



# Panorama das compras públicas do Governo Federal

*análise a partir dos dados do SIASG*

*Dezembro, 2023*

**EVE**  
Evidência Express

**ENAP**

## **Expediente**

### **Presidente**

Betânia Peixoto Lemos

### **Diretora-Executiva**

Natália Teles da Mota

### **Diretor de Altos Estudos**

Alexandre de Ávila Gomide

### **Diretor de Educação Executiva**

Iara Cristina da Silva Alves

### **Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Braulio Figueiredo Alves da Silva

### **Diretora de Inovação**

Camila de Castro Barbosa Medeiros

### **Diretora de Gestão Interna**

Lincoln Moreira Jorge Junior

### **Coordenadora-Geral de Avaliação e Organização de Evidências**

Larissa Nacif Fonseca

### **Capa e Diagramação**

Samyra Lima e equipe EvEx

### **Imagens**

Unsplash

### **Autoria**

Jaime Macedo

*Mestre em Economia (USP).*

Lorenzo Bianchi

*Mestre em Economia (PUCRS).*

Breno Salomon Reis

*Mestre em Políticas Públicas (Insper).*

O Evidência Express (EvEx) é uma iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em parceria com a Universidade de Brasília (UnB). A missão do EvEx é melhorar a tomada de decisão do setor público. Para isso a equipe sintetiza, produz e dissemina evidências que possam servir de base para o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Avaliações completas de políticas públicas são intensivas em tempo e custos. A fim de agilizar esses processos, o EvEx produz relatórios rápidos de evidências para a consolidação do conhecimento disponível e introdução de novos pontos de vista.

Os resultados dos produtos EvEx apoiam tomadores de decisão do setor público, subsidiando análises ex ante, avaliações ex post ou Análises de Impacto Regulatório. Beneficiam também as pessoas gestoras gestores públicos subnacionais, pesquisadoras, docentes, servidoras e demais interessadas na sociedade civil.

Os produtos EvEx analisam evidências qualitativas e quantitativas, podendo ser demandados de forma avulsa ou em pacotes, sobre:

- Evolução do problema no Brasil e no mundo;
- Público-alvo de uma política;
- Causas e consequências do problema ou política;
- Soluções existentes para o problema;
- Impactos de intervenções ou políticas públicas.

Para mais informações, consulte nossa página ([www.enap.gov.br/pt/servicos/avaliacao-e-organizacao-de-evidencias](http://www.enap.gov.br/pt/servicos/avaliacao-e-organizacao-de-evidencias)) ou entre em contato: [evidencia.express@enap.gov.br](mailto:evidencia.express@enap.gov.br).



## Sumário Executivo

- Este estudo é uma análise exploratória de compras públicas com o objetivo de traçar um panorama do tema no Brasil de 2019, até o segundo trimestre de 2023, com foco na evolução temporal, órgãos executores e empresas fornecedoras.
- Analisando a trajetória temporal das compras públicas, nota-se um incremento anual observado de 16%, de 2019 para 2020, e de 36%, de 2020 para 2021, com aumento de 20% nas transações no biênio 2021-2022.
- A distribuição mensal média dos anos analisados revelou um pico significativo em dezembro, com valores homologados 60% acima da média dos outros meses.
- O valor empenhado por operação de compra apresentou seu pico em 2021 com a média de R\$ 75 mil dispendidos por operação. O preço unitário médio dos itens comprados cresceu de R\$ 13 mil em 2019 para R\$ 17 mil em 2022.
- Em relação aos órgãos executores, o Poder Executivo liderou as operações de compras com 96%, seguido pelos Poderes Judiciário e Legislativo. Em relação as esferas de governo há uma predominância federal com aumento gradativo na participação estadual.
- Entre os órgãos demandantes, o Ministério da Defesa liderou em número de operações, mas o Ministério dos Transportes se destacou em valor médio por operação.
- Na geografia das compras, o Rio de Janeiro lidera em frequência de compras e o Distrito Federal se sobressai em valor total homologado. Na localização dos fornecedores, São Paulo predomina tanto em valores reais quanto em quantidade de transações.
- Mais de 85% das operações foram destinadas à compra de materiais, com predominância dos pregões eletrônicos como modalidade de licitação.
- Micro e pequenas empresas realizam 85% das operações, mas apenas 35% do valor total negociado é retido por elas.
- Em relação à classificação da atividade econômica das empresas fornecedoras, as atividades principais estão relacionadas a comércio, infra-estrutura e construção.
- Os resultados descritivos não implicam causalidade ou recomendações de políticas públicas, servindo como insumo ao debate quantitativo no contexto socioeconômico nacional.

# Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Metodologia</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Análise Descritiva dos Dados</b>	<b>8</b>
3.1	Evolução Temporal das Compras Públicas	8
3.2	Unidades Executoras	15
3.3	Fornecedores e Materiais	23
<b>4</b>	<b>Considerações Finais</b>	<b>31</b>
	<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>32</b>
	<b>Apêndice 1</b>	<b>35</b>
	<b>Apêndice 2</b>	<b>35</b>

# 1. Introdução

Compras públicas podem ser definidas como o processo pelo qual as autoridades de governo e Estado utilizam os fundos públicos para adquirir bens e serviços e executar obras em nome dos cidadãos para realizar propósitos específicos (AIGHEYISI; EDORE, 2015). Sua execução adequada é fundamentada por princípios de eficiência e eficácia, concorrência, responsabilidade e transparência, ética e desenvolvimento de forma a maximizar o retorno sobre o dinheiro da sociedade (RAYMOND, 2008).

A literatura especializada indica que as compras públicas podem ser um importante mecanismo para promover diversos aspectos econômicos e sociais, como disseminar práticas de responsabilidade social corporativa (AMANN; ESSIG, 2015; RAJH; BUDAK; SLIJEPCEVIC, 2017; HOEKMAN; TAŞ, 2022), fomentar a geração de empregos, gerar crescimento econômico e aprimorar a qualidade dos serviços (WONTNER et al., 2020; UYARRA et al., 2020; VECCHIATO; ROVEDA, 2014).

Este estudo possui o objetivo de apresentar um panorama das compras do setor público no Brasil no período de 2019 a 2023. Para tanto, foram analisados dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) no intuito de analisar tendências temporais sobre a evolução das compras públicas, identificar as principais unidades executoras dessas compras e caracterizar informações básicas sobre os fornecedores desses bens e serviços adquiridos no período analisado.

Este trabalho é o segundo produto de pesquisa resultante da parceria do *Evidência Express* da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e foi elaborado entre outubro e dezembro de 2023 pela equipe de pesquisadores do *Evidência Express*. Sobre esse aspecto é importante ressaltar que o *Evidência Express* possui o objetivo de reunir evidências e formular respostas rápidas para aprimorar o ciclo de desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas e apoiar em processos de análise de impacto e resultado regulatório. Desta forma, em virtude da proposta de pesquisa ágil utilizada para acelerar a organização e disseminação de evidência adotada pelo *Evidência Express*, é importante destacar que este trabalho não apresenta recomendações explícitas para as políticas públicas estudadas e que os resultados apresentados devem ser analisados considerando as limitações presentes.

Este trabalho é dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. Na próxima seção serão apresentados os dados e procedimentos metodológicos realizados para a execução desta pesquisa. Na terceira seção e suas subseções será apresentado o panorama de compras públicas elaborado. Ao final, na última seção, serão revisados e resumidos os principais achados obtidos a partir das análises apresentadas.

## 2. Metodologia

Esta seção descreve quais foram os procedimentos metodológicos adotados para produzir este relatório de pesquisa. O primeiro passo para a elaboração deste trabalho foi a obtenção das informações necessárias para a construção das análises. Os dados utilizados nas análises apresentadas são originados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). O SIASG é um sistema de registro de compras públicas com função de reunir e organizar informações relativas às compras e contratações do governo federal. Nesse sistema, estão registradas todas as operações de compras cadastradas no ComprasNet do Governo Federal e suas características como detalhes sobre os itens comprados, identificação das organizações executoras das compras e informações das empresas fornecedoras.

O ComprasNet é um dos sistemas que alimenta o SIASG e é utilizado para anunciar licitações, emitir ordens de pagamento, registrar contratos, catalogar materiais e serviços e inscrever fornecedores pelas unidades de compras do setor público. Nesse contexto, torna-se importante ressaltar que os dados do ComprasNet são inseridos manualmente pelas unidades de compra podendo existir divergências em relação às informações gerenciais em função de erros de digitação e outros aspectos relacionados a esse preenchimento (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021). Também é importante apontar que o uso do ComprasNet pelos entes subnacionais é realizado por adesão (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021). Desta forma, essa ausência de obrigatoriedade do uso do plataforma pode representar uma limitação dos dados utilizados que pode impactar as análises apresentadas.

O banco de dados do SIASG possui acesso limitado a pessoas e organizações autorizadas para seu uso. Desta forma, o acesso às informações e a autorização para o uso dos dados para construção das análises apresentadas neste trabalho foi possível devido à colaboração da equipe de pesquisadores do Evidência Express com a equipe da Coordenação Geral de Dados (CGDADOS) da ENAP. A equipe da CGDADOS intermediou conversas junto à representantes do Ministério da Gestão e Inovação (MGI) e da Universidade de Brasília (UNB) para possibilitar a disponibilização das informações no ambiente remoto de pesquisas da ENAP, atuando assim nas etapas de extração e pré-processamento dos dados do sistema.

Após essa etapa de extração e carregamento inicial dos dados procedeu-se às atividades de reconhecimento inicial das informações e construção da base de dados utilizada nas análises apresentadas. Esse processo foi realizado pelo agrupamento dos registros disponibilizados em recortes trimestrais em um conjunto de dados único resultando em uma base de dados com 5,3 milhões de observações. Nessa base cada linha representa uma operação de compra e as variáveis correspondem as informações associadas a essa transação.

Antes de proceder a análise foi verificada a presença de *outliers* nos dados analisados. Esse

tratamento foi importante para assegurar a acurácia das análises subsequentes e envolveu a correção de inconsistências nos dados. Um exemplo dessas inconsistências foi a presença de uma compra do Ministério da Educação para o Instituto Federal do Sergipe no valor de R\$ 200 bilhões em 2019. Esse e outros casos são indicados nos códigos utilizados na análise, portanto omitidos desta seção, e encontram-se disponíveis sob consulta. Nesse sentido é importante apontar uma limitação de dados tendo em vista que o preenchimento dos dados no ComprasNet é realizada por adesão (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).

A análise dos dados foi realizada utilizando estatística descritiva para identificar padrões e tendências das compras públicas do governo federal em relação aos aspectos de evolução temporal, alocação geográfica, perfil de compradores e fornecedores e demais análises que serão detalhadas nos próximos capítulos. Para os valores financeiros foi realizada a correção monetária dos valores utilizando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de forma a trazer os valores a preços de janeiro de 2019. Esse processo foi feito com auxílio do pacote DeflateBR<sup>1</sup> do software R e foi realizado com o intuito de isolar o efeito de inflação de bens e serviços e possibilitar comparações do perfil de gasto ao longo do tempo a preços constantes.

Este estudo adoto como período de referência temporal das análises o período de 2019 até o segundo semestre de 2023. Nesse sentido, é importante destacar que o período analisado neste estudo coincide parcialmente com o estado de emergência vivenciado durante a pandemia de Covid-19. Em função disso, nas análises sobre as unidades executores, fornecedores e materiais e serviços adquiridos podem ser influenciados por esse contexto em função da possibilidade de priorização da compra de itens destinados ao atendimento das políticas setoriais realizadas durante o período. Desta forma, a inclusão de dados e informações sobre esses anos nessa visualização específica pode retratar um padrão de compras públicas atípico devido a necessidade de compras de suprimentos específicos destinados a essa adaptação ao contexto pandêmico.

Para assegurar a reprodutibilidade das análises, todas as etapas do processo, incluindo a limpeza e manipulação de dados, bem como as análises estatísticas, foram documentadas em *scripts* do R. O código foi estruturado de maneira a facilitar a verificação e a validação por terceiros, bem como a atualização dos dados para estudos futuros e pode ser disponibilizado a pedido de pessoas autorizadas para uso dos dados utilizados nas análises apresentadas. Por fim, a tabela 4.1, presente no Apêndice 1, detalha e descreve as variáveis empregadas neste estudo.

---

<sup>1</sup><https://cran.r-project.org/web/packages/deflateBR/deflateBR.pdf>

## 3. Análise Descritiva dos Dados

Nesta seção são apresentadas as análises descritivas construídas a partir dos dados descritos na seção anterior. Esta seção encontra-se dividida em três subseções: **Evolução Temporal das Compras Públicas** que evidencia aspectos relacionados à dinâmica temporal das compras públicas no período analisado, **Unidades Executoras** que detalha informações sobre as compras das organizações do setor público, e **Fornecedores e Materiais** que apresenta informações sobre as empresas fornecedoras dos bens e serviços públicos comprados e principais produtos e serviços adquiridos.

### 3.1 Evolução Temporal das Compras Públicas

Inicialmente, são apresentadas informações sobre a evolução temporal das compras públicas no Brasil em relação ao período de 2019 até o segundo trimestre de 2023. Para compreender a evolução do volume total de compras e do valor empenhado nesses anos, realizou-se uma análise detalhada dos dados, deflacionando os valores pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tomando como base janeiro de 2019. Através de gráficos, demonstra-se a quantidade e o valor das compras ao longo do tempo. A análise dos dados mensais revelou a presença de padrões sazonais nas compras públicas, indicando variações periódicas que são importantes para a compreensão do comportamento do setor público no que tange a suas atividades de aquisição.

A Figura 3.1 ilustra a evolução anual dos valores empenhados em compras públicas entre 2019 e 2023 expressos em bilhões de reais. Observa-se que houve um crescimento constante desse valor entre 2019 a 2022, iniciando a série em R\$ 61 bilhões em 2019 e aumentando 16% no ano posterior atingindo o valor de R\$ 71 bilhões. Entre 2020 e 2021 é importante destacar também um aumento considerável de 36% do valor empenhado das compras públicas de um ano para o outro. Esse aumento resultou em 2021 em um adicional de R\$ 26 bilhões empenhados para a realização de compras públicas em relação ao ano anterior e representa um aumento de 57% em relação ao valor empenhado de 2019.

Esse crescimento do valor empenhado para compras públicas observado entre 2019 e 2022 pode estar relacionado ao contexto da pandemia do Covid-19. A pandemia do Covid-19 no Brasil foi marcada pelos eventos de restrições de circulação de pessoas e de funcionamento dos estabelecimentos comerciais iniciada ao final do primeiro trimestre de 2020 e prolongando-se, oficialmente, até 2022, com alternância de momentos mais críticos com alguns períodos de flexibilização dessas restrições. Desta forma, não é possível ignorar a hipótese de que os aspectos relacionados à manutenção da saúde pública possam ter guiado os gastos públicos durante o período. Por fim, ainda sobre a Figura 3.1, é importante mencionar que os dados apresentados de 2023 são preliminares e refletem apenas o valor acumulado até o segundo trimestre do respectivo ano. Por este motivo, o valor apresentado em 2023 na Figura 3.1 é consideravelmente menor que os demais anos apresentados.

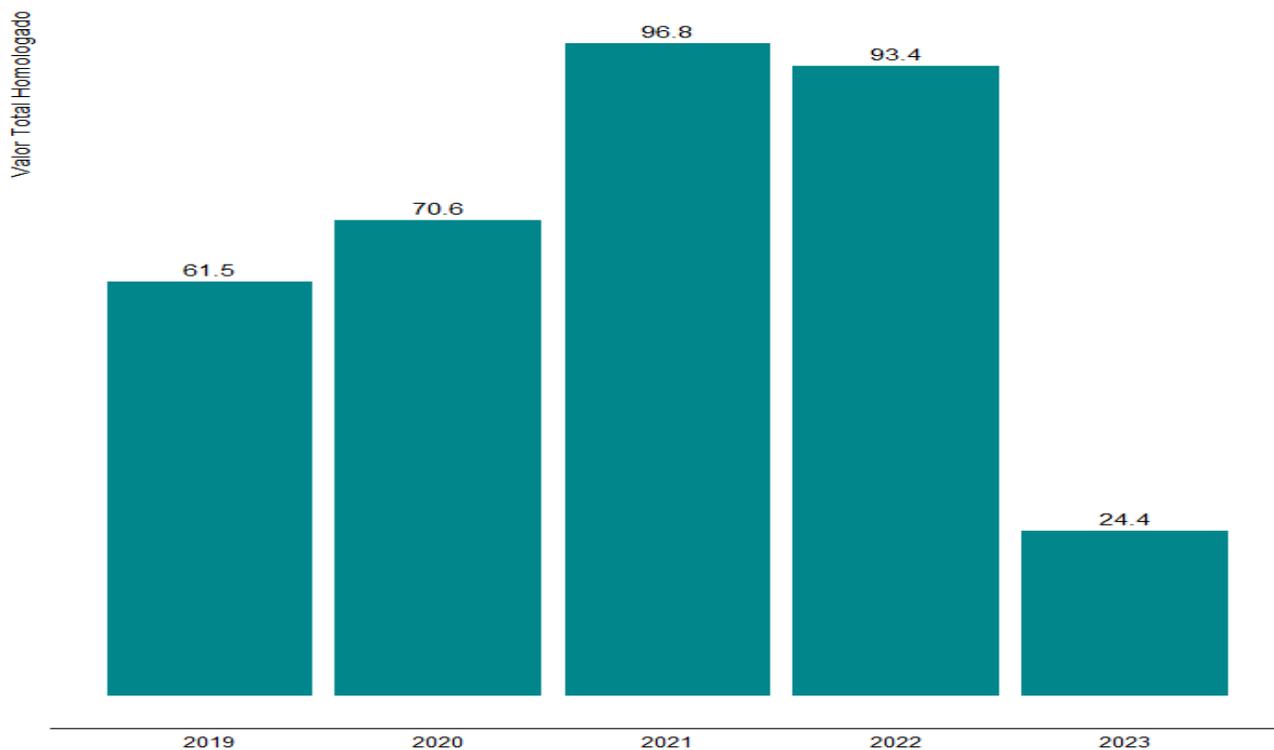
Quanto ao padrão de valores alocados anualmente para a realização de compras públicas, é possível destacar a apresentação de comportamentos distintos em diferentes fases do ano. Esse fator é apresentado na Figura 3.2 que mostra a média do valor empenhado para a execução de compras públicas por mês no período analisado. Nessa figura é possível notar que o mês de dezembro, dentre os anos analisados, é o momento do ano em que é concentrada a maior parte das despesas planejadas. A média mensal de dezembro nos diferentes anos é 60% superior à média dos demais meses apresentados, ou seja, mostrando um valor aproximado de 8 bilhões de reais adicionais em relação a média anual.

A fim de traçar um panorama geral das compras públicas foi realizada uma análise volumétrica das transações do período, ou seja, da quantidade de operações de compra realizadas pelo setor público de 2019 até o segundo trimestre de 2023. Essa análise é apresentada na Figura 3.3.

De forma similar ao observado na Figura 3.1, a Figura 3.3 também indica a ocorrência de um aumento do volume de transações entre 2019 e 2022. Ainda assim, é possível observar algumas divergências sobre a dinâmica dessa série em relação ao comportamento visto sobre a série de valor empenhado anualmente. Um primeiro elemento a ser mencionado é a magnitude do aumento do volume de operações de compra. Na Figura 3.1 foi observado um crescimento de aproximadamente 60% do valor real empenhado para execução de compras públicas na comparação entre 2019 e 2021. O crescimento observado no volume de transações foi inferior no mesmo período, 18% de 2019 para 2021. Outro fator de atenção é que a volumetria de operações de compra aumentou de 2021 para 2022, enquanto o valor real empenhado para as compras diminuiu no mesmo período. Por fim, é importante ressaltar novamente que o valor registrado no ano de 2023 apresentado nessas figuras corresponde apenas ao primeiro e segundo trimestre do respectivo ano.

Assim como apresentado na Figura 3.2 que compara as médias dos valores empenhados para compras públicas por mês, a Figura 3.4 apresenta a média mensal de transações realizadas a cada mês de 2019 a 2022. Nessa figura é possível verificar que a execução das operações de compras também apresentam flutuações dentro de um ano.

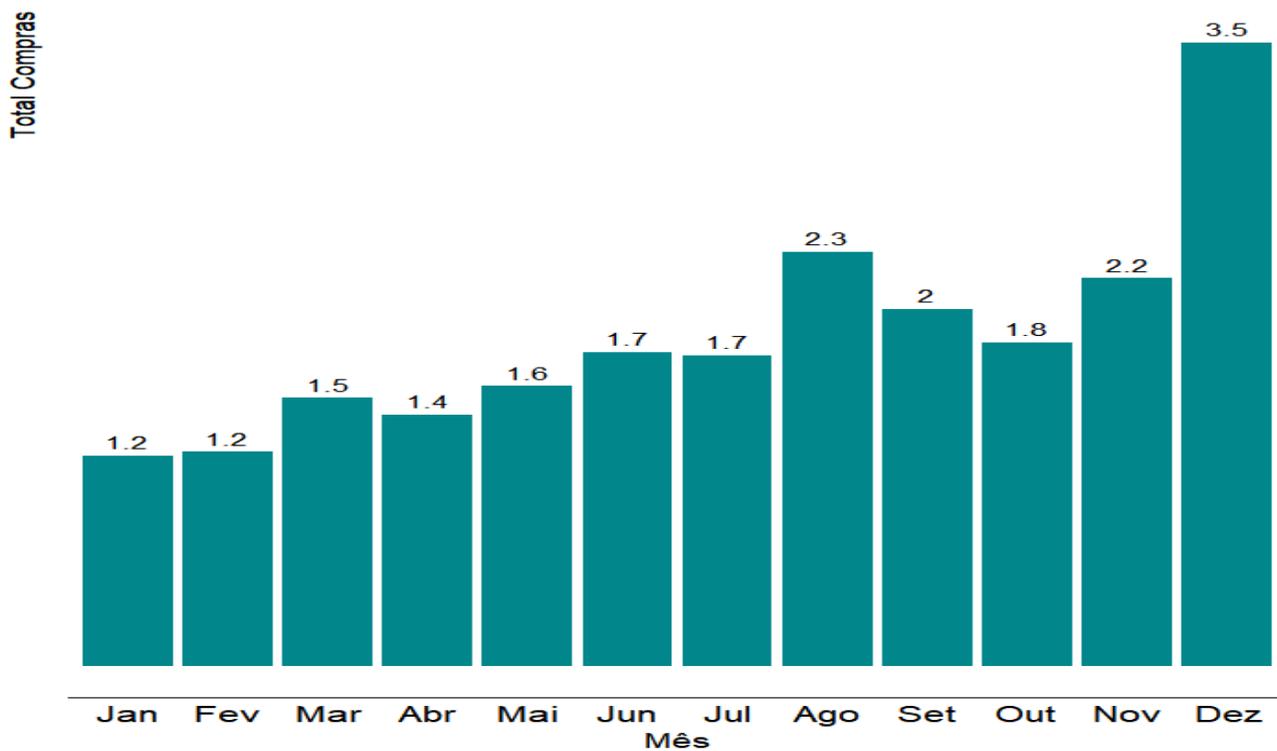
Figura 3.1: Evolução anual do valor empenhado (em bilhões de reais)



Nota: dados de 2023 restritos ao 1º e 2º trimestres do respectivo ano.

Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.2: Média do valor empenhado por mês (em bilhões de reais)



Nota: período considerado de 2019 a 2022 em razão da indisponibilidade de dados completos de 2023.

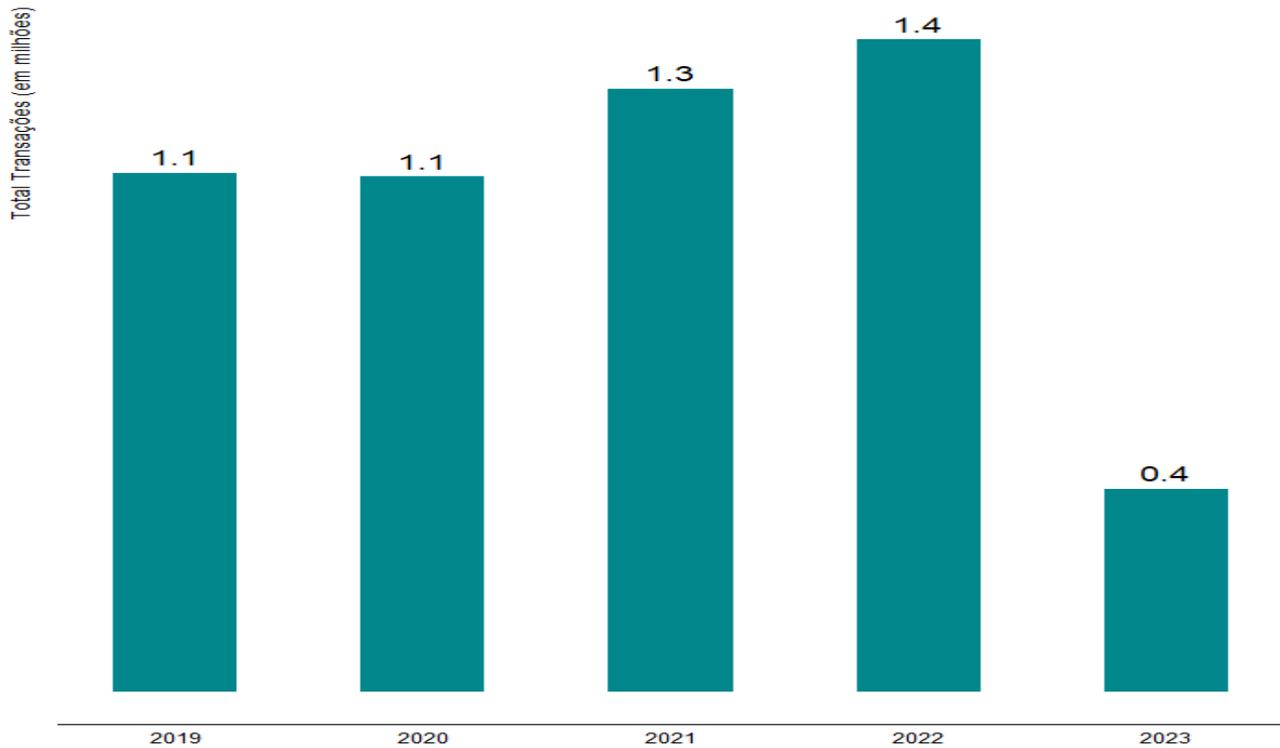
Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 3.4 mostra que os meses de janeiro e fevereiro são marcados pela realização de um volume de transações consideravelmente inferior aos demais meses. Essa figura também mostra que os meses mais próximos ao final do ano (julho em diante) registram uma volumetria média de transações superior aos meses próximos ao início do ano. Dessa maneira, considerando que a Figura 3.2 mostra que os demais meses do ano apresentam valor empenhado próximo a média anual (com exceção do valor atípico observado em dezembro), não é possível ignorar a hipótese de que os processos de compras realizados ao início do ano concentrem um valor agregado maior em comparação aos processos realizados nos meses próximos ao final do ano.

No intuito de detalhar melhor essa possível relação entre o valor total empenhado e a volumetria de operações de compras públicas são apresentadas duas informações adicionais. A primeira informação é o *valor empenhado por transação*. Esse dado foi obtido através da soma do valor empenhado total e divisão pela quantidade total de operações de compra de cada ano e é apresentado na Figura 3.5.

Nessa figura é possível notar que o comportamento desse valor empenhado por operação possui dois momentos. No primeiro momento há uma elevação do valor médio de cada operação, partindo de cerca de 55 mil reais em 2019 para aproximadamente 74,7 mil em 2021. Posterior a isso, nos últimos dois anos apresentados, houve um decréscimo desse valor chegando aos atuais 56 mil reais nos dois primeiros trimestres de 2023. Como foi visto na Figura 3.5, o número total de operações de compras no setor público em 2022 foi superior aos três anos anteriores, o mesmo ocorrendo para o valor médio das compras. No entanto o valor envolvido em cada transação caiu em 2022, ficando no patamar próximo a 2019.

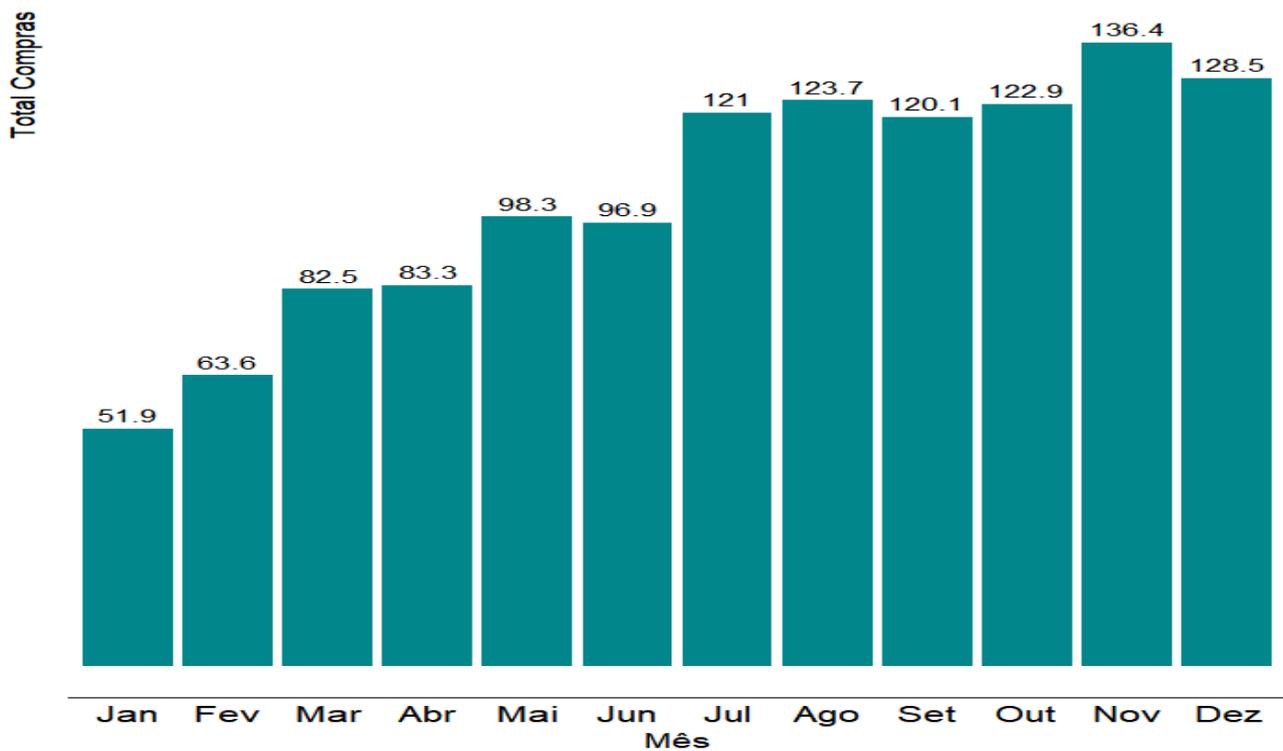
Figura 3.3: Evolução anual do volume de transações (em milhões)



Nota: dados de 2023 restritos ao 1º e 2º trimestres do respectivo ano.

Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.4: Média do volume de transações por mês (em milhões)

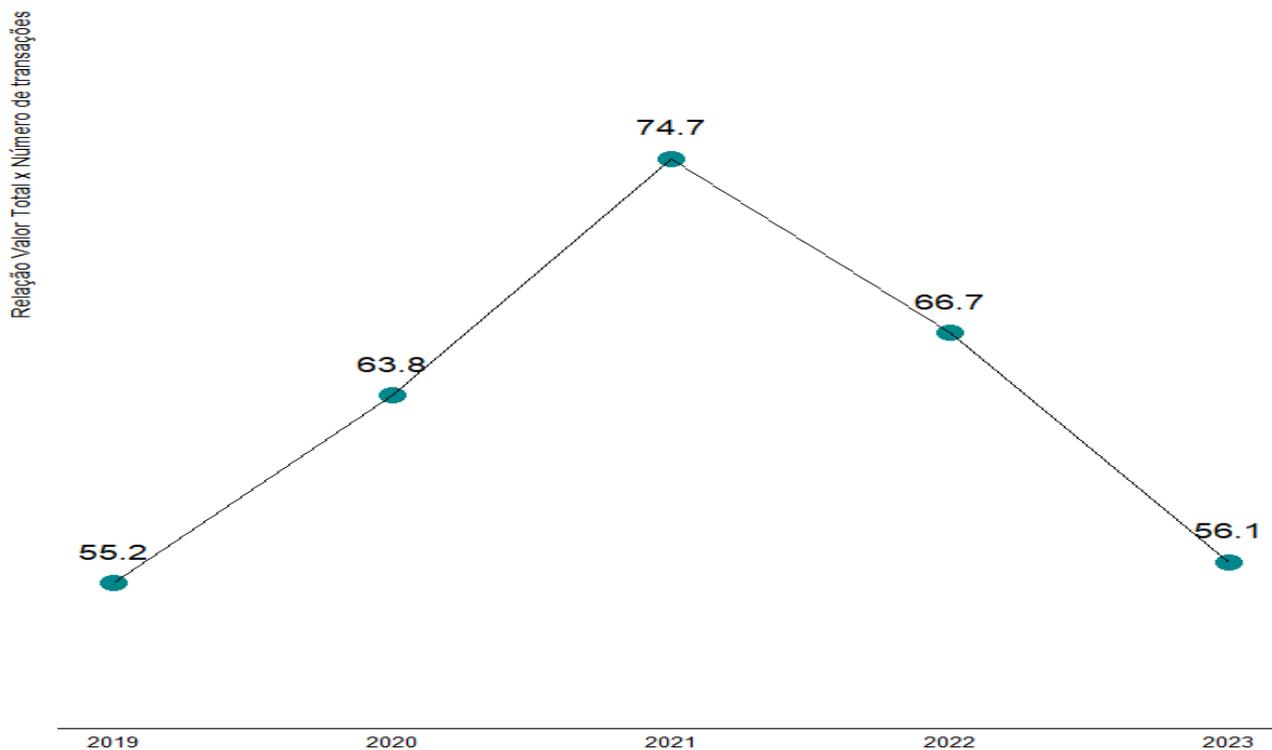


Nota: período considerado de 2019 a 2022 em razão da indisponibilidade de dados completos de 2023.

Fonte: elaborado pelos autores.

Por fim, a segunda informação apresentada é o *preço unitário médio anual das compras*. Essa informação é obtida pela divisão do valor total empenhado na compra e a quantidade ofertada e é apresentada na Figura 3.6. Nessa figura é possível observar que, mesmo após a aplicação da correção inflacionária, esse preço unitário médio dos itens comprados se elevou ao longo dos anos analisados, partindo de R\$ 13,1 mil em 2019 e chegando em R\$ 17,6 mil em 2023. Esse aumento representa um crescimento de aproximadamente 34% desse preço médio entre 2019 e 2023. Essa informação sugere que o setor público diminuiu seu poder de compra ao longo do período analisado em função desse aumento do preço unitário real dos produtos e serviços comprados.

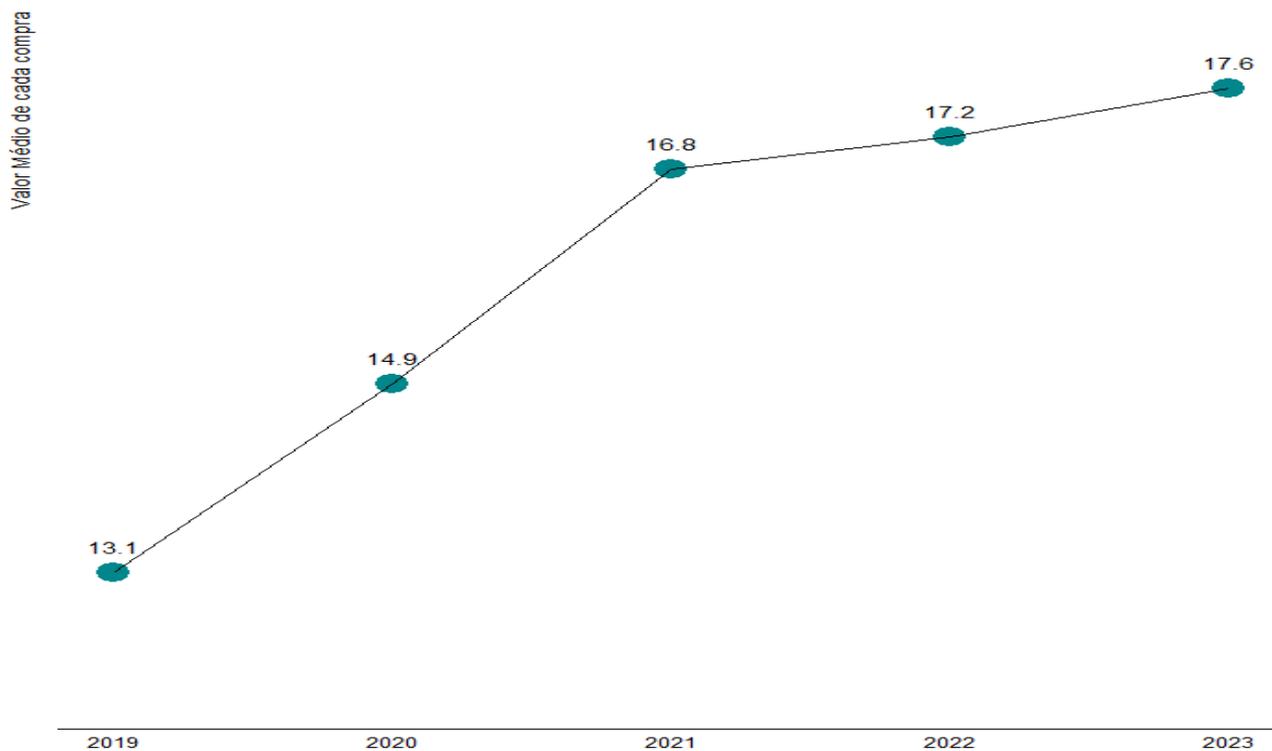
Figura 3.5: Evolução anual do valor empenhado por transação (em milhares de reais)



Nota: dados de 2023 restritos ao 1º e 2º trimestres do respectivo ano.

Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.6: Evolução anual do valor unitário médio das compras (em milhares de reais)



Nota: dados de 2023 restritos ao 1º e 2º trimestres do respectivo ano.

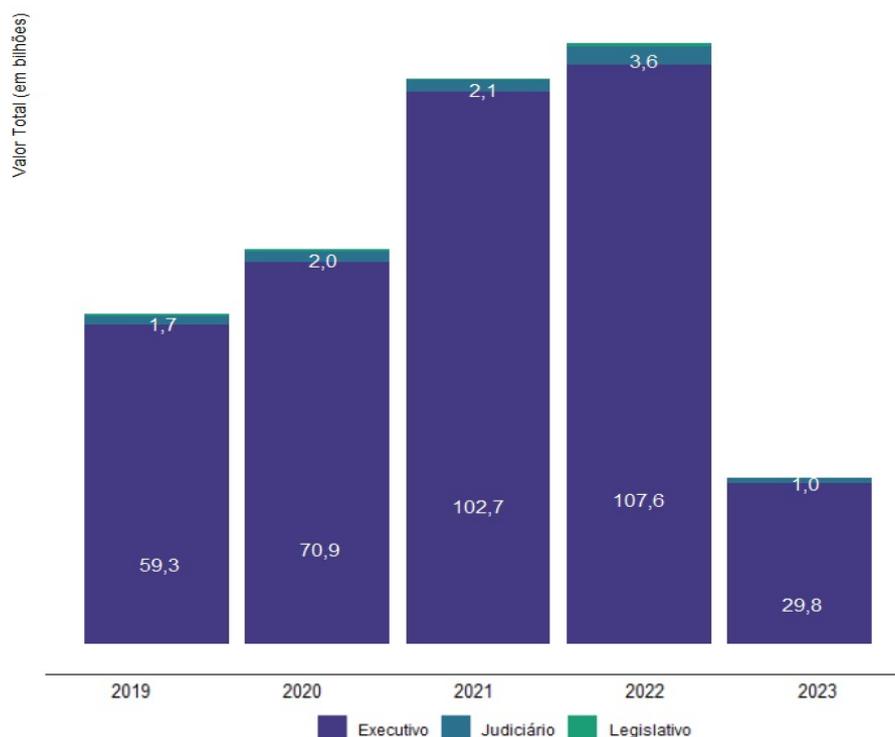
Fonte: elaborado pelos autores.

## 3.2 Unidades Executoras

Nesta subseção são apresentadas visualizações de dados e estatísticas sobre aspectos relacionados ao padrão de execução das compras públicas por unidade executora no SIASG. Desta forma, são investigados aspectos sobre a volumetria de transações e valor empenhado nas compras pelas organizações vinculadas aos três poderes constitucionais (executivo, legislativo e judiciário) e esferas de governo (federal, estadual e municipal).

A Figura 3.7 apresenta a segmentação do valor empenhado anual das compras públicas entre os poderes executivo, legislativo e judiciário no período analisado. Nessa figura é possível observar a predominância do executivo na realização de compras públicas, que, consistentemente, abrange mais de 96% do valor empenhado total das compras públicas em todos os anos apresentados. Em contraste, os poderes Legislativo e Judiciário mostram uma participação muito menor no total das despesas. Nessa figura é possível observar também que o poder Legislativo apresenta um ligeiro aumento em sua participação no valor empenhado total das compras públicas de 2019 para 2023, enquanto o Judiciário exibe uma variação mínima no mesmo período.

Figura 3.7: Valor empenhado anual das compras públicas por poder constitucional (em bilhões)

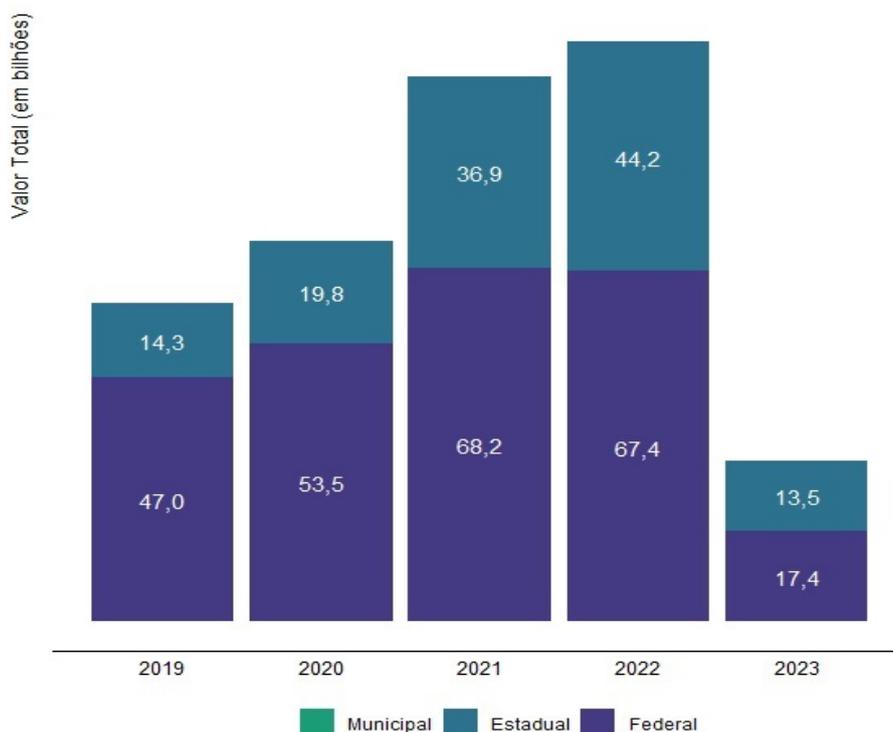


Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 3.8 apresenta o valor empenhado total entre as esferas municipal, estadual e federal do setor público. Nessa Figura é possível observar que a maior parte das compras públicas presentes no SIASG é realizada pelo poder público federal que possui a maior participação no valor empenhado ano a ano para a execução das compras públicas. Sobre as compras do setor público municipal é

importante destacar que sua ausência nos dados apresentados na Figura 3.8 ocorre em função dessa esfera do setor público corresponder a menos de 1% do valor empenhado para compras públicas nos dados analisados. Um último ponto de destaque da Figura 3.8 é a trajetória dos governos estaduais que apresentam crescimento de 209% do valor total empenhado entre 2019 e 2022, puxando o crescimento da série de valor total empenhado das compras públicas indicada anteriormente.

Figura 3.8: Valor empenhado anual das compras públicas por esfera do setor público (em bilhões)



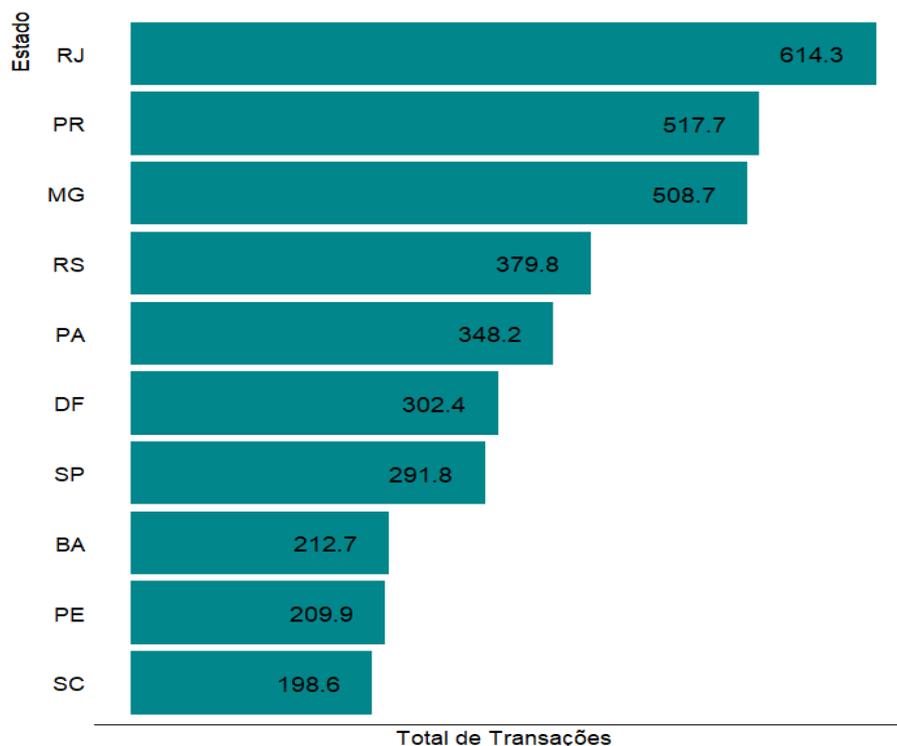
Fonte: elaborado pelos autores.

Relacionado a esse crescimento dos estados em sua participação nas compras públicas do SIASG é importante destacar que esses estados apresentam diferentes níveis de participação na evolução do total apresentado na Figura 3.8. Esse fator é exemplificado nas Figuras 3.9, 3.10, 3.11 e 3.12.

A Figura 3.9 exibe uma comparação quantitativa das compras públicas realizadas pelos estados brasileiros para o período entre 2019-2023. Observa-se que o Rio de Janeiro (RJ) lidera com a maior quantidade de compras, alcançando um total de 614 mil transações. Seguindo de perto, o Paraná (PR) e Minas Gerais (MG) apresentam números também expressivos, com 517 mil e 508 mil compras, respectivamente. O Rio Grande do Sul (RS) não fica muito atrás, registrando 380 mil aquisições. Nota-se uma diminuição gradativa na quantidade de compras ao avançarmos para os estados subsequentes, com Santa Catarina (SC) fechando a lista com 198 mil transações. Esta distribuição sugere um perfil concentrado de compras nos estados mais populosos e economicamente ativos, enquanto reflete, até certo ponto, a capacidade administrativa e a demanda por serviços e bens públicos nas diferentes unidades federativas. A análise destes dados é importante para entender as dinâmicas regionais de

consumo do governo e pode indicar áreas de maior atividade governamental e investimento público.

Figura 3.9: Ranking dos 10 principais estados por volume de transações acumulado de 2019 a 2023 (em milhares)

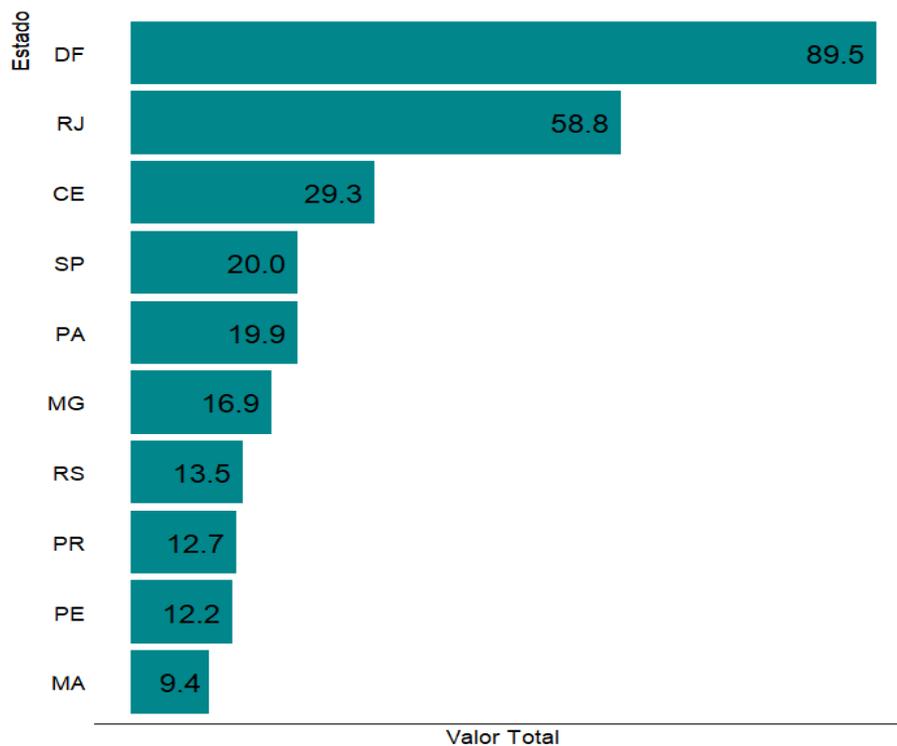


Fonte: elaborado pelos autores.

Outra visualização possível é comparar como o ranking anterior se altera, se olharmos para o gasto total em compras públicas dos estados. De acordo com a Figura 3.10, nota-se que o Distrito Federal destaca-se significativamente, indicando uma possível concentração de despesas governamentais na região que abriga a capital federal e várias instituições nacionais. Isso pode refletir a centralização de decisões administrativas e a presença de órgãos federais que demandam volumosos recursos.

O Rio de Janeiro, seguindo o DF, também apresenta um volume considerável de gastos, o que pode ser atribuído tanto à sua relevância econômica quanto à presença de grandes empresas e projetos de infraestrutura. Os demais estados, incluindo São Paulo e Minas Gerais, dois dos maiores em termos econômicos, mostram números substanciais, mas não alcançam os patamares do DF e RJ, sugerindo que, enquanto esses estados continuam a ser grandes centros de atividade governamental, os investimentos podem ser mais distribuídos ou menos concentrados em grandes contratos. Esses aspectos podem ajudar a compreender as nuances regionais do Brasil e fornecer indicativos sobre como os recursos públicos podem ser alocados entre diferentes áreas, potencialmente refletindo prioridades políticas, necessidades locais ou estratégias de desenvolvimento regional.

Figura 3.10: Ranking dos 10 principais estados por valor empenhado acumulado de 2019 a 2023 (em bilhões)



Fonte: elaborado pelos autores.

Por outro lado, a Figura 3.11 fornece uma visão comparativa dos estados brasileiros enquanto local de operação das empresas que forneceram os produtos e serviços adquiridos no período analisado. São Paulo (SP) destaca-se como o estado que lidera a concentração de empresas fornecedoras com um total de 860 mil transações seguido do Paraná (PR) com 650 mil operações e Minas Gerais (MG) com 526 mil transações.

O Rio de Janeiro (RJ) e o Rio Grande do Sul (RS) também mostram números significativos onde as empresas localizadas nesses estados realizaram com 480 mil e 444 mil transações para fornecimento de bens e serviços ao setor público, respectivamente. À medida que nos movemos para a direita do gráfico, notamos uma redução na quantidade de transações onde o Pernambuco conclui a lista com 165 mil fornecimentos.

A distribuição dos dados aponta para uma vitalidade econômica e a infraestrutura comercial desses estados, sugerindo a possibilidade de uma rede de fornecimento que pode ser correlacionada tanto com a localização geográfica quanto com a especialização industrial de cada região. Análises mais profundas, aliadas a este perfil dos estados fornecedores poderiam oferecer perspectivas importantes sobre a logística de abastecimento e a distribuição geográfica das empresas que atendem ao setor público.

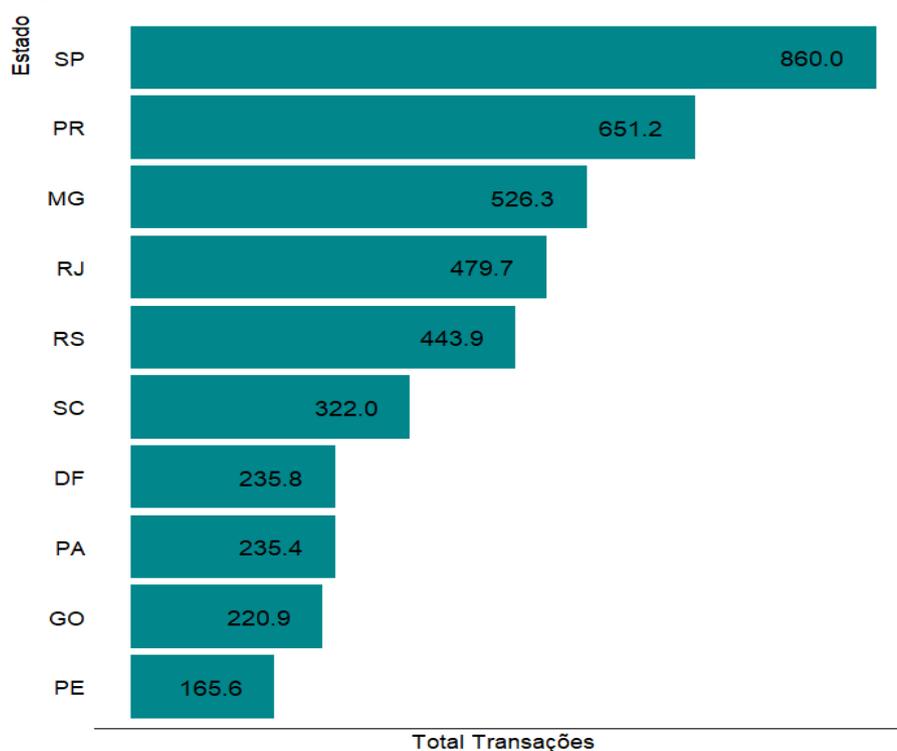
Complementando a análise de transações apresentada anteriormente, a figura 3.12 mostra a localização das empresas fornecedoras dentro dos estados brasileiros por valor empenhado. Nessa

figura é possível observar uma alteração na ordenação dos estados onde o Rio de Janeiro sobe para a segunda posição. Isso pode estar associado às empresas desse estado fornecerem bens e serviços de maior valor agregado para compra do setor público. São Paulo mantém-se como o estado líder em compras públicas no Brasil possivelmente em função de sua centralidade econômica no território nacional.

Em relação às organizações do governo federal, as Figuras 3.13 e 3.14 apresentam os rankings dos órgãos federais que apresentaram maior valor empenhado e volume de transações acumulado de 2019 a 2023. Sobre o ranking de volume de transações apresentado na Figura 3.13 é possível observar que o Ministério da Defesa se destaca no topo da lista, com um total de 1.791.967 transações, seguido pelo Ministério da Educação com 1.151.700 operações.

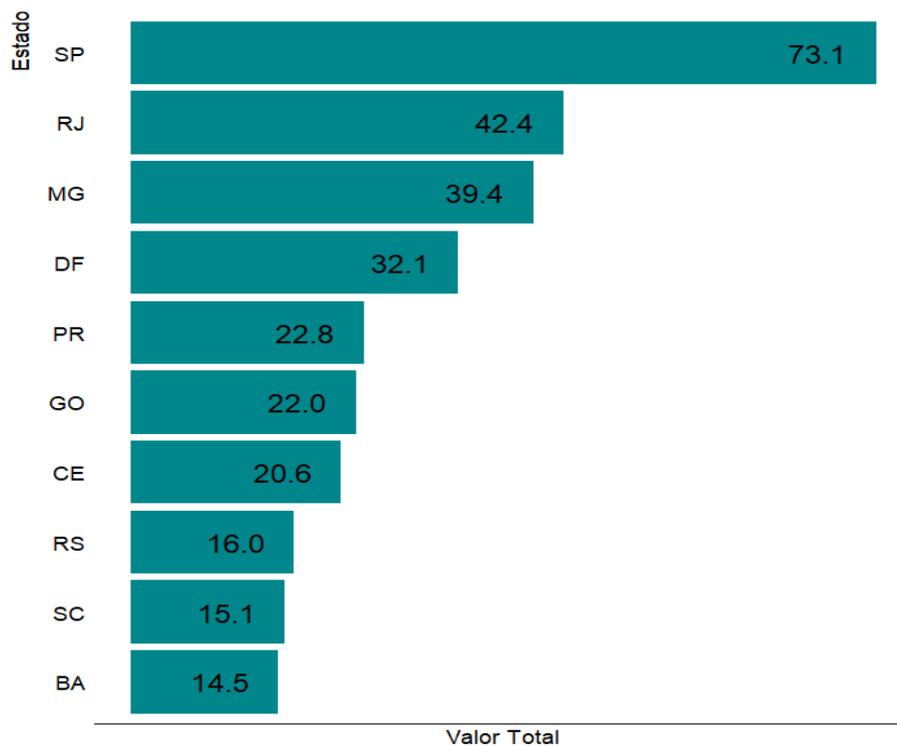
O Ministério da Saúde aparece em terceiro, com 1.151.713 transações, sublinhando a importância do componente da saúde nos investimentos públicos e a centralidade de algumas aquisições do setor. Outros órgãos importantes incluem o Ministério da Saúde e o Ministério do Trabalho e Emprego, com 154.103 e 66.953 transações, respectivamente. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Ministério da Justiça também figuram na lista ao lado do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que aparece na 9ª colocação com 24.364 transações, apontando para um compromisso com o avanço tecnológico e a inovação no setor público.

Figura 3.11: Ranking dos 10 principais estados onde estão localizadas as empresas fornecedoras por volume de transações acumulado de 2019 a 2023 (em milhares)



Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.12: Ranking dos 10 principais estados onde estão localizadas as empresas fornecedoras por valor empenhado acumulado de 2019 a 2023 (em bilhões)

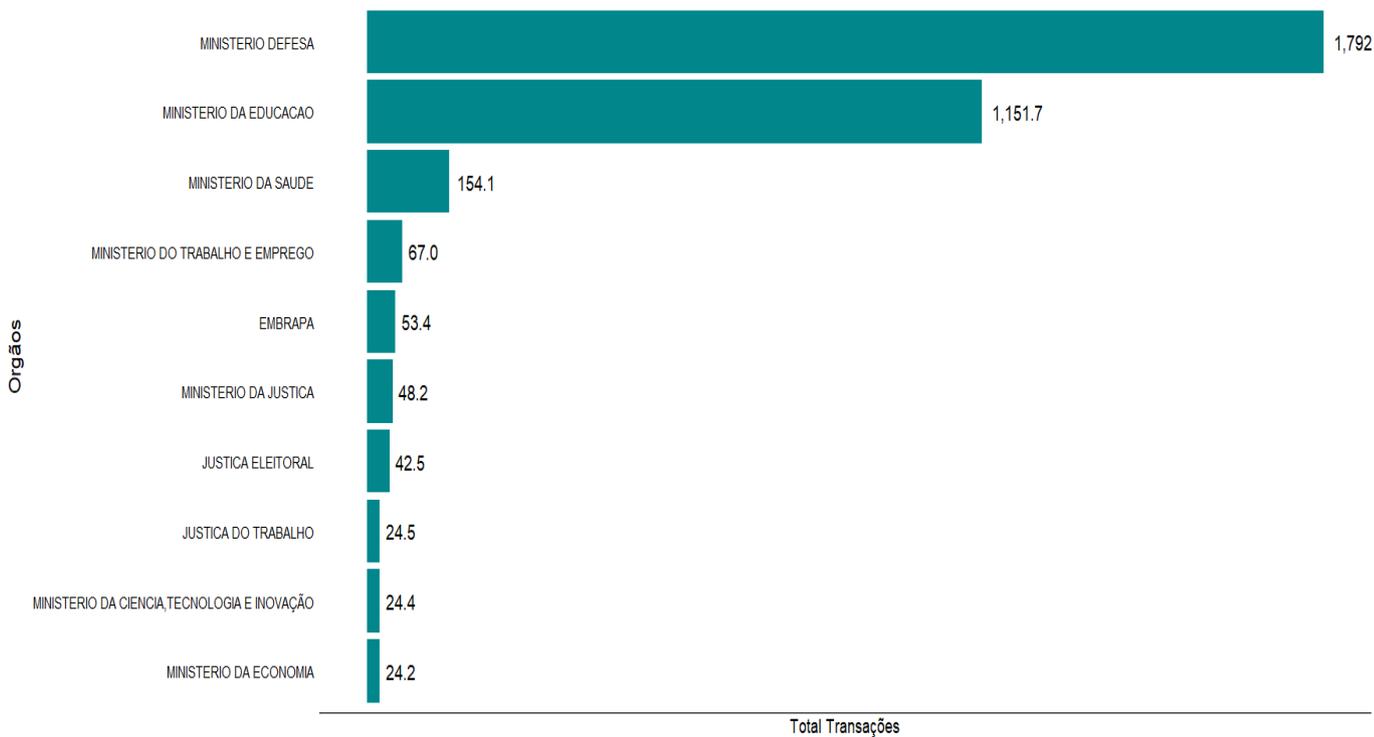


Fonte: elaborado pelos autores.

Analisando o ranking por valor total empenhado apresentado na Figura 3.14 nota-se que as três primeiras colocações são ocupadas pelos mesmos ministérios: Defesa, Educação e Saúde, que despenderam no período, respectivamente, 77, 47 e 27 bilhões de reais em contratos públicos. O Ministério dos Transportes aparece em seguida com 24 bilhões de reais, e o Ministério da Gestão e Inovação e a Justiça do Trabalho encerram a lista.

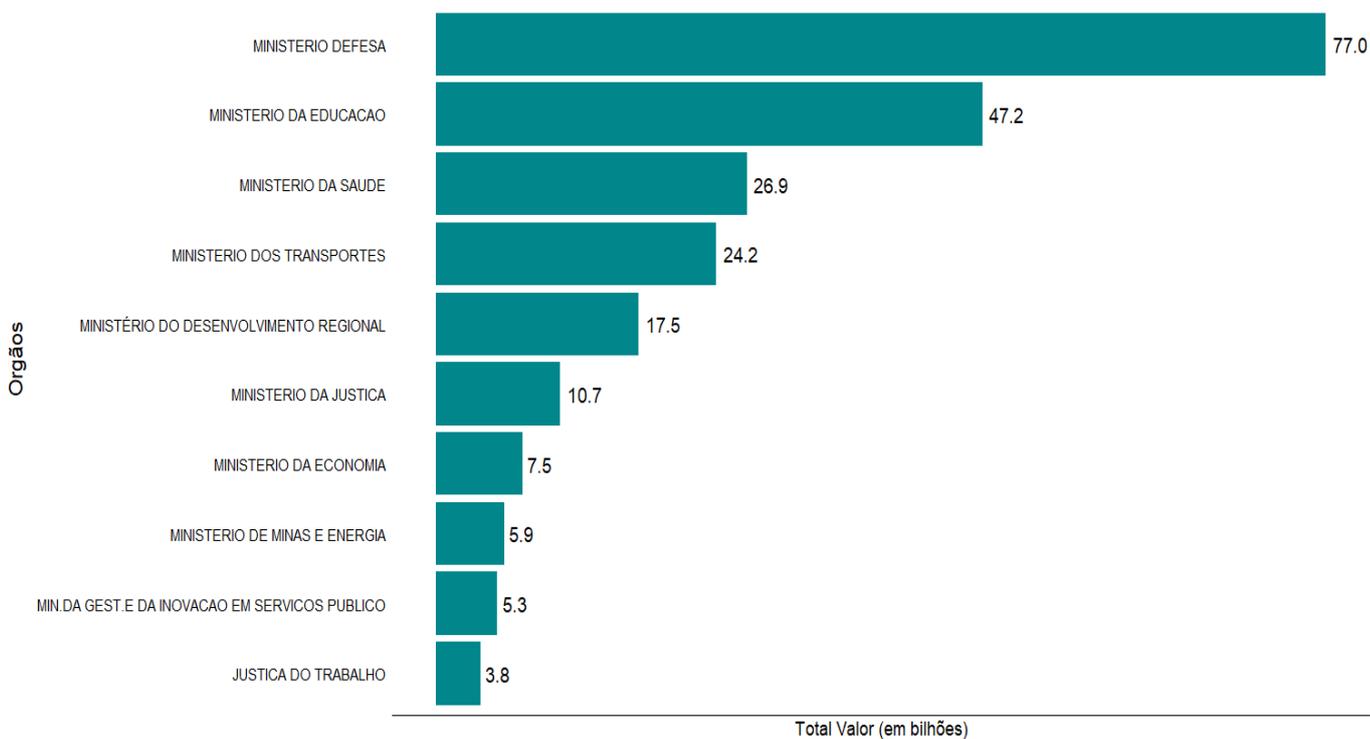
No entanto, quando olha-se por outro ângulo para a mesma informação, notam-se diferenças mais expressivas. O gráfico de barras da Figura 3.15 exhibe um ranking dos órgãos governamentais com base no valor médio das compras realizadas. Nota-se que o Ministério dos Transportes ocupa a posição de liderança com o maior valor médio de compra, destacando o custo significativo associado, possivelmente, a investimentos em infraestrutura de transportes, como rodovias, portos e ferrovias, que tendem a envolver grandes projetos e contratos substanciais. O Ministério das Relações Exteriores aparece em seguida, sugerindo despesas consideráveis que podem estar relacionadas à manutenção de missões diplomáticas, segurança internacional, ou promoção do comércio exterior, que geralmente exigem recursos significativos. O Ministério da Comunicação também se destaca, o que pode refletir gastos com campanhas de informação pública, sistemas de telecomunicação ou outras iniciativas de comunicação de larga escala.

Figura 3.13: Ranking dos 10 principais instituições federais por volume de transações acumulado de 2019 a 2023 (em milhares)



Fonte: elaborado pelos autores.

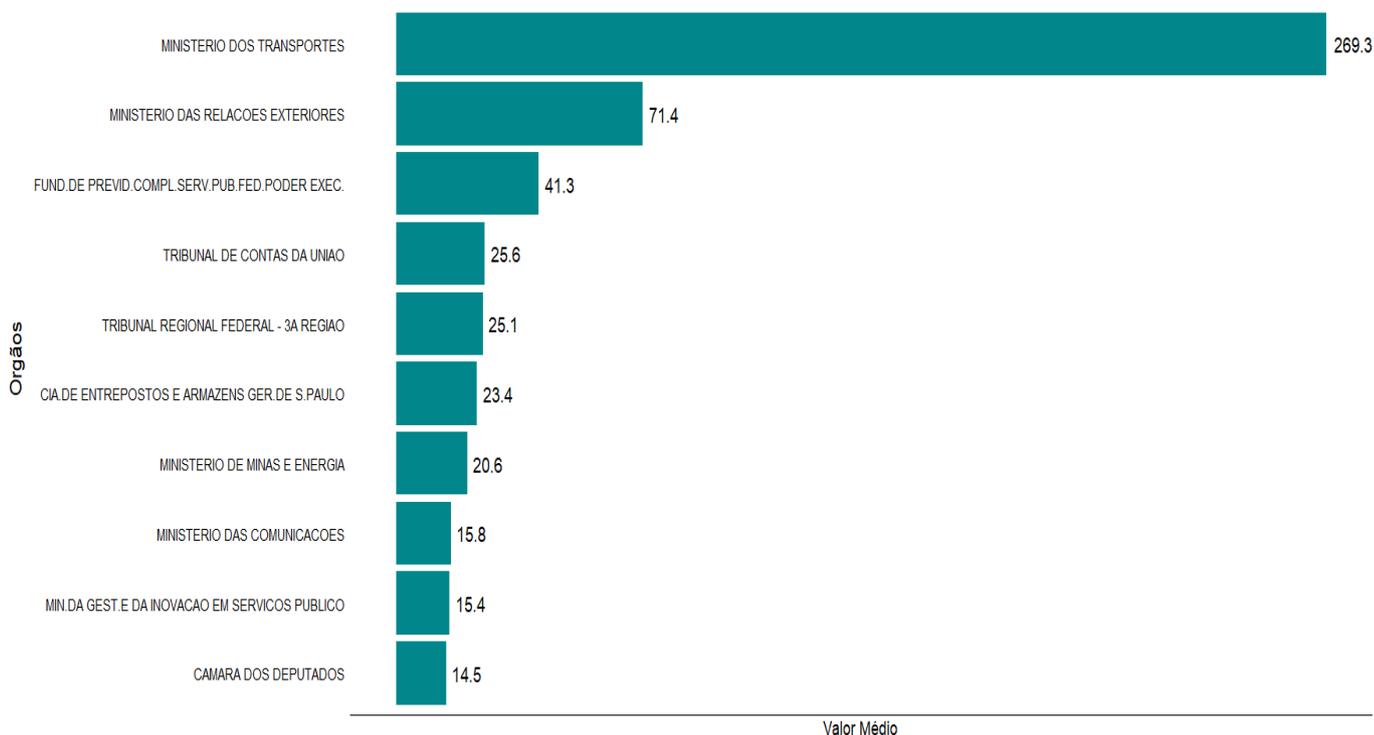
Figura 3.14: Ranking dos 10 principais instituições federais por valor empenhado acumulado de 2019 a 2023 (em bilhões)



Fonte: elaborado pelos autores.

Outros órgãos como a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), o CADE, e Ministérios como o de Minas e Energia, da Defesa, entre outros, também apresentam valores médios de compra elevados, embora em uma escala menor quando comparados aos líderes. Estes valores podem indicar despesas em programas específicos, aquisições estratégicas ou compras de equipamentos especializados. Em comparação, órgãos como a Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União, Ministério do Turismo e Ministério do Desenvolvimento Regional apresentam valores médios de compra mais baixos, sugerindo que suas aquisições podem ser mais frequentes mas de menor escala individualmente, ou que operam com um orçamento mais limitado para compras individuais. O entendimento do valor médio das compras fornece uma dimensão adicional sobre como os recursos são alocados entre diferentes órgãos governamentais e pode fornecer subsídios para a indicação das prioridades de investimento e estratégias de contratação dentro do setor público.

Figura 3.15: Ranking dos 10 principais instituições federais por valor unitário médio (em milhares)



Fonte: elaborado pelos autores.

### 3.3 Fornecedores e Materiais

Nesta última subseção são apresentadas análises sobre características dos fornecedores das compras públicas. Assim como mencionado anteriormente, essas análises foram viabilizadas pela integração dos dados do SIASG com as informações da RAIS utilizando-se o CNPJ da empresa fornecedora como identificador, possibilitando assim a investigação sobre porte dessas empresas<sup>1</sup>.

O primeiro aspecto analisado nesta seção é o porte da empresa presente no SIASG que categoriza as empresas de acordo com seu tamanho por número de colaboradores dividindo-as em micro, pequenas e outros (empresas de médio e grande porte). Esse tópico é importante pois como visto no primeiro relatório desse estudo, alguns países (como Alemanha, Canadá e Colômbia) utilizam medidas de compras públicas direcionadas para fornecedores locais de pequeno porte que são responsáveis por uma parcela importante do produto interno bruto gerado em cada país. As microempresas são aquelas empregam até 19 trabalhadores na indústria e construção ou até 9 pessoas no comércio ou serviços. As pequenas empresas são empresas que possuem até 99 trabalhadores na indústria e construção ou 49 pessoas no comércio e serviços. Por fim, a categoria "Outros" agrupa as médias e grandes empresas remanescentes que possuem ao menos 100 trabalhadores quando em atividades industriais ou de construção civil e 50 colaboradores ou mais no caso de empresas nas atividades de comércio ou serviços (SEBRAE, 2013).

Com essa informação foi possível realizar análises sobre as dinâmicas de aquisição do governo relacionadas a esse tema. A Figura 3.16, por exemplo, mostra que 40% das compras públicas são realizadas com microempresas e 45% com pequenas empresas. No entanto, a análise do valor total empenhado dessas compras por porte da empresa mostrado na Figura 3.17 retrata uma história diferente. Nessa figura é possível notar que cerca de 65% do valor empenhado é comprado de médias e grandes empresas (categoria outros). Isso sugere que pode haver uma segmentação do padrão de compras públicas de acordo com os fornecedores no sentido das micro e pequenas empresas atenderem demandas de compra pública mais recorrentes e de menor valor enquanto empresas maiores atendem as compras públicas de itens de maior valor.

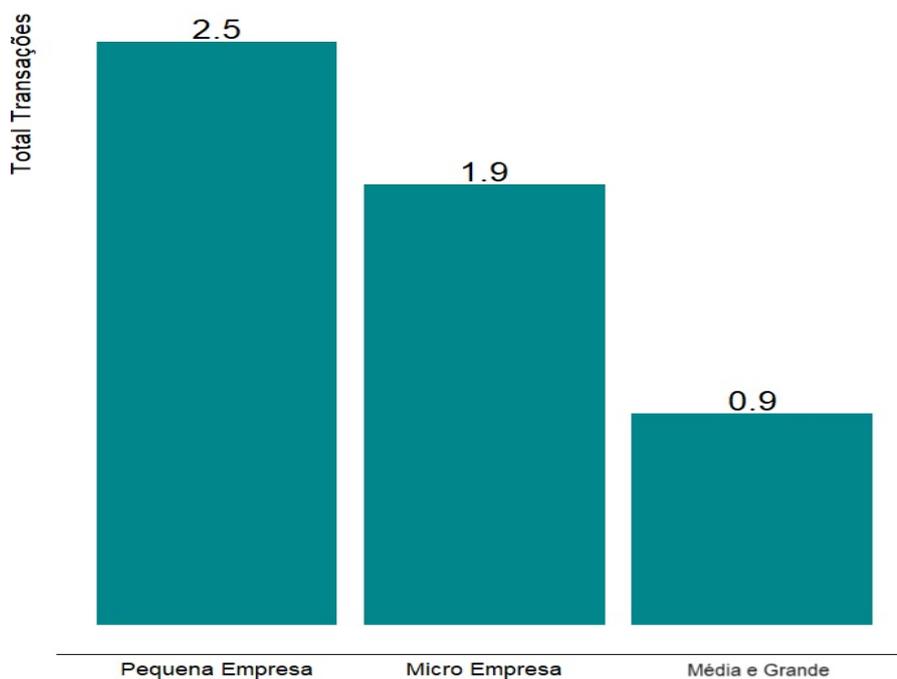
A Figura 3.18 que apresenta o valor unitário médio das compras de 2019 por porte da empresa corrobora essa hipótese de diferentes padrões de atendimento às compras públicas por porte das empresas. Nessa figura é possível observar que as microempresas apresentam um valor unitário médio de R\$ 3,7 mil enquanto as pequenas empresas têm um valor um pouco maior de R\$ 5 mil. Em contraste, o valor médio das compras feitas com empresas maiores é significativamente mais alto, alcançando R\$ 80 mil. Este dado sugere que, embora as empresas menores tenham uma participação quantitativa maior nas transações, são as grandes empresas que movimentam maiores montantes financeiros por transação, refletindo talvez a sua capacidade de fornecer bens e serviços em escala ou de maior complexidade

---

<sup>1</sup>No Apêndice 2 é incluída uma breve análise sobre essas empresas fornecedoras das compras pública pela Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE). Essa análise foi omitida ao apêndice devido ao ano de análise dessas informações ser restrita ao ano de 2019 em função do tempo computacional para processamento dos dados da RAIS utilizados para viabilizar essa análise.

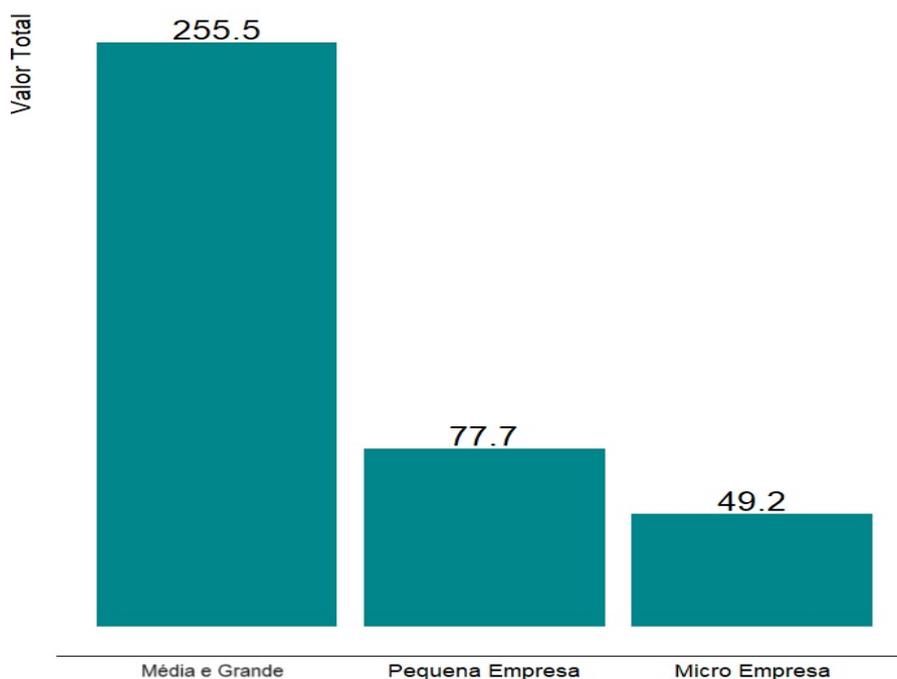
e valor agregado. Avançar as investigações sobre essas informações é importante para entender as políticas de contratação do governo e como podem impactar o tecido empresarial do país.

Figura 3.16: Volumetria de transações por porte da empresa fornecedora entre 2019 e segundo trimestre de 2023(em milhões)



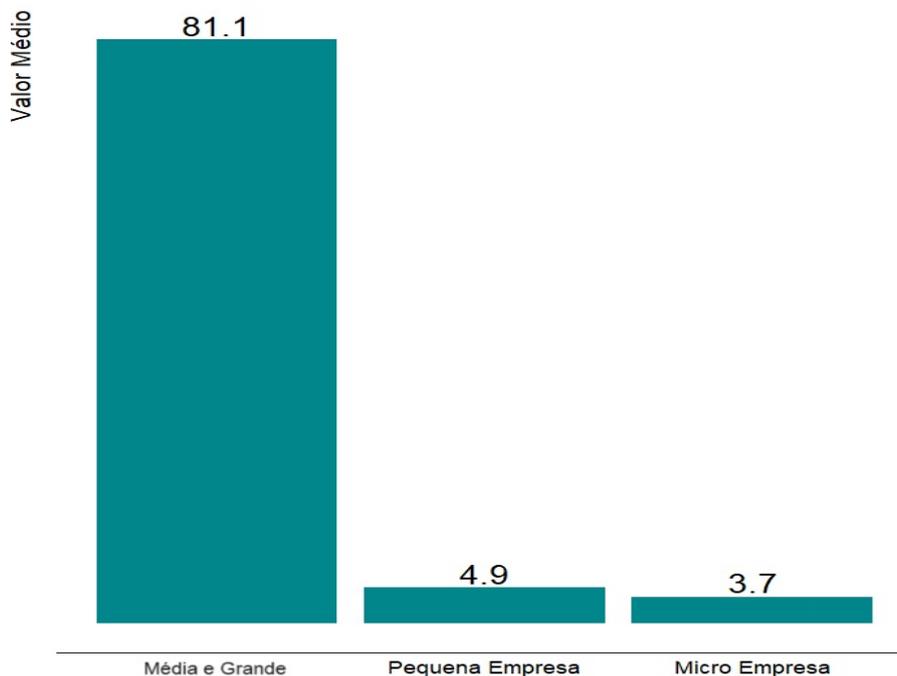
Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.17: Valor total empenhado das compras públicas por porte da empresa fornecedora entre 2019 e segundo trimestre de 2023 (em bilhões)



Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.18: Valor unitário médio das compras públicas por porte da empresa fornecedora (em milhões)



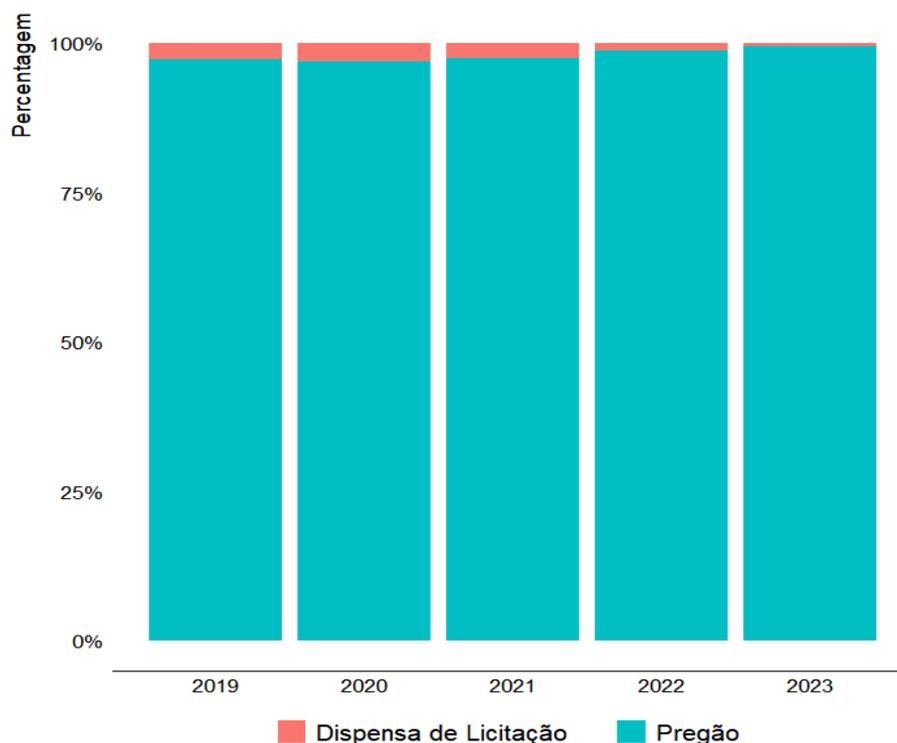
Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 3.19 retrata a proporção entre as modalidades de compras públicas, diferenciando entre "Pregão" e "Dispensa de Licitação". Analisando o gráfico gerado que mostra a divisão entre as modalidades de compras governamentais ao longo dos anos de 2019 a 2023, é evidente que a modalidade "Pregão" é dominante em comparação à "Dispensa de Licitação".

A consistência da preferência pelo pregão ao longo dos anos corrobora as orientações da lei geral de licitações e decreto de implementação dessa nova forma de licitação, representando avanço e agilidade para as compras públicas. A "Dispensa de Licitação", embora muito menos utilizada, aparece em uma pequena fração a cada ano, o que pode ser atribuído a situações específicas onde a urgência ou a natureza exclusiva de um serviço ou produto justifica a não realização de um processo licitatório completo (BRASIL, 1993; BRASIL, 2000).

Outro exercício realizado foi o da proporção de compras públicas divididas entre materiais e serviços. De forma destacada, as compras de materiais representam a maior parte, ocupando 86% do total. Isso indica que a maior parcela dos gastos do governo está concentrada em bens tangíveis, que podem incluir desde suprimentos de escritório e equipamentos até construção e infraestrutura. Por outro lado, os serviços compõem 14%. Novas investigações podem ser realizadas para melhor compreender os impactos dessa distribuição e como ela pode ser afetada por políticas de compras governamentais e alocação de recursos públicos.

Figura 3.19: Divisão entre as modalidades de compras ao longo dos anos entre 2019 e 2023



Fonte: elaborado pelos autores.

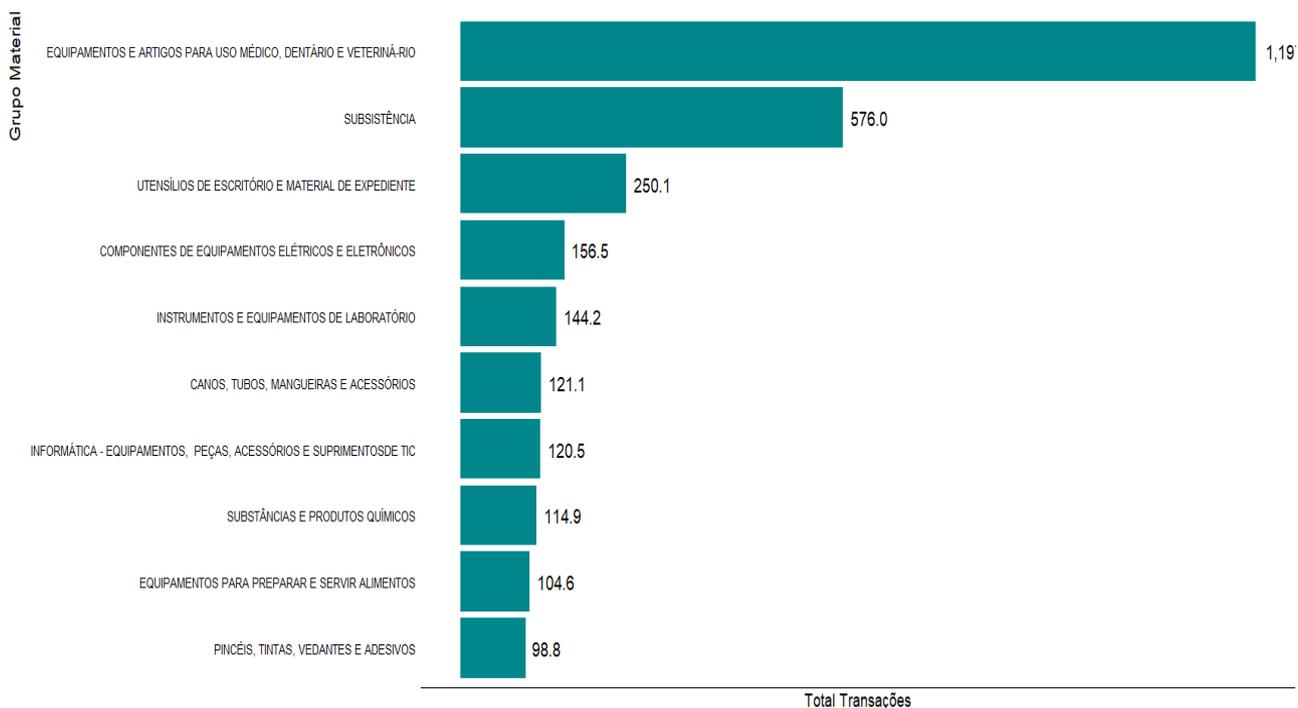
Na Figura 3.20 ao analisar os principais tipos de materiais adquiridos percebe-se que o grupo que lidera a lista é o de "Equipamentos e Artigos para Uso Médico, Dentário e Veterinário". Este tipo de material é seguido por materiais de "Subsistência", indicando compras essenciais para operações diárias ou para a manutenção de pessoal. Materiais de escritório e suprimentos de expediente também estão entre os mais adquiridos, o que é consistente com as necessidades operacionais básicas de muitas organizações. Itens relacionados à informática e a equipamentos elétricos e eletrônicos também apresentam altos volumes de transações, refletindo a importância da tecnologia e da infraestrutura eletrônica moderna no órgãos públicos.

Na Figura 3.21 tem-se a mesma variável da visualização anterior porém orientada para o valor total empenhado. Analisando o gráfico que apresenta os 10 tipos de materiais mais comprados em termos de valor, é notável que "Equipamentos e Artigos para Uso Médico, Dentário e Veterinário" também se destacam em termos financeiros, não apenas na quantidade de transações. Isso enfatiza ainda mais o foco do governo nos setores de saúde, indicando possivelmente grandes investimentos em equipamentos médicos avançados e insumos críticos que geralmente têm custos elevados.

A presença de itens de "Subsistência" como segundo maior em gastos possivelmente refletindo compras em larga escala para fornecimento de alimentação ou para atender as necessidades logísticas de alimentação em instituições governamentais. O terceiro lugar é ocupado por "Veículos", o que sugere a aquisição de uma frota significativa ou a atualização de veículos existentes. "Informática - Equipamentos, Peças, Acessórios e Suprimentos de TIC" aparecem em seguida, indicando investimentos

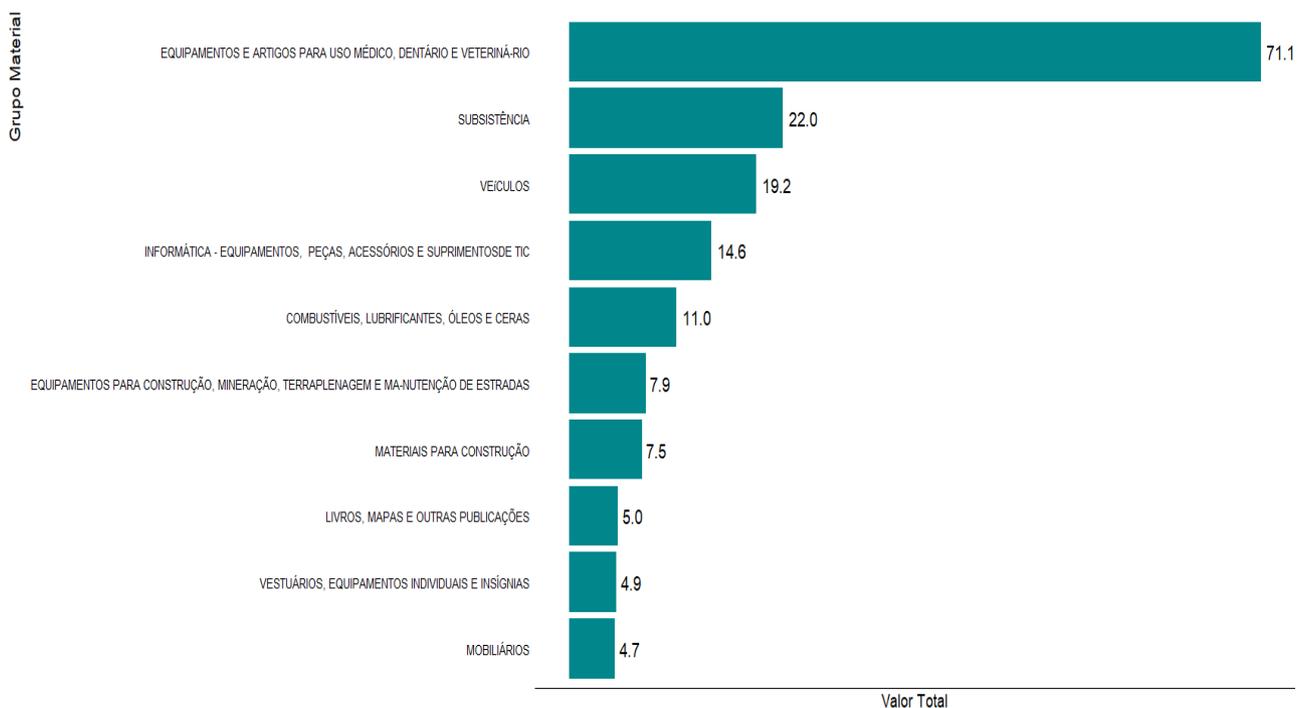
importantes em tecnologia da informação e comunicação.

Figura 3.20: Grupos Materiais mais adquiridos (em milhares de transações)



Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.21: Os 10 Grupos de materiais mais adquiridos entre 2019 e o segundo trimestre de 2023 (em bilhões de reais)



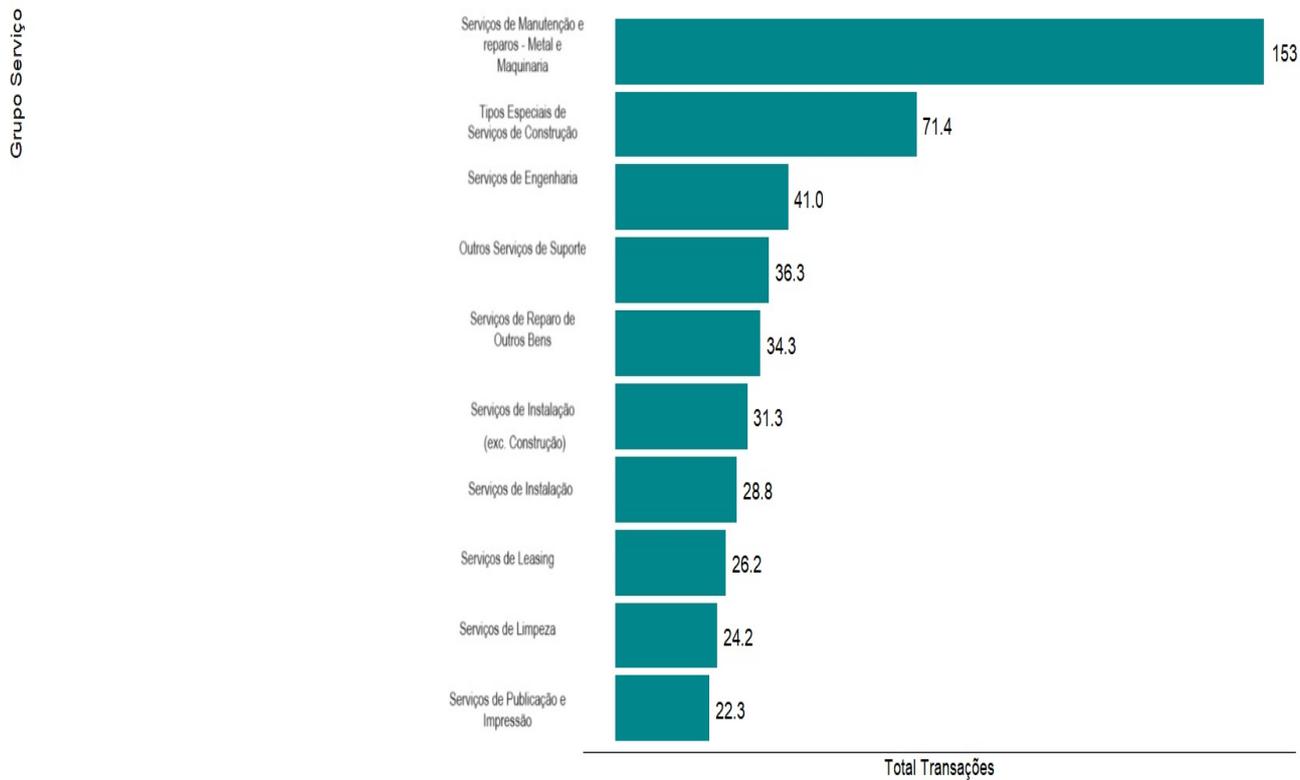
Fonte: elaborado pelos autores.

Materiais como "Combustíveis, Lubrificantes, Óleos e Ceras", e "Equipamentos para Construção, Mineração, Terraplenagem e Manutenção de Estradas" também refletem gastos significativos. A presença de "Materiais para Construção" sugere a realização de obras de infraestrutura e a manutenção de patrimônio público. Os últimos itens da lista, incluindo "Livros, Mapas e Outras Publicações", "Vestuários, Equipamentos Individuais e Insígnias", e "Mobiliários", embora não sejam os mais numerosos em transações, representam despesas significativas. Vale investigação para indicar se por aquisição de itens com valores unitários mais altos ou por compras concentradas que atendem a requisitos específicos de longo prazo. Em suma, enquanto o número de transações pode refletir a frequência e a rotina das compras governamentais, o valor total gasto destaca a importância setorial e o impacto financeiro dessas aquisições. Outras investigações podem ser realizadas por grupo de materiais a fim de identificar especificidades setoriais, como em saúde e infraestrutura, além de fornecer mais elementos para a orientação de investimentos.

Para o setor de serviços, a Figura 3.22 mostra que os serviços de manutenção e reparo de produtos fabricados de metal, maquinaria e equipamentos são os mais demandados, indicando uma forte ênfase na manutenção de ativos físicos e na garantia de operações contínuas. Serviços relacionados à construção, como tipos especiais de serviços de construção e serviços de engenharia, também são significativos, o que pode indicar projetos de expansão ou melhorias infraestruturais em andamento. Além disso, serviços de suporte geral e reparo de outros bens também figuram entre os mais contratados. Notavelmente, serviços de instalação e serviços de *leasing* ou aluguel também aparecem no gráfico. Serviços de limpeza e serviços de reprodução, publicação e impressão, embora menos frequentes do que os serviços de manutenção e construção, ainda representam uma parcela importante das transações, indicando necessidades operacionais regulares nessas áreas.

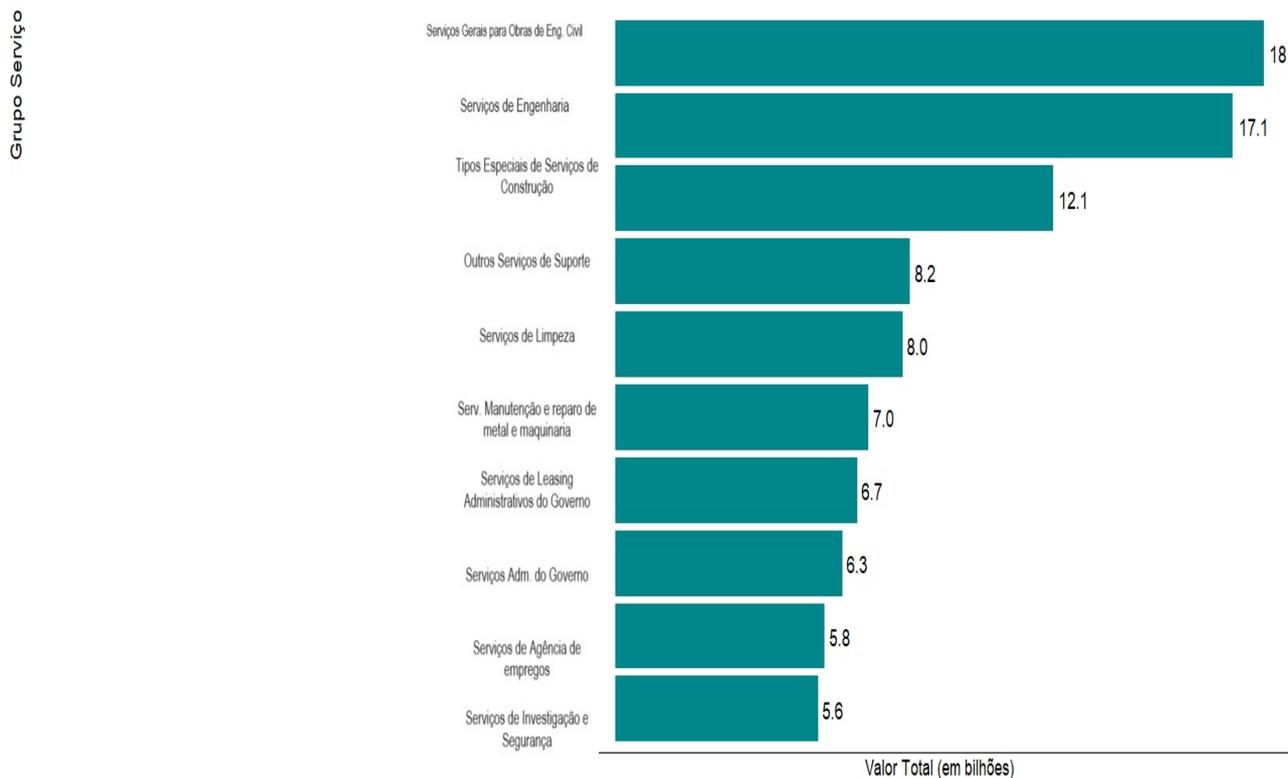
Assim como no caso dos materiais, também para os serviços foi feito o gráfico capturando quais são aqueles mais representativos em termos de valores empenhados. Analisando a figura 3.23 que detalha os serviços mais comprados em termos de valor financeiro, observa-se que os "Serviços Gerais de Construção para Obras de Engenharia Civil" e "Serviços de Engenharia" destacam-se como os mais onerosos, relacionados a empreendimentos de infraestrutura e projetos de engenharia de grande escala. Estes serviços tendem a ser de alto custo devido à complexidade técnica e ao uso intensivo de recursos.

Figura 3.22: Grupos Serviços mais adquiridos (em milhares de transações)



Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.23: Grupos Serviços mais adquiridos (em bilhões de reais)



Fonte: elaborado pelos autores.

As categorias de "Tipos Especiais de Serviços de Construção" e "Outros Serviços de Suporte" também figuram com valores significativos, seguidos de "Serviços de Manutenção e Reparo de Produtos Fabricados de Metal, Maquinaria e Equipamentos", que embora liderem em número de transações, ocupam um lugar um pouco mais abaixo quando se considera o valor total, indicando que, embora frequentes, estes serviços podem não ser tão dispendiosos individualmente.

Destaca-se é a presença de "Serviços de Limpeza", que, apesar de menos frequentes em número de transações, estão entre os principais em termos de despesas, "Serviços de *Leasing* ou Aluguel Relacionados a Outros Bens" e "Serviços Administrativos do Governo" também demandam uma parcela substancial do orçamento. Por fim, "Serviços de Agências de Empregos e Fornecimento de Pessoal" e "Serviços de Investigação e Segurança" aparecem na lista, relacionados aos serviços de terceirização em órgãos públicos.

## 4. Considerações Finais

Este trabalho buscou realizar uma análise exploratória de dados para compreender a dinâmica de compras públicas no Brasil a partir das informações do SIASG, no período de 2019 ao segundo trimestre de 2023, em relação a aspectos de tendências temporais e regionais de compra e fornecimento de produtos e serviços, principais unidades executoras das compras e, em 2019, para as informações sobre as empresas fornecedoras.

Os resultados apresentados apontam que o valor total das compras públicas registrou um aumento de 57% de 2019 para 2021. Foram observados também padrões sazonais, com o mês de dezembro apresentando valor total empenhado para compras 60% superior da média anual.

Sobre as unidades executoras das compras é possível destacar que o setor público federal apresenta a maior participação no valor total empenhado para compras públicas ao longo de todo o período analisado. No entanto, também é importante destacar o crescimento do valor agregado do setor público estadual de 209% de 2019 para 2022 e que o poder executivo, dentre os três poderes constitucionais, apresenta a maior participação nas compras públicas realizadas ao longo de todo o período analisado.

A análise relacionada aos órgãos que mais aparecem no banco de dados mostrou que o Ministério da Defesa aparece em primeiro quando analisado o total de operações, mas não em análises do valor total negociado ou do valor médio de cada operação. Especialmente para esse último ponto, as colocações dos órgãos se alteram fazendo com que o Ministério dos Transportes ocupe o primeiro lugar.

Os resultados da análise das compras dos estados e localização das empresas fornecedoras de produtos e serviços indicam a predominância de São Paulo como principal local sede das empresas que forneceram insumos e serviços para o setor público de 2019 a 2023. Neste contexto é destacado também o Distrito Federal em sua posição como estado com maior valor total empenhado para as compras públicas e o Rio de Janeiro em função da frequência de operações de compras realizadas.

Sobre os fornecedores e materiais adquiridos pelo setor público é possível destacar que mais de 85% das operações são destinadas a compra de materiais e, aproximadamente, 95% das compras são feitas via pregão eletrônico. A análise focada no porte da empresa revela que apesar de 85% das operações de compra do setor público serem feitas por micro e pequenas empresas, esse grupo detém apenas 35% do valor total empenhado das compras de 2019.

Neste contexto, é importante destacar que os resultados apresentados neste estudo refletem os dados e informações analisadas e não apresentam recomendações de políticas públicas relacionada ao tema investigado. Em particular, este trabalho apresenta algumas limitações importantes que podem

afetar as conclusões observadas nas análises.

Uma dessas limitações é a base de dados utilizada. Assim como mencionado anteriormente, as informações que alimentam o banco de dados do SIASG são originadas do sistema ComprasNet que possui adesão voluntária dos entes subnacionais e cuja inserção de informações é feita pela digitação manual dos dados. Desta maneira, não é possível ignorar que essa adesão voluntária possa subestimar o papel das compras públicas de alguns entes subnacionais, ou mesmo que a evolução dos indicadores analisados de compras públicas destes entes federados reflita um processo de gradual adesão ao uso da plataforma ao longo do período analisado, por exemplo. Além disso, os valores apresentados tratam-se dos valores empenhados para as compras públicas, podendo assim existir divergências em relação ao cronograma de execução orçamentária das compras realizadas e a diferença entre valores empenhados e pagos na execução dessas compras.

Uma última limitação elencada refere-se ao período analisado. O período de 2019 até o terceiro trimestre de 2023 é marcado pela incidência parcial da pandemia da Covid-19. Desta forma, não é possível ignorar que os resultados apresentados sejam influenciados pelas demandas de compras públicas relativas a esse contexto, como o possível direcionamento de recursos para ampliar as compras de certos materiais e equipamentos de proteção, ou uma maior incidência de algumas unidades executoras de compras envolvidas diretamente nessa resposta à pandemia.

Considerando essas limitações citadas, assim como o escopo de resposta rápida adotado pelo *Evidência Express*, é recomendada cautela na interpretação do resultados apresentados em sua relação com o possível impacto das compras públicas no desenvolvimento econômico e social brasileiro. Nesse sentido, aspectos como a investigação de uma série histórica ampliada em relação ao escopo de 2019 ao segundo trimestre de 2023, maior detalhamento de características de compras por unidade executora e maior compreensão sobre o nível de adesão do CompraNet por organizações desvinculadas ao poder executivo federal poderiam ampliar a compreensão sobre o perfil das compras públicas e são sugestões para futuras investigações.

## Referências Bibliográficas

AIGHEYISI, O. S.; EDORE, O. J. Public procurement, governance and economic growth: some policy recommendations for Africa's growth and development. *International Journal of Development and Management Review*, v. 10, n. 1, p. 110–124, 2015. ISSN 2734-3316. Disponível em: <<https://www.ajol.info/index.php/ijdmr/article/view/120966>>. Citado na página 5.

AMANN, M.; ESSIG, M. Public procurement of innovation: empirical evidence from EU public authorities on barriers for the promotion of innovation. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, v. 28, n. 3, p. 282–292, jul. 2015. ISSN 1351-1610, 1469-8412. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13511610.2014.998641>>. Citado na página 5.

BRASIL. *Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993*. 1993. <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Citado na página 25.

BRASIL. *DECRETO Nº 3.555, DE 8 DE AGOSTO DE 2000*. 2000. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Citado na página 25.

HOEKMAN, B.; TAŞ, B. K. O. Procurement policy and SME participation in public purchasing. *Small Business Economics*, v. 58, n. 1, p. 383–402, jan. 2022. ISSN 0921-898X, 1573-0913. Disponível em: <<https://link.springer.com/10.1007/s11187-020-00414-z>>. Citado na página 5.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Manual do Painel de Compras Públicas*. 2021. <[http://paineldecompras.economia.gov.br/template/painel-compras/assets/docs/Manual\\_Painel\\_de\\_Compras.pdf](http://paineldecompras.economia.gov.br/template/painel-compras/assets/docs/Manual_Painel_de_Compras.pdf)>. Citado 2 vezes nas páginas 6 e 7.

RAJH, E.; BUDAK, J.; SLIJEPCEVIC, S. Small and medium enterprises and obstacles to public procurement: lessons learned for Balkans. *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, v. 13, n. 2/3, p. 178, 2017. ISSN 1746-0573, 1746-0581. Disponível em: <<http://www.inderscience.com/link.php?id=10003427>>. Citado na página 5.

RAYMOND, J. Public procurement, governance and economic growth: some policy recommendations for Africa's growth and development. *Benchmarking: An International Journal*, v. 15, n. 6, p. 782–793, 2008. Citado na página 5.

SEBRAE. *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*. 2013. Citado na página 23.

UYARRA, E.; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, J. M.; FLANAGAN, K.; MAGRO, E. Public procurement, innovation and industrial policy: Rationales, roles, capabilities and implementation. *Research Policy*, v. 49, n. 1, p. 103844, fev. 2020. ISSN 00487333. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0048733319301635>>. Citado na página 5.

VECCHIATO, R.; ROVEDA, C. Foresight for public procurement and regional innovation policy: The case of Lombardy. *Research Policy*, v. 43, n. 2, p. 438–450, mar. 2014. ISSN 00487333. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0048733313002072>>. Citado na página 5.

WONTNER, K. L.; WALKER, H.; HARRIS, I.; LYNCH, J. Maximising “Community Benefits” in public procurement: tensions and trade-offs. *International Journal of Operations & Production Management*, v. 40, n. 12, p. 1909–1939, out. 2020. ISSN 0144-3577. Disponível em: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJOPM-05-2019-0395/full/html>>. Citado na página 5.

## Apêndice 1

Tabela 4.1: Dicionário de Variáveis do Banco de Dados - SIASG

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
identif_item_compra	Identificador de cada compra (linha)
desc_compl_item_compra	Descrição completa de cada item comprado.
mes_homologacao_compra	Mês de homologação da compra
dia_homologacao_compra	Dia de homologação da compra
dia_publicacao_dou	Dia publicação no Diário Oficial
cod_orgao_sup_uresp_compra	Código do Órgão Superior
orgao_sup_uresp_compra	Órgão superior: no caso da administração direta, o próprio ministério.
orgao_vinc_uresp_compra	Órgão vinculado costuma ser idêntico com o órgão superior
cod_orgao_uresp_compra	Código do órgão da agência que faz a compra.
orgao_uresp_compra	Órgão da agência que faz a compra.
nome_uresp_compra	Nome do departamento dentro do órgão que opera as compras.
poder_uresp_compra	Poder (legislativo, executivo ou judiciário)
esfera_uresp_compra	Federal, Estadual e Municipal
tipo_adm_uresp_compra	Tipo de administração
tipo_material_servico	Característica do item comprado, “Material“ ou “Serviço”
grupo_material	Grupo do item (caso seja material, e não serviço)
grupo_servico	Grupo do item (caso seja serviço, e não material)
cod_classe_material	Código classe material
classe_material	Agrupamento médio para os materiais
padrao_desc_material	Agrupamento mínimo para os materiais
municipio_uresp_compra	Município da Unidade Responsável pela compra
uf_uresp_compra	UF da Unidade Responsável pela compra
municipio_fornec	Município do fornecedor do produto
uf_fornecedor	UF do fornecedor do produto
forma_compra	SISPP ou SISRP
forma_realizacao	Forma de execução da compra:
modal_compra_grupo	Modalidade compra grupo: Grande maioria é pregão
modalidade_compra	Idêntica a anterior
tipo_licitacao	Geralmente não tem comentários.
inciso_disp_legal	Geralmente nulo
justif_dispensa_ou_inexig	justificativa de dispensa de licitação
justif_ nao_utiliz_pregao	Justificativa de não uso de pregão
cpf_ou_cnpj_fornecedor	Identificação do fornecedor
ind_fornec_imp_licitac	Fornecedor impedido ou não
natureza_juridica_fornec	Natureza Jurídica do fornecedor
nome_fornecedor	Nome do Fornecedor
porte_empresa_fornec	Porte da empresa fornecedora
situacao_atual_fornec	Situação atual do fornecedor: ativo ou inativo
tipo_pessoa_fornec	Todos os registros são pessoa jurídica.
indic_desempate_me_epp	Indicador se houve o desempate ficto da Lei 123/2006
indic_tp_benef_me_epp	Indicador do tipo de tratamento diferenciado aplicado
ind_item_sustentavel	Sustentabilidade do item
Item_ate_80000	Item até 80 mil
dia_divulgacao_internet	Dia divulgação na internet
dia_entrega_edital	Dia entrega do edital
dia_referencia_compra	Dia referência da compra
numero_processo_compra	Número do processo
valor_total_homologado	Valor da compra = Quantidade comprada * Valor individual
qtde_ofertada	Quantidade Comprada
valor_unitario_homologado	Valor unitário
qtde_fornec_partic_compra	Quase a totalidade vale 1 com alguns casos valendo 2
qtde_item_compra_fornec	Idêntica a “qtde_fornec_partic_compra”.

Fonte: elaborado pelos autores.

## Apêndice 2

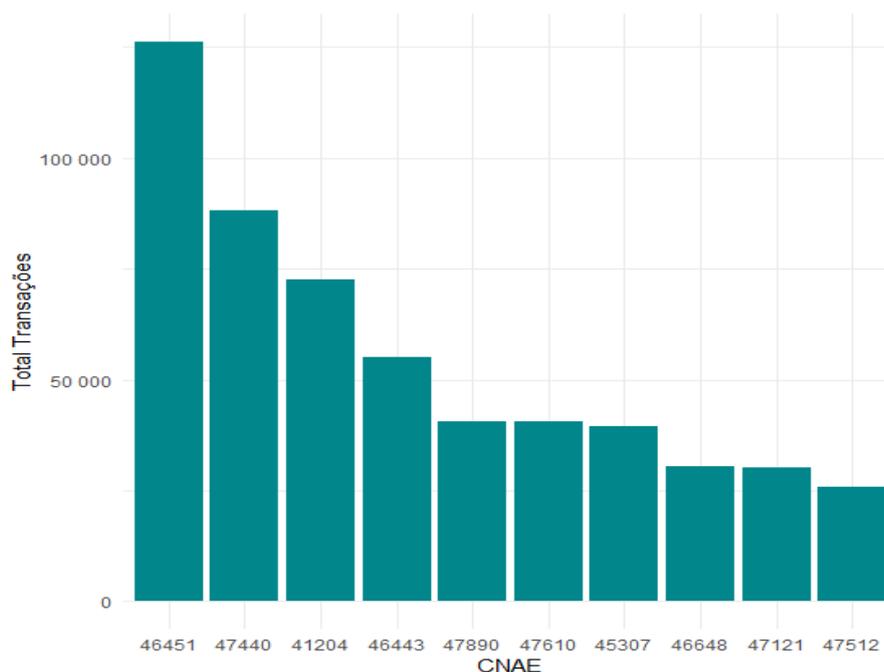
As análises apresentadas neste apêndice foram viabilizadas pela integração dos dados do SIASG com as informações da Relatório Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho. Essa integração foi realizada utilizando-se o CNPJ da empresa fornecedora como identificador, possibilitando assim a investigação sobre a classificação nacional da atividade econômica (CNAE) principal dessas empresas. Em função desse processo de vinculação foi possível realizar essa análise apenas para o ano de 2019.

A Figura 4.1 apresenta as 10 classes da Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) que mais realizaram transações com o Estado em 2019. Nota-se que a liderança é ocupada pela CNAE: 46451 - Comércio atacadista de instrumentos e materiais para uso médico, cirúrgico, ortopédico e odontológico. Em seguida aparecem: 47440 - Comércio varejista de ferragens, madeira e materiais de construção; 41204 - Construção de edifícios; 46443 - Comércio atacadista de produtos farmacêuticos para uso humano e veterinário; 47890 - Comércio varejista de outros produtos novos não especificados anteriormente; 47610 - Comércio varejista de livros, jornais, revistas e papelaria; 45307 - Comércio de peças e acessórios para veículos automotores; 46648 - Comércio atacadista de máquinas, aparelhos e equipamentos para uso odonto-médico-hospitalar; partes e peças; 47121 - Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - minimercados, mercearias e armazéns; e 47512 - Comércio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informática.

A análise do Figura 4.1 referente às 10 principais atividades econômicas que negociaram com os entes públicos em 2019 revela uma predominância de empresas ligadas ao comércio, mais especificamente no setor atacadista e varejista. A classificação CNAE que lidera o ranking é a de comércio atacadista de materiais para uso médico e odontológico, o que pode refletir uma demanda governamental significativa por suprimentos na área da saúde. As demais atividades que completam a lista variam desde a construção de edifícios até o comércio de alimentos e de peças automotivas, mostrando uma diversidade de bens e serviços demandados pelo setor público.

É particularmente notável que 9 das 10 atividades mais frequentes enquadram-se no grupo de "Comércio; Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas", sugerindo que o governo, como um grande consumidor, pode ter um impacto significativo no desempenho dessas categorias econômicas. A presença de CNAEs relacionadas ao comércio de produtos farmacêuticos, equipamentos médico-hospitalares e materiais de construção também pode ser indicativa das áreas de foco e investimento do governo. Este tipo de análise pode funcionar como é uma ferramenta importante para entender as prioridades de gastos do governo e como elas afetam diferentes segmentos da economia.

Figura 4.1: Ranking dos 10 principais atividades econômicas por volume de transações



Fonte: elaborado pelos autores.

Adiante foi realizado um agrupamento para reunir apenas os dois primeiros dígitos da CNAE, na tentativa de observar quais os setores da economia negociam em maior quantidade e volume financeiro com o governo. Dessa forma, é possível entender para que setores os recursos estão direcionados e orientar a elaboração das políticas públicas.

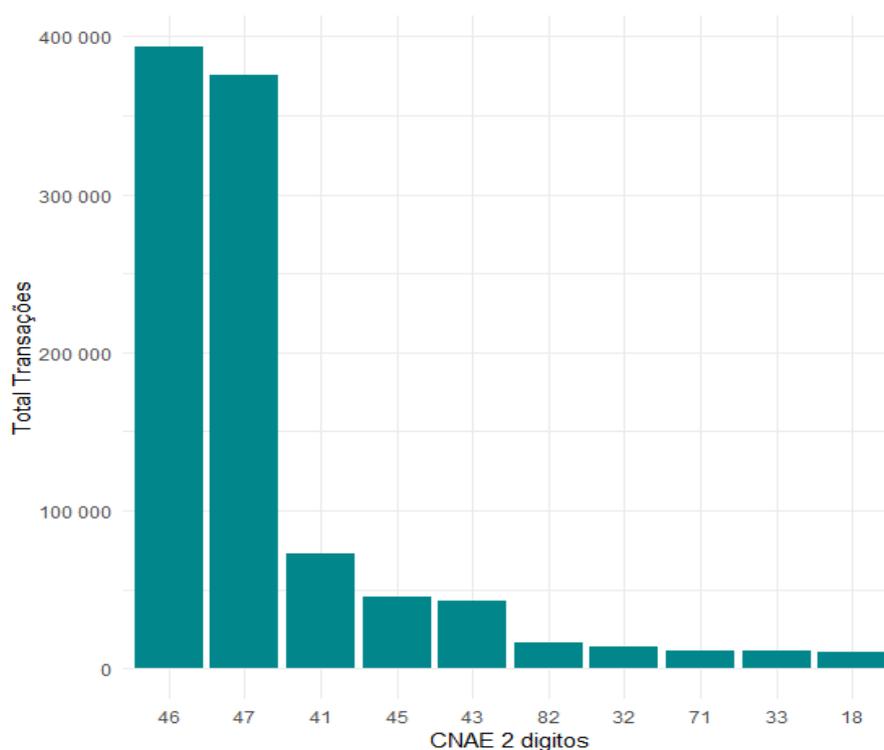
Na Figura 4.2, nota-se que, ao agrupar as atividades econômicas em categorias mais amplas, a análise do perfil de transações comerciais com o governo federal em 2019 adquire uma nova dimensão. Em particular é possível observar que as atividades mais presentes são aquelas relacionadas ao comércio, obras de infra-estrutura e itens de construção. O setor de Comércio por Atacado, exceto veículos automotores e motocicletas (CNAE 46), e o Comércio Varejista (CNAE 47) mantêm-se como os principais atores, ressaltando o papel crítico do comércio na cadeia de suprimentos do setor público. Estes setores são essenciais para a logística de distribuição e disponibilização de uma vasta gama de produtos necessários para a operacionalização das funções governamentais. A Construção de Edifícios (CNAE 41) aparece em terceiro lugar, o que indica um investimento substancial em infraestrutura ou em projetos de desenvolvimento urbano e habitacional. Esta área tem implicações significativas para a economia, gerando empregos e demandando uma variedade de materiais e serviços relacionados. O segmento de Comércio e Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas (CNAE 45) e os Serviços Especializados para Construção (CNAE 43) também são destacados, sugerindo uma continuidade do governo na manutenção de sua frota de veículos e na execução de projetos de construção especializados, o que pode incluir desde reparos e manutenção até obras de grande escala.

Os Serviços de Escritório, de Apoio Administrativo e outros serviços prestados às empresas (CNAE 82), que incluem serviços de terceirização do governo e suporte à gestão, voltados à manutenção

da máquina pública. Menos predominantes, mas ainda importantes, são os setores de Fabricação de Produtos Diversos (CNAE 32), Serviços de Arquitetura e Engenharia (CNAE 71), Manutenção, Reparação e Instalação de Máquinas e Equipamentos (CNAE 33), e Impressão e Reprodução de Gravações (CNAE 18), que fornecem bens especializados ou serviços técnicos e profissionais que atendem às diversas necessidades do setor público.

Essa visão agrupada fornece uma compreensão mais clara das áreas focais do governo e destaca a diversidade de setores envolvidos nas transações governamentais, cada um contribuindo com diferentes competências e produtos para o funcionamento da administração pública.

Figura 4.2: 10 Divisões CNAEs (2 dígitos) que mais negociaram com o governo em 2019 (em milhares de operações)



Fonte: elaborado pelos autores.

Quando analisamos os 10 setores que mais negociaram em termos de valor total empenhado com o governo federal em 2019, algumas categorias de alto impacto econômico emergem. Notavelmente, o setor de Obras de Infraestrutura (CNAE 42) se destaca, o que sugere grandes investimentos governamentais em projetos de longo prazo. Isso pode envolver desde estradas e pontes até redes de saneamento e energia, ressaltando a importância destas para o crescimento e a eficiência econômica do país.

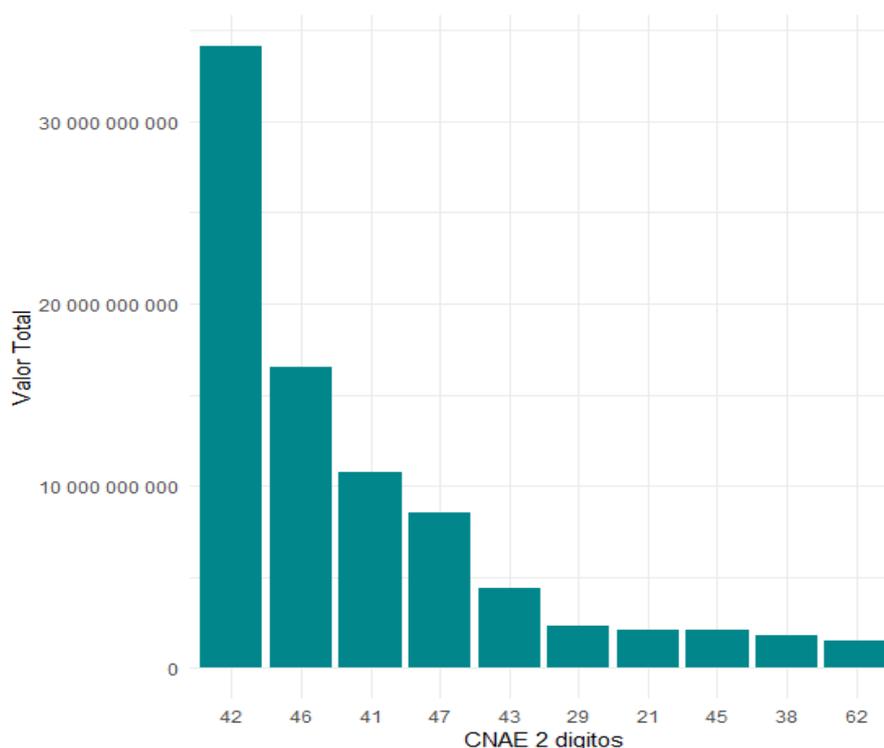
Na Figura 4.3, é possível observar que embora o Comércio por Atacado (CNAE 46), a Construção de Edifícios (CNAE 41) e o Comércio Varejista (CNAE 47) também aparecem nesta lista, como esperado devido à sua presença dominante no número de operações, há a introdução de setores intensivos em capital, como a Fabricação de Veículos Automotores (CNAE 29), o que aponta para

grandes contratos de aquisição de veículos para uso governamental. O setor de Fabricação de Produtos Farmoquímicos e Farmacêuticos (CNAE 21) também ressalta o papel do governo como um grande consumidor de medicamentos e produtos de saúde, estratégico não apenas para políticas de saúde pública mas também para a promoção da indústria nacional.

Interessante notar a presença de setores relacionados à sustentabilidade e gestão ambiental, como Coleta, Tratamento e Disposição de Resíduos; Recuperação de Materiais (CNAE 38), relacionados à gestão ambiental e na promoção de práticas sustentáveis. Finalmente, as Atividades dos Serviços de Tecnologia da Informação (CNAE 62).

Essa análise de valor total empenhado revela que, embora alguns setores sejam consistentemente dominantes em número e valor, o investimento em setores como infraestrutura, tecnologia e sustentabilidade podem sugerir políticas governamentais direcionadas ao desenvolvimento sustentável e à modernização.

Figura 4.3: 10 Divisões CNAEs (2 dígitos) que mais negociaram com o governo em 2019 (em bilhões de reais)



Fonte: elaborado pelos autores.

Evidência Express

**EVEX** **ENAP**