

Compras emergenciais no RS: opacidade e padrões

Dados detalham compras para combate à COVID-19 nas cidades gaúchas, mas falhas na prestação de contas são significativas

Análise e redação: Jonas Coelho
Supervisão e edição: Juliana Sakai e Marina Atoji
Direção Executiva: Manoel Galdino

Novembro/2020



Introdução

Este relatório apresenta os resultados de uma análise dos dados de compras emergenciais realizadas pelas prefeituras dos municípios gaúchos em razão da pandemia causada pela COVID-19. As informações foram obtidas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e posteriormente processadas pela equipe da Transparência Brasil em parceria com o Laboratório Analytics da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) para o projeto [Tá de Pé - Compras Emergenciais](#).

Ao longo da elaboração da análise ficou claro que **a flexibilização dos procedimentos de compras públicas acentuou a importância da transparência** sobre as aquisições. Com as Leis n. 13.979/2020 e n. 14.035/2020, foram ampliadas as hipóteses de dispensa de licitação para aquisição de insumos médicos e hospitalares e gastos para o enfrentamento da crise de saúde pública. Ambas as leis também geraram alterações em outras modalidades licitatórias, como o pregão, que tiveram seus prazos reduzidos. Com isso, a margem para ineficiência ou mesmo fraude no gasto público também aumentou.

Nesse contexto, **garantir o acesso a informações detalhadas possibilita a rápida identificação de possíveis irregularidades**, evitando prejuízo aos cofres públicos e ao cidadão que necessita de cuidado.

Chama a atenção que o Tribunal de Contas gaúcho seja uma exceção ao disponibilizar em formato aberto os valores unitários de produtos adquiridos, possibilitando análises estatísticas. A maioria dos Tribunais sequer possui os dados estruturados, revelando graves fraquezas em seu próprio trabalho de controle. Já outros Tribunais que possuem a informação não a disponibilizam em formato aberto para a população, restringindo a atuação do controle social que poderia complementar a capacidade dos Tribunais.

Ao mesmo tempo, a iniciativa do TCE-RS de reunir e disponibilizar dados detalhados dos municípios esbarra em problemas na origem das informações. Foram constatadas falhas tanto nos processos de compra pelos municípios quanto nas prestações de contas dessas aquisições. Notadamente, em oito meses mais de **R\$ 8 milhões** em produtos tiveram algum tipo de **imprecisão no registro de preços** junto à Corte de contas - o correspondente a 2% do valor total das compras analisadas.



No caso do município de Rosário do Sul, por exemplo, duas compras **que somam mais de R\$ 100 mil** descreveram os objetos adquiridos de forma genérica e agregada, o que impossibilita saber o preço unitário dos produtos adquiridos. Também foram identificados mais de **R\$ 11 milhões** em compras de máscaras, luvas, aventais e toucas cujas descrições não citavam detalhes sobre o material de fabricação. Não se sabe se o município comprou gato por lebre.

Mesmo com esses problemas, foi possível identificar compras questionáveis e padrões de aquisições e preços: aproximadamente **R\$ 1 milhão** foi destinado a **15 pessoas jurídicas** que aparentam ter sido criadas para se beneficiar dos procedimentos não-competitivos de contratação emergencial. Todas foram fundadas a partir de fevereiro deste ano, depois da edição da Lei n. 13.979/2020, que amplia as hipóteses de dispensa de licitação.

A disponibilidade dos dados permitiu identificar uma **queda no preço mediano das unidades de máscaras, luvas e testes** de fevereiro até setembro. A previsibilidade da necessidade de continuar a comprar produtos e serviços a médio prazo para o combate à COVID-19 torna um tanto obsoleta a legislação que flexibiliza os procedimentos licitatórios. Os municípios, ainda que possam efetuar compras emergenciais, deveriam voltar a realizar os procedimentos licitatórios normais, visando restabelecer a competitividade e eficiência das aquisições públicas.

No mesmo período, foi possível mapear os **municípios que gastaram com a compra de medicamentos cuja eficácia** contra a COVID-19 **ainda não é comprovada** (cloroquina, ivermectina, azitromicina). Ao verificar a distribuição das compras ao longo do tempo, nota-se uma coincidência com declarações do presidente da República a respeito das substâncias e com a divulgação de estudos preliminares sobre elas.

Só é possível identificar e prevenir o uso ineficaz ou irregular de recursos públicos por meio de licitações e compras quando há dados estruturados, abertos e precisos. É muito preocupante que este não seja o padrão na maioria do país - especialmente no contexto de emergência de saúde pública, em que vidas estão em risco.



1. Metodologia

Para realizar a análise aqui apresentada, foram combinados dados do TCE-RS com informações demográficas e econômicas do IBGE, dados cadastrais na Receita Federal, bem como o número acumulado de casos e óbitos por COVID-19 até 19 de outubro de 2020 em cada município segundo o Ministério da Saúde. Os dados do TCE-RS são reportados diretamente pelos municípios através do sistema LicitaCon.

Este sistema foi desenvolvido pelo Tribunal, compilando dados de todos os municípios em uma base. Desde 2016, as prefeituras são obrigadas a usá-lo para gerenciar suas respectivas licitações e contratos. Os municípios têm prazo de até 5 dias para envio das informações após a realização do evento.

Foram compilados dados de empenho, contratos e licitações. Quando não há contrato assinado (a legislação permite a substituição do contrato por outros mecanismos de formalização da compra), utilizaram-se dados das planilhas de licitação. Em casos de dispensa, o valor estimado da licitação sempre é aquele pelo qual a compra foi acertada. Para identificar compras que visam combater a pandemia, o TCE-RS criou um campo individual para que os municípios relatassem se a compra tem esse fim. Os resultados do presente relatório foram previamente filtrados para manter apenas essas transações.

Foram analisados dados de **383 municípios** dos 497 existentes no Rio Grande do Sul (**aproximadamente 77% do total**) que realizaram **5.372 licitações** em um total de pouco mais de **R\$ 302 milhões**. Essas contratações foram feitas com **2.765 fornecedores** diferentes. Cumpre notar que a amostra não inclui gastos executados pelo governo estadual ou federal, apenas aquelas despesas realizadas pelos municípios.

A **tabela 1** a seguir apresenta um retrato da base de dados e as informações nela contidas, consolidadas por cada município. Os valores retratam a distribuição dos dados: além da média, há percentis (25 e 75) e máximo. Os percentis refletem recortes da variável para um agrupamento de 25% e 75% dos municípios com menores valores. Por exemplo, no caso da população, 25% dos municípios analisados realizaram até 2 compras emergenciais desde o começo da pandemia e 75% realizaram até 17 compras. Já o valor máximo indica a maior quantia encontrada para cada variável na amostra analisada. No caso de compras



emergenciais, esse valor corresponde ao total de compras feitas pelo município de Novo Hamburgo, com 137 compras para combate à pandemia.

Tabela 1. Descrição geral da base de dados

Variável	Média	Pctl(25)	Pctl(75)	Máx.
Soma do valor contratado (R\$)	792.050,30	32.708,21	338.022,80	55.468.982,00
População (2019)	27.419,03	3.132	21.352,00	1.483.771
Casos acumulados	553,86	30,2	330,00	36.754
Óbitos acumulados	13,45	0	6,00	1.173
Compras realizadas	14,04	2	17,00	137
Total gasto / PIB (R\$)	0,71	0,198	0,90	7.194
Total gasto por mil hab. (R\$)	22,61	6.345	27,71	268.903
Casos por mil hab.	16	7	21	130
Óbitos por mil hab.	0,3	0	0,5	3

Ainda que os municípios tenham gasto em média mais de R\$ 792 mil em compras emergenciais, praticamente **75% dos municípios** analisados gastaram **menos de R\$ 340 mil** com compras emergenciais desde o início da pandemia. Isso se explica pelo fato de que municípios grandes gastarem consideravelmente mais.

Em média, um caso adicional de paciente infectado por COVID-19 eleva em R\$ 881,20 os gastos com compras emergenciais. Assim, municípios com maior população e, conseqüentemente, maior número absoluto de casos, terão gastos consideravelmente maiores. Não surpreendentemente, dos cinco municípios com maiores gastos totais em compras emergenciais (Caxias do Sul, Novo Hamburgo, Pelotas, Lajeado e Porto Alegre), apenas um (Lajeado) não está entre os 10 mais populosos do estado.



2. Problemas de transparência

Conforme foram feitas as análises dos dados extraídos do sistema LicitaCon utilizado pelo TCE-RS, observou-se que algumas prefeituras inserem nele informações incorretas. Além de erodir uma das principais vantagens do sistema - o alto grau de granularidade das informações -, a prática é um empecilho para fiscalizações adequadas e atrapalha a identificação de possíveis fraudes.

Uma das formas de identificar possíveis compras irregulares consiste na comparação do preço unitário pago por uma determinada prefeitura com o preço mediano do produto adquirido. Dados como preço unitário dos produtos adquiridos e número de unidades compradas, quando informados corretamente, permitem comparações precisas entre as compras realizadas pelas prefeituras gaúchas, com consequente aumento na fiscalização e controle social.

Um exemplo concreto: verificando a aquisição de máscaras de TNT (tecido não-tecido), tem-se que a mediana do preço no estado foi de R\$ 3,49 a unidade. Ao buscar por municípios que realizaram compras consideravelmente acima desse valor, encontramos a cidade de São Jerônimo, [com uma compra](#) em que cada unidade supostamente teria sido arrematada por R\$ 300, ou seja, **100 vezes o valor mediano**. Entretanto, quando se verifica a descrição do objeto, fica claro que na verdade cada "unidade" é um pacote com 100 unidades de máscaras. Ao preencher incorretamente o campo do sistema que indica a medida de referência, portanto, a prefeitura de São Jerônimo produziu um dado potencialmente enganoso.

Considerando o volume de informação analisada, o preenchimento adequado das informações no LicitaCon é fundamental para análises automatizadas e auxílio em análises manuais. Além disso, levando-se em conta que compras emergenciais não passam pelos mesmos procedimentos administrativos das demais licitações, os municípios deveriam no mínimo informar com precisão as informações das compras para que se possibilite o adequado controle, tanto pelos órgãos como TCEs quanto pela população. Entretanto, diversos contratos foram detalhados em sentido oposto.

Em suma, dois tipos de problemas principais foram detectados nas compras emergenciais: 1) unidades / valores dos itens adquiridos inseridos incorretamente no sistema e 2) descrição insuficiente sobre o item adquirido.



2.1. Erros no preenchimento de medidas de referência

Uma análise semi-automatizada identificou casos **garantidos** e **possíveis** de preenchimento incorreto dos campos de medida referencial e unidade. **Garantidos** são aqueles que colocam como medida referencial “unidade”, mas na própria descrição do objeto especificam que se trata de outra (pacote, kit, embalagem com várias unidades etc).

Possíveis são aqueles que, apesar de não indicarem na descrição que o objeto foi comprado em um conjunto, têm valores incompatíveis com uma unidade (por exemplo, R\$ 2.000 por uma máscara).

Nos casos possíveis, cumpre destacar que o sobrepreço pode ser fruto não de um registro incorreto, mas de um superfaturamento real do produto. Ou seja, erros na prestação de contas podem acabar dificultando - ou mesmo encobrindo - casos de irregularidade. Para o presente relatório, casos com valores excessivamente incompatíveis foram considerados como evidência de possíveis registros incorretos.

Para identificar ambos os casos (**possíveis** e **garantidos**) foi realizada uma análise semi-automatizada. Primeiramente, foram selecionados os itens mais comprados, filtrando apenas as compras relativas a esses itens¹, resultando em um total de **4.494 compras (29% dos registros de compras emergenciais junto ao TCE-RS)**.

Em seguida, optou-se por selecionar livremente um item (“aventais”) da lista para uma avaliação manual. Isto é, avaliar um a um se o item adquirido apresentava preenchimento incorreto, de forma possível ou garantida. Essa avaliação permitiu identificar padrões nos dados associados a preenchimentos incorretos. Com base nisso, gerou-se um algoritmo para estimar a probabilidade de o item estar preenchido incorretamente. O código para esse cálculo pode ser acessado [aqui](#).

Assim, obtivemos um índice percentual prevendo a chance do preenchimento de cada item ter sido feito corretamente. Este índice foi usado como base para estabelecer uma linha de corte a partir da qual se poderia estimar com considerável grau de segurança que o item em questão estava com preenchimento incorreto. Ou

¹ Máscara, avental, luva, macacão, touca, óculos, jaleco, sapatilha, teste, álcool, sabonete, sabão, detergente, desinfetante, uniforme, tapete, detergente, hipoclorito, sapato e viseira.



seja, considerou-se que todos os itens com estimativa abaixo de 40% apresentavam preenchimento incorreto do campo unidade.

É importante frisar que, por ser uma estimativa, casos de falso positivo e falso negativo são esperados. Com intuito de diminuir os falsos positivos, foi usado um limiar conservador como linha de corte. Por isso, espera-se que uma análise manual de cada um dos itens revelaria uma quantidade ainda maior de preenchimentos incorretos.

A tabela 2 a seguir sintetiza as informações encontradas por categoria de item. A segunda coluna retrata quantas compras foram identificadas pelo algoritmo como potencialmente preenchidas de forma incorreta. Em seguida, a terceira coluna apresenta a proporção desse valor em relação a todas as compras daquele tipo de produto. A quarta coluna indica a soma total das compras preenchidas incorretamente. A última coluna apresenta a proporção desse valor em relação a todas as compras daquele tipo de produto.

Por exemplo, no caso do “álcool”, foram estimadas 34 compras com informações incorretas. Isso corresponde a 5% do total de 680 compras de álcool pelos municípios gaúchos. Esses contratos incorretos somam R\$ 327.677,20, ou 8% do total de R\$ 4.095.965 de compras desse item.

Em termos absolutos, “máscaras” são os produtos que mais frequentemente aparecem com preenchimentos incorretos. Em termos proporcionais, no entanto, “sabão” e “jaleco” foram mais frequentemente preenchidos de forma incorreta. No total, produtos que somam quase R\$ 8 milhões tiveram suas prestações de contas feitas de forma incorreta ao TCE.

Um dos casos mais notáveis é a licitação [PRD 26/2020](#) do município de Rosário do Sul. **No valor de R\$ 82.315,50**, a licitação apenas descreve os objetos de compra de forma genérica e agregada: “Insumos para uso dos profissionais de saúde, na prevenção do COVID-19 (LUVAS, ÓCULOS, AVENTAIS, SACOS DE LIXO, PROTRETOR (sic) FACIAL)”. Além dessa, há também a licitação [PRD 23/2020](#) com descrição similar. Os dados foram registrados dessa forma tanto na prestação de contas do contrato quanto da licitação. Na prática, **fica impossível realizar qualquer exercício de controle social sobre essa compra**, visto que não há referência a quantas unidades de cada um dos itens foram compradas, a qual preço e dentro de quais parâmetros.



Tabela 2. *Proporção de itens com informações prestadas incorretamente*

Item	Compras incorretas	Proporção incorreta	Soma do valor incorreto (R\$)	Proporção do valor incorreto
Álcool	34	5%	327.677,20	8%
Avental	22	8%	2.386.163,97	28%
Desinfetante	9	15%	75.098,00	41%
Detergente	3	7%	47.582,32	64%
Jaleco	19	17%	47.265,50	9%
Luva	67	10%	282.452,55	6%
Macacão	23	8%	86.746,96	3%
Máscara	89	8%	2.424.956,40	13%
Óculos	2	2%	1.150,00	1%
Sabão	11	17%	10.205,44	10%
Sabonete	13	9%	216.316,87	51%
Sapatilha	5	10%	78.949,50	40%
Teste	52	10%	1.881.002,90	9%
Touca	13	9%	50.516,70	22%
Uniforme	1	4%	9.750,00	9%
Total	363	8%	7.925.834,31	13%

É possível também verificar quais municípios realizaram o maior número de compras com dados potencialmente incorretos. A tabela 3 abaixo apresenta a relação com as 10 cidades com o maior número de compras preenchidas incorretamente. Como antes, a segunda coluna contém o número de compras com preenchimento potencialmente incorreto feito por aquele município. A terceira coluna indica a proporção desse volume de compras em relação ao total de compras enquanto a quarta e quinta colunas apresentam a mesma relação com base nos valores. Foram excluídas contratações de serviços para os cálculos apresentados abaixo, utilizando como parâmetro apenas gastos com compras.



Tabela 3. Municípios com maior número de compras preenchidas incorretamente

Município	Compras incorretas	Proporção incorreta	Soma do valor incorreto (R\$)	Proporção do valor incorreto
CAXIAS DO SUL	11	37%	3.389.775,00	94%
SANTA ROSA	9	35%	60.857,00	46%
PORTO XAVIER	9	43%	54.864,50	68%
SAPUCAIA DO SUL	8	21%	24.027,12	2%
SÃO SEPÉ	8	35%	11.849,92	26%
CACHOEIRINHA	8	24%	114.073,30	16%
NOVO HAMBURGO	6	10%	142.627,40	11%
BENTO GONÇALVES	5	36%	286.300,00	59%
CAMPO NOVO	5	24%	23.975,97	42%
SILVEIRA MARTINS	5	33%	9.870,00	81%

É possível notar uma alta prevalência desse tipo de compra em Caxias do Sul, que lidera no número de compras registradas de forma potencialmente incorreta. Apesar de 37% das compras do município terem sido registradas dessa forma, essas compras correspondem a 94% de tudo que foi gasto em compras emergenciais por Caxias do Sul.

O principal responsável por essa disparidade consiste no [contrato 518/2020](#), no valor de R\$ 2.314.710. Apesar de as descrições apresentarem alto grau de detalhe, é possível notar que foram compras de caixas com diversas unidades, enquanto a medida referencial no LicitaCon foi marcada como “unidade”.



2.2. Descrição inexistente ou vaga do objeto

Um segundo tipo de problema detectado na prestação de contas de compras emergenciais consiste em **descrições demasiadamente vagas dos objetos comprados**. Isso é desvantajoso para a administração pública não apenas por **dificultar a análise da compatibilidade do preço** com o item relatado, mas também por constituir mais um empecilho na comparação de preços, **dificultando acordos mais eficientes com fornecedores**. Por fim, cumpre observar que, caso os termos de contratação também sejam mal descritos, a prefeitura corre o risco de receber itens de qualidade inferior.

Para medir o tamanho desse problema, foi feita uma seleção das palavras mais comuns na descrição das compras de luvas, máscaras, aventais, jalecos e toucas. Foram identificados aqueles termos referentes a materiais descritivos desses objetos, partindo para contabilizar a presença de ao menos um deles na descrição da compra.

Se o item não tiver nenhum dos termos encontrados em sua descrição, foi considerado como item comprado sem descrição (tabela 4). Por exemplo, no caso da máscara, foram estimadas 460 compras sem especificações do material. Isso corresponde a 47% do total de 978 compras de máscara pelos municípios gaúchos. Esses contratos incorretos somam R\$ 7.871.619,60, ou 45% do total de R\$ 17.492.488 de compras de máscara.

Tabela 4. Estimativa de itens adquiridos sem especificação acerca do material

Item	Compras sem descrição do material	Percentual	Soma do valor (R\$)	Percentual do valor
Máscara	460	47%	7.871.619,60	45%
Avental	136	51%	2.122.235,00	34%
Luva	155	28%	1.228.087,20	32%
Touca	83	66%	120.774,90	56%
Jaleco	33	41%	333.883,40	75%
Total	867	43%	11.676.600,10	41%



É possível observar uma grande predominância de itens cujo material não é citado na descrição. No município de Ijuí, por exemplo, a licitação [PRD 564/2020](#) gerou um contrato de R\$ 6.350 cuja descrição do objeto diz apenas “confecção de avental”, com o campo de unidades preenchido com “1”.

Considerando o valor inserido e o custo médio dos aventais, é pouco factível que a compra seja referente a apenas 1 unidade de avental. Ou seja, além de não especificar as características do produto adquirido, a referida compra sequer indica o volume de produtos a serem recebidos pela prefeitura. É possível que o registro se refira à entrega, por exemplo, de 100 jalecos de algodão, ou de 500 unidades de jalecos descartáveis. Como não há mais detalhes, a identificação dessa compra fica comprometida.

Novamente, cumpre lembrar que as compras analisadas neste relatório não atenderam aos procedimentos comuns de licitação, naturalmente exigindo um maior grau de atenção da sociedade e dos órgãos de controle. O número considerável de prestações de contas inadequadas pelas prefeituras deveria servir de alerta sobre a pouca seriedade com que os municípios atribuem à transparência e à prestação de contas, mesmo quando provocados por um órgão de controle.

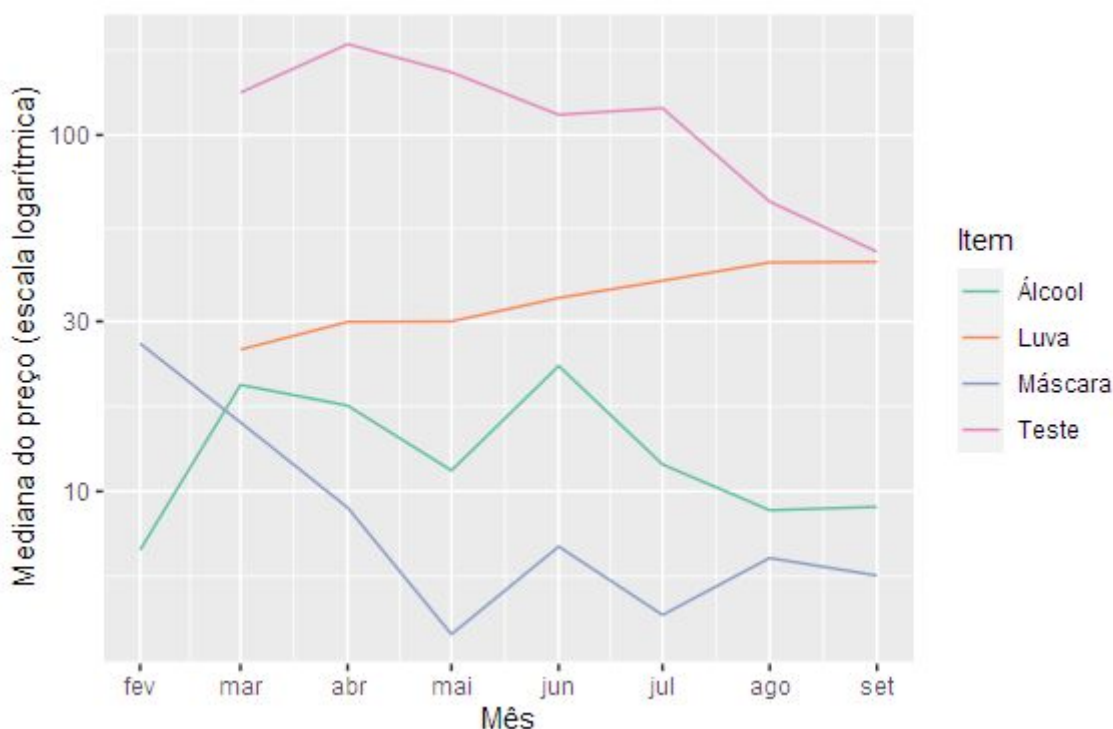
3. Padrões nas compras emergenciais

a. Variação mensal de preços de itens básicos

Um ponto relevante a ser observado é a variação do preço dos itens durante a pandemia. É possível constatar um **decrécimo seguido por uma estabilização nos preços dos itens mais comumente adquiridos**. A figura 1 ilustra a variação do preço mediano de uma unidade de álcool, luva, máscara e teste adquiridos pelos municípios gaúchos ao longo dos meses. De forma a melhor retratar as variações, o valor está exibido em escala logarítmica.



Figura 1. Variação mensal do preço mediano de itens comprados



É possível notar que em fevereiro e março, quando houve choque de demanda por materiais de combate à COVID-19, o preço principalmente de máscaras iniciou em um alto nível, com uma queda a partir de abril. O mesmo ocorreu com os testes, que reduziram consideravelmente o preço mediano a partir daquele mês, conforme atingia-se maior equilíbrio no preço desses produtos. Curiosamente, as compras de luvas seguem um caminho inverso, com aumento constante do preço mediano desde o começo da pandemia.

A queda de maio e o pico de junho vistos para máscara e álcool podem ser explicados por uma variação no volume de compras nestes meses. Em maio, foram realizadas **1.862 compras emergenciais**, em contraste com 2.799 no mês anterior e 2.962 no mês seguinte. A partir de junho, não houve outro mês em que tenham sido realizadas menos que 2.200 compras emergenciais. Similarmente, maio também contou com um menor número de municípios realizando compras emergenciais.

A tabela 5 a seguir traz a relação mensal do número de compras e de municípios que realizaram ao menos uma compra emergencial. São apresentadas também as médias das compras por cada município bem como o total gasto em compras emergenciais naquele mês.



Tabela 5. Número de compras emergenciais e municípios por mês

Mês	Compras	Municípios	Média por município (R\$)	Total de compras no mês (R\$)
Fevereiro	6	1	5.754,00	5.754
Março	814	92	338.337,90	31.127.091
Abril	2.799	186	302.100,80	56.190.759
Maio	1.862	180	231.490,50	41.668.291
Junho	2.962	208	239.780,00	49.874.232
Julho	2.262	230	150.414,30	34.595.285
Agosto	2.923	234	174.063,40	40.730.839
Setembro	2.594	236	109.821,20	25.917.803

É possível notar que a partir de maio há uma tendência de redução no valor médio gasto, apesar de o número de municípios realizando compras emergenciais se estabilizar. Diante desse cenário, é preciso questionar a necessidade de se manter o processo de dispensa de licitação para compras desse tipo, visto que os municípios aparentam ter estabilizado a aquisição de materiais e produtos. A queda constante nos preços medianos indica que o cenário visto em março - quando havia uma grande dificuldade em encontrar fornecedores - não está mais em vigor.

b. Compra de medicamentos sem eficácia comprovada

Diversos medicamentos foram apresentados este ano como candidatos a tratamento para os efeitos mais graves da COVID-19. Entre eles, três ganharam destaque no Brasil: cloroquina (e seu derivado hidroxicloroquina), ivermectina e

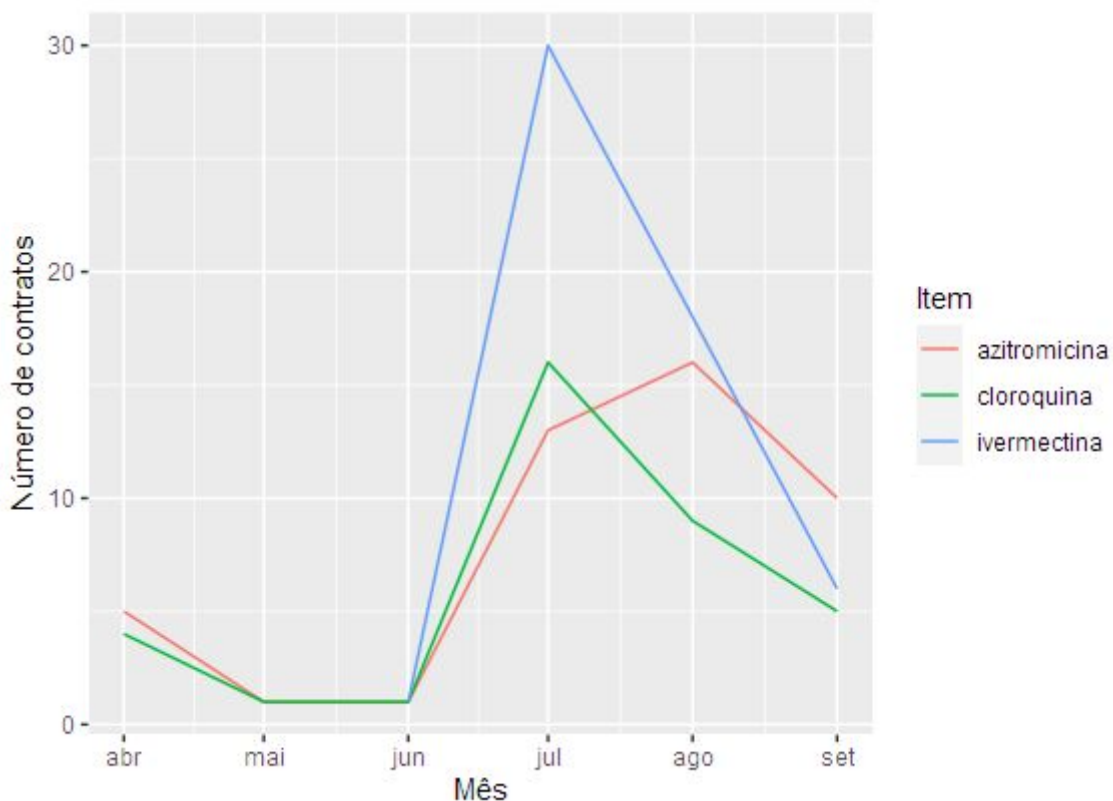


azitromicina. Até o presente momento, as evidências sobre a eficácia desses remédios ainda são inconclusivas.

Ainda assim, diversas prefeituras investiram parte dos recursos de saúde na aquisição desses medicamentos. Apesar de um número relativamente baixo de compras no começo do ano, houve um pico de compras em julho, que desacelerou nos meses seguintes. A figura 2 abaixo ilustra o número de contratos para compra desses produtos ao longo dos meses.

Os picos nas compras de cloroquina e de ivermectina coincidem com período em que o presidente Jair Bolsonaro (sem partido) afirmou em discursos, entrevistas e posts em redes sociais [ter tomado os medicamentos](#) após ter sido [diagnosticado com COVID-19](#). Junto às afirmações, o presidente dava garantias e fazia elogios infundados aos efeitos das substâncias.

Figura 2. Volume de contratos para medicamentos específicos ao longo dos meses



Nota-se um maior número de contratos para compra de ivermectina. Em junho, pesquisadores australianos divulgaram um estudo em que o medicamento eliminou



o vírus da COVID-19 em laboratório. A informação, embora preliminar, [impulsionou a procura pela ivermectina](#) por parte da população. Causa estranhamento que tenha havido um pico na compra do remédio pelas prefeituras em julho, em cujo início a ANVISA emitiu uma [nota](#) reiterando que não havia comprovação suficiente de que a ivermectina seria eficaz no tratamento da COVID-19. A agência também chegou a restringir a compra nas farmácias, exigindo retenção da receita. Em setembro, [a restrição foi retirada](#).

Apesar do baixo custo, um elevado valor foi gasto na compra desses produtos. No total, as compras dos medicamentos nos municípios do estado somaram aproximadamente R\$ **1,3 milhão**. A tabela 6 abaixo traz a relação de municípios que mais despenderam verba pública para compra desses remédios.

Tabela 6. *Municípios que mais gastaram com os medicamentos selecionados*

Município	Valor gasto nos medicamentos	Contratos de compra dos medicamentos
SAPIRANGA	120.435,00	4
GARRUCHOS	107.550,00	1
PASSO FUNDO	96.030,00	4
SANTO ÂNGELO	85.347,94	13
SOLEDADE	80.413,85	1
PAROBÉ	76.509,50	3
ESTÂNCIA VELHA	41.930,00	1
ESTEIO	41.700,00	2
CARAZINHO	36.292,86	3
SANTIAGO	28.600,00	2

Só no município de Sapiranga, que lidera com o maior gasto nos medicamentos citados, foram adquiridas **45.500 unidades de ivermectina e azitromicina**, número que equivale à metade da população do município, de poucos mais de **80 mil habitantes**.



c. Distribuição de contratos por fornecedores

Analisando os fornecedores por CNPJ é possível notar que, na maioria dos casos envolvendo grandes transações, as empresas são contratadas por apenas um município. Em grande parte, isso se justifica pelo fato de que diversos municípios realizaram contratos de prestação de serviço com estabelecimentos privados de saúde (Organizações Sociais).

No caso de Porto Alegre, por exemplo, que lidera com o maior valor liquidado pela administração pública gaúcha, a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre recebeu mais de R\$ 4 milhões. Situação similar ocorreu em Caxias do Sul, onde o Pio Sodalício Das Damas de Caridade de Caxias do Sul recebeu R\$ 1,3 milhão e São José, que repassou mais de R\$ 1 milhão para a Sociedade Hospitalar São José.

Ainda que a atividade não consista por si só em nenhuma irregularidade, as descrições dos objetos de empenho dessas transações costumam ser vagas (“Serviços Hospitalares”) ou direcionar ao termo assinado com o poder público. Considerando as cifras envolvidas, uma maior atenção aos detalhes na prestação de contas seria fundamental para o processo de controle social. Apesar de os contratos serem disponibilizados na íntegra, o formato (pdf) e o fato de muitas vezes estarem em formato de imagem, sem possibilidade de extração do conteúdo escrito, constituem empecilhos para análises automatizadas.

Outro recorte de fornecedores foi feito de acordo com a data de início de atividade da pessoa jurídica. Identificou-se que foram realizadas compras junto a 12 empresas fundadas após fevereiro de 2020. O montante dos gastos soma quase R\$ 1 milhão.

Empresas fundadas muito recentemente, em geral, não têm experiência no mercado e sua data de fundação pode ser um indicativo de possível acerto fraudulento com o poder público.

Cruzar os CNPJs com as informações registradas junto à Receita Federal para obter a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e endereço da sede também rende indicativos de casos de irregularidade. Empresas com CNAE muito distante do objeto do contrato podem indicar que uma pessoa jurídica com atividade regular é utilizada como intermediária para lavagem de dinheiro. Similarmente, empresas fantasma que não exercem atividade empresarial



comumente têm como sede locais inusitados, facilmente identificáveis. A planilha completa das informações sobre fornecedores pode ser encontrada [aqui](#).

A tabela 7 elenca os fornecedores com criação posterior a fevereiro deste ano. Foram desconsiderados aqueles que realizaram contratos abaixo de R\$ 5 mil para as prefeituras, de forma a selecionar os casos mais relevantes.

Tabela 7. Fornecedores com fundação mais recente

Razão Social	Municípios contratantes	Total contratado (R\$)	Início das atividades
CARINE KLUGE SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA	1	34.900,00	29/05/2020
NEW LIFE REPRESENTACAO COMERCIAL DE PRODUTOS, EQUIPAMENTOS E MATERIAIS EIRELI	4	59.357,42	28/05/2020
PIETROBELLI & NASCIMENTO LTDA	1	84.000,00	08/05/2020
PL COMERCIO TEXTIL LTDA	1	14.950,00	06/05/2020
CRIZANI INDUSTRIA E COMERCIO DE PRODUTOS PARA SAUDE EIRELI	2	71.313,00	04/05/2020
JOCELITO MANHABOSCO 46409750072	1	30.526,30	26/04/2020
CLARICE MARCHIORO LAZZAROTTO 50316850004	1	5.322,40	24/04/2020
ALYSON MAYER	1	22.208,75	22/04/2020
RW INDUSTRIA DE CONFECÇOES LTDA	2	30.227,80	14/04/2020
VERA LAMPERT BRANDT 47259604034	1	6.500,00	09/04/2020
A. DE OLIVEIRA CARDOSO MEDICINA	1	178.800,00	31/03/2020
MEDICAL TECH COMERCIO E REPRESENTACAO COMERCIAL DE EQUIPAMENTOS E SUPRIMENTOS MEDICOS EIRELI	4	250.787,00	06/03/2020



Um caso que chama a atenção é o contrato [159/2020](#) da Prefeitura de Mostardas com A. DE OLIVEIRA CARDOSO MEDICINA. Além do alto valor (**R\$ 178.800**), o fornecedor iniciou suas atividades junto à Receita Federal no dia que iniciou o contrato assinado com o poder público (31/03/2020). Trata-se de um contrato para “serviços médicos 40 horas semanais, para atendimento nas ubss do município”, com pagamento de **R\$ 30 mil mensais** por 6 meses.

Apesar de não ser necessariamente uma prática irregular, a contratação nesses termos pela administração pública demanda atenção, em especial quando se considera o caráter excepcional da compra emergencial, que dispensa o processo licitatório.

Outro caso que chama atenção são os contratos [121/2020](#) e [135/2020](#) de Gravataí, que totalizam **R\$ 76.000**. Trata-se de contratação de “Sonorização móvel para divulgação (som volante)”. Apesar de a prática da contratação de carros de som ser comum em outros municípios, chama a atenção a data de início das atividades da empresa, um mês antes da contratação.

Um último caso de destaque consiste no contrato [27/2020](#) da Prefeitura de Ibarama para “Contratação de empresa advocatícia”, firmado com uma sociedade de advocacia fundada apenas 2 meses antes da vigência do contrato. Apesar de a dispensa de licitação ter sido justificada por conta da pandemia, cumpre pontuar que há normas próprias que possibilitam a contratação de escritórios de advocacia pelo poder público sem licitação.

Conclusões

A existência de um sistema unificado para registro de dados sobre compras públicas municipais, como o LicitaCon do TCE-RS, proporciona um alto grau de detalhes dessas operações. Em situações cotidianas, tal modelo já rende grandes retornos à sociedade ao tornar o controle social mais democrático, transparente e automatizado. Essa importância fica ainda mais ressaltada em casos excepcionais, como as compras emergenciais de combate à pandemia de COVID-19. Casos que exigem maior atenção podem ser facilmente ser identificados para que sejam analisadas possíveis irregularidades.



Os demais Tribunais de Contas do país poderiam buscar uma parceria para replicar o sistema gaúcho ou, no mínimo, estabelecer padrões semelhantes de detalhamento e divulgação de informações sobre compras públicas. Desta forma, seria possível fazer uma avaliação como esta em relação a outros estados ou mesmo comparar dados e tendências de compras entre diferentes unidades federativas.

Entretanto, para que esse modelo seja eficaz, é necessário que prefeituras se atentem às declarações na prestação de contas, evitando erros básicos que podem comprometer um registro financeiro. A análise da Transparência Brasil nesse relatório revelou uma soma considerável (aproximadamente R\$ 8 milhões) de gastos com algum grau de erro desse tipo em relação às compras emergenciais, o que preocupa considerando que essas aquisições foram feitas sob um regime licitatório especial, com maior liberdade de contratação.

A relevância da precisão nas declarações ficou demonstrada no fato de que, mesmo com as falhas, foi possível detectar operações questionáveis - como as compras com fornecedores cuja atividade foi iniciada pouco antes da assinatura do contrato, o que merece atenção em relação à execução e termos dessas transações. Também foram identificados padrões de compra que revelam certo ajuste do mercado a um estado pré-pandemia, indicando que a necessidade de manter a hipótese de dispensa de licitação criada pelas duas leis aprovadas este ano deve ser debatida e, eventualmente, revertida.