14.133/2021, nas aquisições de medicamentos realizadas pelo Comando da Aeronáutica, com destaque para o princípio da economicidade?”. O estudo é relevante por oferecer aos gestores públicos informações sobre as vantagens e desvantagens do uso do orçamento sigiloso nas aquisições. A pesquisa adotou abordagem metodológica documental e bibliográfica, com foco em estudo de caso no COMAER. Além disso, foi adotado o método quali-quantitativo, sendo que a qualitativa abordou aspectos não mensuráveis e a quantitativa mediu padrões como os percentuais de desconto. Os resultados demonstraram que os pregões com orçamento sigiloso apresentaram maior percentual de desconto, número de licitantes e itens aceitos e homologados. Concluiu-se que, no contexto analisado, o sigilo no orçamento contribuiu para contratações mais vantajosas para a Administração Pública.

**Palavras-chave:** Orçamento sigiloso; Economicidade; Procedimento licitatório; Medicamento.

---

<sup>1</sup> Artigo de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Formação de Oficiais Intendentes (CFOInt) da Academia da Força Aérea (AFA).

<sup>2</sup> Cadete Intendente do 4º Esquadrão (Turma *Ártemis*, 2025).

<sup>3</sup> É Capitão do Quadro de Oficiais Farmacêuticos da Aeronáutica. Especialista em Farmácia Hospitalar. Mestre em Ciências. Grupo de Saúde de Pirassununga. Academia da Força Aérea. E-mail: [bessaahfbb@fab.mil.br](mailto:bessaahfbb@fab.mil.br).

## ABSTRACT

Law No. 14,133/2021, enacted on April 1st, 2021, replaced previous legislation and introduced mechanisms aimed at modernizing and optimizing public procurement. Among these, it allows the use of confidential budgeting in bidding processes, authorizing the Public Administration to decide whether the estimated contract value will remain undisclosed until the end of the competitive phase. Within the scope of the Brazilian Air Force Command (COMAER), medicine procurement processes were carried out in 2023 and 2024 under different procedures regarding the disclosure of estimated values: in some bidding procedures, the estimated budget was kept confidential, while in others it was disclosed. The objective of this study was to analyze the impacts of medicine procurement by the Air Force Command in light of the principle of cost-effectiveness. For this purpose, bidding processes conducted under different budget disclosure approaches were compared, evaluating the economic advantages of contracts carried out under confidential budget conditions. In this context, the research seeks to answer the following question: “What are the impacts of using confidential budgeting, as provided by Law No. 14,133/2021, in the procurement of medicines by the Brazilian Air Force Command, with emphasis on the principle of cost-effectiveness?” This study is relevant as it provides public managers with data on the advantages and disadvantages of using confidential budgets in procurement. The research adopted a documentary and bibliographic methodology, focusing on a case study of the Brazilian Air Force Command. Furthermore, a qualitative-quantitative approach was employed: the qualitative aspect examined non-measurable factors, while the quantitative analysis evaluated patterns such as discount percentages. The results showed that bidding processes using confidential budgets achieved higher discount rates, attracted a greater number of bidders, and resulted in more items being accepted and awarded. It is concluded that, in the context analyzed, confidential budgeting contributed to more advantageous procurement outcomes for the Public Administration.

**Keywords:** Confidential budget; Cost-effectiveness; Bidding procedure, Medicine.

## INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 14.133/2021, promulgada em 2021, conhecida como Lei de Licitações e Contratos (LLC), trouxe mudanças para o processo de licitações e contratos administrativos no Brasil. Ela substituiu a antiga Lei de Licitações (Lei 8.666/1993), a Lei do Pregão (Lei 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações (Lei 12.462/2011), além de incorporar novos mecanismos para modernizar e otimizar o sistema de compras públicas (Brasil, 2021).

Nesse contexto, a LLC regula o que está previsto no inciso XXVII do artigo 22, da Constituição Federal, o qual estabelece que a União deverá definir as normas gerais de licitação e contratação. Dessa forma, a Administração Pública é obrigada a utilizar o processo licitatório para atender às mais diversas demandas da sociedade (obras, serviços, aquisições, alienação de bens, etc)

de forma eficaz e eficiente. Além disso, a licitação precisa ser entendida como um procedimento que deve cumprir várias fases a serem obedecidas pelos gestores públicos, visando alcançar um resultado final que consiste na escolha da proposta de contratação mais vantajosa (Amorim, 2021).

Dentre os mecanismos incorporados pela nova lei, destaca-se a introdução do orçamento sigiloso, que permite à autoridade responsável pela licitação decidir se o valor estimado da contratação será ou não mantido em sigilo (Monteiro, 2021). Esse mecanismo possibilita que a Administração divulgue o valor estimado da licitação apenas após o término da fase competitiva do processo (Freitas, 2023), buscando evitar que os licitantes ajustem suas propostas ao limite orçamentário previamente divulgado, promovendo uma concorrência mais justa e alinhada com os preços de mercado.

Além disso, o Art. 5º da Lei 14.133/2021 estabelece a economicidade como um dos princípios fundamentais das contratações públicas. Esse princípio busca garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente, promovendo celeridade, qualidade e redução de custos. Ele exige que a Administração Pública realize uma análise detalhada de custo-benefício antes de qualquer decisão sobre contratação pública, assegurando que os resultados desejados sejam alcançados com o menor dispêndio de recursos possível (Castro, 2015).

Nesse contexto, o Comando da Aeronáutica (COMAER), integrante da Administração Pública Federal, realiza aquisições de bens voltadas, entre outras finalidades, ao suprimento do Sistema de Saúde da Aeronáutica (SISAU). Assim, a aquisição de medicamentos é considerada essencial para o atendimento às necessidades de saúde dos militares e de seus dependentes, conforme as diretrizes estabelecidas pelo SISAU (Ministério da Defesa, 2024).

Dessa forma, foi observado que em 2023 e 2024, o COMAER realizou diversos pregões eletrônicos para a aquisição de medicamentos, adotando, em alguns certames, a divulgação ostensiva do orçamento estimado e, em outros, a utilização do orçamento sigiloso. Essa variação nos procedimentos licitatórios torna oportuno analisar os efeitos práticos do orçamento sigiloso sobre a economicidade das contratações públicas. Ademais, os dados analisados dos pregões são públicos, ou seja, são acessíveis para todos, o que assegura a viabilidade do trabalho.

Nesse sentido, este trabalho busca responder à seguinte pergunta: **“Quais os impactos da utilização do orçamento sigiloso, previsto pela Lei 14.133/2021, nas aquisições de medicamentos realizadas no âmbito do Comando da Aeronáutica, com destaque para o princípio da economicidade?”**

Assim, o atual trabalho é relevante por apresentar ao gestor as vantagens e desvantagens da

utilização desse mecanismo na realização de procedimentos licitatórios, permitindo que o gestor público selecione os critérios mais vantajosos para a Administração. Essa escolha deve levar em conta o atendimento ao princípio da economicidade. Além disso, a relevância deste se baseia na abordagem de um tema atual e de grande impacto para a Administração Pública, que constantemente busca melhorar suas práticas administrativas. Logo, a LLC trouxe inovações ao procedimento licitatório que podem transformar as compras públicas no Brasil, e a compreensão desses novos mecanismos, como o orçamento sigiloso, é essencial para que sejam aplicados de forma eficiente e eficaz.

Dessa forma, a realização deste estudo justifica-se pela necessidade de analisar os impactos concretos das mudanças incorporadas pela Lei 14.133/2021 no processo de licitações públicas, particularmente no que tange à adoção do orçamento sigiloso. No entanto, de acordo com Nóbrega (2020), o sigilo do orçamento não garante necessariamente que a Administração obterá propostas mais vantajosas ou preços contratados mais baixos, pois o sucesso dessa prática depende do contexto de cada licitação e das condições de mercado envolvidas. Ou seja, o êxito do orçamento sigiloso depende de fatores específicos de cada processo, por exemplo o nível de complexidade do objeto licitado, estratégia dos fornecedores interessados e número de licitantes no certame. Sendo assim, é necessário investigar em quais situações essa prática pode realmente oferecer vantagens e promover a economicidade para a Administração Pública e avaliar em cenários práticos os reais efeitos dessas inovações, contribuindo para o aprimoramento e trazendo benefícios para os processos de aquisição, para garantir a melhor aplicação dos recursos públicos.

Diante disso, este trabalho tem como objetivo geral analisar os impactos do orçamento sigiloso nas aquisições de medicamentos no âmbito do Comando da Aeronáutica, à luz do princípio da economicidade. Para alcançar esse objetivo, busca-se comparar os pregões de medicamentos realizados pelo Comando da Aeronáutica nos anos de 2023 e 2024, distinguindo aqueles que utilizaram orçamento sigiloso dos que divulgaram o valor estimado; investigar a economicidade obtida nas contratações, por meio da análise da diferença percentual entre o valor estimado e o valor contratado nos pregões com e sem orçamento sigiloso; analisar a ocorrência de itens fracassados, desertos e revogados nos pregões, verificando se há relação com o uso do orçamento sigiloso; e examinar a quantidade de licitantes participantes em cada certame, com o intuito de avaliar uma relação entre o grau de competitividade e os percentuais de desconto obtidos.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

### 1.1 PRINCÍPIOS

Antes da Constituição Federal de 1988, os princípios eram vistos apenas como orientações morais, sem força jurídica. Com o avanço do Direito, passaram a ser reconhecidos como normas obrigatórias, com valor legal e papel essencial na garantia de direitos (De Freitas Fazoli, 2007). Eles refletem os valores da sociedade e orientam a criação, aplicação e interpretação das normas. Por isso, são fundamentais para entender o funcionamento do sistema jurídico (Silva, 2003).

Dentre os princípios que embasam a Administração Pública, destaca-se o da economicidade. Trata-se de tema cada vez mais relevante na gestão pública, especialmente no campo das licitações, onde a boa administração dos recursos é crucial. A LDC reforça o empenho da Administração Pública em aprimorar os processos de aquisição de bens e serviços, estabelecendo princípios fundamentais para nortear esses procedimentos (De Souza Modesto; Cordero, 2024).

#### 1.1.1 Economicidade

O princípio da economicidade tem como objetivo garantir que os resultados almejados pela Administração Pública sejam obtidos ao menor custo possível, sem comprometer a qualidade. Esse conceito é particularmente importante no âmbito das contratações públicas, em que o desafio é equilibrar fatores como a qualidade e o custo. A economicidade, portanto, exige uma análise prévia de custo-benefício em todas as contratações, assegurando que os recursos sejam utilizados de uma forma racional e vantajosa para o interesse público (Albuquerque, 2023).

Essa análise não se limita a identificar a proposta mais barata, mas sim aquela que, ao longo do tempo, oferece o melhor retorno em termos de benefícios e resultados. A avaliação deve levar em consideração tanto os custos diretos quanto os indiretos, como, também, o tempo investido na elaboração de projetos e dos processos licitatórios, além de questões como a prorrogação de contratos (Moraes, 2003).

A economicidade também se relaciona com a eficiência administrativa, na medida em que exige dos gestores públicos uma postura proativa e inovadora, capaz de otimizar o desempenho da máquina pública e reduzir a burocracia. Essa eficiência vai além do cumprimento de normas legais, buscando a entrega de serviços públicos de qualidade a custos razoáveis, sempre priorizando o

bem-estar coletivo. Em suma, esse princípio exige que os recursos públicos sejam aplicados com critério e responsabilidade, de forma a maximizar os resultados para a sociedade (Castro, 2015).

### **1.1.2 Competitividade**

Além da análise de custo-benefício, um fator importante para alcançar a economicidade é o processo competitivo, considerando o número de participantes no processo licitatório. Castro (2015) observa que a quantidade de participantes em uma licitação impacta diretamente o preço final dos produtos ou serviços adquiridos. Um número maior de licitantes tende a aumentar a concorrência, o que resulta em ofertas mais competitivas e preços menores, promovendo maior economicidade. Em compras públicas, como no caso de medicamentos, incentivar a participação de um número maior de concorrentes pode contribuir para a redução dos custos e para uma melhor utilização dos recursos públicos.

Nos processos licitatórios, a legislação determina que os agentes públicos devem estruturar os editais de forma a garantir ampla concorrência, evitando requisitos desnecessários que possam restringir ou inviabilizar a competitividade entre os licitantes (Amorim, 2021). Nesse sentido, a presença de cláusulas restritivas nos editais tende a desestimular a participação de licitantes, limitando a concorrência e, por consequência, reduzindo as chances de a Administração firmar contratos mais vantajosos (Gallina; De Melo Aguirre, 2016).

## **1.2 PROCEDIMENTO LICITATÓRIO**

A Administração Pública, que é composta por diversas estruturas, como órgãos, entidades e empresas estatais, tem a função de atender às necessidades da população. Para garanti-las, o Estado é obrigado a utilizar o procedimento licitatório. Diferente de entes privados, que podem conduzir suas compras com maior flexibilidade, o Estado lida com recursos públicos, o que exige maior rigor e responsabilidade na contratação de bens e serviços (Monteiro, 2021). O conceito de compras públicas refere-se ao processo pelo qual o governo, por meio de suas aquisições, atende às necessidades da Administração Pública. Esse processo é sempre respaldado por leis e regulamentos vigentes. Além disso, a capacidade de aquisição está diretamente ligada à disponibilidade de

recursos financeiros, os quais são limitados. Esse cenário torna indispensável a aquisição de materiais na quantidade adequada, com qualidade e no momento correto para sua utilização (Procópio; Oliveira Junior, 2021).

Nesse sentido, a legislação não poderia permitir que a escolha dos contratados ficasse exclusivamente a cargo do administrador, pois isso abriria espaço para decisões inadequadas ou até mesmo para acordos ilícitos entre gestores públicos desonestos e particulares, o que poderia prejudicar a Administração Pública e os interesses coletivos. A licitação foi criada para evitar esses riscos, funcionando como um processo prévio ao contrato, no qual diversas propostas são apresentadas, possibilitando a seleção da mais vantajosa para a Administração (Alves, 2019).

O procedimento licitatório pode ser conceituado como:

[...] o procedimento administrativo formal pelo qual, sob determinação legal, uma pessoa governamental, com base em condições previamente estipuladas e em observância aos princípios da Administração Pública, busca selecionar a proposta mais vantajosa para a consecução de uma pretensão contratual voluntária (Amorim, 2021, p. 23-24).

Esse processo administrativo segue regras determinadas com dois objetivos principais: a formalização de um contrato ou a obtenção de trabalhos técnicos, artísticos ou científicos de qualidade (Carvalho Filho, 2015).

Sendo um procedimento formal, a licitação deve observar diversas exigências constitucionais e as disposições da Lei 14.133/2021. O procedimento licitatório é composto por duas etapas: a fase interna, também chamada de fase preparatória, e a fase externa (Brasil, 2021).

Na fase interna, que antecede o processo licitatório, ocorrem ações como a definição do objeto a ser contratado, estimativa do valor da aquisição, verificação da disponibilidade orçamentária, formulação do edital, análise jurídica, autorização para realizar a licitação e, por fim, a publicação do edital (Teixeira, 2018).

Essa etapa é importante, pois é nela que o administrador público, de acordo com as necessidades do projeto e as particularidades do mercado, decide se o orçamento estimado para a contratação será ou não mantido em sigilo. A decisão sobre o orçamento sigiloso é feita com base em uma análise de riscos que possa comprometer a licitação, bem como a boa execução do contrato (Cruz, 2023).

Já a fase externa do processo licitatório é caracterizada pela divulgação do certame e pela recepção das propostas (Cidade de São Paulo, 2025). Ela tem início com a convocação dos

interessados, realizada por meio da publicação do aviso de edital em veículos oficiais. A partir disso, seguem-se diversas etapas que estruturam o procedimento, como o recebimento e análise das propostas, a realização da fase de lances, a verificação da habilitação dos licitantes e a parte recursal. A sua conclusão se dá com a adjudicação ao vencedor e a homologação da licitação pela autoridade competente (ENAP, 2019).

### 1.3 MEDICAMENTOS

Medicamentos são tecnologias especiais fundamentais para a assistência à saúde. Possuem finalidade preventiva, diagnóstica, curativa ou paliativa (alívio de doenças ou sintomas). O efeito do medicamento se deve a uma ou mais substâncias ativas com propriedades terapêuticas reconhecidas cientificamente denominadas fármacos, drogas ou princípios ativos. Esse tipo de produto é fortemente regulado pela Autoridade Sanitária desde sua produção até sua comercialização (Brasil, 2010).

Assim sendo, a aquisição dessa tecnologia no âmbito do COMAER se dá por meio de procedimento licitatório realizado pelas Organizações Militares, com destaque para o Centro de Aquisições Específicas (CAE).

Esse centro foi criado como parte do Projeto “Força Aérea 100”, iniciado em 2016 para modernizar e tornar mais eficiente a estrutura da Força Aérea Brasileira (FAB) (Porto, 2021). O CAE tem como objetivo centralizar e padronizar as aquisições de produtos e serviços. Sua atuação abrange áreas como logística, saúde, abastecimento e controle do espaço aéreo (De Negri; Mello; Mouthe, 2024). Essa unidade alcançou, desde a sua criação, um efeito positivo na eficácia e eficiência administrativas, devido a um aperfeiçoamento dos processos, automatização de atividades e melhor utilização dos recursos públicos (Porto, 2021).

### 1.4 ORÇAMENTO SIGILOSO

No contexto das contratações públicas, o orçamento sigiloso surgiu como uma medida inovadora com a implementação do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), previsto na Lei 12.462/2011. A ideia central desse mecanismo era evitar que os licitantes ajustassem suas propostas

ao valor máximo estabelecido pela Administração, incentivando a apresentação de ofertas mais competitivas e alinhadas com a realidade de mercado. Essa lógica de ocultação do orçamento limite visava proteger os interesses públicos ao reduzir possíveis distorções nos valores propostos. De forma similar, a LLC também contempla a possibilidade de manter o orçamento sigiloso, com o objetivo de ampliar a competitividade entre os licitantes e evitar práticas que possam comprometer o princípio da economicidade (Teixeira, 2018).

A nova legislação possibilita a adoção do orçamento sigiloso, ficando a cargo da autoridade responsável pela licitação decidir se o valor estimado da contratação será mantido em sigilo ou se será divulgado. No entanto, quando o critério de julgamento for baseado no maior desconto, o preço estimado ou o valor máximo permitido deve obrigatoriamente ser incluído no edital, de acordo com o parágrafo único do art. 24 da Lei 14.133/2021 (Monteiro, 2021).

Conforme este artigo, o gestor pode utilizar o recurso do orçamento sigiloso, que se caracteriza pela não divulgação do valor estimado pelo órgão público. Dessa forma, os licitantes devem elaborar suas propostas sem um preço de referência. O intuito é garantir que as propostas apresentadas sejam compatíveis com os custos de mercado do objeto da licitação (Costa Junior, 2021). O valor estimado do orçamento só será divulgado aos licitantes após a conclusão da fase de lances. Até esse momento, as informações permanecem sigilosas, com exceção dos órgãos de controle interno e externo, que têm acesso garantido (Anjos; Reis, 2015).

A utilização do orçamento sigiloso, ao adiar a divulgação dos custos estimados, não tem como objetivo desrespeitar o princípio da transparência ou esconder os valores da contratação da sociedade. Pelo contrário, essa prática está baseada em um raciocínio comum em negociações, em que uma das partes mantém em sigilo o preço máximo ou mínimo aceitável (Barcelos; Torres, 2018).

É importante destacar que o sigilo aplicado no processo licitatório se restringe ao orçamento estimado, enquanto o edital e seus anexos fornecem todas as informações necessárias para a formulação das propostas. Assim, o empresário, por estar familiarizado com os custos, não sofre prejuízo com o uso do orçamento sigiloso. Mesmo sem o valor estimado, ele é capaz de definir o preço adequado para a execução do contrato, baseando-se nos custos de sua atividade, sem depender da divulgação de um valor máximo por parte da Administração (De Torres, 2019).

Nóbrega (2020) destaca que o orçamento sigiloso serve como um critério que a Administração pode utilizar para tentar obter a melhor proposta, sendo que o fator crucial não é o preço em si, mas a ausência dessa informação para os licitantes. O sigilo é o elemento que cria

incentivos para que os participantes ofereçam propostas mais vantajosas, reforçando que o segredo sobre o valor estimado é o que realmente impulsiona a obtenção de preços mais adequados para a Administração Pública.

Foi verificado que a não divulgação do orçamento estimado pela Administração tende a estimular uma competição mais acirrada entre os licitantes, resultando em propostas mais vantajosas. Isso acontece porque a ausência de informações influencia o comportamento dos participantes, levando-os a oferecer valores mais baixos. Se o orçamento fosse divulgado, as propostas provavelmente se aproximariam desse montante, especialmente quando há poucos concorrentes. Dessa forma, a incerteza em relação ao valor estimado pela Administração atua como um incentivo mais eficaz para a redução de preços (Forni, 2019).

Estudos práticos, como os realizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), evidenciam que a aplicação do orçamento sigiloso em processos licitatórios resultaram em reduções significativas nos preços apresentados pelos licitantes. Ao ocultar o valor máximo estimado, a competitividade entre os participantes aumentou, levando a propostas mais vantajosas para a Administração Pública, demonstrando os benefícios concretos dessa prática na obtenção de propostas alinhadas ao mercado (Forni, 2019).

No entanto, essa eficiência não se verifica de forma consistente em contratações de maior complexidade. Em obras públicas, por exemplo, o sigilo orçamentário pode gerar incertezas nos licitantes, que acabam apresentando propostas mais elevadas para compensar a falta de informações detalhadas sobre o valor estimado. Teixeira (2018) destaca que, no caso de projetos de maior porte, em que há uma variedade de itens e etapas envolvidas, o sigilo pode dificultar o planejamento adequado das propostas, resultando em valores mais altos e até em atrasos na execução do contrato.

Além disso, a Advocacia-Geral da União (AGU), defendeu que o orçamento sigiloso visa a prevenir conluíus e outras ações que prejudiquem a concorrência, além de contribuir para a redução de preços (Forni, 2019). Essa medida é respaldada por estudos comparativos com experiências internacionais, conforme o trecho a seguir:

[...] a proteção do erário, assegurando que as propostas dos licitantes correspondam a um valor pelo qual estejam dispostos a executar a obra, sem que os preços convirjam artificialmente para patamares próximos ao orçamento anunciado, quando poderiam ser mais baixos'. Com efeito, quando os licitantes desconhecem o orçamento estimado, a tendência é que apresentem propostas mais atrativas para a administração, atendendo ao princípio da eficiência e da economicidade. Além disso, estudos internacionais demonstram que essa prática desestimula o conluio e

outras condutas anticoncorrenciais, motivo pelo qual o sigilo da estimativa orçamentária é adotado em diversos países, como os Estados Unidos e as nações integrantes da União Europeia (TRF-4 - AG: XXXXX20154040000 5025338-14.2015.404.0000, 2015, p. 7-8).

Apesar das vantagens atribuídas ao orçamento sigiloso, alguns autores alertam para os efeitos adversos dessa prática, em que sua aplicação tem gerado distorções nas licitações públicas. Lima (2024) aponta que, na ausência de uma pesquisa de preços bem fundamentada, o sigilo pode resultar em valores referenciais irreais, impossibilitando a formulação de propostas adequadas e comprometendo a disputa justa. Além disso, o autor alerta para o fato de que o sigilo elimina a possibilidade de impugnação prévia do orçamento pelos licitantes, suprimindo o exercício do direito de petição e impedindo o saneamento de falhas ainda na fase preparatória. Isso tem levado à anulação de certames, sob a alegação de sobrepreço indevido, decorrente não das propostas dos licitantes, mas da imprecisão da estimativa elaborada pela Administração. O artigo ainda destaca que o uso indiscriminado do sigilo pode comprometer a segurança jurídica do processo, enfraquecer os filtros contra licitantes aventureiros e pode afastar empresas qualificadas, especialmente diante da ausência de parâmetros confiáveis para definição de capital mínimo e atestados técnicos.

Além disso, evidências empíricas levantadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) indicam que sua adoção, no conjunto da amostra avaliada, resultou em prejuízos econômicos à Administração. A análise de 13 classes de materiais entre 2020 e 2023 revelou que, em média, os processos licitatórios conduzidos sob sigilo orçamentário apresentaram preços unitários homologados superiores aos das licitações com orçamento divulgado. Em apenas 2 das 13 classes avaliadas o sigilo demonstrou resultados mais vantajosos. A CGU também destacou que a adoção indiscriminada dessa estratégia, sem o devido embasamento técnico e estudos de mercado adequados, pode gerar o resultado oposto do esperado, especialmente em contextos com baixa maturidade em gestão de compras e fragilidade nos sistemas de governança (CGU, 2024).

O Tribunal de Contas da União (TCU) também destaca os riscos associados à utilização do orçamento sigiloso nas contratações públicas, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 1** Riscos associados ao uso do orçamento sigiloso

<b>Riscos associados</b>	<b>Descrição</b>
Quebra do sigilo do valor do orçamento	Quebra do sigilo do valor do orçamento devido a práticas ilícitas para favorecimento de licitantes específicos (p. ex. vazamento de informações sobre o orçamento estimado para determinados licitantes), levando à perda da isonomia e ao comprometimento da competitividade do certame, com consequentes questionamentos e paralisação do processo licitatório.
Restrição ao acesso do orçamento estimado	Impossibilidade de, posteriormente à divulgação do orçamento estimado da organização pública, mas antes da finalização do certame, os licitantes terem acesso amplo ao orçamento estimado, aos critérios de exequibilidade e da aceitabilidade das propostas, bem como a toda documentação que ampara tais critérios, levando à impossibilidade de os licitantes interporem recursos relativos ao orçamento estimado, caso considerem que os preços da proposta vencedora sejam inaceitáveis, por apresentarem sobrepreço ou por serem inexequíveis, bem como sobre suas próprias desclassificações, caso ocorram devido aos seus orçamentos ofertados, com consequentes questionamentos posteriores e paralisação do processo de contratação.
Orçamento sigiloso mal elaborado	Orçamento sigiloso mal elaborado (preços estimados não refletem os praticados no mercado), levando à impossibilidade de os licitantes e entes engajados no controle social questionarem esse orçamento antes do início do certame e provocarem a correção necessária, com consequente licitação fracassada (devido a preços estimados inexequíveis) ou contratação com sobrepreço (devido a preços estimados superiores aos praticados no mercado).
Ausência de justificativa para a escolha do orçamento sigiloso	Ausência de justificativas sobre a decisão de estabelecer o sigilo do orçamento estimado ou sobre o momento de divulgação do orçamento sigiloso, levando à impugnação do edital ou a questionamentos durante o certame, com consequentes atrasos no atendimento da necessidade da Administração.

Fonte: Reproduzido de Tribunal de Contas da União (TCU). Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, p. 274, 2024.

Esses resultados sugerem que o uso do orçamento sigiloso deve ser ponderado de acordo com o tipo de contratação envolvida. Nóbrega (2020) também ressalta a importância de considerar o contexto e a natureza do objeto licitado antes de optar pelo sigilo. Embora a prática possa ser eficaz em evitar conluios e incentivar propostas competitivas em contratações mais simples, seu uso indiscriminado em licitações complexas pode prejudicar o processo e comprometer a economicidade que se busca alcançar.

## 2 MÉTODOS DE ANÁLISE

A modalidade metodológica desta pesquisa foi baseada em uma abordagem bibliográfica e documental, adotando um estudo de caso para analisar os impactos do orçamento sigiloso nas licitações públicas de medicamentos do Comando da Aeronáutica, com base na Lei 14.133/2021. Isso porque o estudo de caso, segundo Da Fonseca (2002), permite uma análise aprofundada de uma unidade específica, proporcionando uma compreensão detalhada dos fenômenos observados.

A pesquisa bibliográfica oferecerá a base teórica necessária por meio da revisão de livros, artigos acadêmicos e publicações que discutem a Lei de Licitações e Contratos e o instituto do orçamento sigiloso. Conforme destacado por Gil (2002), a pesquisa bibliográfica possibilita uma visão ampla do tema, necessária para contextualizar as mudanças nos procedimentos licitatórios.

Esta pesquisa é de natureza documental, sem envolvimento de seres humanos como participantes diretos. Assim, conforme previsto na Lei 10.874/2024, não há necessidade de submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa, estando o estudo dispensado de autorização ética.

Os dados foram coletados do Portal de Compras do Governo Federal (PNCP),<sup>4</sup> em que foram utilizados todos os códigos das Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASG) do COMAER. Foram também analisados arquivos dos termos de julgamento e homologação dos pregões, que serviram para a extração manual das quantidades e dos valores unitários estimados e contratados de cada item. Em seguida, multiplicou-se a quantidade dos itens por seus respectivos valores unitários, a fim de se obter os valores totais estimados e contratados. Além disso, foram observados os relatórios de declaração dos pregões para identificar a quantidade de licitantes interessados. Após isso, os dados foram organizados em planilha eletrônica (*Google sheets*) para tabulação, categorização e tratamento estatístico. A planilha foi organizada da seguinte forma: cada pregão foi representado por uma linha e cada variável por uma coluna. As variáveis tabuladas são: número do pregão, unidade responsável pelo certame, valor estimado total, valor contratado total e percentual de desconto aplicado. Posteriormente, os pregões foram categorizados em dois grupos, conforme a publicidade do orçamento estimado: (i) pregões com orçamento divulgado previamente e (ii) pregões com orçamento sigiloso. Essa divisão permitiu a comparação dos resultados obtidos

---

<sup>4</sup> O PNCP está disponível no seguinte endereço:  
<https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/consulta-detalhada>.

sob diferentes abordagens quanto à publicidade do orçamento, analisando seu impacto na economicidade das contratações.

A pesquisa documental, por sua vez, verificou a existência de 71 pregões referentes à aquisição de medicamentos. Entretanto, alguns pregões foram descartados, sendo 29 pregões por não utilizarem a LLC, 3 pregões ainda não estavam encerrados durante a coleta dos dados, 2 pregões foram fracassados, 2 pregões foram revogados e 1 pregão foi suspenso. Logo, a pesquisa explorou 34 pregões realizados pelo Comando da Aeronáutica nos anos de 2023 e 2024. Foram analisados editais, termos de referência, termos de julgamento, termos de homologação e relatórios de declaração. Foram incluídos na análise como amostra para os dados apenas os pregões homologados no período delimitado anteriormente que utilizaram a Lei 14.133/2021. Não foram utilizados aqueles processos licitatórios regidos sob o Decreto 10.024/2019 e os que ainda não haviam sido encerrados no momento da coleta de dados. Para assegurar a consistência da análise, foram excluídos da amostra os itens de todos os pregões que resultaram em situação de fracassado, deserto e revogado. Logo, durante o trabalho, ao ser mencionado os valores dos pregões com orçamento divulgado ou sigiloso, deve-se considerar que os itens utilizados foram somente os aceitos e homologados.

Os dados coletados foram tratados por meio de instrumentos de análise estatística descritiva e apresentados em tabelas comparativas, evidenciando as principais diferenças entre os grupos analisados. A análise estatística descritiva foi realizada utilizando o *Google sheets*, por meio de fórmulas, para os cálculos de média aritmética, desvio padrão, erro padrão, variância e intervalo de confiança. Inicialmente, foi apurado o percentual de desconto de cada pregão a partir da diferença entre o valor estimado e o valor efetivamente contratado. Esses recursos foram escolhidos por sua capacidade de facilitar a interpretação dos resultados, proporcionando uma análise clara e objetiva dos impactos do orçamento sigiloso em relação à economicidade das aquisições realizadas pelo COMAER.

A pesquisa utilizou o método quali-quantitativo. A abordagem qualitativa consistiu na interpretação dos resultados obtidos, buscando identificar tendências sobre os impactos nas contratações realizadas sob a adoção do orçamento sigiloso. A abordagem quantitativa permitiu mensurar o percentual de desconto obtido nos pregões analisados, comparando os resultados entre os processos com orçamento sigiloso e aqueles com orçamento divulgado, com o objetivo de avaliar a economicidade alcançada em cada grupo. A análise foi focada nos aspectos relacionados à redução de custos de aquisição em relação ao valor estimado. Também foi realizada análise para

verificar se há relação entre a quantidade de itens fracassados, desertos e revogados e o uso do orçamento sigiloso, considerando-se a hipótese de que essa estratégia pode influenciar a atratividade e a competitividade dos certames. Por fim, foi avaliada a quantidade de licitantes participantes, com o intuito de verificar possíveis relações entre o grau de competitividade e os percentuais de desconto obtidos.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Durante os anos de 2023 e 2024, o COMAER conduziu diversas licitações, por meio da modalidade pregão, para a aquisição de medicamentos. Esses processos adotaram abordagens distintas quanto à publicidade do orçamento estimado: em alguns, o valor foi previamente divulgado aos licitantes; em outros, optou-se pelo sigilo do valor estimado até a última fase da licitação.

O uso do orçamento sigiloso busca deixar a competição entre os licitantes mais acirrada, ao impedir que eles tenham valor de referência para formular suas propostas, o que tende a torná-las mais vantajosas para a Administração Pública (Forni, 2019). Tal prática está diretamente relacionada com os princípios da competitividade e economicidade, tendo em vista que um certame mais competitivo resulta em ofertas com preços mais baixos, o que promove um maior custo-benefício, ou seja, uma maior economicidade nas contratações públicas (Castro, 2015). Ressalta-se que a decisão sobre a adoção ou não do orçamento sigiloso ocorre na fase preparatória do procedimento licitatório (Cruz, 2023) e seus impactos só poderão ser observados a partir da fase externa, já que é o momento que os licitantes dão seus lances iniciais sem um preço base para a participação no processo competitivo (ENAP, 2019).

Os resultados apresentados a seguir têm como finalidade responder ao objetivo do estudo: analisar os impactos da utilização do orçamento sigiloso nas contratações públicas, no contexto das aquisições de medicamentos no âmbito do COMAER. Para isso, foram comparados os pregões com e sem divulgação prévia do orçamento estimado.

A Tabela 1 apresenta os pregões realizados com orçamento divulgado, indicando os valores estimados e contratados (com exclusão de itens desertos, fracassados e revogados) e a variação percentual entre eles. Já a Tabela 2 contempla os pregões em que o orçamento foi mantido em sigilo, seguindo a mesma estrutura de comparação.

**Tabela 1** Pregões de medicamentos nos anos de 2023 e 2024 com orçamento divulgado (Grupo 1)

Unidade	Pregão	Número de licitantes	Estimado (R\$)	Contratado (R\$)	Diferença (R\$)	Variação (%)
AFA	90018/2024	34	1.051.725,4	490.047,2	561.678	-53%
BAAN	90080/2024	10	87.898,4	79.825,11	8.073,29	-9%
BAAN	90019/2024	4	40.694,1	27.604,3	13.089,8	-32%
BABV	90054/2024	12	84.962,25	69.632,85	15.329,4	-18%
BAFL	90028/2024	26	2.530.039,3	2.109.953,74	420.085,56	-16%
BAFZ	90002/2024	21	271.732,17	91.764,35	179.967,82	-66%
BANT	90145/2024	22	1.130.849,13	789.836,2	341.012,93	-30%
BAPV	90003/2024	15	66.839,2	45.581,8	21.257,4	-32%
BASM	90026/2024	5	25.258,78	15.804,9	9.453,89	-37%
BASM	90008/2024	9	50.743,45	44.823,9	5.919,55	-11%
CAE	90197/2024	12	8.485,36	6.375,00	2.110,36	-25%
CAE	90170/2024	27	43.048.219,77	37.555.854,63	5.492.365,14	-13%
CINDACTA II	90065/2024	17	82.954	79.489	3.465	-4%
CINDACTA II	90022/2024	10	139.369,25	126.181	13.188,25	-9%
CLA	90020/2024	15	242.041,95	181.785,65	60.255,3	-25%
GAO-CG	90002/2024	71	86.332,36	55.860,64	30.471,72	-35%
GAP-BE	130/2023	24	349.662,53	335.704,2	13.958,33	-4%
GAP-BE	90019/2024	42	1.034.596,52	566.917,92	467.678,60	-45%
GAP-BE	90146/2024	5	123.746,6	114.355	9.390,6	-7%
GAP-BE	90064/2024	9	35.514,5	30.960,5	4.554	-13%
GAP-BE	83/2023	32	1.676.291,32	1.283.384,47	392.906,85	-23%
GAP-CO	90050/2024	54	3.482.750,46	2.333.636,84	1.149.113,62	-33%
GAP-LS	90038/2024	13	130.778,6	100.563,6	30.215	-23%
GAP-SJ	90117/2024	26	260.697,6	182.439,1	78.258,5	-30%
GAP-SJ	90034/2024	27	621.235,2	404.982,2	216.253	-35%
GAP-SP	90125/2024	39	3.014.136,33	2.838.749,13	175.387,20	-6%
GAP-SP	90057/2024	30	1.209.974,05	1.064.413,56	145.560,49	-12%
<b>TOTAL</b>			60.887.526,58	51.026.526,78	9.860.999,8	-16%

Fonte: elaboração própria com base em dados coletados na pesquisa.

**Tabela 2** Pregões de medicamentos nos anos de 2023 e 2024 com orçamento sigiloso (Grupo 2)

Unidade	Pregão	Número de licitantes	Estimado (R\$)	Contratado (R\$)	Diferença (R\$)	Variação (%)
CAE	90080/2024	64	7.942.278,04	7.122.668,896	819.609,144	-10%
CAE	90081/2024	74	9.967.789,39	7.643.945,72	2.323.843,67	-23%
CAE	90078/2024	45	5.897.586,83	4.898.560,04	999.026,79	-17%
CAE	210/2023	57	15.902.956,71	11.626.186,55	4.276.770,16	-27%
CAE	211/2023	54	10.105.938,53	8.880.546,075	1.225.392,455	-12%
CAE	208/2023	65	24.534.259,49	19.807.190,66	4.727.068,83	-19%
CAE	209/2023	57	23.091.646,59	18.618.346,93	4.473.299,66	-19%
<b>TOTAL</b>			97.442.455,58	78.597.444,87	18.845.010,71	-19%

Fonte: elaboração própria com base em dados coletados na pesquisa.

Com a amostra analisada, foi verificado que a variação entre os valores estimados e os contratados totais nos pregões do grupo 1 foi de 16%, considerando somente os itens efetivamente contratados. A análise indicou que os percentuais de variação estavam entre -4% e -66%, evidenciando ampla dispersão entre os certames, conforme a Tabela 1. Por sua vez, nos pregões do grupo 2, a variação de desconto total observada foi de 19%, com variações que estavam entre -10% e -27%. Esse grupo apresentou menor dispersão dos dados, o que sugere uma maior homogeneidade nas propostas apresentadas, de acordo com a Tabela 2.

Os dados revelaram que, nos pregões do 1º grupo, o valor total estimado foi de R\$ 60.887.526,58, e o valor efetivamente contratado somou R\$ 51.026.526,78. Já nos pregões do 2º grupo, os valores estimados totalizaram R\$ 97.442.455,58, com R\$ 78.597.444,87 contratados.

**Tabela 3** Demonstrativo das medidas estatísticas obtidas dos percentuais de descontos

Medidas estatísticas	Orçamento Divulgado	Orçamento sigiloso
Média	-23%	-19%
Erro padrão	-3%	-2%
Desvio padrão	-15%	-6%
Variância	-2%	-0,3%
Contagem	27	7

Nível de confiança (95,0%)	-6%	-5%
----------------------------	-----	-----

Fonte: elaboração própria com base em dados coletados na pesquisa.

Também foi observado que a média de variação entre o valor estimado e o contratado nos pregões com orçamento divulgado foi de -23%, com um desvio padrão de -15%. O tamanho da amostra deste grupo foi de 27 pregões, e o intervalo de confiança de 95% foi estimado em  $-23\% \pm 6\%$ , ou seja, os valores de desconto encontram-se entre -29% e -17%, conforme a Tabela 3.

Já nos pregões com orçamento sigiloso, a média observada foi de -19%, com desvio padrão de -6%. A amostra foi composta por 7 pregões, com intervalo de confiança de 95% calculado em  $-19\% \pm 5\%$ , o que indica que os dados se concentram entre -24% e -14%, conforme também a Tabela 3.

Nota-se que os pregões com orçamento sigiloso apresentaram maior percentual de economia. Por outro lado, os certames com orçamento divulgado demonstraram maior dispersão nos percentuais de desconto, com variações mais amplas, o que pode indicar um ambiente mais competitivo ou, ao menos, com maior diferença nas estratégias dos licitantes.

Os resultados obtidos nesta pesquisa indicam que o uso do orçamento sigiloso apresentou maior vantagem em termos de economicidade, com percentuais médios de desconto superiores e menor dispersão entre os valores contratados. Esse achado contrasta com o que foi identificado no Relatório CGU, o qual apontou que, na classe de medicamentos, as licitações com orçamento divulgado foram, em geral, mais vantajosas do que aquelas conduzidas sob sigilo (CGU, 2024). Entretanto, os resultados reforçam a argumentação teórica de Barcelos e Torres (2018), que defendem que o sigilo do orçamento estimado tende a induzir os licitantes a formularem suas propostas com base em seus próprios custos, sem a influência de um parâmetro previamente divulgado. Tal mecanismo busca reduzir o risco de ancoragem artificial dos preços, contribuindo para uma competição mais acirrada. Ao mesmo tempo, a menor variabilidade nos percentuais de desconto dos pregões com orçamento sigiloso sugere um comportamento mais homogêneo dos fornecedores, o que está em consonância com a análise de Forni (2019), segundo a qual o sigilo promove previsibilidade e desestimula condutas oportunistas ou conluios. Por outro lado, a maior dispersão observada nos certames com orçamento divulgado pode estar relacionada a estratégias diferenciadas dos licitantes, que variam suas propostas com base na percepção do estimado pela Administração Pública.

Além disso, como aponta Cruz (2023), a escolha pelo uso do orçamento sigiloso é uma decisão estratégica que ocorre na fase interna do processo licitatório, embasada em análise de riscos e na natureza do objeto. No presente estudo, conforme a Tabela 2, foi observado que todos os pregões com orçamento sigiloso identificados pertencem ao Centro de Aquisições Específicas (CAE). Isso indica que a adoção do orçamento sigiloso, no âmbito do COMAER, para a aquisição de medicamentos, tem sido realizada por apenas uma única unidade, possivelmente devido à maior estrutura técnica ou orientação interna, considerando que essa unidade busca uma melhoria nos processos e uma melhor utilização dos recursos públicos (Porto, 2021). Esse padrão sugere que a prática ainda não é amplamente difundida entre as demais unidades do Comando da Aeronáutica no que tange a aquisição de medicamentos.

**Tabela 4** Número de licitantes nos pregões de medicamentos do COMAER nos anos de 2023 e 2024

<b>Divulgação do orçamento</b>	<b>Quantidade de pregões</b>	<b>Número de licitantes</b>	<b>Média</b>
Sigiloso	7	416	59
Divulgado	27	611	23

Fonte: elaboração própria com base em dados coletados na pesquisa.

Também foi possível verificar que o número de licitantes nos pregões que não divulgaram o valor estimado da contratação foi superior àqueles que realizaram a divulgação, conforme a Tabela 4. A maior participação de fornecedores, observada nos certames com orçamento sigiloso, indica que esse mecanismo não desestimula, restringe ou limita a participação dos licitantes, pelo contrário, pode contribuir para ampliar a concorrência, e, conseqüentemente, obter propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Isso vai ao encontro com Castro (2015), o qual afirma que a quantidade de participantes no processo licitatório impacta diretamente a competitividade, refletindo no preço final do objeto.

**Tabela 5** Quantidade de itens nos pregões de medicamentos do COMAER nos anos de 2023 e 2024

<b>Divulgação do orçamento</b>	<b>Itens totais</b>	<b>Itens fracassados, desertos e revogados</b>	<b>Proporção de itens fracassados, desertos e revogados</b>
Sigiloso	1.178	495	42%
Divulgado	4.029	1.881	47%

Fonte: elaboração própria com base em dados coletados na pesquisa.

Ademais, segundo os dados apresentados na Tabela 5, observa-se que a proporção de itens fracassados, desertos e revogados nas contratações com orçamento sigiloso foi inferior àquela verificada nas contratações com orçamento previamente divulgado em relação ao total de itens. Esse resultado indica que tal estratégia, mesmo sendo um mecanismo pouco utilizado, pode estar associada a um maior índice de sucesso no que se refere ao total de itens licitados, em que menos itens não possuem licitantes interessados ou qualificados. Esse achado vai de encontro às advertências de Lima (2024), o qual aponta que a ausência de parâmetros públicos de referência pode comprometer a segurança jurídica do processo, enfraquecer os filtros contra licitantes aventureiros e afastar empresas qualificadas, especialmente em situações em que não há informações claras para a definição de capital mínimo ou de requisitos técnicos.

Portanto, considerando os resultados do trabalho, foi possível concluir que há indícios de o orçamento sigiloso ser mais vantajoso para a Administração Pública no contexto da aquisição de medicamentos. Isso foi evidenciado por meio dos seguintes fatores: maior economicidade nos pregões devido à superioridade do desconto concedido, aumento na competitividade por ter maior número de licitantes e melhor proporção de itens efetivamente contratados, ou seja, menor ocorrência destes em situações de deserto, fracassado e revogado.

Apesar dos resultados observados, é importante destacar as limitações desta pesquisa. A amostra de pregões, está restrita a aquisições de medicamentos realizadas com base na Lei 14.133/2021, em um intervalo de tempo específico, o que pode limitar a generalização dos resultados. Ademais, fatores externos como sazonalidade de preços e grau de urgência na contratação podem influenciar os percentuais de desconto obtidos, independentemente da publicidade ou não do orçamento estimado.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A aplicação do orçamento sigiloso nas contratações públicas é um mecanismo previsto na Lei 14.133/2021, que tem gerado debates sobre sua efetividade no âmbito da Administração Pública. Neste contexto, considerando a busca contínua por maior economicidade nas aquisições públicas, especialmente em instituições militares com volume significativo de licitações, como o COMAER, esta pesquisa se propôs a analisar, de forma empírica, os efeitos dessa prática sobre os resultados obtidos em pregões eletrônicos voltados à aquisição de medicamentos.

O objetivo principal foi analisar os impactos do uso do orçamento sigiloso à luz do princípio da economicidade na aquisição de medicamentos. Considerando a amostra analisada e a partir da comparação entre pregões com e sem divulgação do orçamento, os resultados demonstraram que os certames com orçamento sigiloso obtiveram maior percentual de desconto do que aqueles com orçamento previamente divulgado. Além disso, o estudo revelou que o número de licitantes nos pregões com orçamento sigiloso foi superior ao observado nos certames com orçamento divulgado. Isso reforça a hipótese de que o sigilo do valor estimado pode influenciar o grau de competitividade, aumentando a participação de fornecedores e, por consequência, contribuindo para a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

Os resultados observados também indicaram que a adoção do orçamento sigiloso no COMAER, especificamente nas aquisições de medicamentos realizadas pelo CAE, resultou em ganhos de economicidade e maior participação de licitantes. Ademais, os pregões em que o orçamento estimado não foi divulgado, a proporção de itens em situação de fracassado, deserto e revogado foram inferiores em comparação com aqueles em que o orçamento foi divulgado, ou seja, o mecanismo de sigilo pode estar associado a um maior índice de sucesso nas aquisições, com mais itens aceitos e homologados.

Considerando os impactos observados no trabalho, conclui-se que o uso do orçamento sigiloso nas aquisições de medicamentos realizadas pelo Comando da Aeronáutica demonstrou-se mais vantajoso em comparação aos pregões com orçamento previamente divulgado. Diante disso, este trabalho oferece contribuições para que os gestores públicos do COMAER avaliem a possibilidade de ampliação do uso deste recurso em futuras contratações. Também é uma evidência prática que pode auxiliá-los a fundamentarem a escolha pela adoção desse mecanismo com base em dados concretos.

Entretanto, ressalta-se que a adoção do orçamento sigiloso não deve ser aplicada de forma generalizada, mas sim antecedida de uma análise do contexto da licitação e da complexidade do objeto licitado. Como demonstrado ao longo deste trabalho, fatores como o número de licitantes, a natureza do item a ser adquirido e o grau de maturidade dos licitantes interessados influenciam diretamente os efeitos desse procedimento sobre a economicidade. Nesse sentido, a Administração Pública deve realizar pesquisas empíricas antes de aplicar o orçamento sigiloso a objetos de contratação que ainda não possuem estudos sobre o seu uso, a fim de avaliar sua real vantajosidade em contextos específicos.

Como sugestões para futuras pesquisas, recomenda-se ampliar a análise para outras categorias de bens e serviços adquiridos pela Administração Pública, como materiais permanentes ou contratações de obras, a fim de esclarecer quais os melhores contextos para se aplicar o orçamento sigiloso.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Alice de Azevedo. **A inclusão do orçamento sigiloso como uma das principais alterações da Lei 14.133/2021**: uma revisão bibliográfica. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/29333>. Acesso em: 20 set 2024.

ALVES, Francisco Carlos Aragão. **Análise comparativa das modalidades de licitação concorrência e regime diferenciado de contratações públicas**: um estudo de caso no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. 2020. Disponível em: <https://umbu.uft.edu.br/handle/11612/1841>. Acesso em: 25 set 2024.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de, 1986- **Licitações e contratos administrativos : teoria e jurisprudência** / Victor Aguiar Jardim de Amorim. – 4. ed. – Brasília, DF : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. Disponível em: [https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/01/licitacoes\\_contratos\\_administrativos\\_teorias\\_jurisprudencia\\_4ed.pdf](https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/01/licitacoes_contratos_administrativos_teorias_jurisprudencia_4ed.pdf). Acesso em: 15 set 2024.

ANJOS, Thamiris Cristina Pereira dos; REIS, Luciano Elias. **Regime diferenciado de contratações públicas e a publicidade do orçamento estimado**. 2015.

BARCELOS, Dawison; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Licitações e contratos nas empresas estatais. **Salvador: Podivum**, 2018. Disponível em: [https://www.editorajuspodivm.com.br/media/juspodivm\\_material/material/file/JUS2586-Degustacao.pdf](https://www.editorajuspodivm.com.br/media/juspodivm_material/material/file/JUS2586-Degustacao.pdf). Acesso em: 14 fev 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980**. Estabelece normas sobre o Estatuto dos Militares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 dez. 1980. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16880.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16880.htm). Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Estabelece normas de licitação e contratação para a Administração Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. O que devemos saber sobre medicamentos. Brasília. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/medicamentos/publicacoes-sobre-medicamentos/o-que-devemos-saber-sobre-medicamentos.pdf>. Acesso em: 29 de jun. 2025.

CASTRO, João Pedro Marques. **Princípios da boa administração, eficiência e economicidade**. 2015. Tese de Doutorado. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/41167>. Acesso em: 14 set 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. 29. ed. - São Paulo : Atlas, 2015. Disponível em:

<https://morumbidireito.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/09/direito-administrativo-28c2aa-e-d-2015-josc3a9-dos-santos-carvalho-filho.pdf>. Acesso em: 10 fev 2024.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Portal de Compras – Secretaria Municipal de Gestão**, Fase externa, 2025. Disponível em: <https://compras.prefeitura.sp.gov.br/glossario/fase-externa/>. Acesso em: 11 maio 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Relatório 1354517 - Impacto do uso do orçamento sigiloso e dos modos de disputa nas aquisições de bens. **Secretaria de Gestão e Inovação/MGI**, Brasília, 19 nov 2024. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1582620>. Acesso em: 11 maio 2025.

COSTA JUNIOR, Francisco José da et al. **Regime diferenciado de contratações públicas: análise do princípio da eficiência nas licitações de obras do Instituto Federal da Paraíba–IFPB**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22507>. Acesso em: 25 jan 2025.

CRUZ, Sergio Ricardo Branda. **Lei 14.133/2021 Licitações e Contratos Administrativos: Um estudo de caso nas discussões e desafios da sua aplicabilidade nos municípios de médio porte no Sertão Paraibano**, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/27364>. Acesso em: 12 mar 2025.

DA FONSECA, João José Saraiva. **Apostila de metodologia da pesquisa científica**. João José Saraiva da Fonseca, 2002. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/1SF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>. Acesso em: 21 set 2025.

DE FREITAS FAZOLI, Carlos Eduardo. Princípios jurídicos. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 11, n. 1, p. 13-29, 2007. Disponível em: <https://www.revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/228>. Acesso em: 15 set 2024.

DE NEGRI, Fernanda; MELLO, Carlos Eduardo Ribeiro de; MOURTHE, Adriano Cabral Linhares. Aquisições de medicamentos pelo governo federal nas últimas duas décadas. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16357>. Acesso em: 20 jun 2025.

DE SOUZA MODESTO, Thiago; CORDERO, Paloma de Oliveira Batista. O princípio da eficiência e da economicidade. **2º Seminário de Ensino e Extensão Área Ciências Sociais Aplicadas e Humanas, área II**, v. 3, n. 01, p. 36-40, 2024. Disponível em: <https://revista.ubm.br/index.php/ensinoextensao3/article/view/1858>. Acesso em: 15 set 2024.

DE TORRES, Ronny Charles L. Análise de um aparente paradoxo entre transparência e corrupção: orçamento sigiloso como instrumento de eficiência econômica e combate aos cartéis Analysis of an apparent paradox between transparency and corruption: secret budget as an instrument. *In*: COUTINHO, Francisco Pereira; SANTOS, Ruth; SILVA, Matheus. **ATAS**, p. 319-341, 2019. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/05/Artigo-sobre-Or%C3%A7amento-sigiloso-e-combate-%C3%A0-corrup%C3%A7%C3%A3o-parte-do-livro-Atas-do-II-Curso-CCCP.pdf>. Acesso em: 25 set 2024.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Fases do pregão eletrônico: formação de pregoeiros – módulo 2. Brasília: Enap, 2019. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5174/4/M%C3%B3dulo%20-%20Fases%20do%20Preg%C3%A3o%20Eletr%C3%B4nico.pdf>. Acesso em: 14 maio 2025.

FORNI, João Paulo Gualberto; VARELLA, Marcelo Dias. A contribuição do orçamento sigiloso para a eficiência das licitações e contratações públicas: uma Análise a partir das decisões do TCU.

**Revista Opinião Jurídica**, v. 17, n. 26, p. 42-62, 2019. Disponível em:

<https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/2248>. Acesso em: 22 set 2024.

FREITAS, Eduarda Palheta de. Compliance nas contratações públicas: a contribuição da nova lei de licitações no combate à corrupção. **Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito)-Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro**, 2023. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/22940>. Acesso em: 15 set 2024.

GALLINA, André Sekunda; DE MELLO AGUIRRE, Lissandra Espinosa. LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS: UMA DISCUSSÃO À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE, DA COMPETITIVIDADE, DA VANTAJOSIDADE E DA ECONOMICIDADE DA LICITAÇÃO.

**Revista da AGU**, 2016. Disponível em:

[https://www.academia.edu/34577994/Licitac\\_o\\_es\\_Sustenta\\_veis\\_Uma\\_Discussa\\_o\\_A\\_Luz\\_Dos\\_Princi\\_pios\\_Da\\_Igualdade\\_Da\\_Competitividade\\_Da\\_Vantajosidade\\_E\\_Da\\_Economicidade\\_Da\\_Li\\_citac\\_a\\_o](https://www.academia.edu/34577994/Licitac_o_es_Sustenta_veis_Uma_Discussa_o_A_Luz_Dos_Princi_pios_Da_Igualdade_Da_Competitividade_Da_Vantajosidade_E_Da_Economicidade_Da_Li_citac_a_o). Acesso em: 15 maio 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4º ed. Editora Atlas SA, 2002.

Disponível em:

[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo\\_C1\\_como\\_elaborar\\_projeto\\_de\\_pesquisa\\_-\\_antonio\\_carlos\\_gil.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf). Acesso em: 24 set 2024.

LIMA, Jonas. Orçamento sigiloso causa distorções nas licitações públicas. **Consultor Jurídico (Conjur)**, São Paulo, 20 set. 2024. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2024-set-20/orcamento-sigiloso-causa-distorcoes-nas-licitacoes-publicas/>. Acesso em: 11 maio 2025.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Força Aérea Brasileira. **NSCA 160-4: Organização e funcionamento do sistema de saúde da Aeronáutica**. Brasília, DF, 2024. Disponível em:

<https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Acervo/Detail/48353?returnUrl=/terminalcendoc/Home/Index&guid=1715994002657>. Acesso em 14 maio 2025.

MONTEIRO, Diego Alvarenga Brito. **Lei de licitações (14.133/2021): principais mudanças. 2021**. Disponível em:

<https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/1610>. Acesso em: 25 set 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em:

[https://www.kufunda.net/publicdocs/DIREITO\\_CONSTITUCIONAL-1.pdf](https://www.kufunda.net/publicdocs/DIREITO_CONSTITUCIONAL-1.pdf). Acesso em: 15 set 2024.

NÓBREGA, Marcos. O regime diferenciado de contratação - RDC, *negotiauction* e o orçamento sigiloso. In: NÓBREGA, Marcos. **Direito e economia da infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 77-92. Disponível em:

<https://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/REVISTA-2ED-2015.pdf#page=96>.

Acesso em: 24 set 2024

PORTO, Juliana Bustamante. **A centralização nas aquisições da Saúde após a criação do Centro de Aquisições Específicas**. 2021. Tese de Doutorado. Escola de Comando e Estado Maior da Aeronáutica. Disponível em:

[https://www.redebia.dirensri.fab.mil.br/Direns\\_RI/acervo/detalhe/82716?guid=1703462405967&ret urnUrl=%2FDirens\\_RI%2Fresultado%2Flistar%3Fguid%3D1703462405967%26quantidadePaginas%3D1%26codigoRegistro%3D82716%2382716&i=5](https://www.redebia.dirensri.fab.mil.br/Direns_RI/acervo/detalhe/82716?guid=1703462405967&ret urnUrl=%2FDirens_RI%2Fresultado%2Flistar%3Fguid%3D1703462405967%26quantidadePaginas%3D1%26codigoRegistro%3D82716%2382716&i=5). Acesso em: 20 jun 2025.

PROCÓPIO, Cássius Eduardo de Souza; de Oliveira Júnior, Márcio. Economicidade no sistema de compras centralizadas no Exército Brasileiro: estudo de caso do modelo utilizado na guarnição de Brasília. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2021. Disponível em:

<https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/84>. Acesso em: 21 set 2024.

SILVA, Ivan Luiz da. Introdução aos princípios jurídicos. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, v. 40, n. 160, p. 269-289, 2003. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/918/R160-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

Acesso em: 20 set 2024.

TEIXEIRA, João Batista Martins. **O instituto do sigilo orçamentário trazido pelo Regime Diferenciado de Contratações-RDC e os seus impactos na eficiência das contratações de obras públicas: uma análise na Universidade Federal do Tocantins**. 2018. Disponível em:

<https://umbu.uft.edu.br/handle/11612/1078>. Acesso em 24 set 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / **Tribunal de Contas da União**. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, pag 474, 2024. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/04/09/B2/2DEB19104CE08619E18818A8/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao.pdf>. Acesso em: 14 maio 2025.

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF-4)**. Agravo XXXXX20154040000 (5025338-14.2015.404.0000), Relatora: Vivian Josete Pantaleão Caminha, julgado em 09 de julho de 2015, Quarta Turma. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-4/428560313/inteiro-teor-428560355>. Acesso em: 28 set. 2024.