



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidade Auditada: Secretaria de Gestão e Inovação/MGI

Exercício: 2020 e 2023

10 de outubro de 2024

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidade Auditada: **Secretaria de Gestão e Inovação/MGI**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1354517**

Missão

Promover a integridade e o enfrentamento da corrupção de modo que o governo federal possa entregar políticas e serviços públicos efetivos.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação do impacto do uso do orçamento sigiloso e dos modos de disputa nas contratações de bens realizadas pela Administração Pública nos anos de 2020 a 2023, totalizando o montante de R\$ 46,7 bilhões.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

A escolha do uso ou não do orçamento sigiloso e dos modos de disputa frequentemente se baseia na experiência e no conhecimento empírico do gestor, sem suporte de evidências econométricas robustas.

No entanto, estas evidências são fundamentais para determinar a melhor modelagem de contratação, visando alcançar uma combinação mais eficiente e maximizar o interesse público.

Dessa forma, nota-se oportunidade de aumento da eficiência das contratações públicas por meio de decisões baseadas em evidências.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

Foi constatado que a divulgação do orçamento estimado da contratação proporcionou redução de **5,38%** nos valores homologados em comparação com o orçamento sigiloso, totalizando uma economia de **R\$ 1,8 bilhão** no período de 2020 a 2023.

Além disso, constatou-se que a utilização do modo de disputa aberto e fechado resultou em preços unitários homologados, em média, **2,63%** menores do que os obtidos com o modo de disputa aberto, gerando uma economia de **R\$ 459,2 milhões** no período avaliado.

Também foi verificado que as organizações devem ampliar esforços para aumentar a competitividade dos certames, visto que esse aumento pode reduzir o valor unitário homologado em até **2,03%**, representando uma economia de **R\$ 948,9 milhões** no período avaliado.

Na análise segmentada por classe de materiais, foi constatado que a adoção de políticas e estratégias de compras de medicamentos pode proporcionar uma redução de até **4,01%** no valor unitário homologado, resultando em economia potencial de **R\$ 984 milhões** no período de 2020 a 2023.

Por fim, se as organizações adotarem estratégias eficazes de contratação para a classe de carnes, aves e peixes, pode ser alcançada uma economia de **2,48%**, no montante de **R\$ 135 milhões** no período avaliado.

QUAIS AÇÕES PODERÃO SER ADOTADAS?

Foram recomendadas ações estruturantes preventivas para melhorar as políticas e estratégias de compras, sem a necessidade de promover alterações legislativas.

Caso sejam implementadas, essas ações contribuirão para o alcance dos objetivos das contratações, além de assegurar uma eficaz gestão dos recursos públicos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANOVA	Análise de Variância
APF	Administração Pública Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
IFAC	International Federation of Accountants
IIA	Instituto dos Auditores Internos
IN	Instrução Normativa
ISO	International Organization for Standardization
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MRC	Matriz de Riscos e Controle
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
SCMED	Secretaria Executiva da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Seges	Secretaria de Gestão e Inovação
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TR	Termo de Referência

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. A divulgação do orçamento estimado pela Administração resultou em preços unitários homologados, em média, 5,38% menores em comparação aos obtidos com o orçamento sigiloso, gerando uma economia de R\$ 1,8 bilhão.	8
2. A utilização do modo de disputa aberto e fechado resultou em preços unitários homologados, em média, 2,63% menores que os obtidos com o modo de disputa aberto, gerando uma economia total de R\$ 459,2 milhões.	14
3. A ampliação da competitividade entre os licitantes reduziu o valor homologado das contratações da Administração Pública em 2,03%, representando economia de R\$ 948,9 milhões.	18
4. A adoção de estratégias na compra de medicamentos proporcionou uma redução de 4,01% no valor unitário homologado, gerando uma economia de R\$ 984 milhões.	22
5. A implementação de estratégias eficientes na contratação de carnes, aves e peixes gerou uma redução de 2,48% no valor unitário homologado, resultando em uma economia de R\$ 135 milhões.	26
RECOMENDAÇÕES	29
CONCLUSÃO	30
APÊNDICE	32
A – METODOLOGIA DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	32
B – MODOS DE DISPUTA	41
C – ORÇAMENTO SIGILOSO	42
ANEXO	43
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	43

INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de avaliação do impacto do uso do orçamento sigiloso e dos modos de disputa na obtenção de propostas aptas a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública nas contratações de bens.

O objetivo deste trabalho foi fornecer evidências econométricas para auxiliar os gestores na escolha da modelagem mais eficiente para as contratações públicas, visando maximizar o interesse público.

Nesse sentido, foram analisadas contratações de bens realizadas pela Administração Pública nos anos de 2020 a 2023, na modalidade pregão, com critério de julgamento de menor preço (99,68%) e maior desconto (0,32%), totalizando **R\$ 46,7 bilhões**. Essas contratações abrangem 13 classes de materiais e envolvem **781.038 compras**, todas com significância estatística.

Foi utilizada a regressão linear múltipla para analisar a relação entre o orçamento sigiloso, os modos de disputa e os preços unitários dos itens. Para avaliar o impacto dessas variáveis nos valores homologados, aplicou-se a metodologia de meta-análise. A técnica de coleta e análise desses dados está detalhada no Apêndice A deste relatório.

Durante a fase de planejamento, foi realizada análise preliminar do objeto para identificar as áreas mais expostas a riscos, incluindo a leitura de documentos sobre orçamento sigiloso e modos de disputa, além do conhecimento das normas, legislações e padrões vigentes aplicáveis ao objeto de auditoria.

Após essa análise inicial, foram identificados e avaliados os riscos relacionados, com o objetivo de estabelecer um método de priorização dos mais significativos para o alcance dos objetivos do trabalho. O produto dessa etapa foi a construção da Matriz de Riscos e Controles (MRC).

Com base no objetivo do trabalho e na avaliação dos riscos inerentes, foram formuladas as seguintes questões de auditoria presentes na Matriz de Planejamento:

Questão 1. A utilização do orçamento sigiloso contribui para selecionar propostas aptas a gerar o resultado mais vantajoso à Administração e alcançar os objetivos das contratações?

Questão 2. A escolha dos modos de disputa contribui para selecionar propostas aptas a gerar o resultado mais vantajoso à Administração e alcançar os objetivos das contratações?

Com base nessas questões, a equipe de auditoria desenvolveu testes substantivos mais adequados aos riscos priorizados. Nenhuma limitação foi apresentada pela Seges/MGI à realização dos trabalhos de avaliação. A única limitação identificada diz respeito à qualidade da base de dados utilizada, conforme detalhado no Apêndice A deste relatório. Contudo, essa limitação não impactou os resultados dos exames.

Os resultados da aplicação dos testes de auditoria encontram-se registrados nos tópicos a seguir.

Figura 1: Resumo da Metodologia



Classes de Maior Materialidade

Classes de Materiais e Serviços	Valor Total Homologado
 Drogas e Medicamentos	R\$ 24.552.297.515,05
 Carnes, Aves e Peixes	R\$ 5.477.171.484,92
 Instrumentos, equipamentos e suprimentos médicos e cirúrgicos	R\$ 3.550.657.121,47



Fonte: elaboração própria

RESULTADOS DOS EXAMES

1. A divulgação do orçamento estimado pela Administração resultou em preços unitários homologados, em média, 5,38% menores em comparação aos obtidos com o orçamento sigiloso, gerando uma economia de R\$ 1,8 bilhão.

A regra do orçamento sigiloso para as contratações públicas¹ brasileiras iniciou na Lei do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) (art. 6º da Lei Federal nº 12.462/2011). Posteriormente, essa regra foi incorporada na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) e, em 2019, no regulamento do Pregão Eletrônico, no âmbito da Administração Pública Federal (Decreto Federal nº 10.024/2019).

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 24, estabelece que o orçamento estimado para a contratação poderá ser mantido em sigilo, desde que devidamente justificado. Essa medida, no entanto, não impede a divulgação dos quantitativos e de outras informações necessárias à elaboração das propostas.

Assim, para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, a regra geral é que a estimativa de preços seja divulgada. Embora possa ser mantida em sigilo, essa decisão deve ser devidamente justificada pela autoridade competente.

Por outro lado, é importante observar que tanto no Regime Diferenciado de Contratações (Lei nº 12.462/2011) quanto na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), a adoção do orçamento sigiloso é preferencial.

A utilização do orçamento sigiloso não é uma prática exclusiva do Brasil. Países como os Estados Unidos, através do Federal Acquisition Regulation (FAR), também permitem limitar o acesso à estimativa de preços, possibilitando a divulgação apenas na medida necessária para atingir um preço justo e razoável (Camelo, 2024²).

Normas internacionais, como as Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement da OCDE, recomendam práticas semelhantes para combater a cartelização e melhorar a eficácia das compras públicas.

Na literatura, a adoção do orçamento sigiloso é defendida por apresentar pelo menos três benefícios importantes. Primeiro, contribui para a obtenção de preços mais vantajosos para a administração pública, uma vez que a ausência de um valor de

¹ O termo “contratações”, na abordagem deste trabalho, se refere à compra de bens, à contratação de obras ou serviços, ou esses em conjunto — com ou sem licitação, com ou sem a formalização de contrato.

² CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. *Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei no 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Edição do Kindle.

referência previamente divulgado impede que os licitantes ajustem suas propostas ao valor máximo permitido, resultando em ofertas que refletem mais fielmente os reais custos e a competitividade do mercado (Guimarães & Santos, 2017³).

Os estudos comportamentais sobre negociações mostram que o primeiro valor apresentado tende a ancorar as expectativas de ambos os lados da negociação. Esse fenômeno é reconhecido como "ancoragem".

Com efeito, se o orçamento apresentar um valor mais alto do que o inicialmente imaginado pelos licitantes, a ancoragem será prejudicial para a Administração Pública (Camelo, 2024²; Schiefler, 2017⁴).

Nesse contexto, o "caráter sigiloso do orçamento" pode ter o intuito de induzir melhores propostas, atendendo aos princípios da competitividade, da eficiência e da economicidade. Essa prática busca evitar que o preço de referência da Administração influencie um alinhamento das propostas apresentadas.

Em segundo lugar, o sigilo do orçamento pode prevenir a formação de cartéis. Ao não divulgar o valor estimado, dificulta-se a coordenação entre licitantes para manipular preços.

A teoria dos jogos e os estudos de leilões sugerem que o sigilo do orçamento pode inibir práticas corruptas e induzir ofertas mais vantajosas (Camelo, 2024²).

Bruno Lira e Marcos Nóbrega discutem a importância do orçamento sigiloso no combate a cartéis em licitações. Eles argumentam que o orçamento sigiloso pode servir para combater os cartéis, uma vez que a divulgação da estimativa de custos permite aos cartéis uma referência para a parametrização do lucro a ser obtido através de sua atuação coordenada (Camelo, 2024²).

E, por fim, o orçamento sigiloso pode melhorar a qualidade dos licitantes, pois desencoraja a participação de empresas sem a devida expertise, que normalmente baseiam suas propostas apenas no valor estimado pela administração.

Isso tende a elevar a qualidade das propostas apresentadas e a reduzir problemas na execução contratual (Barcelos & Torres, 2020, p. 272⁵).

Muito embora esses autores apontem vantagens no uso do orçamento sigiloso, outros demonstram riscos decorrentes de seu uso. Dada a fragilidade na obtenção dos custos,

³ GUIMARÃES, E.; SANTOS, J. A. A. Lei das estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei no 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

⁴ Schiefler, G. H. C. (2017, October). O orçamento estimado nas licitações das empresas estatais. Revista Zênite – ILC – Informativo de Licitações e Contratos, 972–978.

⁵ BARCELOS, D.; TORRES, R. C. L. de. Licitações e contratos nas empresas estatais: regime licitatório e contratual da lei 13.303/2016. 2. ed. rev. atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

os licitantes podem incorporar incertezas no valor de suas propostas, aumentando-o (Zymler et al., 2018⁶).

Ou ainda, aumenta a possibilidade de as empresas apresentarem propostas com valores superiores ao valor estimado da contratação e recusarem ajustar a proposta na fase de negociação, gerando licitações fracassadas (Pereira Júnior et al., 2019, p. 281⁷).

O Professor Marçal (Justen Filho, 2017⁸), que já criticou o orçamento sigiloso no passado, declarou:

Sempre fui contra essa orientação de sigilo do orçamento estimado. Não consigo me convencer de que a divulgação prévia do valor do orçamento é um incentivo à elevação dos preços. Essa é uma tese que demanda prova concreta, a qual somente poderia ser produzida mediante experimentação concreta – que não existe [...]. De todo modo, acho que a solução legislativa do sigilo do orçamento, embora incorreta (perdoem-me a sinceridade), é válida. (Justen Filho, 2017).

Outro risco apontado pelos autores contrários ao orçamento sigiloso é o de corrupção. A restrição da informação sobre o orçamento estimado pode aumentar os riscos de corrupção, favorecendo licitantes específicos caso haja vazamento de informações sigilosas, gerando beneficiamento ilegítimo e quebra da isonomia (Camelo, 2024²).

Com base nessa perspectiva, o trabalho de auditoria foi conduzido com o objetivo de analisar os impactos da utilização do orçamento sigiloso na obtenção de contratações mais vantajosas para a administração pública.

Para essa análise, foi examinado o período de 2020 a 2023, durante o qual a administração pública federal, estadual e municipal, por meio da modalidade de pregão pelo Sistema de Compras do Governo Federal, homologou um total de R\$ 333,5 bilhões.

Desse montante, R\$ 177,6 bilhões destinaram-se à aquisição de bens comuns, enquanto R\$ 155,8 bilhões foram destinados à contratação de serviços comuns.

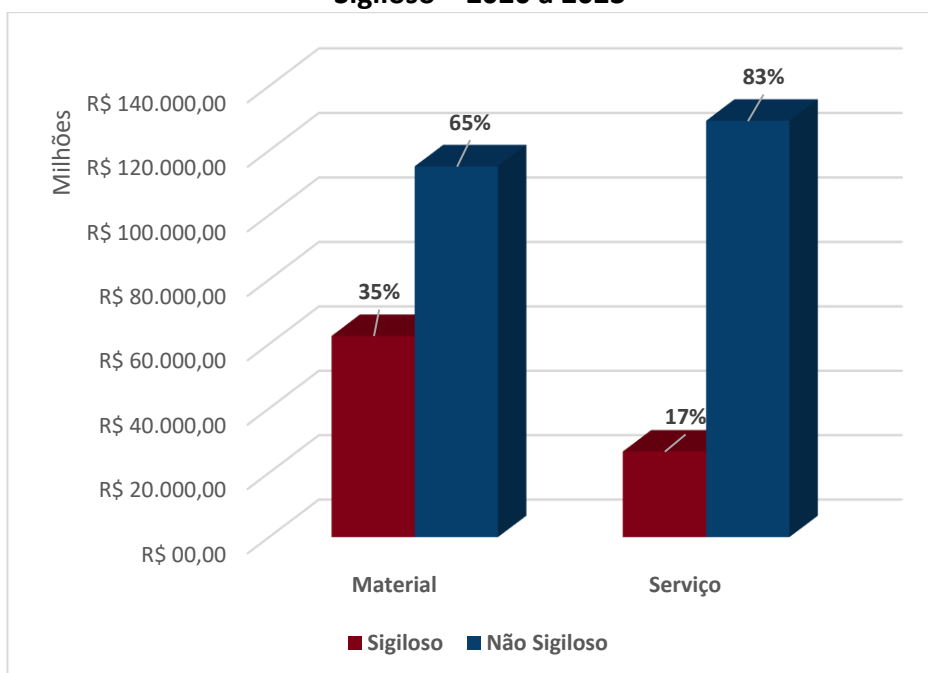
O orçamento sigiloso representou, nesse cenário, aproximadamente 27% de todo o valor homologado, distribuído da seguinte forma:

⁶ ZYMLER, B. et al. Novo regime jurídico de licitações e contratos das empresas estatais: análise da Lei no 13.303/2016 segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

⁷ PEREIRA JÚNIOR, J. T.; HEINEN, J.; DOTTI, M. R.; MAFFINI, R. Comentários à Lei das Empresas Estatais: Lei no 13.303/16. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

⁸ JUSTEN FILHO, M. Entrevista sobre licitações e contratações da Administração Pública com o Professor Marçal Justen Filho. Escola Nacional de Administração Pública, 2017.

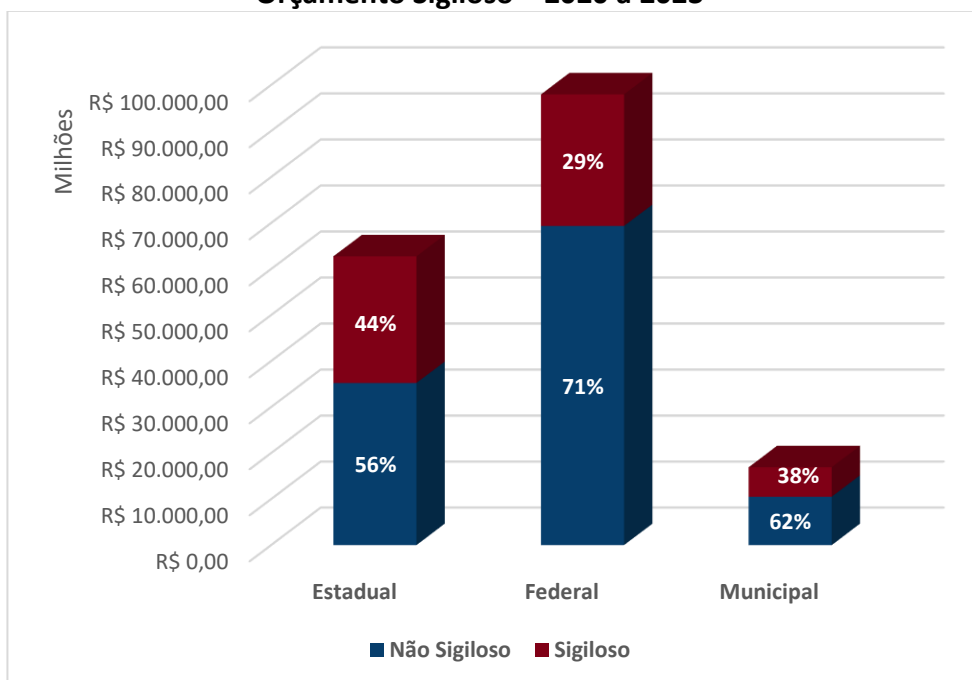
Gráfico 1 – Distribuição Valores Homologados Materiais x Serviços – Orçamento Sigiloso – 2020 a 2023



Fonte: DW SIASG

Do montante de R\$ 177,6 bilhões correspondente à aquisição de bens comuns, a distribuição dos valores homologados por esfera é a seguinte: federal - R\$ 97,9 bilhões, estadual - R\$ 62,7 bilhões e municipal - R\$ 16,9 bilhões.

Gráfico 2 – Distribuição Valores Homologados Federal, Estadual e Municipal – Orçamento Sigiloso – 2020 a 2023



Fonte: DW SIASG

Para o estudo econométrico desta auditoria, selecionou-se 13 classes de materiais por amostragem não probabilística por julgamento⁹, cujo valor total homologado foi de R\$ 61,5 bilhões, representando 35% do valor total homologado pela administração pública federal, estadual e municipal, e 54% do valor homologado em orçamento sigiloso.

Contudo, após um tratamento estatístico para assegurar a qualidade e a confiabilidade dos resultados obtidos na análise econométrica (detalhado no Apêndice A), esse montante foi ajustado para R\$ 46,7 bilhões, representando 26% do valor total homologado pela administração pública, e 38% em orçamento sigiloso.

As classes selecionadas para a análise estão apresentadas a seguir:

Tabela 1 – Classes de Produtos – Valores por Orçamento Sigiloso

Classe de Produtos	Não Sigiloso	Sigiloso
Equipamentos de Laboratório	R\$ 137.298.781,41	R\$ 71.006.302,16
Materiais de Origem Mineral	R\$ 1.245.483.771,81	R\$ 134.145.302,53
Materiais Cirúrgicos Curativos	R\$ 486.148.649,29	R\$ 424.923.868,73
Produtos de Panificação e Cereais	R\$ 1.542.058.531,80	R\$ 188.523.158,51
Ovos e Laticínios	R\$ 1.369.949.900,16	R\$ 938.763.270,24
Carnes, Aves e Peixes	R\$ 5.063.212.485,43	R\$ 413.958.999,49
Drogas e Medicamentos	R\$ 7.603.677.979,45	R\$ 16.948.619.535,61
Equipamentos de Ar-Condicionado	R\$ 488.678.833,36	R\$ 85.270.320,30
Frutas, Verduras e Legumes	R\$ 1.664.969.803,70	R\$ 153.925.118,28
Vestuário Hospitalar e Cirúrgico	R\$ 1.187.330.507,50	R\$ 1.526.442.467,05
Substância para Diagnósticos	R\$ 459.491.856,18	R\$ 661.273.768,52
Instrumentos Médicos e Cirúrgicos	R\$ 1.354.996.745,69	R\$ 2.195.660.375,78
Mobiliário para Escritório	R\$ 307.872.261,92	R\$ 52.450.532,12
Total	R\$ 22.911.170.107,68	R\$ 23.794.963.019,32

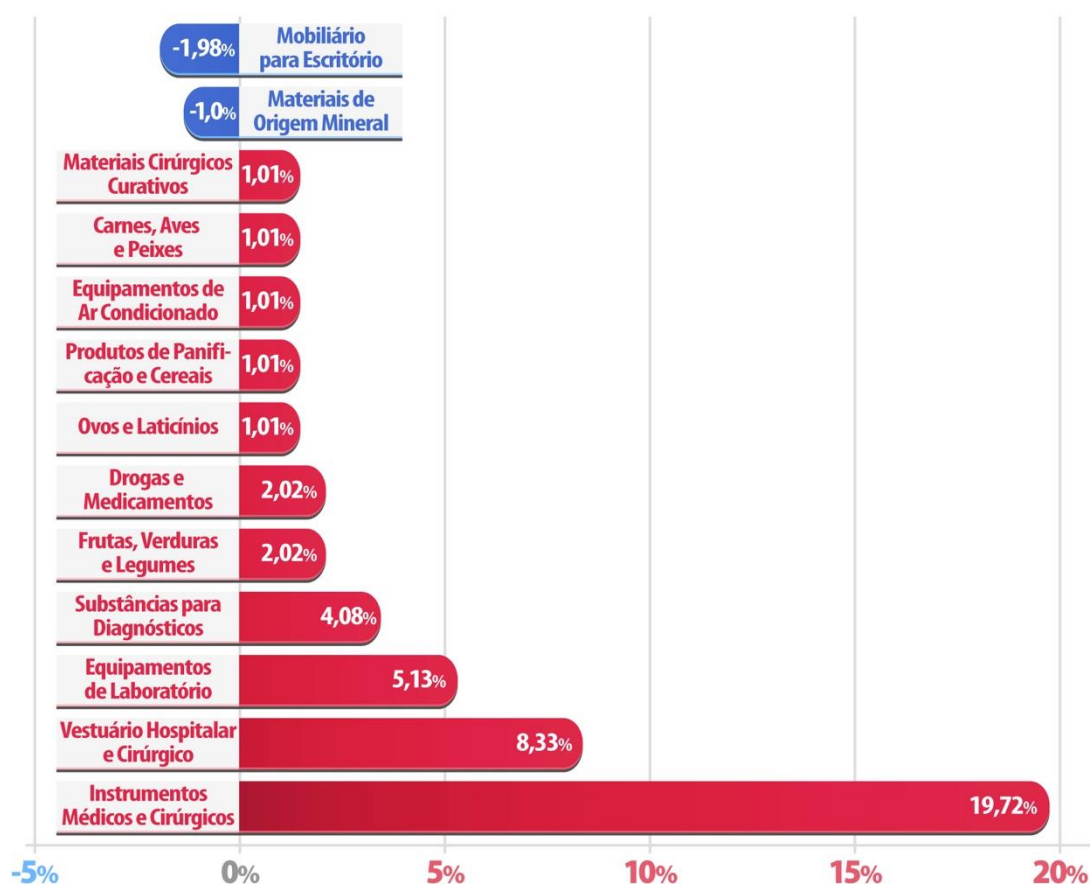
Fonte: DW SIASG

Para analisar a relação entre o orçamento sigiloso e os preços unitários homologados dos itens, foi utilizada a regressão linear múltipla. Os resultados dessa regressão foram integrados e avaliados por meio de uma meta-análise. O detalhamento da metodologia utilizada encontra-se no Apêndice A deste relatório.

Das 13 classes de materiais analisadas, os valores unitários homologados dos produtos licitados sob orçamento sigiloso apresentaram um aumento de **5,38%**, o que representa um custo adicional aproximado de **R\$ 1,8 bilhão** para o período de 2020 a 2023. Detalhes da metodologia de cálculo encontram-se no Apêndice C deste relatório. Além disso, a análise econométrica revelou que a divulgação do orçamento foi mais vantajosa em 11 classes de materiais avaliadas (vermelho). O orçamento sigiloso, por sua vez, foi mais vantajoso em apenas 2 classes (azul), conforme apresentado a seguir:

⁹ Considerando aspectos de materialidade, relevância, risco e oportunidade. Nesse método, a seleção dos elementos é fundamentada no juízo, na capacidade e na experiência da equipe de auditoria, que determina quais elementos são mais apropriados para o estudo ou exame em questão (TCU, 2018)

Gráfico 3: Efeito do Orçamento Sigiloso – 2020 a 2023



Fonte: elaboração própria

Cabe destacar que o valor pago a maior pelos órgãos e entidades que optaram pelo orçamento sigiloso não representa irregularidade por parte do gestor, uma vez que se refere a estratégia legalmente válida na modelagem do processo de contratação.

As possíveis causas desses efeitos para os órgãos e entidades que não alcançaram os melhores resultados podem estar associadas a baixa maturidade em governança e gestão de contratações dos órgãos e entidades da Administração Pública; e a ausência de estudos econométricos com informações estratégicas que permitam a escolha da modelagem de contratação mais adequada para gerar resultados vantajosos, maximizando o interesse público e aumentando a competitividade.

Em face do exposto, a análise da divulgação ou diferimento da publicidade do orçamento estimado pela Administração revela que a escolha adequada pode impactar significativamente na eficiência e na economicidade das contratações.

Os resultados destacam a importância de uma abordagem baseada em evidências e de modelos econométricos robustos na definição da modelagem das licitações. É essencial que os gestores públicos utilizem os resultados dessas análises para ajustar suas estratégias de compras e justificar a escolha do orçamento sigiloso na fase de planejamento da contratação, quando essa for a opção.

2. A utilização do modo de disputa aberto e fechado resultou em preços unitários homologados, em média, 2,63% menores que os obtidos com o modo de disputa aberto, gerando uma economia total de R\$ 459,2 milhões.

A definição do modo de disputa em uma licitação faz parte da escolha da melhor estratégia transacional. Essa escolha visa induzir o comportamento do licitante para proporcionar a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso à Administração Pública¹⁰.

A regulamentação federal do pregão eletrônico, estabelecida pelo Decreto nº 10.024/2019, definiu os modos de disputa aberto e aberto e fechado. A possibilidade de escolher o modo de disputa não é uma inovação introduzida por este decreto, já que o artigo 16 da Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas) e o artigo 52 da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) já previam essa escolha.

Nessa mesma direção, o artigo 56 da Lei nº 14.133/2021 permite que o modo de disputa seja aberto ou fechado, de forma isolada ou combinada. Comparada ao modelo de disputa da Lei nº 8.666/1993, que seguia o clássico formato de envelopes fechados (“preços selados”), a nova lei avança significativamente ao oferecer diversas opções de mecanismos para a modelagem da licitação, visando maximizar a revelação de informações pelos concorrentes¹¹.

O art. 22 da Instrução Normativa Seges nº 73/2022, regulamentando a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto da Lei nº 14.133/2021, definiu a utilização dos seguintes modos de disputa para a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

Quadro 01: Modos de disputa na IN Seges nº 73/2022

ITEM	MODOS DE DISPUTA
1	Aberto: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital de licitação.
2	Aberto e Fechado: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital de licitação.
3	Fechado e Aberto: serão classificados para a etapa da disputa aberta, com a apresentação de lances públicos e sucessivos, o licitante que apresentou a proposta de menor preço ou maior percentual desconto e os das propostas até 10% (dez por cento) superiores ou inferiores àquela, conforme o critério de julgamento adotado.

Fonte: elaboração própria a partir do art. 22 da IN Seges nº 73/2022

Na esteira desse entendimento, o art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 diz que a fase preparatória é caracterizada pelo planejamento e deve abordar todas as

¹⁰ CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. *Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei no 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Edição do Kindle.

¹¹ AMORIM, Victor. A fase de lances na Lei nº 14.133/2021 sob a perspectiva da teoria dos leilões. Observatório da Nova Lei de Licitações, 30 nov. 2022.

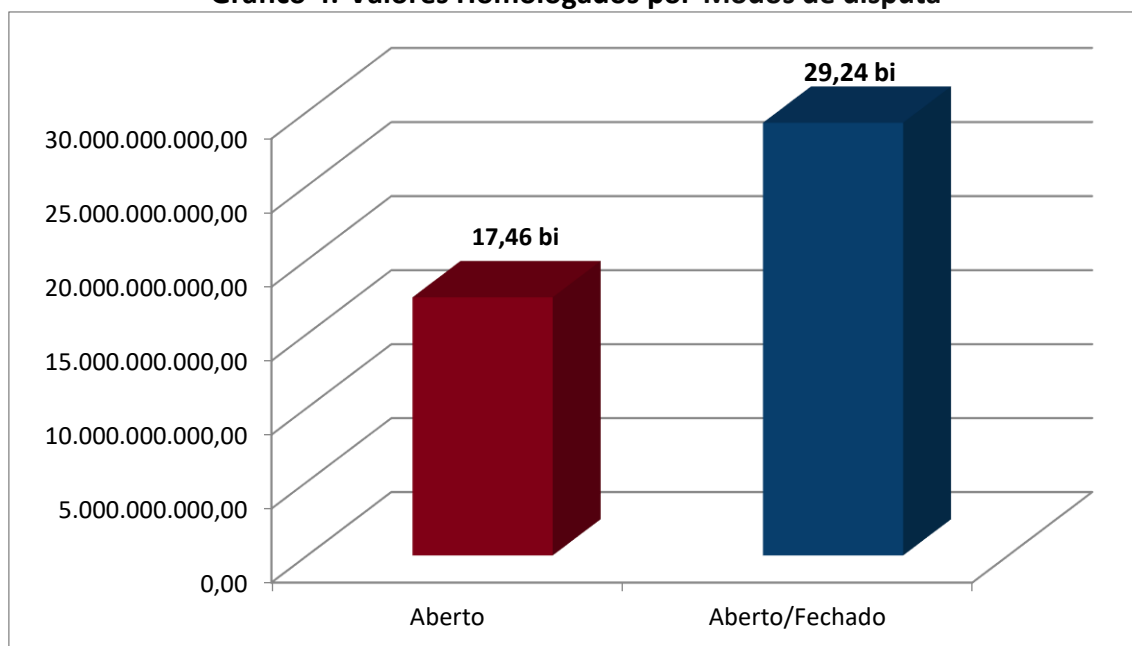
considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendido a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da **forma de combinação desses parâmetros**.

A investigação acerca da adequação e eficiência da escolha do modo de disputa demanda uma compreensão para além de uma perspectiva jurídico-normativa, considerando que a aferição da adequação do desenho do mecanismo de disputa tem como parâmetro a busca pela eficiência na realização da licitação, compreendida a “eficiência”, em seu sentido econômico, como a *maximização do bem-estar social*¹².

Atualmente, a escolha desses parâmetros se baseia na experiência e no conhecimento empírico dos gestores, sem suporte em evidências econométricas robustas, que proporcionem a escolha da melhor modelagem da contratação para que se alcance uma combinação mais eficiente para maximizar o interesse público. Wolfstetter (1999¹³) afirma que a eficiência do leilão dependerá da existência de mecanismos e regras específicas que aumentem sua atratividade e reduzam as possibilidades de conluio, competição predatória e outras formas de poder de mercado.

Na esteira dessas informações, a equipe de auditoria analisou as contratações de bens realizadas pela Administração Pública entre os anos de **2020 e 2023**. Foram consideradas 13 classes de materiais, resultando em um total de **781.038** compras, no montante de **R\$ 46,7**, distribuídos entre os seguintes modos de disputa:

Gráfico 4: Valores Homologados por Modos de disputa



Fonte: elaboração própria

Não foram identificados registros de compras de bens no modo de disputa fechado, pois as contratações analisadas foram realizadas exclusivamente na modalidade pregão. O

¹² GICO JR., Ivo T. Bem-estar social e o conceito de eficiência. *SSRN Electronic Journal*, out. 2019

¹³ WOLFSTETTER, E. *Topics in microeconomics: industrial organizations, auctions and incentives*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

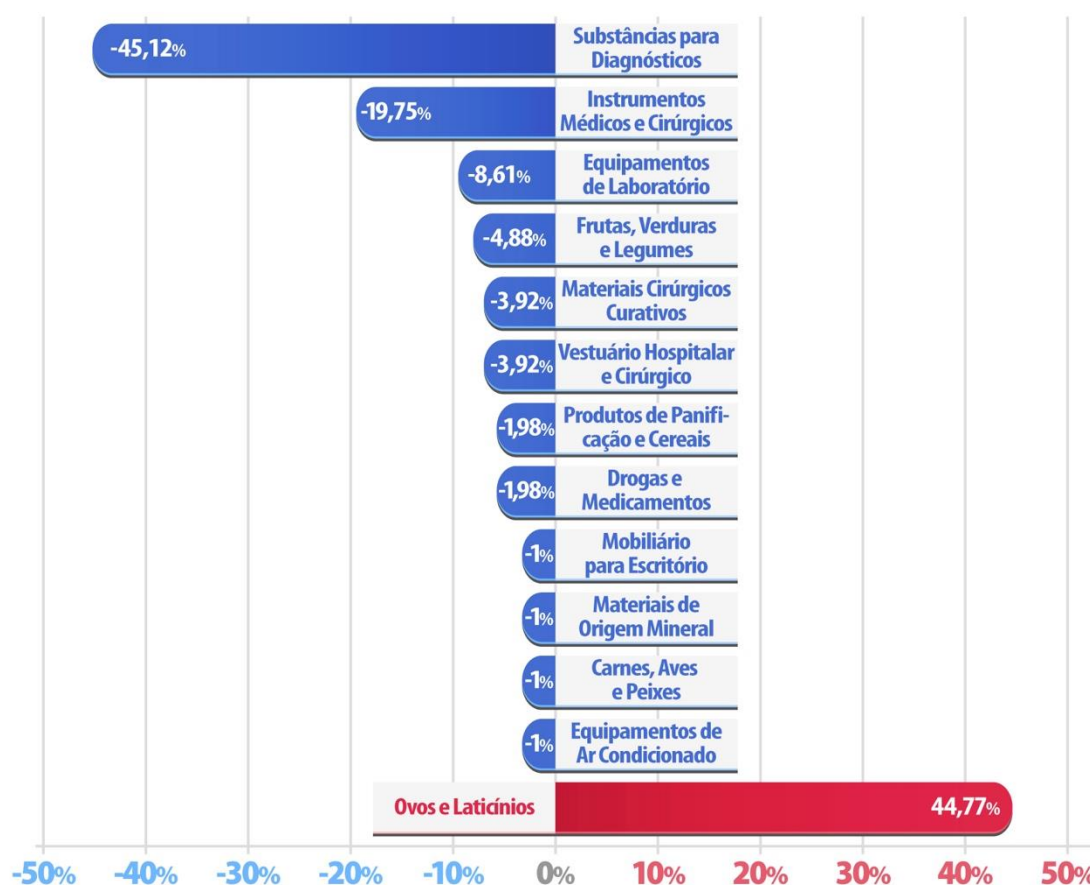
pregão admite apenas os critérios de julgamento de menor preço e maior desconto, e veda o uso do modo de disputa fechado.

Em relação ao modo de disputa fechado e aberto, tendo em vista sua utilização a partir da Instrução Normativa Seges nº 73/2022 e a pequena quantidade de dados disponíveis na base referente ao período avaliado, a equipe de auditoria decidiu que seria mais consistente metodologicamente comparar apenas o modo de disputa aberto e fechado com o aberto.

Com efeito, a análise revelou que o modo de disputa aberto e fechado resultou em preços unitários homologados, em média, **2,63%** menores que os obtidos com o modo de disputa aberto, proporcionando uma economia total de **R\$ 459,2 milhões** para o período avaliado de 2020 a 2023. A memória de cálculo encontra-se no Apêndice B.

Para chegar a esse valor, o total homologado de cada classe de material foi multiplicado pelo percentual de economia obtido após a aplicação do modelo estatístico. O modo de disputa aberto e fechado foi mais vantajoso em 12 classes de materiais avaliadas (azul). O modo de disputa aberto, por sua vez, foi mais vantajoso em apenas uma (vermelho), conforme apresentado a seguir:

Gráfico 5: Efeito do Modo de Disputa – 2020 a 2023



Fonte: elaboração própria

É importante destacar que o percentual de economia por classe reflete o efeito isolado do modo de disputa aberto e fechado no valor unitário homologado. Isso significa que, embora esse modo de disputa possa contribuir para a redução do valor, outras variáveis podem atuar de forma oposta, aumentando-o.

Portanto, utilizar os modos de disputa aberto e fechado para a classe Frutas, Verduras e Legumes, por exemplo, não garante que o valor final homologado será 4,88% menor. A análise correta deve considerar o impacto da combinação de todas as variáveis estatisticamente significativas no valor unitário homologado.

Como possíveis causas deste achado para os órgãos e entidades que não alcançaram os melhores resultados, pode-se destacar: (i) a ausência de estudos econométricos com informações estratégicas que permitam a escolha da modelagem de contratação mais adequada para gerar resultados vantajosos, maximizando o interesse público e aumentando a competitividade; e (ii) a complexidade dos modos de disputa combinados (aberto e fechado).

De forma semelhante às conclusões sobre o orçamento sigiloso, a análise dos modos de disputa utilizados nas contratações públicas revela que a escolha adequada pode impactar significativamente a eficiência e a economia das aquisições governamentais. Os resultados destacam a importância de uma abordagem baseada em evidências e de modelos econométricos robustos na definição da modelagem das licitações públicas.

Portanto, é fundamental que os gestores públicos utilizem essas análises para ajustar suas estratégias de compras e justificar a escolha do modo de disputa na fase de planejamento da contratação, visando maximizar a eficiência e otimizar a boa e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.

3. A ampliação da competitividade entre os licitantes reduziu o valor homologado das contratações da Administração Pública em 2,03%, representando economia de R\$ 948,9 milhões.

Marçal Justen Filho (2021¹⁴) explica que a competitividade significa a adoção de regras editalícias que assegurem a mais ampla participação de possíveis interessados e fomentem a disputa mais intensa possível.

Nesse sentido, a OCDE (2021¹⁵) aponta que o incentivo à participação de um número maior de licitantes aumenta a concorrência e reduz o risco de cartel em licitação, que, por sua vez, aumenta a possibilidade de melhor emprego dos recursos.

Uma licitação competitiva é a maneira mais eficaz de se obter uma boa relação de custo-benefício. A rivalidade genuína entre os participantes – quando elaboram e realizam propostas de forma totalmente independente – impulsiona eficiências, combate a corrupção, ajuda a obter preços justos e razoáveis, resultando em soluções inovadoras e de maior qualidade.

As teorias ligadas à área de compras asseguram que o estabelecimento de condições favoráveis à entrada de novos participantes nas licitações aumenta a concorrência entre os fornecedores, resultando em uma maior redução nos preços contratados (BULOW; KLEMPERER, 1996¹⁶).

Com base nesse contexto, o inciso II do artigo 11 da Nova Lei de Licitações define que assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição, é um dos objetivos de todo processo licitatório. Da mesma forma, o artigo 5º da referida Lei eleva a competitividade a princípio que deve ser observado por todos os entes.

Na esteira desse entendimento, foi constatado pela equipe de auditoria que o aumento do número de licitantes tem influência estatística significativa nos preços dos itens adquiridos.

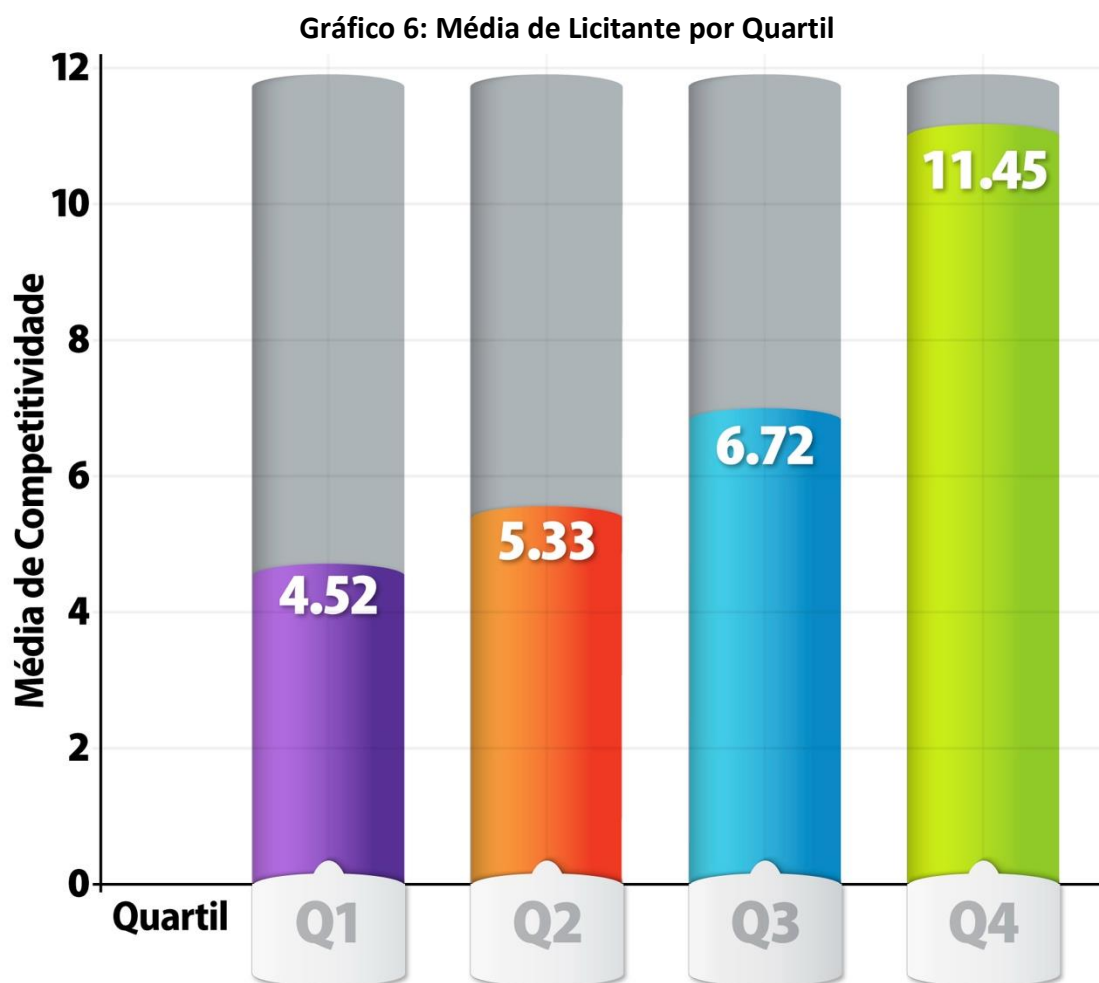
Esse incremento no número de participantes proporcionou uma redução de **2,03%** no valor total homologado das 13 classes de materiais analisadas, representando uma economia de **R\$ 948,9 milhões**.

Além disso, foi constatada uma média geral de **6,36** participantes por licitação na modalidade pregão eletrônico, evidenciando a competitividade presente nos processos avaliados. Esses dados estão distribuídos por quartis da seguinte forma:

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentário à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

¹⁵ OCDE. Combate a cartéis em licitações no Brasil: Uma revisão das Compras Públicas Federais. **OCDE**, 2021.

¹⁶ BULOW, Jeremy; KLEMPERER, Paul. Auctions versus negotiations. **The American Economic Review**, v. 86, n. 1, p. 180-194, 1996.



Fonte: resultados da análise das compras da APF de 2020 a 2023

Esses resultados confirmam a premissa de que a ampliação da competitividade contribui para a redução nos preços contratados pela Administração Pública. Diversos estudos utilizando técnicas econométricas para analisar preços em compras públicas, identificando fatores de influência estatisticamente significativos e seus efeitos nos preços apontam resultados similares, como apresentado na tabela a seguir:

Quadro 2: Fatores determinantes de preço em compras públicas

Faria et al (2010)	Número de Licitantes ↑ (Preço ↓); Quantidade ↑ (Preço ↓); Especificidade do Ativo ↑ (Preço ↑); Frequência de transações ↑ (Preço ↓)
Lima (2017)	Número de Licitantes ↑ (Preço ↓); SRP (Preço ↓); ME/EPP (Preço ↑)
Diniz Filho; Melo (2018)	Número de Licitantes ↑ (Preço ↓)
Silva; Sales; Medina (2021)	Número de Licitantes ↑ (Preço ↓); Quantidade ↑ (Preço ↑); Valor Estimado ↑ (Preço ↑);
Silva (2022)	Número de Licitantes ↑ (Preço ↓); Quantidade ↑ (Preço ↓)
Carvalho (2023)	Número de Licitantes ↑ (Preço ↓); Quantidade ↑ (Preço ↓)
Souza (2023)	Número de Licitantes ↑ (Preço ↓); Quantidade ↑ (Preço ↑)
Ferreira (2023)	Número de Licitantes ↑ (Preço ↓); Quantidade ↑ (Preço ↓); SRP (Preço ↓)
Welker (2024)	Número de Licitantes ↑ (Preço ↓)

Fonte: elaboração própria

Em todos os estudos, observa-se que, quanto maior o número de participantes na disputa, menor é o preço final. Essa constatação empírica é extremamente relevante para reforçar o princípio da competitividade, consagrado no art. 5º, e o objetivo estabelecido no art. 11 da Lei nº 14.133/21, que visa assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e promover uma competição justa.

A influência da competitividade no desempenho das contratações reforça a importância de as organizações do setor público adotarem mecanismo que favoreçam a ampla competição e diminuam barreiras de entrada como forma de reduzir os preços contratados, melhorar a eficiência do processo licitatório e combater o desperdício e a corrupção.

Embora o gestor não possa alterar diretamente o número de licitantes em um certame, é possível influenciá-lo indiretamente, por meio de políticas e estratégias de compras.

Como exemplo de políticas e estratégias que podem ser adotadas, pode-se citar:

- (i) a realização das contratações sob a forma eletrônica¹⁷;
- (ii) melhor planejamento das contratações com ampliação da quantidade de bens e serviços a serem contratados, em vez de várias licitações para o mesmo objeto¹⁸. Nesse mesmo sentido: Cruz Neto (2019); Callegaro (2020); Bastos; Cavalcante (2021); Silva (2022); Carvalho (2023); Ferreira (2023);
- (iii) ampliação da publicidade e transparência do certame¹⁹;
- (iv) simplificação do procedimento;
- (v) utilização de modos de disputa adequado à natureza do objeto⁶; e
- (vi) adoção do julgamento por itens etc.

Para demonstrar a viabilidade técnica de aumentar a competitividade dos certames, observou-se que a média de licitantes por pregão eletrônico no TJDF, no período de 2020 a 2023, foi de 9,75, ou seja, 53,30% maior do que a média de 6,36 na Administração Pública.²⁰

Como possíveis causas para os órgãos e entidades que não alcançaram os melhores resultados, pode-se destacar: (i) a ausência de estudos econométricos com informações estratégicas que permitam a escolha da modelagem de contratação mais adequada para gerar resultados vantajosos, maximizando o interesse público e aumentando a competitividade; (ii) baixo nível de maturidade de governança e gestão de contratações; e (iii) a falta de capacitação dos servidores responsáveis pelo planejamento das contratações.

¹⁷ Relatório de Auditoria CGU nº 201900852

¹⁸ BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo, análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. 21 nov. 2017.

¹⁹ ARRUDA, João. Parecer do Relator pela aprovação do PL 1292/1995. Câmara dos Deputados, Brasília, 03 dez. 2018.

²⁰ Disponível em: <https://rh.tjdft.jus.br/mashup/pr-seg-sema/indicadores-compras/view/painel/participacaomediaPE.asp>

Por fim, ao ampliar efetivamente a competição nas contratações públicas, a organização estará maximizando a possibilidade de cumprimento do objetivo do processo licitatório, conforme previsto no inciso II do artigo 11 da Lei n.º 14.133/2021, de assegurar tratamento isonômico entre os licitantes bem como a justa competição e, em última análise, o princípio constitucional da eficiência.

4. A adoção de estratégias na compra de medicamentos proporcionou uma redução de 4,01% no valor unitário homologado, gerando uma economia de R\$ 984 milhões.

A Constituição de 1988 estabeleceu a saúde como um direito social (art. 6º) e de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23). Nessa direção, a aquisição de medicamentos é uma das ações da Política Nacional de Assistência Farmacêutica, que envolve práticas voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, tendo o medicamento como insumo essencial.

Com base nesse contexto, as atividades relacionadas ao ciclo da Assistência Farmacêutica abrangem a seleção, programação, aquisição, armazenamento, distribuição e dispensação de medicamentos, além do acompanhamento, avaliação e supervisão dessas ações, conforme demonstrado a seguir:

Figura 2: Ciclo da Assistência Farmacêutica



Fonte: elaboração própria a partir de Marin et al (2003)

Os medicamentos representam uma parcela significativa dos gastos com saúde no mundo. Nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), eles correspondem a 20% do total dos gastos em saúde²¹.

No Brasil, os medicamentos representam 18,4% das despesas com bens e serviços de saúde e 29,2% dos gastos das famílias, onerando especialmente as mais vulneráveis. Segundo a Secretaria Executiva da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos

²¹ Belloni A, Morgan D, Paris V. Pharmaceutical expenditure and policies: past trends and future challenges. Paris (FR): OECD; 2016. (OECD Health Working Papers; nº 87). <https://doi.org/10.1787/5jm0q1f4cdq7-en>

(SCMED), em 2023, o faturamento do setor farmacêutico brasileiro em 2022 atingiu mais de R\$ 131,2 bilhões²².

Na esteira desse entendimento, a equipe de auditoria analisou as contratações realizadas pela Administração Pública no período de 2020 a 2023, registradas na Classe 6505 - Drogas e Medicamentos, que representava a classe com o maior volume de recursos homologados. A análise abrangeu 251.654 compras com significância estatística, no montante homologado de **R\$ 24,6 bilhões**.

Os resultados indicam que as organizações que conseguiram obter os melhores valores unitários homologados na compra de medicamentos adotaram as seguintes estratégias:

Figura 3: Economia Total da Classe Drogas e Medicamentos



Fonte: elaboração própria

Os resultados de cada variável estão detalhados nos tópicos a seguir:

a) Modo de Disputa

Para avaliar o impacto dos modos de disputa no valor unitário homologado de medicamentos, foram analisadas todas as compras de medicamentos realizadas no período de 2020 a 2023, totalizando **R\$ 24,6 bilhões**.

²² SCMED. 2023. "Anuário Estatístico do Mercado Farmacêutico". Brasília, DF: Anvisa.

Desse total, **R\$ 16,6 bilhões (68%)** foram adquiridos utilizando os modos de disputa aberto e fechado, enquanto **R\$ 7,9 bilhões (32%)** foram adquiridos exclusivamente pelo modo de disputa aberto.

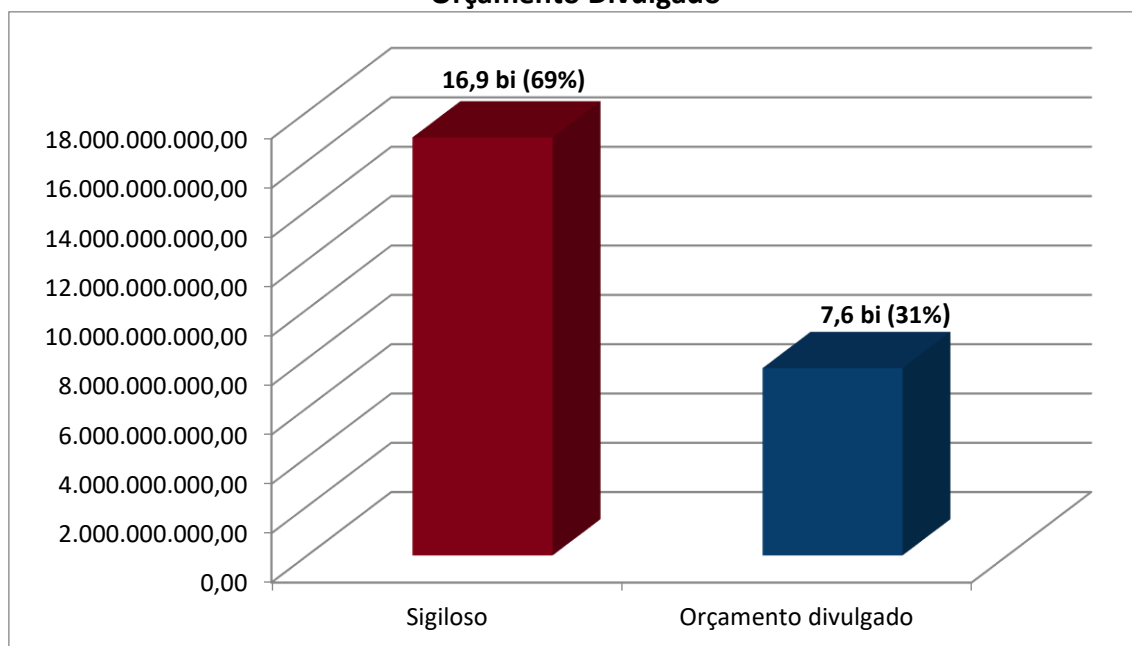
Com efeito, a equipe de auditoria constatou que a adoção do modo de disputa **aberto e fechado** nas compras de medicamentos resultou em uma redução de **1,98%** no valor unitário homologado, gerando uma economia total de **R\$ 156,5 milhões**.

b) Orçamento Estimado Divulgado

A utilização do orçamento sigiloso resultou em contratações de medicamentos com valores unitários, em média, **2,02%** superiores aos das compras com orçamento estimado divulgado, o que representa um custo adicional de **R\$ 342,4 milhões**.

No período avaliado (2020 a 2023), as licitações para compras de medicamentos que utilizaram o orçamento sigiloso corresponderam aos seguintes valores:

Gráfico 7: Comparação dos Valores Homologados com Orçamento Sigiloso vs. Orçamento Divulgado



Fonte: resultados da análise das compras da APF de 2020 a 2023

Em face do exposto, a divulgação do valor estimado nas licitações de medicamentos tem se mostrado mais vantajosa, contribuindo para a obtenção de propostas aptas a gerar o resultado mais vantajoso à Administração.

c) Número de Licitantes

Em relação ao número de licitantes, o modelo econométrico evidenciou que o aumento do número de participantes no pregão pode resultar em uma redução de **1,98%** no valor unitário homologado, representando uma economia de **R\$ 486,1 milhões**.

Além disso, verificou-se que a média de participantes nas licitações de pregão eletrônico para a aquisição de medicamentos foi de **6,70**, demonstrando a competitividade dos processos analisados.

Como possíveis causas deste achado para os órgãos e entidades que não alcançaram os melhores resultados, pode-se destacar: (i) a ausência de estudos econométricos com informações estratégicas que permitam a escolha da modelagem de contratação de medicamentos mais adequada para gerar resultados vantajosos, maximizando o interesse público e aumentando a competitividade; (ii) a falta de capacitação dos servidores responsáveis pelo planejamento das contratações.

Em face do exposto, considerando todas as estratégias de compras que contribuíram com redução do valor unitário homologado dos medicamentos, a economia total que pode ser obtida com essas ações pode chegar a **R\$ 984 milhões**²³, representando uma redução total de **4,01%**²⁴.

²³ Valor calculado a partir da soma de todas as economias das variáveis avaliadas no achado

²⁴ Percentual calculado dividindo o valor total da economia de **R\$ 984.994.747,82** pelo valor total homologado na Classe Drogas e Medicamentos no montante de **R\$ 24.551.679.243,89**.

5. A implementação de estratégias eficientes na contratação de carnes, aves e peixes gerou uma redução de 2,48% no valor unitário homologado, resultando em uma economia de R\$ 135 milhões.

A classe de materiais 8905 - Carnes, Aves e Peixes do catálogo de materiais (CATMAT) abrange produtos essenciais frequentemente adquiridos pela Administração Pública. A classificação no catálogo inclui carne bovina *in natura*, carne de ave *in natura*, peixe *in natura*, carne suína *in natura*, carne salgada, embutidos, frios, carne processada, peixe em conserva, carne defumada, bacon defumado, proteína texturizada de soja, frutos do mar e carne de ovino *in natura*.

Nesse sentido, a equipe de auditoria analisou as contratações realizadas pela Administração Pública no período de 2020 a 2023, registradas na Classe **8905 - Carnes, Aves e Peixes**, que representava o **segundo maior volume de recursos homologados**. A análise abrangeu **47.452** compras com significância estatística, no montante homologado de **R\$ 5,5 bilhões**.

Os resultados indicam que as organizações que conseguiram obter os melhores valores unitários homologados adotaram as seguintes estratégias de compra:

Figura 4: Economia Total da Classe Carnes, Aves e Peixes



Fonte: elaboração própria

Os resultados de cada variável estão detalhados nos tópicos a seguir:

a) Modo de Disputa

Desse total de compras realizadas no período, **R\$ 3,2 bilhões (58%)** foram adquiridos utilizando os modos de disputa aberto e fechado, enquanto **R\$ 2,3 bilhões (42%)** foram adquiridos exclusivamente pelo modo de disputa aberto.

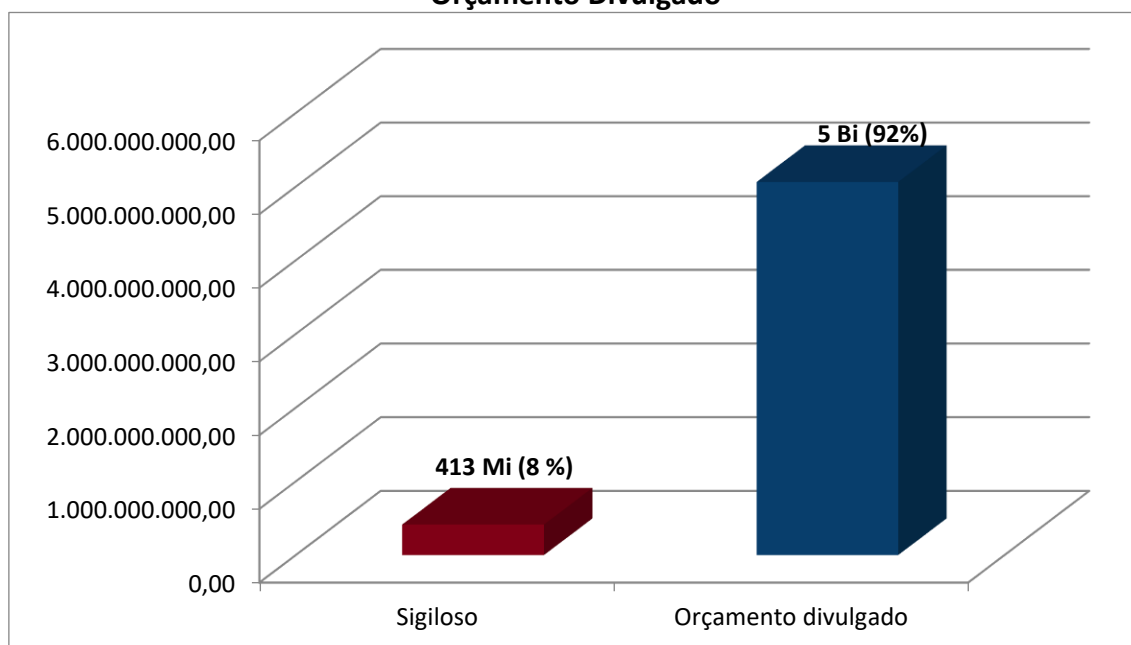
Nesse sentido, a equipe de auditoria constatou que a adoção do modo de disputa **aberto e fechado** nas compras de carnes, aves e peixes gerou uma redução de **1%** no valor unitário homologado, proporcionando uma economia total de **R\$ 22,9 milhões**.

b) Orçamento Estimado Divulgado

A utilização do orçamento sigiloso resultou em contratações de carnes, aves e peixes com valores unitários homologados, em média, **1,01%** superiores aos das compras com orçamento estimado divulgado, o que representou um custo adicional de **R\$ 4,2 milhões**.

No período avaliado, as licitações dessa classe que utilizaram o orçamento sigiloso corresponderam aos seguintes valores:

Gráfico 8: Comparação dos Valores Homologados com Orçamento Sigiloso vs. Orçamento Divulgado



Fonte: resultados da análise das compras da APF de 2020 a 2023

Em face do exposto, a divulgação do valor estimado nas licitações de carnes, aves e peixes tem se mostrado mais eficiente, contribuindo para a obtenção de propostas aptas a gerar o resultado mais vantajoso à Administração.

c) Número de Licitantes

Em relação ao número de licitantes, o modelo econométrico evidenciou que o aumento do número de participantes no pregão pode resultar em uma redução de **1,98%** no valor unitário homologado, representando uma economia de **R\$ 108,4 milhões**.

Além disso, verificou-se que a média de participantes nas licitações de pregão eletrônico para a aquisição de carnes, aves e peixes foi de **5,99**.

Como possíveis causas deste achado para os órgãos e entidades que não alcançaram os melhores resultados, pode-se destacar: (i) a ausência de estudos econométricos com informações estratégicas que permitam a escolha da modelagem de contratação de carnes, aves e peixes mais adequada para gerar resultados vantajosos, maximizando o interesse público e aumentando a competitividade; e (iii) a falta de capacitação dos servidores responsáveis pelo planejamento das contratações.

Em face do exposto, considerando todas as estratégias de compras que contribuíram para a redução do valor unitário homologado dos itens da classe carnes, aves e peixes, a economia total que pode ser obtida com essas ações pode chegar a **R\$ 135 milhões²⁵**, representando uma redução total de **2,48%²⁶**.

²⁵ Valor calculado a partir da soma de todas as economias das variáveis avaliadas no achado

²⁶ Percentual calculado dividindo o valor total da economia de **R\$ 135.614.268,56** pelo valor total homologado na Classe Carnes, Aves e Peixes no montante de **R\$ 5.477.171.484,92**.

RECOMENDAÇÕES

Considerando os riscos relevantes identificados e relacionados ao uso do orçamento sigiloso e dos modos de disputa, são apresentadas, em sequência, recomendações à Seges/MGI com o intuito de mitigar riscos significativos e endereçar soluções estruturantes, quando for o caso.

Além das recomendações apresentadas a seguir, foram registradas nos respectivos achados oportunidades de melhorias, que dependem de avaliação da conveniência e oportunidade por parte da Seges/MGI, as quais, se implementadas, robustecem e amplificam os efeitos das recomendações ora emitidas.

Achados nº 1 e 2

1. implementar a automação dos processos apresentados nos Achados 1 e 2, garantindo a repetição sistemática das atividades e a atualização contínua dos dados utilizados nas análises, com vistas a apoiar a decisão dos gestores quanto às alternativas mais vantajosas quanto ao modo de disputa e à publicidade ou não do orçamento estimado.
2. aprimorar as ferramentas de pesquisa de dados de contratações públicas, como o Painel de Compras e o Portal Nacional de Contratações Públicas, de forma a incluir parâmetros de busca e exibição de resultados contendo o modo de disputa e a opção pelo sigilo ou não do orçamento estimado.

CONCLUSÃO

Este trabalho avaliou o impacto do uso do orçamento sigiloso e dos modos de disputa na obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública na contratação de bens.

Nesse sentido, as conclusões se aplicam somente às 13 classes de materiais selecionadas que fizeram parte da amostra, tendo em vista que o critério utilizado para seleção foi amostragem não probabilística por julgamento (materialidade, relevância, risco e oportunidade).

Nesse método, a seleção dos elementos é fundamentada no juízo, na capacidade e na experiência da equipe de auditoria, que determina quais elementos são mais apropriados para o estudo ou exame em questão (TCU, 2018²⁷).

Por consequência, os resultados não podem ser generalizados para todo o conjunto de compras de bens realizadas pela Administração Pública no período de 2020 a 2023.

Em face do exposto, após aplicação dos testes de auditoria, pode-se concluir que:

a. Questão 1. A utilização do orçamento sigiloso contribui para selecionar propostas aptas a gerar o resultado mais vantajoso à Administração e alcançar os objetivos das contratações?

Os resultados mostram que o uso do orçamento sigiloso, no total da amostra avaliada, não contribuiu para seleção de propostas mais vantajosas, resultando em preços unitários superiores.

As licitações realizadas com orçamento sigiloso resultaram em preços, em média, **5,38%** superiores em comparação com as licitações onde o orçamento estimado foi divulgado, resultando em um custo adicional de **R\$ 1,8 bilhão**.

b. Questão 2. A escolha dos modos de disputa contribui para selecionar propostas aptas a gerar o resultado mais vantajoso à Administração e alcançar os objetivos das contratações?

A escolha dos modos de disputa, conforme os resultados da análise econométrica, contribui significativamente para selecionar propostas mais vantajosas à Administração e alcançar os objetivos das contratações.

Em particular, o modo de disputa aberto e fechado resultou em preços unitários homologados, em média, **2,63%** menores em comparação com o modo de disputa aberto, gerando uma economia total de **R\$ 459 milhões**.

²⁷ Portaria TCU n.º 40/2018 – Aprova o documento “Orientações para o Uso de Técnicas de Amostragem Probabilística em Auditoria”.

Portanto, a utilização de modos de disputa adequados, especialmente a combinação de aberto e fechado, tem se demonstrado uma prática eficaz para maximizar a eficiência das contratações públicas.

Cabe ressaltar que o valor pago a maior pelos órgãos e entidades que optaram pelo modo de disputa aberto e pelo uso do orçamento sigiloso não representa irregularidade por parte do gestor, uma vez que se referem a estratégias legalmente válidas na modelagem do processo de contratação.

É importante mencionar os benefícios estimados desta auditoria, que incluem a melhoria na modelagem das contratações da Administração Pública, a disponibilização de resultados econométricos para subsidiar a tomada de decisão dos gestores com base em evidências, proporcionando a combinação mais adequada e eficiente para a seleção das propostas mais vantajosas, e assegurando a boa e regular aplicação dos recursos em benefício da sociedade.

Em face do exposto, a partir do exame de questões de relevância estrutural na área de contratações da Administração Pública, a CGU está atuando como indutora da melhoria da gestão pública, de forma a aumentar a economia de recursos, tornar mais eficientes os processos de trabalho, ampliar os resultados da ação governamental e oferecer serviços públicos de maior qualidade à sociedade brasileira.

APÊNDICE

A – Metodologia de Coleta e Análise de Dados

1. Procedimentos de coleta de dados

A extração dos dados foi realizada na base do DW SIASG, disponível em um ambiente tecnológico interno da CGU. Conforme o Decreto nº 1.094/94, o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) tem a missão de auxiliar o Sistema de Serviços Gerais (Sisg) na sua informatização e operacionalização. O objetivo é integrar e fornecer aos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional uma ferramenta de modernização em todos os níveis.

Este grande sistema inclui órgãos e entidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional. Excetuam-se os Ministérios Militares e o Estado-Maior das Forças Armadas, que podem aplicar, quando pertinente, as normas do SISG. No entanto, outros poderes e esferas de governo podem aderir ao SIASG por meio de um formulário preenchido pela unidade requisitante, vinculando-se assim a todas as ferramentas do Compras.gov e realizando suas aquisições pelo sistema.

Nesse contexto, foi considerado para aplicação do modelo econométrico as compras realizadas entre 2020 e 2023 pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em âmbito federal, estadual e municipal, que aderiram ao SIASG e que tiveram: i) valores homologados; ii) itens de compra ativos; iii) valores de compra maiores que zero; e iv) aquisições realizadas na modalidade Pregão.

É importante destacar que a inclusão do período da pandemia não prejudicou os resultados da análise, pois a comparação foi feita a partir do modo de disputa ou orçamento sigiloso, aplicado a contratações realizadas no mesmo período, garantindo assim que as análises considerassem condições econômicas e contextos semelhantes. Técnicas robustas, como a regressão linear múltipla, foram aplicadas para assegurar que as conclusões fossem válidas e representativas de uma ampla gama de condições econômicas.

Adicionalmente, foram excluídas situações de compras anuladas, revogadas, suspensas ou pendentes, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 3 – Situações de Compra Excluídas do Escopo da Auditoria

ID_CMPR_SIT_ATUAL_COMPRA	DS_CMPR_SIT_ATUAL_COMPRA
37	Evento de Anulação a Divulgar
38	Evento de Anulação a Publicar
39	Evento de Anulação Devolvido pela Imprensa
40	Evento de Anulação Divulgado
41	Evento de Anulação Pendente
42	Evento de Anulação Pendente de Processamento
43	Evento de Anulação Publicado

ID_CMPR_SIT_ATUAL_COMPRA	DS_CMPR_SIT_ATUAL_COMPRA
44	Evento de Anulação Transferido para Imprensa
85	Evento de Revogação a Divulgar
86	Evento de Revogação a Publicar
87	Evento de Revogação Devolvido pela Imprensa
88	Evento de Revogação Divulgado
89	Evento de Revogação Pendente
90	Evento de Revogação Pendente de Processamento
91	Evento de Revogação Publicado
92	Evento de Revogação Transferido para Imprensa
93	Evento de Suspensão a Divulgar
94	Evento de Suspensão a Publicar
95	Evento de Suspensão Devolvido pela Imprensa
96	Evento de Suspensão Divulgado
97	Evento de Suspensão Pendente
98	Evento de Suspensão Pendente de Processamento
99	Evento de Suspensão Publicado
100	Evento de Suspensão Transferido para Imprensa
105	Cancelado
111	Anulação
118	Revogação
119	Suspensão
8	Evento de Adiamento Divulgado
11	Evento de Adiamento Publicado
33	Evento de Alteração de Resultado de Julgamento Pendente
70	Evento de Resultado de Julgamento a Publicar
73	Evento de Resultado de Julgamento Pendente
74	Evento de Resultado de Julgamento Pendente de Processamento
77	Evento de Retificação a Divulgar

Fonte: elaboração própria com base nos dados do DW SIASG

Além desses ajustes, foram excluídos do escopo da auditoria os códigos de itens genéricos do Catálogo de Materiais (CATMAT) com codificação abaixo de 200.000, por possuírem descrições genéricas que permitem inserção livre.

Para robustecer a amostra e garantir comparabilidade, foram considerados apenas os itens que, no período avaliado, tiveram pelo menos 5% de compras realizadas com adoção do orçamento sigiloso ou não sigiloso, e 5% com utilização do modo de disputa aberto ou combinado (aberto e fechado).

Como resultado, foram obtidas as seguintes informações:

Tabela 2 – Cenário Geral das Compras nos Anos de 2020 a 2023.

Tipo de Objeto	Modalidade Licitatória	Total Valor Homologado
Material	Tomada de Preços	R\$ 4.636.268,97
	Concorrência Internacional	R\$ 2.164.821,00
	Pregão	R\$ 177.636.271.882,32
	Concorrência	R\$ 427.865.339,49
	Inexigibilidade de Licitação	R\$ 33.263.174.142,78
	Convite	R\$ 73.752,40
	Dispensa de Licitação	R\$ 37.038.505.168,05
Serviço	Dispensa de Licitação	R\$ 43.016.714.780,07
	Convite	R\$ 20.375.849,33
	Inexigibilidade de Licitação	R\$ 42.363.492.374,49
	Concorrência Internacional	R\$ 19.478.324,79
	Tomada de Preços	R\$ 1.239.178.028,31
	Concurso	R\$ 3.252.361,45
	Concorrência	R\$ 26.809.200.757,30
	Pregão	R\$ 155.865.255.311,92
Total		R\$ 517.709.639.162,67

Fonte: base de dados do DW SIASG

Nessa direção, foram analisadas as compras de materiais realizadas na modalidade pregão, licitadas pelo critério de julgamento de menor preço ou maior desconto, totalizando R\$ 177.636.271.882,32. Desse valor, foram selecionadas 13 classes de materiais por meio de amostragem não probabilística por julgamento (materialidade, relevância, risco e oportunidade²⁸), conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 3 – Valor Homologado das 13 Classes de Materiais

CLASSE DE MATERIAIS E SERVIÇOS	Valor Total Homologado
Drogas e Medicamentos	R\$ 30.416.653.472,42
Instrumentos Médicos e Cirúrgicos	R\$ 9.426.203.292,15
Carnes, Aves e Peixes	R\$ 5.276.517.570,43
Vestuário Hospitalar e Cirúrgico	R\$ 2.935.062.339,49
Ovos e Laticínios	R\$ 2.131.102.299,75
Substância para Diagnósticos	R\$ 2.029.512.515,28
Produtos de Panificação e Cereais	R\$ 1.916.634.855,32
Frutas, Verduras e Legumes	R\$ 1.774.305.774,18
Materiais Cirúrgicos para Curativos	R\$ 1.641.157.379,49
Material de Origem Mineral	R\$ 1.498.382.491,11
Mobiliário para Escritório	R\$ 924.470.076,73
Equipamento de Ar-Condicionado	R\$ 816.288.548,81
Equipamentos de Laboratório	R\$ 749.945.404,12
Total	R\$ 61.536.236.019,26

²⁸ Os critérios de risco e oportunidade levaram em conta a consistência dos registros na base de dados. O detalhamento desta avaliação encontra-se no item “3. Limitações” do Apêndice – A deste relatório.

Fonte: base de dados do DW SIASG

Portanto, o valor total homologado das 13 classes corresponde a aproximadamente 35% dos pregões eletrônicos homologados no período de 2020 a 2023 para a aquisição de bens.

1.1. Tratamento dos Outliers

O tratamento dos outliers foi realizado utilizando o método IQR (Interquartile Range), ou Intervalo Interquartil. Este método é comum para identificar e tratar outliers em conjuntos de dados, baseando-se na distribuição dos dados em quartis e utilizando a diferença entre o terceiro quartil (Q3) e o primeiro quartil (Q1) para determinar a presença de valores atípicos.

O método do IQR é particularmente útil quando os dados não seguem uma distribuição normal ou quando há presença de valores extremos que distorcem a média e o desvio padrão. Ele fornece uma medida robusta de dispersão que é menos sensível a outliers do que o desvio-padrão.

Adicionalmente, foram excluídas as compras realizadas por lote/grupo de itens, considerando-se apenas as compras que adotaram o critério de julgamento por item. Por fim, foram considerados somente os itens de compra que tiveram ocorrências iguais ou superiores a 30 registros na base de dados.

Após a remoção dos outliers e ajustes adicionais, os valores homologados referentes às 13 classes de materiais que compõem a amostra foram os seguintes:

Tabela 4 – Amostra demonstrada em quantidade de itens e valores homologados.

CLASSE DE MATERIAIS E SERVIÇOS	QTDE ITENS	VALOR TOTAL HOMOLOGADO
Drogas e Medicamentos	251663	R\$ 24.552.297.515,05
Carnes, Aves e Peixes	47452	R\$ 5.477.171.484,92
Instrumentos Médicos e Cirúrgicos	133945	R\$ 3.550.657.121,47
Vestuário Hospitalar e Cirúrgico	29715	R\$ 2.713.772.974,55
Ovos e Laticínios	29576	R\$ 2.308.713.170,40
Frutas, Verduras e Legumes	95899	R\$ 1.818.894.921,97
Produtos de Panificação e Cereais	70912	R\$ 1.730.581.690,31
Material de Origem Mineral	9836	R\$ 1.379.629.074,34
Substância para Diagnósticos	38231	R\$ 1.120.765.624,70
Materiais Cirúrgicos para Curativos	17415	R\$ 911.072.518,02
Equipamento de Ar-Condicionado	5676	R\$ 573.949.153,65
Mobiliário para Escritório	8030	R\$ 360.322.794,04
Equipamentos de Laboratório	42688	R\$ 208.305.083,56
Total	781.038	R\$ 46.706.133.127,00

Fonte: base de dados do DW SIASG

2. Procedimentos de análise de dados

Os procedimentos de análise de dados foram estruturados e implementados de acordo com as seguintes etapas:

2.1. Clusterização das Variáveis de Texto

A análise do impacto do orçamento sigiloso e dos modos de disputa nos valores unitários homologados foi realizada para cada combinação de descrição do item e unidade de fornecimento. Esses dados foram organizados por meio de um processo de clusterização. A quantidade de clusters foi determinada utilizando o método da inércia, que ajuda a identificar o número ideal de agrupamentos ao minimizar a variação dentro dos clusters.

A clusterização é uma técnica de agrupamento que permite organizar dados em grupos semelhantes, facilitando a análise de padrões e tendências. Utilizando matrizes de distâncias, foram identificados os melhores números de clusters para agrupar as descrições dos itens e as unidades de fornecimento. Se o número ideal de clusters era maior que um, os dados foram agrupados, e novas colunas indicando os clusters foram adicionadas ao conjunto de dados.

As matrizes de distância foram calculadas para avaliar a similaridade entre as descrições dos itens de compra e as unidades de fornecimento. Matrizes de distâncias são ferramentas que medem a similaridade entre diferentes conjuntos de dados. Foi utilizada a distância cosseno, que mede o ângulo entre dois vetores, e a distância Jaro-Winkler, que avalia a proximidade de strings de caracteres.

Dessa forma, foi aplicado o modelo econométrico para analisar itens e unidades de fornecimentos similares. Por exemplo: Dipirona Sódica com a concentração de 500 MG (Descrição do Item) e a forma de fornecimento Comprimido (Unidade de Fornecimento). Essa análise permitiu identificar variações nos preços unitários homologados, dependendo da forma de fornecimento.

Finalmente, as descrições dos itens e unidades de fornecimento foram consolidadas em Padrões Descritivos de Materiais e, posteriormente, categorizadas em Classes de Materiais. Essas classes foram analisadas detalhadamente neste relatório.

2.2. Padronização de Variáveis Numéricas

Os valores das variáveis numéricas foram padronizados para permitir comparações justas entre os diferentes modelos. A padronização é essencial para assegurar que todas as variáveis contribuam igualmente para a análise, eliminando discrepâncias causadas por diferentes escalas de medição.

Além disso, os preços unitários homologados dos itens de compra foram ajustados para valores presentes (dezembro de 2023, a última data para a qual os dados estavam

disponíveis) para considerar a incidência de inflação durante o período sob análise. Esse ajuste é fundamental para que os preços reflitam o poder de compra atual, permitindo uma avaliação precisa dos custos.

2.3. Variáveis do Modelo de Regressão Múltipla Consideradas neste Relatório

Para cada código de material, foi executado um modelo de regressão linear múltipla, tendo o preço unitário como variável dependente.

As variáveis independentes do modelo incluíram:

1. **Orçamento Sigiloso:** Indica se o orçamento da licitação foi ou não divulgado.
2. **Modos de Disputa:** Inclui aberto e aberto e fechado.
3. **Número de Licitantes:** Quantidade de participantes em cada licitação.

2.4. Análise Estatística

As análises foram realizadas utilizando modelos econométricos. A econometria é uma subdisciplina da economia que utiliza métodos estatísticos para testar hipóteses e estimar relações econômicas.

Um dos modelos econométricos mais comuns é a regressão linear múltipla, que estima a relação linear entre as variáveis, possibilitando captar em que medida uma variável de interesse, chamada de “dependente” (y) é influenciada por uma ou mais variáveis independentes (x) ²⁹.

No planejamento das compras públicas, a econometria pode ser aplicada para avaliar a relação entre o preço e possíveis fatores de influência. Para a nossa análise, o preço unitário homologado representou a variável dependente (y) e o orçamento sigiloso, modos de disputa, número de licitantes e prazo de apresentação de propostas representaram as variáveis independentes (x).

O modelo de regressão linear múltipla foi ajustado utilizando a transformação logarítmica da variável dependente valor unitário homologado (VL_HOMOLOG_UNIT_VP) para estabilizar a variância e melhorar a normalidade dos resíduos. O modelo incluiu todas as variáveis independentes, assim como as variáveis de cluster, permitindo capturar a heterogeneidade nos dados.

Para cada modelo, os resultados foram registrados em uma tabela consolidada, incluindo coeficientes, intervalos de confiança, R^2 e R^2 ajustado.

Para avaliar o impacto das variáveis independentes sobre os valores unitários homologados em diferentes classes de materiais, foi utilizada a **meta-análise**. Esta metodologia combina resultados de múltiplos estudos sobre a mesma questão,

²⁹ Wooldridge, J. M. (2013). *Introductory econometrics: A modern approach* (5th ed.). South-Western Pub.

aumentando a precisão das estimativas e revelando tendências que não são perceptíveis em análises individuais.

Isso permite uma avaliação rigorosa da consistência e variabilidade dos resultados. No presente trabalho, cada estudo utilizado na meta-análise foi derivado dos modelos de regressão previamente aplicados a cada item do catálogo de materiais (CATMAT).

3. Limitações

Inicialmente, para o estudo do orçamento sigiloso e dos modos de disputa, foram selecionadas 21 classes de materiais, cujo valor total homologado representava aproximadamente R\$ 103,5 bilhões.

Entretanto, durante os testes, observou-se que os valores dos itens que faziam parte de lotes/grupos de itens tinham comportamentos diferentes daqueles adquiridos individualmente. Isso porque os preços desses itens eram influenciados pela composição do lote ao qual pertenciam, bem como pelas regras específicas estabelecidas no edital para o lote.

Essas regras não estão previstas na base de dados, mas apenas no edital, o que inviabiliza a consideração desse tipo de aquisição em comparação com aquelas não previstas em lotes/grupos de itens. Além disso, observou-se que contratações de itens para manutenções e/ou prestações de serviços (que não faz parte do escopo) também estavam configuradas como aquisições em lotes.

Nesse sentido, para evitar a comparação de preços de itens em condições diferentes, cujo efeito do preço observado não estava associado às variáveis estudadas, a amostra foi ajustada para considerar apenas itens não pertencentes a lotes/grupos de itens.

Durante o processo de auditoria, algumas inconsistências foram identificadas na base de dados. Isso demandou um estudo mais aprofundado, utilizando o Studio R, dados do SQL Server e informações dos editais disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal. Um total de 63 editais foi examinado, focando especificamente nas especificações e nas características do item estudado.

3.1. Inconsistências Identificadas

(i) Incompatibilidade na Unidade de Fornecimento:

Em alguns casos, a unidade de fornecimento cadastrada na base de dados do Compras não correspondia à unidade prevista nos editais. Por exemplo, itens registrados como unidade em gramas, no edital tratava-se de latas de 400 gramas; ou registrados como quilograma, mas a unidade no edital era frasco de 3 quilos; ou, ainda, registrados como miligrama, mas no edital tratava-se de kits com unidades de 250g ou 100g.

(ii) Uso de Código Único para Diversos Produtos:

Foi observado o uso de um único código de produto para a contratação de diversos itens com especificações e preços de referência distintos. Isso ocorreu mesmo em casos em que as variações nas especificações e nos preços eram significativas. Este evento foi recorrente em alguns itens da classe "Alimentos Especiais Dietéticos e Preparados Alimentícios", como os itens 1000464185, 1000403932 e 1000403932.

(iii) Diversidade nas Especificações Técnicas:

Para itens como computadores e equipamentos de rede, as especificações técnicas variavam amplamente dentro do mesmo código de produto. Isso impactava significativamente nos preços, dificultando a análise estatística e a comparação de dados, uma vez que o efeito da variação de preços estava mais associado às diferenças nas especificações dos equipamentos.

(iv) Mistura de Itens e Serviços:

Em alguns registros, itens utilizados tanto para a aquisição de produtos quanto para a contratação de serviços estavam misturados. Por exemplo, o mesmo código de produto era usado para peças de manutenção e para a aquisição do item completo, ou ainda para a contratação de serviços que utilizavam o item como material. Na classe "Veículos sobre rodas", observou-se que o item "viatura blindada" era utilizado tanto para a aquisição de peças de manutenção de viaturas blindadas quanto para a aquisição do próprio veículo.

3.2. Medidas Adotadas para Saneamento das Inconsistências

Para assegurar a integridade dos resultados da auditoria, foram adotadas as seguintes medidas de saneamento:

a) Ajuste dos Dados:

Redução da quantidade de classes da amostra para 13, utilizando amostragem não probabilística por julgamento (materialidade, relevância, risco e oportunidade). Foram removidas as seguintes classes que apresentavam inconsistência nos dados: a) Alimentos Especiais Dietéticos; b) Computadores; c) Equipamentos de Rede de TIC; d) Equipamentos para Movimentação e Escavação de Terra; e) Peças e Acessórios para Computadores; f) Veículos sobre Rodas; g) Óleos Combustíveis; h) Produtos Químicos.

Dessa forma, os resultados dos testes estatísticos se aplicam somente às 13 classes avaliadas, não podendo ser generalizados para o conjunto de classes presentes na base de dados.

3.3. Conclusão

Para o nosso trabalho, a utilização de 13 classes de materiais foi suficiente para garantir a consistência e validade dos resultados.

3.4. Relação dos Editais Avaliados

Quadro 4 – Editais Avaliados

Nº	Edital	Nº	Edital	Nº	Edital
1	EDITAL_07001005000532020000.zip	2	EDITAL_09001905000302020001.zip	3	EDITAL_15328205000042020000.zip
4	EDITAL_15501505000072020000.zip	5	EDITAL_15501705000072023000.zip	6	EDITAL_155017050000672021000.zip
7	EDITAL_15501705000872023000.zip	8	EDITAL_15501705000902020000.zip	9	EDITAL_155019050000132021001.zip
10	EDITAL_15501905000372020000.zip	11	EDITAL_15502005000452020000.zip	12	EDITAL_155903050000052021002.zip
13	EDITAL_15591405000062023000.zip	14	EDITAL_15591405000332020001.zip	15	EDITAL_155914050000642021000.zip
16	EDITAL_16017205000052022000.zip	17	EDITAL_16017205000122020000.zip	18	EDITAL_160176050000122022001.zip
19	EDITAL_16025005000012022001.zip	20	EDITAL_16033205000082020000.zip	21	EDITAL_160445050000062023000.zip
22	EDITAL_16044505000112022002.zip	23	EDITAL_25005705000292023000.zip	24	EDITAL_254445050002542022001.zip
25	EDITAL_25444505003572023000.zip	26	EDITAL_25444505003982022000.zip	27	EDITAL_254463050000202020000.zip
28	EDITAL_25446305000372021000.zip	29	EDITAL_25446305000802022000.zip	30	EDITAL_323031050000372022000.zip
31	EDITAL_39900305000552020000.zip	32	EDITAL_45052205000202022000.zip	33	EDITAL_782801050000142023000.zip
34	EDITAL_92500305003922022000.zip	35	EDITAL_92500305005582022000.zip	36	EDITAL_925068050000312022000.zip
37	EDITAL_92510205002062023000.zip	38	EDITAL_92516305000022021000.zip	39	EDITAL_925450050000782020000.zip
40	EDITAL_92546605000132021001.zip	41	EDITAL_92550905000132021001.zip	42	EDITAL_925532050000032021002.zip
43	EDITAL_92643105000512020001.zip	44	EDITAL_92665805000752021000.zip	45	EDITAL_926703050001112020000.zip
46	EDITAL_92670305001332023000.zip	47	EDITAL_92699505000522022000.zip	48	EDITAL_980403050000362022000.zip
49	EDITAL_98059505001132021000.zip	50	EDITAL_98270705402022021000.zip	51	EDITAL_984403050000102022000.zip
52	EDITAL_98552905000242022000.zip	53	EDITAL_98749305002152023000.zip	54	EDITAL_987667050001482021000.zip
55	EDITAL_98846105000872021001.zip	56	EDITAL_98846105001032021001.zip	57	EDITAL_988461050001392022000.zip
58	EDITAL_98856105000122021000.zip	59	EDITAL_98856105000202021000.zip	60	EDITAL_988561050000682021000.zip
61	EDITAL_98856105002982021001.zip	62	EDITAL_98859905002542021000.zip	63	EDITAL_989981050000252021001.zip

Fonte: Elaboração Própria

B – Modos de Disputa

1. Cálculo do efeito do modo de disputa aberto e fechado

Os cálculos por classe de materiais foram realizados utilizando a seguinte fórmula:

Tabela 5 – Economia por Classe – Modos de Disputa

Classes de Produtos	Valor homologado - Modo Aberto	Perc. %	Resultado	Tipo
Produtos de Panificação e Cereais	894.681.997,35	1,98%	R\$ 17.714.703,55	Economia
Materiais de Origem Mineral	897.482.237,38	1,00%	R\$ 8.974.822,37	Economia
Ovos e Laticínios	689.247.129,79	-44,77%	-R\$ 308.575.940,01	Custo Adicional
Equipamentos de Laboratório	113.771.075,57	8,61%	R\$ 9.795.689,61	Economia
Materiais Cirúrgicos Curativos	403.932.150,06	3,92%	R\$ 15.834.140,28	Economia
Drogas e Medicamentos	7.903.896.080,88	1,98%	R\$ 156.497.142,40	Economia
Instrumentos Médicos e Cirúrgicos	1.365.534.871,10	19,75%	R\$ 269.693.137,04	Economia
Vestuário Hospitalar e Cirúrgico	1.062.817.580,52	3,92%	R\$ 41.662.449,16	Economia
Substância para Diagnósticos	390.631.776,51	45,12%	R\$ 176.253.057,56	Economia
Mobiliário para Escritório	253.206.141,54	1,00%	R\$ 2.532.061,42	Economia
Carnes, Aves e Peixes	2.298.528.726,75	1,00%	R\$ 22.985.287,27	Economia
Frutas, Verduras e Legumes	875.863.794,46	4,88%	R\$ 42.742.153,17	Economia
Equipamentos de Ar-Condicionado	310.503.015,47	1,00%	R\$ 3.105.030,15	Economia
Total	R\$ 17.460.096.577,38	2,63%	R\$ 459.213.733,97	Economia

Fonte: Siasg – 2020 a 2023

A economia total foi calculada somando todas as economias (positivas e negativas) das classes de materiais e serviços: Economia Total = \sum Economias Individuais

A economia total calculada corresponde a **R\$ 459.213.733,97**, representando o percentual de **2,63%**.

C – Orçamento Sigiloso

1) Cálculo do efeito do uso do orçamento sigiloso

Os cálculos por classe de materiais foram realizados utilizando a seguinte fórmula:

Tabela 6: Economia da Divulgação do Orçamento Estimado

Classes de Produtos	Valor homologado - Orçamento Sigiloso	Perc. %	Resultado	Tipo
Produtos de Panificação e Cereais	R\$ 208.179.458,19	1,01%	R\$ 2.102.612,53	Custo Adicional
Materiais de Origem Mineral	R\$ 141.703.745,11	-1,00%	-R\$ 1.417.037,45	Economia
Ovos e Laticínios	R\$ 774.860.682,77	1,01%	R\$ 7.826.092,90	Custo Adicional
Equipamentos de Laboratório	R\$ 317.047.486,86	5,13%	R\$ 16.264.536,08	Custo Adicional
Materiais Cirúrgicos Curativos	R\$ 955.049.263,56	1,01%	R\$ 9.645.997,56	Custo Adicional
Drogas e Medicamentos	R\$ 21.702.235.518,09	2,02%	R\$ 438.385.157,47	Custo Adicional
Instrumentos Médicos e Cirúrgicos	R\$ 5.781.440.868,87	19,72%	R\$ 1.140.100.139,34	Custo Adicional
Vestuário Hospitalar e Cirúrgico	R\$ 1.640.289.867,04	8,33%	R\$ 136.636.145,92	Custo Adicional
Substância para Diagnósticos	R\$ 1.127.239.815,53	4,08%	R\$ 45.991.384,47	Custo Adicional
Mobiliário para Escritório	R\$ 127.323.110,53	-1,98%	-R\$ 2.520.997,59	Economia
Carnes, Aves e Peixes	R\$ 433.339.741,97	1,01%	R\$ 4.376.731,39	Custo Adicional
Frutas, Verduras e Legumes	R\$ 150.423.240,64	2,02%	R\$ 3.038.549,46	Custo Adicional
Equipamentos de Ar-Condicionado	R\$ 134.075.883,66	1,01%	R\$ 1.354.166,42	Custo Adicional
Total	R\$ 33.493.208.682,82	5,38%	R\$ 1.801.783.478,51	Custo Adicional

Fonte: elaboração própria

A economia total foi calculada somando todas as economias (positivas e negativas) das classes de materiais e serviços: Economia Total = \sum Economias Individuais

A economia total calculada corresponde a **R\$ 1.801.783.478,51** representando o percentual de **5,38%**.

ANEXO

I – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria

Por meio do Sistema e-Aud, datado de 22/08/2024, foi encaminhado o Relatório Preliminar de Avaliação nº 1354517. Em resposta, conforme Nota Informativa SEI nº 35112/2024/MGI, de 04/10/2024, a Seges apresentou as seguintes informações sobre as recomendações de auditoria:

- i. **Recomendação 01:** expedir orientações aos órgãos e entidades do SISG para que utilizem os resultados desta auditoria na definição da melhor modelagem de contratação de bens relacionados às 13 classes de materiais avaliadas, especialmente no que diz respeito ao uso dos modos de disputa aberto e fechado e à divulgação do orçamento estimado, justificando no processo a opção pelo orçamento sigiloso, quando aplicável, garantindo que as decisões sejam baseadas em evidências e promovam maior eficiência nas contratações.

Manifestação da unidade auditada

Sugere-se a supressão da presente recomendação, tendo em vista que já é claro na Lei nº 14.133, de 2021, que a utilização de orçamento sigiloso deve ser precedida de justificativa, conforme previsto no art. 24.

Nesse sentido, entende-se que seria redundante a expedição de orientação por esta Secretaria, na qualidade de órgão central do Sisg. Cumpre salientar que o entendimento do TCU sobre o orçamento sigiloso conforme a Lei 14.133, de 2021, é de que ele pode ser uma ferramenta válida, mas apenas quando seu uso for realmente necessário para garantir a competitividade do certame.

O Tribunal enfatiza a excepcionalidade da medida e exige uma fundamentação técnica sólida para sua aplicação. Além disso, destaca que a transparência deve ser restaurada assim que possível, com a divulgação posterior dos valores estimados, permitindo o controle efetivo órgãos competentes e pela sociedade.

O equilíbrio entre sigilo e transparência é fundamental para assegurar que o orçamento sigiloso seja usado de maneira adequada, sem comprometer os princípios que regem a administração pública.

Análise da Equipe de Auditoria

Considerando que a Lei nº 14.133/2021 já estabelece a obrigatoriedade de justificativas em casos de opção pelo orçamento sigiloso, e que a divulgação deste relatório proporcionará aos gestores públicos acesso aos resultados da avaliação do uso do orçamento sigiloso nas 13 classes, subsidiando a Administração Pública de evidências econométricas robustas para a escolha da modelagem de contratação mais eficiente, concordamos com a manifestação do gestor e decidimos excluir a recomendação inicialmente proposta.

- ii. **Recomendação 02:** implementar a automação dos processos apresentados nos Achados 1 e 2, garantindo a repetição sistemática das atividades e a atualização contínua dos dados utilizados nas análises, com vistas a apoiar a decisão dos gestores quanto às alternativas mais vantajosas quanto ao modo de disputa e à publicidade ou não do orçamento estimado.

Manifestação da unidade auditada

Em relação à automação destes processos, faz-se necessário estudos dos processos envolvidos, dados utilizados, formas e etapas de integração, bem como avaliação da disponibilidade orçamentária e de capacidade de equipe técnica para análise de viabilidade e alocação do projeto entre as entregas previstas em Roadmap futuro.

Análise da Equipe de Auditoria

O gestor reconhece a relevância da recomendação e ressalta a necessidade de conduzir estudos e análises técnicas para viabilizar sua implementação. Dessa forma, a equipe de auditoria realizará o monitoramento das ações adotadas, com vista a assegurar que a automação dos processos objeto da recomendação seja de fato concretizada.

- iii. **Recomendação 03:** aprimorar as ferramentas de pesquisa de dados de contratações públicas, como o Painel de Compras e o Portal Nacional de Contratações Públicas, de forma a incluir parâmetros de busca e exibição de resultados contendo o modo de disputa e a opção pelo sigilo ou não do orçamento estimado.

Manifestação da unidade auditada

Informa-se que a disponibilização dos filtros abaixo relacionados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) será incluída no planejamento de entregas a serem realizadas no ano de 2025: - modo de disputa e – orçamento sigiloso.

Análise da Equipe de Auditoria

A Seges/MGI manifestou concordância com a recomendação, informando que a inclusão dos filtros de “modo de disputa” e “orçamento sigiloso” no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) será contemplada no planejamento de entregas para o ano de 2025.

Em face do exposto, a equipe de auditoria realizará o monitoramento dessas ações, com objetivo de garantir efetividade das medidas adotadas e promover a transparência das informações no PNCP.

- iv. **Recomendação 04:** expedir orientações aos órgãos e entidades do SISG para que implementem estratégias para aumentar o número de licitantes, a exemplo da utilização de modos de disputa adequados à natureza do objeto e a ampliação do prazo entre a publicação do edital e o julgamento das propostas, promovendo uma concorrência mais intensa e preços mais competitivos, justificando no processo sempre que a Administração optar por estratégias diferentes.

Manifestação da unidade auditada

Tal recomendação necessita de estudos por esta Diretoria, podendo ser futuramente atendida caso entenda-se necessário.

Análise da Equipe de Auditoria

Considerando que o artigo 11, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 visa garantir o tratamento isonômico entre os licitantes e garantir uma justa competição, proibindo a prática de atos que comprometam o caráter competitivo do processo licitatório, a equipe de auditoria decidiu suprimir a recomendação.

Tal decisão se baseia no entendimento de que o acesso dos gestores públicos ao conteúdo deste relatório fornecerá fundamentos suficientes, apresentando evidências econométricas robustas sobre o impacto da competitividade no valor unitário homologado dos itens. Esse conhecimento permitirá à Administração Pública estruturar contratações mais eficientes, promovendo maior competitividade e cumprindo os objetivos legais de isonomia e justa competição.

- v. **Recomendação 05:** expedir orientações aos órgãos e entidades do SISG para que adotem políticas e estratégias específicas na aquisição de bens das Classes Drogas e Medicamentos e Carnes, Aves e Peixes, incluindo a utilização do modo de disputa aberto e fechado, a divulgação do orçamento estimado e o estabelecimento de prazo de proposta superior a 8 dias, considerando que essas ações têm se mostrado mais eficientes, justificando no processo sempre que a Administração optar por estratégias diferentes.

Manifestação da unidade auditada

Tal recomendação necessita de estudos por esta Diretoria, podendo ser futuramente atendida caso entenda-se necessário.

Análise da Equipe de Auditoria

Considerando a manifestação do gestor, a equipe de auditoria reavaliou seu posicionamento e optou pela supressão da recomendação. Essa decisão fundamenta-se no entendimento de que o acesso dos gestores públicos ao conteúdo deste relatório fornecerá subsídios adequados, com evidências econométricas robustas sobre estratégias de compras mais eficientes para as classes drogas e medicamentos, além de carnes, aves e peixes.

Esse conhecimento permitirá a Administração Pública estruturar contratações mais eficientes, promovendo a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a administração pública.