

COMPRAS EMERGENCIAIS DO GOVERNO FEDERAL

Janeiro/2023

Dados do Tá de Pé - Compras Emergenciais indicam riscos em contratações de bens e serviços para combate à pandemia



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

FICHA TÉCNICA

Janeiro/2023

DIREÇÃO EXECUTIVA

Juliana Sakai

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Marina Iemini Atoji

REVISÃO

Talita Lôbo

PESQUISA E REDAÇÃO

Jonas Coelho, Nathália Mendes

1. Introdução

Em fevereiro de 2020, o governo federal flexibilizou¹ a legislação de contratações públicas, com o intuito de agilizar aquisições emergenciais para o combate da pandemia de COVID-19. A medida, ainda que necessária para o enfrentamento necessário à emergência global, [criou brechas para malversamento do dinheiro público](#).

Com o intuito de fortalecer a governança de contratações emergenciais, a Transparência Brasil criou a plataforma [Tá de Pé - Compras Emergenciais](#) com quatro tipos de alertas que identificam riscos nas contratações por meio de algoritmos.

A TB desenvolveu quatro tipos de alertas: I) produtos ou serviços incomuns para a atividade econômica que o fornecedor cadastrou junto à Receita Federal; II) contratos assinados menos de 30 dias depois da abertura da Pessoa Jurídica do fornecedor; III) fornecedores sancionados ou condenados; e IV) contratos acima do limite legal permitido ao porte do fornecedor.

Por meio da plataforma Tá de Pé foram identificados mais de 283 mil contratos do Governo Federal para combate à pandemia. Desses, é possível constatar que **5% (aproximadamente 15 mil) apresentam algum tipo de alerta para potencial irregularidade**². No total, esses contratos com alertas somam valores de quase **R\$ 2 bilhões**.

A existência de alerta para uma dada compra não significa, necessariamente, que haja irregularidades. Trata-se de uma indicação de que a contratação merece uma avaliação mais detalhada, por apresentar uma ou mais características que elevam seu risco.

¹ Lei n. 13.979/2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em 19.jan.2023.

² A versão anterior deste relatório apresentava taxa de 8%. O valor foi atualizado em 23/02/2023

2. Metodologia

O Tá de Pé - Compras Emergenciais obtém os dados de todos os contratos, empenhos e licitações do governo federal [disponíveis no Portal da Transparência](#). Após uma análise, são filtradas apenas as compras destinadas ao combate da pandemia. O universo com que a plataforma trabalha, portanto, são contratações:

- 1) Feitas por órgãos e autarquias do Executivo federal³;
- 2) Destinadas ao combate à pandemia de COVID-2019;
- 3) Realizadas entre fevereiro de 2020 e outubro de 2022.

Não foram incluídos contratos da Secretaria Executiva para a Caixa Econômica Federal. Por ser responsável pelo pagamento de auxílios, os valores referentes a esses empenhos eram destoantes dos demais, o que deturparia as análises. Além disso, não caracterizam efetivamente uma contratação de produto ou serviço.

Após a filtragem dos dados, são realizadas cinco análises automatizadas. A primeira consiste no cálculo dos valores medianos de cada produto, com base em palavras-chaves nas descrições das compras. Por exemplo, [a compra](#) do item “MÁSCARA DELTA PLUS 000313379” é comparada com [outros itens](#) de núcleo similar (no caso “Máscara delta plus”) para que se obtenha o valor mediano desse conjunto.

Como não existe padrão na descrição de itens comprados pelo governo federal, a Transparência Brasil usou **técnicas de linguagem de processamento de texto para identificar itens semelhantes**.

No exemplo da máscara delta plus, o valor mediano da unidade do produto em outubro de 2022 é de R\$ 7,90. Ao fornecer essa informação, o Tá de Pé possibilita ao usuário fazer comparações e identificar compras muito acima do valor esperado para determinado produto em um período específico,

³ A plataforma dispõe também de dados dos estados de Pernambuco e Rio Grande do Sul e seus respectivos municípios, que não fazem parte do escopo da presente análise.

considerando as altas variações de demanda e preços de determinados produtos durante a pandemia.

As quatro análises restantes geram os alertas citados na introdução deste relatório. O primeiro deles destaca compras atípicas, cujo algoritmo identifica contratações realizadas junto a empresas que têm atividades econômicas incomuns para o produto adquirido ou o serviço prestado.

Para definir se a compra é atípica, o algoritmo compara os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) declarados à Receita Federal pelo fornecedor contratado com CNAEs de empresas que forneceram o mesmo produto em outras compras públicas. **Se o código CNAE do fornecedor for pouco comum entre os que fornecem tal produto ao governo federal, a contratação é incluída nos alertas de produtos atípicos.** Por último, é realizada uma revisão manual dos alertas para identificar CNAEs que tenham sido mal classificados pelo algoritmo.

O segundo alerta é indicativo de **compras feitas de empresas abertas há menos de um mês da assinatura do contrato com o governo.** Quando o intervalo entre a data de assinatura do contrato e a data de abertura do CNPJ do fornecedor é menor que 30 dias, um alerta de “contratado logo após a abertura” é gerado.

A terceira verificação para identificação de alertas é feita por meio do **cruzamento dos CNPJs dos fornecedores com o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS).** A base contém todas as empresas punidas judicial e administrativamente por alguma irregularidade. Essas sanções costumam incluir a limitação da participação dessas empresas em novos processos licitatórios. Caso o fornecedor esteja no CEIS, é gerado o alerta “contratado inidôneo”. Ainda que a legislação de contratações emergenciais permitisse legalmente que o governo contratasse empresas sancionadas, há naturalmente um risco maior neste tipo de contratação.

Por fim, **compara-se o valor do limite legal de faturamento do fornecedor com o valor do contrato assinado.** De acordo com a [Lei Complementar n.](#)

[123/2006](#), os limites de faturamento anual para empresas variam de acordo com o porte de cada uma:

- Microempreendedor Individual - até R\$ 81 mil;
- Microempresa - até R\$ 360 mil;
- Empresa de Pequeno Porte - entre R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões.

Embora seja permitido faturar acima dos valores estabelecidos, no ano fiscal seguinte é necessário que a empresa adeque seu porte junto à Receita Federal, já que diversas implicações são decorrentes dessa mudança. Ainda assim, há riscos de que uma compra muito acima do porte da empresa acabe não sendo entregue.

Nenhum dos alertas gerados indica, necessariamente, uma ilegalidade. Eles chamam a atenção para contratos com características que apresentam um risco concreto e por isso merecem maior escrutínio de fiscalização. Trata-se, assim, de uma ferramenta que direciona os esforços de controle e auditorias, dentro de uma imensa quantidade de contratos.

É importante atentar que por limitações sérias dos dados públicos, em alguns casos, os valores citados neste relatório consistem no valor registrado no contrato. A assinatura do contrato não necessariamente resultará no pagamento do valor total ao fornecedor, nem no pagamento de uma só vez. Em casos de compras realizadas via registro de preço, por exemplo, o valor do contrato é apenas um referencial que pode nunca ser cumprido na totalidade: a administração pública realiza a aquisição dos itens de forma distribuída ao longo do tempo e de acordo com sua necessidade. E, mesmo quando a compra é feita de uma vez, o processo de pagamento na administração pública é dividido em etapas que podem ser distribuídas ao longo de meses.

Apesar dessas limitações, os valores contratados representam uma boa estimativa dos gastos na administração pública, enquanto os alertas são poderosos indicadores da qualidade dos contratos assinados.

3. Produtos ou serviços atípicos

Durante o período analisado, foram identificados 248 contratos com itens atípicos, ou seja, não relacionados às atividades econômicas comuns para fornecedores desses itens, nas compras do governo federal para combate à COVID-19.

Pouco mais da metade (54%) desses contratos se concentra em órgãos subordinados ao Ministério da Defesa, totalizando 135. O volume, apesar de alto, acompanha a proporção de contratos deste ministério no universo de tudo que o governo federal contratou: só o Ministério da Defesa foi responsável por mais de 22 mil contratos (51%) de um total de 43 mil contratos emergenciais do governo federal com itens listados.

No total, foram identificados 337 itens atípicos. O número é maior que o de contratos porque algumas vezes uma mesma contratação envolvia mais de um item atípico. Um exemplo é o caso da [Compra nº 2021NE000213](#), em que **três produtos de limpeza (sabão em pó, barra e detergente) foram adquiridos de uma empresa cuja atividade econômica registrada na Receita Federal era “Serviços de engenharia”**.

Outro caso ilustrativo de compra marcada como “produto atípico” é o empenho nº [2020NE801198](#), emitido pelo Hospital Universitário de Brasília. O contrato de R\$ 406 mil destinou-se à **compra de 140 mil máscaras cirúrgicas descartáveis da empresa QMIDIA COMUNICACAO LTDA, cuja atividade econômica registrada é “Instalação de painéis publicitários”**. Além disso, cada unidade foi adquirida por R\$ 2,90, mais do que o dobro da mediana de R\$ 1,30 calculada pelo Tá de Pé.

Durante todo o período analisado, esse foi o único contrato da empresa para fornecimento de materiais no combate à COVID. Chama atenção, ainda, a capacidade da fornecedora em prover um produto totalmente não relacionado à sua atividade econômica em quantidades significativas, mesmo pouco mais de dois meses após o estabelecimento da Emergência em Saúde Pública de

Importância Nacional (ESPIN) em função da COVID-19. A compra foi feita no final de abril de 2020.

4. Contratados inidôneos

No período analisado, o governo federal assinou 2.912 contratos com 168 fornecedores inscritos no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). Ainda que a legislação de contratações emergenciais tenha permitido que o governo contratasse empresas sancionadas, há naturalmente um risco maior neste tipo de contratação.

Além disso, a lista não se limita a empresas punidas pelo Executivo federal, há também as que foram punidas por outros órgãos da administração pública, incluindo estaduais e municipais. Quando uma empresa é punida, a sanção aplica-se às respectivas esferas do órgão sancionador.

Por exemplo, a fornecedora MEDEFE PRODUTOS MEDICO-HOSPITALARES LTDA está no CEIS por ter sido punida pela Prefeitura de Ourinhos (SP) em setembro de 2021. Ainda assim, ela obteve 215 contratos com o governo federal para combate à COVID. Ainda que a legislação permita, a presença do fornecedor no CEIS consiste num bom critério para identificar riscos de irregularidades, pois mostra antecedentes de que a empresa praticou alguma violação contratual ou legal em outra prestação de serviço para a administração pública.

Em números absolutos, o órgão com maior número de contratos fechados com empresas sancionadas foi o Hospital de Clínicas de Porto Alegre, com 268 contratos do tipo, com 19 empresas sancionadas diferentes. Entretanto, isso representa apenas 0,5% dos 52.447 contratos assinados pelo órgão no período. Chama atenção, também, o Hospital Universitário da UFRJ, que fechou 78 contratos (1,4% do total) com 26 empresas sancionadas diferentes.

5. Empresas com faturamento suspeito

Por determinação legal, microempresas e empresas de pequeno porte têm um limite de faturamento anual. Esse tipo de enquadramento permite inferir o volume de atividade financeira de cada pessoa jurídica segundo seu porte. Caso determinada empresa tenha faturamento acima do seu limite legal, ela deve trocar de porte no ano seguinte.

O Tá de Pé - Compras Emergenciais utiliza esse conceito para gerar alertas quando **o valor total do contrato é maior do que o faturamento máximo permitido ao porte da empresa contratada**. O risco neste caso se configura, na melhor das hipóteses, pela contratação de uma empresa que não tem capacidade comprovada de entregar aquele montante do produto ou serviço contratado. Na pior, poderia ser um indício de fraude.

Vale lembrar que no caso da empresa estourar seu limite naquele ano, ela sobe de porte no ano seguinte de forma regular. Ainda assim, são contratos que chamam a atenção por revelar, no mínimo, uma incompatibilidade da contratada com o volume de contratação específico analisado.

Ao todo, foram assinados 12.294 contratos com 296 empresas que geraram esse tipo de alerta no período analisado. Das empresas com esse tipo de alerta, 27 (9% do total com alerta) tiveram o alerta para os três anos analisados (2020, 2021 e 2022). A **fornecedora NSA DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA, por exemplo, estava registrada como microempresa em em 2022 (ou seja, seu limite de faturamento é de R\$ 360 mil). Ainda assim, fechou contratos que somam R\$ 441 mil, R\$ 7,5 milhões e R\$ 7,2 milhões em 2020, 2021 e 2022, respectivamente.**

Chama a atenção o caso da FG BRASIL LTDA. A fornecedora fechou [um contrato](#) de R\$ 41 milhões para o fornecimento de máscaras em março de 2020 com o DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAÚDE (DLOG) do Ministério da Saúde. À época, a empresa estava registrada como microempresa, cujo limite de faturamento anual é de R\$ 360 mil. Já naquele ano foram feitos [pagamentos](#) à

empresa na faixa de milhões de reais. Ainda assim, a empresa permaneceu com cadastro de microempresa junto à Receita Federal nos anos seguintes.

6. Empresas abertas recentemente

No período analisado, foram identificados 10 contratos fechados com 9 empresas cuja abertura se deu 30 dias ou menos antes da assinatura do contrato. São contratações de valores relativamente baixos, somando um total de pouco mais de R\$ 63 mil.

Entre essas, destaca-se a MG35 ATACADO DA SAUDE LTDA. **Três semanas após sua abertura, a fornecedora fechou [um contrato com o HOSPITAL ESCOLA DA UFPEL](#)**. O valor do contrato era baixo (R\$ 4.866). Ocorre que a empresa fechou uma série de outros contratos com o governo federal, incluindo [um de R\\$ 416 mil](#). Em 2020, a empresa recebeu pagamentos que somam R\$ 420 mil, seguido por um 2021 com pagamentos de R\$ 438 mil e por fim um 2022 com R\$ 776 mil de pagamentos apenas da União. Durante todo esse tempo, a empresa manteve seu porte de microempresa, cujo limite de faturamento é R\$ 360 mil.

7. Falta de transparência

Ao longo do processo de análise, foram identificados problemas na transparência das compras públicas do governo federal que dificultam o controle desse tipo de gasto, tanto pela sociedade quanto por órgãos de controle.

Um dos destaques são **compras cuja descrição não fornece detalhes suficientes dos itens individualizados**. O preenchimento detalhado dos campos não apenas identifica facilmente o que é abarcado pela compra (poupando tempo de um fiscal ter que ler o contrato extensivamente, por exemplo) como permite que ferramentas como o Tá de Pé possam gerar análises automatizadas.

Um exemplo são alguns contratos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). No total, 37 contratos do órgão apresentaram algum tipo de alerta no

Tá de Pé. Vários tinham apenas descrições genéricas nos itens, ilustrados na tabela abaixo.

Em 70% dos casos, o único dado fornecido é a finalidade de “Compra com doação simultânea”. Isso pode ser observado no empenho nº [2020NE000008](#), cuja compra de R\$ 101.938,98 para ação de doação de mais de “38 toneladas de produtos da agricultura familiar” não tem qualquer descrição dos itens alimentícios. A tabela abaixo demonstra tais contratos.

Tabela 1. Compras da Companhia Nacional de Abastecimento em 2020 com falhas na descrição dos objetos contratados

Código do contrato	Descrição do item	Valor total do item
135402222112020NE000200	AQUIS DE PRODUTOS	R\$ 245.839,00
135558222112020NE000029	AQUISIÇÃO DE PRODUTOS	R\$ 80.000,00
135562222112020NE000007	CDS / PAA / TED 03/2020	R\$ 35.867,00
135558222112020NE000144	COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA	R\$ 172.000,00
135558222112020NE000109	COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA	R\$ 80.100,00
135562222112020NE000144	CDS / PAA / TED 03/2020	R\$ 181.975,00
135558222112020NE000080	COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA	R\$ 76.284,00
135558222112020NE000138	COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA	R\$ 80.000,00
135562222112020NE000054	CDS / PAA / TED 03/2020	R\$ 79.992,00
135558222112020NE000078	COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA	R\$ 279.970,00
135558222112020NE000106	COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA	R\$ 58.950,00
135558222112020NE000105	COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA	R\$ 70.412,00
135558222112020NE000155	COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA	R\$ 56.000,00
135113222112020NE000060	COC	R\$ 345.126,00
135113222112020NE000161	COC	R\$ 820.909,00
135286222112020NE000064	ATULI DE M MARQUES MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$ 240.764,00

135286222112020NE000066	ATULI DE M MARQUES MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$ 360.000,00
135113222112020NE000121	COC	R\$ 311.828,00
135286222112020NE000078	ATULI DE M MARQUES MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$ 358.710,00

A falha no preenchimento das informações impede não só o controle social das contas do governo federal, como também a correta leitura dos dados por máquina. Considerando o contexto emergencial das compras analisadas, em que o processo de contratação foi flexibilizado, este problema piora a capacidade de controle social e intensifica o potencial de desperdício de recursos, ao gerar obstáculos à análise célere dos contratos.

8. Conclusão

No universo de inúmeras compras realizadas pelo poder público, é impossível analisar as compras item a item. O Tá de Pé - Compras Emergenciais e este relatório demonstram como a disponibilidade de dados abertos sobre as compras é fundamental para auxiliar na priorização de ações de controle. A partir desses dados é possível desenvolver tecnologias que facilitem a identificação de contratos que merecem mais atenção, a partir de algumas características que indiquem riscos em contratações.

Para além disso, é necessário que o poder público entenda os dados públicos para além de mero registro burocrático. Considerando os rápidos avanços e acessibilidade das tecnologias de análise de dados, há inúmeras possibilidades de ferramentas que podem ser desenvolvidas para identificação mais célere e automatizada de potenciais irregularidades. Para isso, no entanto, é necessário que os dados sejam preenchidos corretamente, de forma padronizada e detalhada, corrigindo as falhas apontadas neste relatório que limitam a transparência e o controle social.