



**SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS – UEG
COORDENADORIA DE ENSINO
COORDENAÇÃO DE ENSINO PRESENCIAL E DE PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GERENCIAMENTO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

ALINE RACHEL GONÇALVES COSTA

**EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA E GESTÃO PENITENCIÁRIA EM GOIÁS:
IMPACTOS E DESAFIOS DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS (2014–2023)**

GOIÂNIA-GO

2024



ALINE RACHEL GONÇALVES COSTA

**EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA E GESTÃO PENITENCIÁRIA EM GOIÁS:
IMPACTOS E DESAFIOS DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS (2014–2023)**

Projeto de Pesquisa apresentado como exigência parcial para conclusão da disciplina Metodologia Científica do Curso Especialização em Gerenciamento de Segurança Pública (CEGESP) pela Secretaria de Segurança Pública de Goiás e a Universidade do Estado de Goiás, sob a orientação do Prof. Ms. Rafael Barreira Alves.

GOIÂNIA-GO

2024



Resumo: O presente estudo analisa os impactos das reformas administrativas implementadas no Estado de Goiás, entre 2014 e 2023, no orçamento público da administração penitenciária. Por meio de uma abordagem mista, qualitativa e quantitativa, e de um estudo de caso, foi possível identificar avanços significativos na eficiência da alocação e execução de recursos, bem como os desafios persistentes na gestão do sistema prisional. As reformas, destacando-se a Lei nº 18.687/2014 e a Lei nº 19.962/2018, impactaram diretamente o planejamento e a execução orçamentária, promovendo melhorias na governança fiscal e na regularização de passivos financeiros acumulados. Observou-se uma transição de um período de austeridade fiscal, entre 2014 e 2017, para um cenário de reforço orçamentário e recuperação, de 2018 a 2023, com percentuais de execução ultrapassando 80% e atingindo 90,77% em 2022. Apesar dos avanços, permanecem desafios relacionados à sustentabilidade fiscal, à otimização de recursos e à ampliação de programas voltados à ressocialização. A pesquisa conclui que a continuidade das reformas, aliada a estratégias inovadoras e integradas, é essencial para consolidar os ganhos obtidos e atender às crescentes demandas sociais e estruturais do sistema penitenciário goiano.

Palavras-chave: Reformas administrativas; Gestão orçamentária; Administração penitenciária; Sustentabilidade fiscal; Governança pública; Ressocialização; Sistema prisional; Estado de Goiás.

Summary: This study analyzes the impacts of administrative reforms implemented in the State of Goiás, between 2014 and 2023, on the public budget of the penitentiary administration. Through a mixed, qualitative and quantitative approach, and a case study, it was possible to identify significant advances in the efficiency of resource allocation and execution, as well as persistent challenges in the management of the prison system. The reforms, notably Law No. 18,687/2014 and Law No. 19,962/2018, directly impacted budget planning and execution, promoting improvements in fiscal governance and the regularization of accumulated financial liabilities. There was a transition from a period of fiscal austerity, between 2014 and 2017, to a scenario of budget reinforcement and recovery, from 2018 to 2023, with execution percentages exceeding 80% and reaching 90.77% in 2022. Despite advances, challenges remain related to fiscal sustainability, optimization of resources and the expansion of programs aimed at resocialization. The research concludes that the continuity of reforms, combined with innovative and integrated strategies, is essential to consolidate the gains obtained and meet the growing social and structural demands of the Goiás penitentiary system.

Keywords: Administrative reforms; Budget management; Prison administration; Fiscal sustainability; Public governance; Resocialization; Prison system; State of Goiás.



1. INTRODUÇÃO

O Estado de Goiás, ao longo das últimas duas décadas, enfrentou desafios fiscais significativos, caracterizados pelo crescimento das despesas públicas em ritmo superior ao das receitas. Em resposta a esse cenário, foram implementadas diversas reformas administrativas e orçamentárias, voltadas para a contenção de gastos e o aumento da eficiência fiscal (Goiás, 2021).

No contexto penitenciário, essas reformas impactaram diretamente a gestão orçamentária, exigindo dos administradores soluções que conciliassem a expansão do sistema com a necessidade de redução de custos. Atualmente, a administração penitenciária do Estado gerencia uma população carcerária superior a 22 mil pessoas, com orçamento anual acima de R\$ 700 milhões, alocado majoritariamente para folha de pagamento e alimentação dos custodiados (Goiás, 2023).

Entre as reformas mais relevantes destacam-se a Lei nº 18.687/2014, que promoveu uma ampla reorganização administrativa no Poder Executivo estadual, e a Lei nº 19.962/2018, que resultou na criação da Diretoria-Geral de Administração Penitenciária (DGAP), conferindo maior autonomia à gestão do sistema penitenciário. Contudo, apesar dessas iniciativas, o Estado ainda enfrenta dificuldades para equilibrar os gastos públicos e atender às crescentes demandas do sistema prisional.

Esse cenário é agravado pelo histórico de crises financeiras, como a registrada em 2018, quando o Estado descumpriu o teto de gastos do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF (Lei nº 156/2016). A implementação de tetos de gastos e restrições orçamentárias trouxe desafios adicionais, limitando investimentos em áreas essenciais, como saúde, educação e segurança pública, e exigindo estratégias inovadoras para a alocação e uso dos recursos disponíveis (Goiás, 2021).

A limitação de ferramentas eficientes para a gestão orçamentária impede uma análise precisa dos dados financeiros e dificulta a identificação de gargalos ou desperdícios. Segundo Medeiros et al. (2013), a eficiência administrativa está diretamente relacionada à capacidade de planejar e justificar o uso dos recursos públicos de forma fundamentada e transparente.

Diante disso, este trabalho busca investigar como as reformas administrativas realizadas entre 2014 e 2023 influenciaram a gestão orçamentária da administração penitenciária goiana, analisando os avanços e limitações dessas iniciativas e propondo estratégias para otimizar a alocação e uso dos recursos públicos nesse setor.



2. REFORMAS ADMINISTRATIVAS E GESTÃO FISCAL NO CONTEXTO PENITENCIÁRIO

As reformas administrativas de 2014, 2018 e 2019 marcaram a trajetória recente da administração penitenciária em Goiás, refletindo a busca por soluções estruturais para enfrentar desafios históricos e contemporâneos. Desde a criação do Centro de Prisões e Albergues de Goiás (CEPAIGO), em 1962, como uma das primeiras iniciativas voltadas à organização do sistema prisional estadual, até a reestruturação promovida pela Lei nº 19.962/2018, o sistema penitenciário goiano tem evoluído para atender a uma população carcerária em constante crescimento. Atualmente, com mais de 22 mil pessoas sob custódia e um orçamento anual superior a R\$ 700 milhões, o sistema enfrenta desafios relacionados à expansão de vagas, à qualidade dos serviços prestados e à contenção de despesas (Goiás, 2023).

A maior parte do orçamento é destinada à folha de pagamento e à alimentação dos custodiados, o que reforça a necessidade de estratégias eficientes de alocação de recursos para atender às metas estabelecidas nos Planos Plurianuais. Nesse contexto, a implementação de reformas administrativas e fiscais tem sido fundamental para adaptar o sistema penitenciário às condições econômicas e sociais do estado.

A Lei nº 18.687, de 3 de dezembro de 2014, foi um marco na reorganização administrativa do Estado de Goiás, promovendo a fusão de secretarias, a extinção de cargos comissionados e chefias, e a integração da administração penitenciária à Secretaria de Segurança Pública, formando a Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária. Essa reforma visava economizar cerca de R\$ 300 milhões anuais, demonstrando um esforço para alcançar maior austeridade fiscal e eficiência na gestão pública (Goiás, 2014).

Posteriormente, a Lei nº 19.962, de 3 de janeiro de 2018, trouxe mudanças significativas ao sistema penitenciário. A Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária foi renomeada como Secretaria de Estado da Segurança Pública, enquanto a Superintendência Executiva de Administração Penitenciária foi elevada à condição de Diretoria-Geral de Administração Penitenciária (DGAP) (Goiás, 2018).

O Decreto nº 9.517, de 23 de setembro de 2019, consolidou o processo de evolução administrativa ao aprovar o Regulamento da Diretoria-Geral de Polícia Penal (DGPP), anteriormente conhecida como DGAP. Baseado no art. 57 da Lei nº 20.491, de 25 de junho de 2019, o decreto regulamentou a estrutura organizacional da DGPP e alinhou suas atividades aos



princípios da Polícia Penal. Essa transformação reforçou a autonomia administrativa e a segurança na gestão do sistema penitenciário, destacando a Polícia Penal como parte integrante da segurança pública estadual (Goiás, 2019).

Além disso, o decreto enfatizou a importância de alinhar as atividades da DGPP aos objetivos estratégicos do Estado de Goiás, priorizando a contenção de gastos, a eficiência na alocação de recursos e a modernização administrativa. Esse esforço culminou na revisão de competências e na consolidação do papel da Polícia Penal como uma força essencial para a execução penal e a segurança pública no estado (Goiás, 2018).

As reformas administrativas realizadas entre 2014 e 2019 evidenciam um movimento contínuo de modernização e adaptação do sistema penitenciário às demandas sociais e fiscais (Pereira e Chaves, 2021). A criação e regulamentação da DGPP representaram um marco no fortalecimento institucional da administração penitenciária, conferindo maior autonomia e eficiência à gestão. No entanto, essas mudanças também destacam a necessidade de estratégias inovadoras para assegurar a qualidade dos serviços penitenciários, ao mesmo tempo em que se mantêm os compromissos com o equilíbrio fiscal, impostos por emendas constitucionais e tetos de gastos (Goiás, 2018).

2.1. Teto de Gastos e Novo Arcabouço Fiscal

2.1.1. Brasil

A Emenda Constitucional nº 95, promulgada em dezembro de 2016, introduziu um novo regime fiscal no Brasil, estabelecendo um teto para os gastos da União pelos próximos 20 anos. Este limite foi definido com base nos gastos realizados no exercício de 2016, corrigidos anualmente pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Segundo Cassi e Gonçalves (2020), a criação desta medida foi motivada pela recessão econômica enfrentada pelo país nos anos anteriores, como forma de conter os déficits fiscais e criar condições para o crescimento econômico sustentável.

As alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 95 incorporaram novos dispositivos ao Título X da Constituição Federal, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Estas mudanças trouxeram regras específicas sobre a aplicação do teto fiscal, o cálculo e reajuste das despesas, as penalidades em caso de descumprimento e as exceções à limitação (Brasil, 2016a). Apesar de sua implementação, Nunes e Abílio (2019)



destacam que os cortes orçamentários impostos recaíram majoritariamente sobre despesas sociais, precarizando serviços públicos e afetando a população mais vulnerável.

Gomes et al. (2020) sugerem que o regime de teto de gastos, embora rígido, pode criar um ambiente favorável ao crescimento econômico e à gestão fiscal equilibrada, caso haja flexibilidade na sua aplicação e a introdução de mecanismos compensatórios para mitigar os efeitos negativos das limitações fiscais. Entretanto, resultados práticos indicam que ajustes estruturais no regime são necessários para garantir sua sustentabilidade no longo prazo.

2.1.2. Goiás

Em paralelo às mudanças promovidas no âmbito federal, o Estado de Goiás implementou uma reforma fiscal semelhante por meio da Emenda Constitucional Estadual nº 54, de 02 de junho de 2017. Esta emenda alterou os artigos 41 a 46 da Constituição Estadual, instituindo um regime de teto de gastos que abrange os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e órgãos autônomos, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas (Goiás, 2017).

De acordo com a Emenda nº 54/2017, o limite de despesas correntes de cada exercício foi fixado com base nos valores realizados no exercício anterior, ajustados pela variação do IPCA. Além disso, o regime previa revisões periódicas, condicionadas à redução do comprometimento da receita com despesas de pessoal, à eliminação de restos a pagar sem disponibilidade financeira e à provisão orçamentária para investimentos equivalentes a 10% da Receita Corrente Líquida (RCL) do estado (Goiás, 2017).

Essas medidas representaram um esforço significativo para promover o equilíbrio fiscal em Goiás, mas também exigiram ajustes substanciais na alocação de recursos, impactando diretamente a capacidade do estado em manter e expandir serviços públicos essenciais, incluindo a administração penitenciária.

2.1.3. Novo Arcabouço Fiscal

A nível da União, o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), instituído pela Lei Complementar nº 200, de 31 de agosto de 2023, substituiu o regime de teto de gastos anterior, buscando maior flexibilidade na gestão orçamentária. Este regime estabelece limites para as despesas primárias da União, que devem ser ajustados anualmente com base no IPCA e em uma parcela do



crescimento da receita primária real (Senado, 2023). Diferentemente do regime anterior, o NAF permite que excedentes de receita sejam utilizados para investimentos, com o objetivo de manter a dívida pública em trajetória sustentável.

Weiss e Avila (2023) argumentam que o NAF, embora represente um avanço em termos de flexibilidade, carece de mecanismos anticíclicos eficazes e apresenta desafios de implementação em um contexto de políticas monetárias restritivas. Bastos (2023) critica o impacto potencialmente recessivo do arcabouço, apontando para a necessidade de medidas mais robustas de estímulo ao crescimento e à distribuição de renda.

O novo regime também introduz metas para o resultado primário e para a relação dívida/PIB, criando um sistema de sanções em caso de descumprimento das metas estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Apesar das críticas, Oreiro (2023) reconhece que a combinação de regras fiscais mais flexíveis e metas claras de resultado primário representa um avanço na gestão fiscal do país.

2.2. Impactos das Reformas no Sistema Penitenciário

As reformas administrativas e a implementação de regimes fiscais mais rígidos, como o teto de gastos, trouxeram desafios significativos para a administração penitenciária em Goiás. Estas mudanças, embora essenciais para o equilíbrio das contas públicas, impactaram diretamente na capacidade do sistema de atender às demandas crescentes por infraestrutura, serviços e recursos humanos.

2.2.1. Gestão Orçamentária

Com a maior parte do orçamento destinada à folha de pagamento e à alimentação dos custodiados, a administração penitenciária enfrenta limitações severas na alocação de recursos para áreas prioritárias, como ampliação de vagas, manutenção de instalações e programas de ressocialização. As regras do teto de gastos e o ajuste fiscal previsto no Plano Plurianual (PPA) 2019-2023 restringem a flexibilidade orçamentária, dificultando a execução de investimentos estruturais e a aquisição de equipamentos essenciais para o funcionamento do sistema prisional.

A introdução do Novo Arcabouço Fiscal (NAF) representa uma oportunidade de flexibilização, permitindo que parte dos excedentes de receita seja destinada a investimentos. No entanto, a aplicação prática dessas mudanças ainda depende da capacidade do estado de



atingir as metas de resultado primário e equilibrar a gestão de despesas correntes com as demandas do sistema prisional (SENADO, 2023).

2.2.2. Infraestrutura e Ampliação de Vagas

As restrições orçamentárias impostas pelo regime fiscal também têm implicações diretas na expansão e manutenção da infraestrutura penitenciária. Atualmente, o sistema prisional goiano opera acima de sua capacidade projetada, com uma população carcerária que excede as vagas disponíveis. Segundo dados do governo estadual, a taxa de ocupação média ultrapassa 150%, colocando o estado em uma posição crítica no que se refere às condições de encarceramento (Goiás, 2023).

Para Rudnicki, Costa e Bitencourt (2021), os esforços para ampliar o número de vagas enfrentam entraves financeiros, uma vez que os projetos de construção e reforma dependem de recursos que frequentemente são redirecionados para despesas correntes. Além disso, o aumento das demandas por infraestrutura não é acompanhado por uma elevação proporcional no orçamento disponível, gerando atrasos na entrega de novas unidades prisionais e na modernização das existentes.

2.2.3. Recursos Humanos

Outro impacto significativo das reformas fiscais está relacionado à gestão de recursos humanos (Bareto, 2020). O déficit de servidores penitenciários é um problema crônico, e as limitações impostas pelo teto de gastos restringem a realização de novos concursos públicos. A sobrecarga de trabalho enfrentada pelos agentes penitenciários reflete diretamente na qualidade dos serviços prestados, além de aumentar os riscos para a segurança nas unidades prisionais (Torquato e Barbosa; 2020).

A política de compensação financeira por meio da verba indenizatória AC4, regulamentada pela Lei nº 15.949/2006, tem sido uma solução paliativa para suprir a escassez de servidores. No entanto, essa prática também pressiona o orçamento, uma vez que os custos associados ao pagamento de horas extraordinárias aumentam proporcionalmente às demandas do sistema (Goiás, 2017).



2.2.4. Políticas de Ressocialização

A restrição fiscal também afeta os programas de ressocialização, uma vez que projetos voltados à educação, qualificação profissional e assistência psicossocial dependem de recursos adicionais que não estão contemplados nas despesas obrigatórias. Segundo Pereira e Chaves (2021), a falta de investimentos nessas áreas compromete os esforços para reduzir a reincidência criminal e melhorar a integração dos egressos do sistema prisional à sociedade.

A adoção de parcerias público-privadas (PPPs) tem sido considerada uma alternativa para viabilizar programas de ressocialização e melhorar a eficiência na gestão penitenciária. No entanto, a implementação dessas parcerias ainda é limitada, devido à necessidade de ajustes regulatórios e à dependência de um ambiente econômico mais favorável.

2.2.5. Desafios e Perspectivas

Embora as reformas fiscais tenham contribuído para a contenção de gastos e a promoção da responsabilidade fiscal, os impactos sobre o sistema penitenciário evidenciam a necessidade de estratégias mais integradas e sustentáveis. A modernização da gestão penitenciária em Goiás exige a combinação de planejamento orçamentário eficiente, uso de tecnologias para otimizar recursos e maior articulação entre os diferentes níveis de governo (Rudnicki, Costa e Bitencourt; 2021).

Adicionalmente, a flexibilização prevista no Novo Arcabouço Fiscal representa uma oportunidade para redirecionar recursos para áreas estratégicas, desde que o estado consiga cumprir as metas fiscais estabelecidas. O fortalecimento da Polícia Penal e a valorização dos servidores também são elementos fundamentais para garantir a eficiência do sistema e a melhoria das condições de encarceramento.

3. METODOLOGIA

Este capítulo descreve os métodos e técnicas utilizados para a realização da pesquisa, fundamentados em referenciais teóricos como Gil (2017) e Prodanov e Freitas (2013). O objetivo é apresentar a metodologia científica e a abordagem adotada para responder ao problema de pesquisa e alcançar os objetivos propostos.



De acordo com Gil (2017), a pesquisa pode ser classificada, com base em seus objetivos, em exploratória, descritiva e explicativa. Este trabalho é classificado como exploratório e descritivo. É exploratório porque busca identificar e compreender os impactos das reformas administrativas e legislações sobre o orçamento público e a administração penitenciária do Estado de Goiás. É descritivo porque analisa os efeitos dessas reformas no orçamento e na execução das despesas contratadas no sistema penitenciário.

Para investigar como as reformas administrativas influenciaram o orçamento público da administração penitenciária e a execução das despesas no Estado de Goiás, foi adotada uma abordagem mista, que combina métodos qualitativos e quantitativos. Essa escolha possibilita uma análise aprofundada da realidade fiscal do estado e de seus reflexos no sistema prisional, utilizando técnicas comparativas e estatísticas.

Segundo Gil (2017), a pesquisa possui caráter predominantemente quantitativo, considerando as análises estatísticas realizadas a partir dos dados coletados. Entretanto, há um componente qualitativo significativo, que interpreta os efeitos das reformas administrativas e das legislações na gestão penitenciária.

Das análises realizadas incluem abordagens quantitativas e qualitativas, a análise quantitativa utilizou método de comparação proporcional, para compreender as relações entre as variáveis orçamentárias e os efeitos das reformas administrativas. A análise qualitativa, por sua vez, empregou a técnica de análise de conteúdo para interpretar os dados extraídos de documentos.

A estratégia metodológica é baseada em um estudo de caso aplicado à administração penitenciária de Goiás, abrangendo o período de 2014 a 2023. Foram analisados os impactos de legislações específicas, como a Lei nº 18.687/2014, a Lei nº 19.962/2018, e o Decreto nº 9.517/2019, no orçamento e na execução das despesas relacionadas à administração penitenciária.

Os dados foram obtidos por meio de fontes diversas, como sistemas de execução orçamentária, financeira e contábil do Estado de Goiás, sistemas de gestão de pessoas, controle de custodiados, documentos oficiais e relatórios disponíveis no Portal da Transparência do Estado.

A delimitação temporal da pesquisa (2014-2023) foi estabelecida com base nos períodos de implementação das reformas administrativas e de vigência das legislações que estabeleceram limites fiscais ao Estado de Goiás. A metodologia adotada proporcionou uma visão ampla e



fundamentada dos impactos das reformas administrativas na administração penitenciária, permitindo a elaboração de propostas para aprimorar a gestão pública e fiscal.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Inicialmente, os dados utilizados na presente análise foram extraídos do *Portal da Transparência* do Estado de Goiás, abrangendo os exercícios financeiros entre 2014 e 2023. As informações foram sistematicamente organizadas em planilhas comparativas, possibilitando a análise detalhada das dotações orçamentárias autorizadas, saldos empenhados, valores de empenhos anulados e despesas vinculadas a exercícios anteriores. Tal abordagem facilitou a identificação de tendências e variações orçamentárias ao longo do período analisado.

Optou-se por utilizar os saldos empenhados em detrimento dos valores liquidados ou pagos, conforme as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 4.320/1964. A referida lei estipula que a realização da despesa pública ocorre no momento do empenho, conferindo maior precisão à avaliação da alocação de recursos no estágio inicial do comprometimento orçamentário.

4.1 Dotação autorizada e despesa empenhada

A Tabela 1 apresenta a evolução das dotações autorizadas, dos saldos empenhados e das despesas relacionadas aos exercícios anteriores. A comparação dos dados evidencia as variações anuais e permite a observação do comportamento orçamentário em resposta às reformas administrativas implementadas no período analisado.

Ano	Dotação Autorizada (R\$)	Saldo Empenhado (R\$)	Empenho despesa exercício anterior	de Empenho de (Anulação) Total
2014	561.164.171,06	442.476.831,88	5.154.078,87	83.431.809,03
2015	325.785.476,88	234.842.211,61	9.595.196,08	51.223.471,94
2016	253.854.825,12	152.994.989,53	13.466.827,08	30.206.387,12
2017	166.293.567,30	113.741.947,79	5.735.159,57	66.082.772,11
2018	349.822.663,26	287.618.065,49	16.464.231,79	70.830.381,81
2019	408.205.000,00	328.005.000,00	71.477.868,10	51.699.205,83

2020	496.854.254,00	412.304.400,00	16.892.410,31	69.207.829,76
2021	492.845.000,00	422.306.500,00	19.515.465,27	33.564.443,79
2022	531.005.000,00	482.018.500,00	9.821.861,75	339.463.670,11
2023	600.306.000,00	520.205.000,00	15.266.045,83	214.413.909,67

Tabela 1 - Autorização orçamentária por exercício.

A **Tabela 2** apresenta a relação entre a dotação autorizada e os respectivos saldos empenhados, com cálculo dos percentuais anuais de execução orçamentária:

Ano	Dotação Autorizada (R\$)	Saldo Empenhado (R\$)	Percentual de Execução (%)
2014	561.164.171,06	442.476.831,88	78,83%
2015	325.785.476,88	234.842.211,61	72,06%
2016	253.854.825,12	152.994.989,53	60,27%
2017	166.293.567,30	113.741.947,79	68,38%
2018	349.822.663,26	287.618.065,49	82,20%
2019	408.205.000,00	328.005.000,00	80,32%
2020	496.854.254,00	412.304.400,00	83,00%
2021	492.845.000,00	422.306.500,00	85,71%
2022	531.005.000,00	482.018.500,00	90,77%
2023	600.306.000,00	520.205.000,00	86,70%

Tabela 2 - Comparação entre o valor autorizado e o valor empenhado

4.1.1. ANÁLISE CRÍTICA DOS RESULTADOS

Fase de Restrição Orçamentária (2014–2017): Os percentuais de execução apresentaram médias mais baixas (69,38%), em virtude das medidas de austeridade fiscal decorrentes da **Lei nº 18.687/2014**. Durante esse período, as dotações autorizadas caíram substancialmente, de R\$ 561 milhões em 2014 para R\$ 166 milhões em 2017, dificultando a execução plena dos programas.

Fase de Recuperação Orçamentária (2018–2023): A partir de 2018, com a implementação da **Lei nº 19.962/2018** e do **Decreto nº 9.517/2019**, verifica-se uma recuperação gradual e consistente no percentual de execução, atingindo o pico de 90,77% em 2022. Esse aumento reflete maior precisão no planejamento e alinhamento entre as dotações autorizadas e as demandas reais do sistema penitenciário.

4.2 Despesa empenha e despesa de exercício anterior

A análise dos dados apresentados na Tabela 1 revela uma correlação moderada entre os saldos empenhados e os valores destinados às despesas de exercícios anteriores. Esse comportamento sugere que, à medida que os saldos empenhados aumentam ou diminuem, ocorre um impacto proporcional sobre as despesas acumuladas de períodos anteriores. Contudo, é necessário ressaltar que outros fatores, como mudanças nas políticas de gestão orçamentária e nas prioridades administrativas, também influenciam essa relação.

Durante o período de 2014 a 2017, a relação entre saldos empenhados e despesas de exercícios anteriores apresentou menor expressividade. Esse resultado reflete diretamente o cenário de restrição orçamentária e austeridade fiscal ocasionado pela Lei nº 18.687/2014, cujo objetivo era modernizar a estrutura administrativa e otimizar os recursos públicos. Como consequência, verificou-se um menor volume de recursos alocados para a quitação de despesas anteriores, evidenciando limitações na capacidade de liquidar passivos acumulados.

A implementação da Lei nº 19.962/2018 trouxe uma reestruturação significativa no orçamento do Estado de Goiás, especialmente no setor penitenciário. Esse movimento permitiu uma alocação mais ampla de recursos para a regularização de passivos financeiros acumulados nos anos anteriores, o que é evidente no expressivo aumento das despesas de exercícios anteriores em 2019. Esse aumento sinaliza uma tentativa clara de reestruturar a gestão fiscal e garantir maior previsibilidade na execução orçamentária.

A partir de 2020, observa-se uma estabilização na relação entre os saldos empenhados e as despesas de exercícios anteriores. Esse comportamento pode ser atribuído a melhorias significativas na governança orçamentária, resultantes das reformas administrativas realizadas nos anos anteriores. Apesar dessa estabilização, as despesas de exercícios anteriores continuam a representar um peso considerável no orçamento, o que demonstra que os passivos financeiros acumulados ainda exercem impacto sobre as contas públicas.

De forma geral, as despesas de exercícios anteriores refletem os ajustes necessários para corrigir falhas na execução orçamentária de períodos anteriores. O pico em 2019, seguido de uma redução gradual nos anos subsequentes, evidencia os esforços do governo estadual para lidar progressivamente com esses passivos. As reformas administrativas implementadas entre 2014 e 2023 desempenharam um papel fundamental nesse processo, pois permitiram avanços



significativos na regularização dos passivos e contribuíram para a eficiência na execução orçamentária.

Esses resultados evidenciam a necessidade de continuar aprimorando a governança e o planejamento orçamentário, a fim de evitar o acúmulo de passivos futuros e promover uma gestão fiscal mais sustentável.

4.3 Evolução do percentual de execução (2014-2023)

Durante o período de 2014 a 2023, o percentual de execução orçamentária no âmbito da administração penitenciária do Estado de Goiás apresentou duas fases distintas: uma de restrição orçamentária, entre 2014 e 2017, e outra de recuperação e reforço orçamentário, de 2018 a 2023. Essa transição foi diretamente influenciada pelas reformas administrativas implementadas ao longo desse período, com destaque para a Lei nº 18.687/2014, a Lei nº 19.962/2018 e o Decreto nº 9.517/2019. Entre 2014 e 2017, o percentual médio de execução foi de 69,38%, com flutuações anuais que refletem os efeitos das medidas de austeridade impostas pela Lei nº 18.687/2014. Essa legislação teve como objetivo modernizar a estrutura administrativa do estado e reduzir os gastos públicos, resultando em uma significativa contenção orçamentária. A redução nas dotações autorizadas e nos saldos empenhados exemplifica esse cenário, uma vez que, em 2015, as dotações caíram para R\$ 325,7 milhões e, em 2016, para R\$ 253,8 milhões. Essas restrições dificultaram a execução plena dos programas e evidenciaram uma fase de ajustes fiscais severos. A austeridade orçamentária limitou a capacidade de atender às demandas crescentes do sistema penitenciário, além de contribuir para o acúmulo de despesas de exercícios anteriores.

A partir de 2018, com a implementação da Lei nº 19.962/2018, que alinhou a gestão fiscal ao Regime de Recuperação Fiscal, e do Decreto nº 9.517/2019, que reorganizou a administração penitenciária, o cenário mudou substancialmente. Essa fase foi marcada por uma recuperação consistente no percentual de execução orçamentária, que ultrapassou 80% e atingiu um pico de 90,77% em 2022.

O aumento das dotações autorizadas e dos saldos empenhados reflete essa mudança, crescendo de R\$ 349,8 milhões em 2018 para R\$ 600,3 milhões em 2023, e de R\$ 287,6 milhões em 2018 para R\$ 520,2 milhões em 2023. Esse fortalecimento da capacidade orçamentária foi acompanhado de melhorias no planejamento financeiro, o que resultou na redução das anulações de empenhos, otimizando a execução dos recursos. Essa evolução sugere que as



reformas administrativas proporcionaram maior previsibilidade e precisão na gestão orçamentária, possibilitando o atendimento mais eficaz das demandas do sistema penitenciário.

A fase pós-reformas, entre 2018 e 2023, demonstra um alinhamento mais eficiente entre as dotações autorizadas e as reais necessidades do setor penitenciário, como evidenciado pelo aumento e estabilização do percentual de execução acima de 80%. O reforço orçamentário proporcionou melhores condições para a execução de políticas públicas, ampliando dotações e saldos empenhados, além de contribuir para a regularização de passivos financeiros acumulados.

A recuperação do percentual de execução indica uma evolução significativa na governança financeira e na sustentabilidade fiscal, corrigindo falhas estruturais que restringiam a execução nos anos iniciais do período analisado.

O percentual de execução orçamentária entre 2014 e 2023 reflete, portanto, uma transição clara entre dois momentos distintos. A fase inicial, de contenção e austeridade fiscal, foi caracterizada por dotações reduzidas e dificuldades na execução. Já a fase de recuperação e eficiência, iniciada em 2018, foi marcada por um fortalecimento do planejamento financeiro e pela capacidade de atender com maior eficácia as demandas do sistema penitenciário.

Essa evolução evidencia o papel central das reformas administrativas na modernização da gestão orçamentária e no fortalecimento da capacidade de execução. A análise dos dados confirma que o período pós-reformas proporcionou estabilidade, previsibilidade e eficiência, possibilitando avanços significativos no setor penitenciário. Para complementar essa análise, a destinação orçamentária detalhada por grupos de despesa, como investimentos, folha de servidores e custeio, permite identificar com maior clareza as prioridades e tendências na alocação de recursos, fornecendo subsídios para futuras estratégias de gestão e execução orçamentária.

Ano	Investimentos	Folha de Servidores	Custeio
2014	R\$13.524.839,81	R\$135.529.188,25	R\$68.287.245,44
2015	R\$22.407.953,61	-	R\$78.432.502,07
2016	R\$12.822.066,49	-	R\$84.317.546,32
2017	R\$29.903.994,37	-	R\$80.171.637,30
2018	R\$31.169.575,98	R\$157.891.571,16	R\$125.625.728,54
2019	R\$13.399.770,31	R\$312.504.167,27	R\$184.697.643,07
2020	R\$3.224.669,74	R\$284.107.029,29	R\$164.115.389,22
2021	R\$2.014.688,15	R\$291.322.018,70	R\$187.244.407,39
2022	R\$106.832.735,30	R\$347.256.725,03	R\$171.250.465,83

2023	R\$26.724.161,20	R\$385.832.195,06	R\$216.830.591,30
2024	R\$25.563.782,29	R\$369.845.791,55	R\$207.454.082,02

Tabela 3 - Detalhamento por grupo de despesa

Os dados analisados demonstram a evolução dos gastos da administração penitenciária em Goiás ao longo do período de 2014 a 2023, destacando três principais categorias: investimentos, folha de servidores (pessoal e encargos sociais) e custeio (outras despesas correntes). Os investimentos, que englobam despesas voltadas para infraestrutura e aquisição de equipamentos, apresentaram oscilações significativas durante o período analisado. O maior montante foi registrado em 2022, com um total de R\$ 106,8 milhões, o que sugere uma alocação voltada para a ampliação ou modernização do sistema penitenciário estadual. Em contrapartida, anos como 2020 e 2021 registraram valores mais baixos, com R\$ 3,2 milhões e R\$ 2,0 milhões, respectivamente, indicando possíveis restrições orçamentárias ou mudanças nas prioridades administrativas.

A folha de servidores apresentou um crescimento constante, refletindo tanto o aumento no número de profissionais quanto eventuais reajustes salariais ao longo dos anos. Em 2014, os gastos com pessoal totalizaram R\$ 135,5 milhões, crescendo de maneira expressiva para R\$ 385,8 milhões em 2023. Esse aumento reflete a importância estratégica dos servidores no funcionamento do sistema penitenciário, especialmente diante do crescimento populacional carcerário e da crescente complexidade das operações de segurança e gestão prisional.

As despesas de custeio, que incluem gastos operacionais como manutenção de unidades, alimentação dos custodiados e fornecimento de serviços essenciais, também cresceram de forma consistente ao longo do período. Em 2014, os valores foram de R\$ 68,2 milhões, atingindo R\$ 216,8 milhões em 2023. Esse aumento está diretamente relacionado à ampliação do número de unidades prisionais e ao crescimento da população carcerária, fatores que demandam maiores investimentos em insumos e serviços básicos para manter o sistema funcional.

A análise geral dos dados revela que o estado de Goiás tem buscado equilibrar investimentos em infraestrutura e o fortalecimento da força de trabalho com o custeio operacional necessário para o funcionamento do sistema penitenciário. Contudo, a crescente concentração de recursos na folha de pagamento e nos gastos de custeio levanta preocupações sobre a sustentabilidade financeira a longo prazo. Esse cenário impõe desafios para a capacidade de realizar investimentos estruturais mais robustos e consistentes nos próximos

anos, o que pode comprometer a modernização do sistema e a melhoria contínua das condições prisionais no estado.

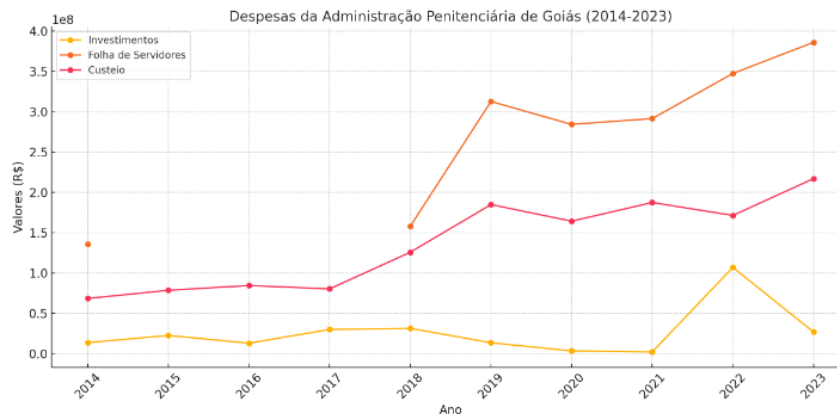


Figura 1 - Evolução do grupo de despesa

Essa transformação desempenhou um papel fundamental no fortalecimento da capacidade de gestão do sistema penitenciário, possibilitando a regularização de passivos financeiros acumulados e a otimização na alocação de recursos disponíveis. Em perspectiva mais ampla, a última reforma administrativa não apenas corrigiu falhas estruturais herdadas do passado, mas também estabeleceu as bases para uma governança mais eficiente e alinhada às demandas atuais. Esse avanço contribuiu de maneira significativa para a execução de políticas públicas no setor penitenciário do Estado de Goiás, promovendo maior previsibilidade, sustentabilidade fiscal e eficiência na gestão dos recursos orçamentários.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos impactos das reformas administrativas no orçamento público da administração penitenciária do Estado de Goiás, entre 2014 e 2023, permitiu identificar mudanças significativas na eficiência da alocação e execução dos recursos orçamentários. Com base nos dados examinados e nas tendências identificadas, pode-se afirmar que os objetivos propostos no início da pesquisa foram alcançados. Através do estudo de caso aplicado ao sistema penitenciário goiano, foi possível não apenas responder ao problema central do trabalho, mas também propor recomendações práticas para aprimorar a governança fiscal no setor.



O problema proposto buscava compreender como as reformas administrativas realizadas no período influenciaram o orçamento público e a execução das despesas contratadas na administração penitenciária, além de identificar estratégias para melhorar a eficiência na alocação e uso desses recursos. Os resultados indicaram que as reformas impactaram profundamente a dinâmica orçamentária do setor, com efeitos distintos antes e depois de 2018. Enquanto as primeiras reformas priorizaram austeridade fiscal, resultando em restrições significativas, as medidas posteriores promoveram um reforço orçamentário e melhorias na eficiência da gestão.

Os resultados demonstraram que, durante a fase de restrição orçamentária entre 2014 e 2017, o percentual médio de execução foi de 69,38%, refletindo as limitações impostas pela Lei nº 18.687/2014. A redução significativa nas dotações e saldos empenhados gerou desafios para atender as demandas do sistema penitenciário, além de contribuir para o aumento das despesas de exercícios anteriores. Já a fase de recuperação e reforço orçamentário, entre 2018 e 2023, apresentou um cenário de avanço consistente, com percentuais de execução superiores a 80%, atingindo o pico de 90,77% em 2022. Esse desempenho evidencia a eficácia das reformas administrativas implementadas nesse período, que proporcionaram maior previsibilidade na gestão orçamentária e possibilitaram a regularização de passivos financeiros acumulados.

A correlação moderada observada entre os saldos empenhados e as despesas de exercícios anteriores reforça a importância da governança fiscal eficiente. O aumento dessas despesas em 2019, seguido por uma estabilização nos anos subsequentes, indica que a gestão orçamentária aprimorada contribuiu para corrigir inadequações passadas. Além disso, as reformas administrativas permitiram a criação de condições favoráveis para atender às crescentes demandas do sistema penitenciário, equilibrando austeridade fiscal com melhorias na alocação de recursos.

A análise das despesas por grupo revelou a evolução dos gastos em três categorias principais: investimentos, folha de servidores e custeio. Os investimentos oscilaram ao longo do período, com destaque para 2022, quando atingiram R\$ 106,8 milhões, sinalizando esforços na modernização e ampliação do sistema penitenciário. A folha de servidores apresentou crescimento constante, passando de R\$ 135,5 milhões em 2014 para R\$ 385,8 milhões em 2023, refletindo o papel estratégico dos servidores no funcionamento do sistema. As despesas de custeio também cresceram de forma significativa, alcançando R\$ 216,8 milhões em 2023, impulsionadas pela ampliação das unidades prisionais e pelo aumento da demanda por insumos e serviços básicos.



A transformação promovida pelas reformas administrativas foi crucial para fortalecer a capacidade de gestão do sistema penitenciário, regularizar passivos financeiros e otimizar a alocação dos recursos públicos. Contudo, desafios persistem, especialmente no que diz respeito à redução do impacto das despesas de exercícios anteriores e à sustentabilidade fiscal a longo prazo. A continuidade dos avanços depende de estratégias integradas que combinem planejamento financeiro robusto, tecnologia da informação, capacitação técnica dos gestores e monitoramento contínuo dos resultados.

O planejamento orçamentário a nível de Estado de longo prazo surge como um dos principais instrumentos para consolidar a eficiência na gestão do sistema penitenciário. A adoção de indicadores de desempenho específicos pode contribuir para maior transparência e para a identificação de áreas de melhoria, enquanto investimentos em programas de ressocialização e modernização das infraestruturas devem ser priorizados por seus impactos sociais e econômicos positivos. Além disso, estratégias que integrem a redução de passivos financeiros e a otimização dos recursos operacionais podem mitigar os déficits recorrentes e garantir maior sustentabilidade.

Outro ponto relevante é a implementação de práticas inovadoras voltadas para a sustentabilidade, como o uso de energia renovável e o reaproveitamento de recursos, bem como programas que incentivem a produção interna de alimentos e serviços pelos próprios custodiados. Essas iniciativas não apenas contribuem para a redução de custos operacionais, mas também oferecem oportunidades de ressocialização e capacitação profissional.

Em última análise, a pesquisa conclui que a combinação de tecnologia, planejamento estratégico e políticas públicas focadas na eficiência e sustentabilidade representa o caminho para aprimorar a governança do sistema penitenciário. O caso do Estado de Goiás demonstra que avanços são possíveis, mas que a continuidade das reformas e a implementação de soluções inovadoras são indispensáveis para consolidar os ganhos obtidos e transformar o sistema penitenciário em um modelo eficiente, justo e alinhado às necessidades da sociedade.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 10 dez. 2023.



BASTOS, Fábio. **O impacto recessivo do Novo Arcabouço Fiscal: uma análise crítica.** Revista de Políticas Econômicas, v. 11, n. 3, p. 78-94, 2023.

RUDNICKI, Rudnicki; COSTA, Ana Paula Motta; BITENCOURT, Daniella. **A (in)eficácia da alocação orçamentária no sistema prisional: consequências materiais e humanas.** Revista Direito, Estado e Sociedade, n 58, jan./jun. 2021. Disponível em < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.unilasalle.edu.br/humanas.pdf>

TORQUATO, Cristiano Tavares; BARBOSA, Liliane Vieira Castro. **O sistema penitenciário brasileiro e o quantitativo de servidores em atividade nos serviços penais: avanços e desafios.** REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 251–272, 2020. DOI: 10.1234/rbep.v1i2.189. Disponível em: <https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/artigos1>. Acesso em: 16 dez. 2024.

BASTOS, Fábio. **O impacto recessivo do Novo Arcabouço Fiscal: uma análise crítica.** Revista de Políticas Econômicas, v. 11, n. 3, p. 78-94, 2023.

CASSI, Leonardo; GONÇALVES, Mariana. **O regime de teto de gastos e seus impactos na gestão fiscal brasileira.** Revista de Administração Pública, v. 54, n. 2, p. 123-140, 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOIÁS. **Decreto nº 9.517, de 23 de setembro de 2019.** Regulamenta a Diretoria-Geral de Polícia Penal e dispõe sobre sua estrutura organizacional. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 23 set. 2019. Disponível em: <https://www.legis.go.gov.br/legis/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

GOIÁS. **Lei nº 18.687, de 03 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo do Estado de Goiás. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 03 dez. 2014. Disponível em: <https://www.legis.go.gov.br/legis/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

GOIÁS. **Lei nº 19.962, de 03 de janeiro de 2018.** Altera a estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Segurança Pública e cria a Diretoria-Geral de Administração Penitenciária. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 03 jan. 2018. Disponível em: <https://www.legis.go.gov.br/legis/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

GOMES, Júlia; SILVA, Renato; COSTA, Cláudia. **Teto de gastos no Brasil: análises e perspectivas.** Revista Brasileira de Economia, v. 74, n. 1, p. 85-103, 2020.

MEDEIROS, João; SANTOS, Marina; ALMEIDA, Roberto. **Eficiência administrativa e alocação de recursos públicos: um estudo teórico-prático.** Revista de Administração Pública, v. 47, n. 4, p. 695-712, 2013.

NUNES, Ricardo; ABÍLIO, Felipe. **O impacto social do teto de gastos: análise crítica da Emenda Constitucional nº 95/2016.** Cadernos de Economia, v. 34, n. 2, p. 142-158, 2019.



OREIRO, José Luís. **Novo arcabouço fiscal e gestão pública no Brasil: avanços e desafios.** Revista de Economia Política, v. 43, n. 3, p. 56-72, 2023.

PEREIRA, Thiago; CHAVES, Gabriela. **O impacto das reformas administrativas na gestão penitenciária: o caso de Goiás.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 21, n. 3, p. 102-120, 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico.** 3. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SENADO FEDERAL. **Lei Complementar nº 200, de 31 de agosto de 2023.** Institui o Novo Arcabouço Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 ago. 2023. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/legislacao/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

WEISS, Fábio; AVILA, Luiz. **Novo arcabouço fiscal: uma análise crítica de seus mecanismos e implicações.** Revista de Economia Brasileira, v. 8, n. 2, p. 34-52, 2023.