

**RENATO FENILI**

**GOVERNANÇA  
EM AQUISIÇÕES  
PÚBLICAS**

**Teoria e prática à luz da realidade sociológica**



Niterói, RJ

2018



© 2018, Editora Impetus Ltda.

## **Editora Impetus Ltda.**

Rua Alexandre Moura, 51 – Gragoatá – Niterói – RJ

CEP: 24210-200 – Telefax: (21) 2621-7007

### **CONSELHO EDITORIAL**

ANA PAULA CALDEIRA • BENJAMIN CESAR DE AZEVEDO COSTA  
ED LUIZ FERRARI • EUGÊNIO ROSA DE ARAÚJO  
FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM • FERNANDA PONTES PIMENTEL  
IZEQUIAS ESTEVAM DOS SANTOS • MARCELO LEONARDO TAVARES  
RENATO MONTEIRO DE AQUINO • ROGÉRIO GRECO  
VITOR MARCELO ARANHA AFONSO RODRIGUES • WILLIAM DOUGLAS

**Projeto Gráfico:** Editora Impetus Ltda.

**Editoração Eletrônica:** SBNigri Artes e Textos Ltda.

**Capa:** Claudio Duque

**Revisão de Português:** C&C Criações e Textos Ltda.

**Impressão e encadernação:** Editora e Gráfica Vozes Ltda.

---

---

F379g

Fenili, Renato  
Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade  
/ Renato Fenili. - Niterói, RJ: Impetus: 2018.  
380 p. ; 16x23cm.

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-85-7626-991-5

1. Administração pública. 2. Licitação pública. 3. Contratos  
administrativos I. Título.

CDD: 31

---

---

### **O autor é seu professor; respeite-o: não faça cópia ilegal.**

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução, salvo pequenos trechos, mencionando-se a fonte. A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime (art. 184 do Código Penal). Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme Decreto nº 1.825, de 20/12/1907.

A **Editora Impetus** informa que quaisquer vícios do produto concernentes aos conceitos doutrinários, às concepções ideológicas, às referências, à originalidade e à atualização da obra são de total responsabilidade do autor/atualizador.

[www.impetus.com.br](http://www.impetus.com.br)

# SUMÁRIO

---

<b>Capítulo 1 – O conceito de governança: origem, teorias subjacentes e delimitação do construto .....</b>	<b>1</b>
1. Introdução .....	1
2. Origens do conceito de governança .....	3
3. Teorias organizacionais e o substrato da governança .....	4
3.1. A Teoria dos Custos de Transação.....	5
3.2. A Teoria do Agente-Principal.....	8
3.2.1. A Teoria do Agente-Principal aplicada às aquisições e contratações públicas.....	13
4. Definição constitutiva de governança e distinção com relação à gestão....	19
5. Análise do conceito de governança em aquisições públicas proposto pelo Tribunal de Contas da União .....	27
5.1. Sem liderança, não se faz governança?.....	29
5.2. Estratégia e mecanismos de estratégia: uma distinção necessária.....	31
 <b>Capítulo 2 – Modelo de governança das compras e contratações públicas: casando a inovação <i>top down</i> com a <i>bottom up</i> .....</b>	 <b>33</b>
1. Introdução .....	33
2. Inovação no setor público e os fluxos <i>top down</i> e <i>bottom up</i> .....	34
2.1. Compras públicas e inovação.....	38
3. Governança das aquisições na jurisprudência do TCU .....	46
3.1. Recomendações afetas ao planejamento .....	48
3.1.1. Plano de Logística Sustentável (PLS) .....	49
3.1.2. Plano Estratégico de Compras e Contratações.....	49
3.1.3. Plano Anual de Compras e Contratações .....	50
3.1.4. Políticas e Estratégias Gerais .....	51

3.2.	Recomendações afetas à organização .....	53
3.3.	Recomendações afetas à direção.....	54
3.4.	Recomendações afetas ao controle .....	55
4.	Concepção do modelo de governança de aquisições .....	57
4.1.	Variável “PLS” como preditora de outros instrumentos de governança.....	59
4.2.	Variável “Gestão Estratégica” como preditora de instrumento de governança.....	60
4.3.	Variável “Gestão por Competências” como preditora de outros instrumentos de governança .....	61
4.4.	Variável “Estrutura” como preditora de outros instrumentos de governança.....	62
4.5.	Variável “Gestão de Riscos” como preditora de outros instrumentos de governança .....	64
4.6.	Apresentação do modelo final.....	65
<b>Capítulo 3 – Gestão de Riscos nas Compras e Contratações Públicas .....</b>		<b>69</b>
1.	Introdução .....	69
2.	O conceito de risco .....	72
3.	Breve panorama histórico da gestão de riscos .....	75
4.	Níveis da aplicabilidade da gestão de riscos em aquisições e contratações públicas .....	83
5.	Análise do documento RCA .....	85
6.	A implantação da gestão de riscos nas aquisições e contratações públicas: passo a passo .....	89
6.1.	A gestão de riscos no metaprocessos de aquisições públicas.....	94
6.1.1.	Alinhamento metodológico .....	95
6.1.2.	Definição do objeto de análise.....	97
6.1.3.	Definição das unidades administrativas envolvidas – formação da equipe.....	98
6.1.4.	Definição do cronograma de trabalho .....	102
6.1.5.	Identificação dos riscos .....	104
6.1.6.	Compilação dos riscos e redação apropriada .....	107
6.1.7.	Avaliação dos riscos.....	114
6.1.8.	Construção e validação da matriz de riscos .....	117
6.1.9.	Tratamento dos riscos .....	123

6.1.10.	Confecção de relatório executivo e aprovação do Plano de Gestão de Riscos em Aquisições .....	125
6.1.11.	Implementação e monitoramento .....	126
6.2.	A gestão de riscos em processos específicos de compras e contratações públicas.....	127
<b>Capítulo 4 – O Plano de Logística Sustentável e as compras e contratações públicas: um paradigma em construção .....</b>		<b>129</b>
1.	Introdução .....	129
2.	Os conceitos de desenvolvimento sustentável e de licitação sustentável .	132
3.	Regulamentações e práticas de gestão em prol do desenvolvimento sustentável mediante as compras públicas.....	137
3.1.	O tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas .....	138
3.2.	Guias práticos de licitações sustentáveis, com foco ambiental.....	142
3.3.	Análise do custo de ciclo de vida do produto.....	143
3.4.	Exigência de processos de logística reversa.....	148
3.5.	Ações (sociais) afirmativas no âmbito de contratos administrativos..	150
4.	Facilitadores e barreiras na implementação do paradigma das licitações sustentáveis .....	154
4.1.	Aspectos informativos .....	160
4.2.	Aspectos legais e principiológicos.....	160
4.3.	Aspectos organizacionais (estrutura, suporte gerencial e cultura).....	161
4.4.	Aspectos orçamentários / financeiros e de disponibilidade de mercado .....	161
5.	O PLS como preditor da sustentabilidade nas compras públicas.....	168
<b>Capítulo 5 – O Plano Estratégico de Compras e Contratações Públicas .....</b>		<b>175</b>
1.	Introdução .....	175
2.	O Plano Estratégico de Compras e Contratações como instrumento de melhoria processual .....	176
2.1.	As dimensões de desempenho das compras e contratações públicas .	177
2.2.	A gestão estratégica aplicada às aquisições públicas: ilustração e interfaces com outros métodos .....	181
2.2.1.	Concepção do plano estratégico: estudo de caso .....	184
2.2.2.	A interface entre a gestão estratégica e outros métodos de aperfeiçoamento processual .....	192
3.	O Plano Estratégico como cronograma de compras e contratações em longo prazo.....	194

<b>Capítulo 6 – O Plano Anual de Compras e Contratações Públicas .....</b>	<b>199</b>
1. Introdução .....	199
2. Tipos de Plano Anual de Compras e Contratações e um breve debate à luz da entropia .....	200
3. Aspectos metodológicos subjacentes à elaboração do plano anual de compras e contratações .....	206
3.1. Definição de unidades supridoras .....	207
3.2. Publicidade às unidades (supridoras e solicitantes) em relação aos prazos para a elaboração do PACC .....	210
3.3. Levantamento das demandas pelos solicitantes e consolidação pelos supridores .....	213
3.4. Centralização das demandas pelo setor de compras / contratações ...	215
3.5. Classificação da complexidade das demandas .....	217
3.6. Distribuição das demandas ao longo do exercício e definição de datas.....	220
3.7. Adequação do PACC à LOA e publicação na internet.....	222
3.8. Breve análise da IN nº 01/2018 MPDG enquanto método de elaboração do plano anual de contratações .....	222
4. Aspectos metodológicos (e políticos!) subjacentes à execução do plano anual de compras e contratações .....	225
4.1. Um pouco de microsociologia do poder e o PACC.....	225
4.2. Execução do PACC: acompanhamento e exceções.....	227
<b>Capítulo 7 – Diretrizes para gestão por competências em aquisições: um pouco de luz sobre a temática .....</b>	<b>231</b>
1. Introdução .....	231
2. As recomendações do Tribunal de Contas da União e o modelo de gestão por competências .....	231
3. Desenvolvimento de um plano de capacitação em aquisições com base na gestão por competências.....	238
4. O pregoeiro pode ser um robô? Competências em um horizonte estratégico .....	243
5. Quando, na prática, a teoria é outra: traços da culturais brasileiros .....	248
5.1. A importância da cultura como substrato da análise organizacional ..	248
5.2. A conflituosa adoção universal de modelos e de práticas de gestão estadunidenses .....	249
5.3. Cultura nacional e do setor público brasileiro .....	251
5.3.1. Traços da cultura brasileira para a análise organizacional ...	252

5.3.2.	Traços da cultura do setor público brasileiro para a análise organizacional .....	255
6.	A prática imperfeita da gestão por competências ao longo do processo de compras e contratações públicas .....	258
6.1.	Hierarquia, autoritarismo e distância do poder <i>versus</i> gestão por competências .....	258
6.2.	Personalismo e paternalismo <i>versus</i> gestão por competências.....	259
6.3.	Reformismo e rotatividade de pessoal <i>versus</i> gestão por competências .....	261
6.4.	Espírito aventureiro <i>versus</i> gestão por competências.....	262
6.5.	Aversão aos empreendedores e burocratismo <i>versus</i> gestão por competências .....	263
7.	Conclusão .....	263
<b>Capítulo 8 – Diretrizes para sanções administrativas em compras e contratações públicas .....</b>		<b>265</b>
1.	Introdução .....	265
2.	As sanções administrativas na legislação sobre licitações e contratos.....	267
2.1.	Advertência.....	270
2.2.	Multa.....	270
2.3.	Suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração .....	273
2.4.	Declaração de Inidoneidade .....	275
2.5.	Impedimento de licitar e de contratar com a esfera federativa e descredenciamento no SICAF ou sistemas semelhantes .....	279
3.	Questões práticas (e controversas) sobre sanções administrativas .....	283
3.1.	Há discricionariedade por parte do gestor público na aplicação das sanções? .....	283
3.2.	Um histórico negativo de uma empresa, em termos de sanções, pode ser considerado para fins de inabilitação em licitação?.....	285
3.3.	É possível prorrogar, a pedido da contratada, um prazo de entrega que já se exauriu?.....	286
3.4.	Os contratos administrativos das empresas apenas com suspensão, impedimento ou inidoneidade podem ser prorrogados?..	287
3.5.	As sanções de suspensão, declaração de inidoneidade (Lei nº 8.666/93) e impedimento (Lei nº 10.520/2002) devem ensejar o cancelamento de ata de registro de preços vigente?.....	288
3.6.	Cabem as sanções da Lei nº 8.666/93 no caso de Pregão? .....	290
3.7.	A retenção de pagamentos é sanção passível de ser aplicada?.....	292

3.8. Um agente público que for omissa na abertura de processo que possa culminar em sanção administrativa pode ser responsabilizado? .....	292
4. Diretrizes na instrução do processo administrativo de sanção: estudos de caso .....	293
<b>Capítulo 9 – Em busca da perenidade da inovação nas aquisições públicas</b> .....	<b>311</b>
1. Introdução .....	311
2. Teoria Institucional, cultura e inovação .....	312
3. <i>Linking bees to the trees</i> : os laboratórios de inovação.....	319
4. A racionalidade na operação de um laboratório de inovação em compras públicas .....	328
4.1. A percepção do rito de compras como um serviço à organização.....	328
4.2. O exercício do laboratório pautada por um modelo de inovação em compras públicas .....	331
5. Considerações Finais.....	339
<b>Referências</b> .....	<b>341</b>