

**SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
COORDENADORIA DE ENSINO – COE
COORDENAÇÃO DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE
ESPECIALIZAÇÃO EM GERENCIAMENTO EM SEGURANÇA PÚBLICA**

MACGAWER MACEDO MORI

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA POLÍCIA
PENAL DE GOIÁS: PROPOSTA DE MANUAL DE BOAS PRÁTICAS À LUZ DA LEI Nº
14.133/2021**

**GOIÂNIA – GO
2026**

MACGAWER MACEDO MORI

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA POLÍCIA
PENAL DE GOIÁS: PROPOSTA DE MANUAL DE BOAS PRÁTICAS À LUZ DA LEI Nº
14.133/2021**

Artigo apresentado como exigência parcial para conclusão do Curso de Especialização em Gerenciamento em Segurança Pública - CEGESP, pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás, sob a orientação do Prof. Me. Josimar Pires Nicolau do Nascimento.

**GOIÂNIA – GO
2026**

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA POLÍCIA
PENAL DE GOIÁS: PROPOSTA DE MANUAL DE BOAS PRÁTICAS À LUZ DA LEI Nº
14.133/2021**

**CONTRACT MANAGEMENT AND OVERSIGHT IN THE PENAL POLICE OF GOIÁS:
A PROPOSAL FOR A BEST PRACTICES MANUAL UNDER LAW NO. 14,133/2021**

Macgawer Macedo Mori¹
Prof. Me. Josimar Pires Nicolau do Nascimento²

RESUMO: O presente artigo analisa a gestão e a fiscalização de contratos administrativos no âmbito da Polícia Penal do Estado de Goiás, à luz da Lei nº 14.133/2021. A investigação parte da constatação de que a ausência de procedimentos operacionais padronizados dificulta a atuação uniforme de gestores e fiscais contratuais, fragiliza controles internos e amplia riscos jurídicos e operacionais. A pesquisa é aplicada, qualitativa, exploratória e descritiva, com uso de revisão bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso institucional. Examinam-se o regime jurídico das contratações públicas, as diretrizes de governança e controle, especialmente as orientações do Tribunal de Contas da União, e as práticas observáveis no contexto da Polícia Penal goiana. Como resultado, propõe-se a estrutura de um Manual de Boas Práticas destinado à gestão e à fiscalização contratual, com módulos sobre fundamentos normativos, designação e capacitação de agentes, fluxos procedimentais, instrumentos padronizados e gestão de riscos. Conclui-se que a institucionalização do manual constitui medida viável e necessária para fortalecer a segurança jurídica dos servidores designados, aprimorar a governança das contratações e contribuir para a continuidade de serviços essenciais no sistema penitenciário estadual.

Palavras-Chave: Contratos Administrativos; Gestão Contratual; Governança Pública; Lei nº 14.133/2021; Polícia Penal de Goiás.

ABSTRACT: This article analyzes the management and oversight of administrative contracts within the Penal Police of the State of Goiás under Law No. 14,133/2021. The study is based on the finding that the absence of standardized operational procedures hinders the uniform performance of contract managers and inspectors, weakens internal controls and increases legal and operational risks. The research is applied, qualitative, exploratory and descriptive, using bibliographic review, documentary research and an institutional case study. It examines the legal framework for public procurement, governance and control guidelines, especially the guidance issued by the Federal Court of Accounts, and the practices observed in the Goiás Penal Police. As a result, it proposes the structure of a Best Practices Manual for contract management and oversight, organized into modules on legal foundations, appointment and training of agents, procedural flows, standardized instruments and risk management. The study concludes that institutionalizing the manual is a feasible and necessary measure to strengthen legal certainty for designated public servants, improve procurement governance and contribute to the continuity of essential services in the state prison system.

¹ Aluno do Curso de Especialização em Gerenciamento em Segurança Pública – CEGESP/SSPGO. Policial Penal do Estado de Goiás. E-mail: macgawerpp@gmail.com

² Professor orientador. Mestre em Engenharia de Produção pela UFG. Policial Penal do Estado de Goiás. E-mail: Josimar.nicolau@gmail.com

Keywords: Administrative Contracts; Contract Management; Public Governance; Law No. 14,133/2021; Goiás Penal Police.

1 INTRODUÇÃO

A gestão e a fiscalização de contratos administrativos constituem etapas fundamentais do ciclo das contratações públicas, com reflexos diretos na eficiência da atuação estatal, na proteção do erário e na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Com o advento da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Nova Lei de Licitações e Contratos, o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu um novo paradigma normativo para as contratações públicas, marcado pelo reforço dos mecanismos de governança, planejamento, gestão de riscos e controle da execução contratual (BRASIL, 2021).

A Lei nº 14.133/2021 também se destaca por consolidar em um único diploma os regramentos anteriormente dispersos nas Leis nºs 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011, incorporando também a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Enquanto a legislação anterior se voltava predominantemente para o combate à corrupção, a nova se orienta para a governança e o foco em resultados (ALMEIDA, 2024).

Esse deslocamento de perspectiva, saindo do formalismo procedimental para a efetividade dos resultados contratuais, representa a mais profunda reforma das contratações públicas brasileiras desde 1993 (REIS; SANTOS FILHO, 2023).

A partir desse novo arranjo normativo, a fase de execução do contrato passou a receber tratamento mais detalhado e sistematizado, com ênfase na atuação dos gestores e fiscais de contratos, cuja responsabilidade foi ampliada pelo novo marco legal.

Conforme destaca Almeida (2024), a Lei nº 14.133/2021 confirma a centralidade da ação do fiscal de contratos para a adequada execução contratual, evidenciando que falhas nessa etapa podem comprometer integralmente os resultados pretendidos, ainda que o processo licitatório tenha sido conduzido de forma regular.

No âmbito da Polícia Penal do Estado de Goiás, órgão responsável pela custódia de pessoas privadas de liberdade e pela manutenção da ordem interna das unidades prisionais, a relevância da gestão contratual assume contornos ainda mais sensíveis. As contratações realizadas pelo órgão abrangem serviços essenciais à atividade penitenciária, como alimentação, monitoração eletrônica,

manutenção predial, cujas falhas podem comprometer diretamente a segurança pública e os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Na prática administrativa, verifica-se que a Polícia Penal goiana ainda não dispõe de instrumentos operacionais padronizados que orientem de forma uniforme a atuação dos gestores e fiscais de contratos. Essa lacuna pode gerar insegurança jurídica, inconsistências operacionais e fragilidades nos controles internos, além de expor os servidores designados a riscos de responsabilização pessoal decorrentes do rigoroso ambiente normativo instaurado pela nova legislação. Entende-se que um Manual de Boas Práticas representa não apenas mecanismo de organização administrativa, mas também instrumento de segurança jurídica e de orientação funcional (MARCOLIN JUNIOR, 2021).

Diante desse quadro, o presente artigo tem por objetivo geral propor a estrutura de um Manual de Boas Práticas para a gestão e fiscalização de contratos administrativos na Polícia Penal do Estado de Goiás, à luz da Lei nº 14.133/2021, visando padronizar a atuação dos agentes públicos envolvidos e fortalecer os mecanismos institucionais de controle.

Os objetivos específicos consistem em: (a) analisar o regime jurídico e as diretrizes de governança aplicáveis à gestão e fiscalização contratual; (b) identificar as principais lacunas e fragilidades institucionais no órgão estudado; e (c) apresentar a estrutura e o conteúdo essencial do manual proposto.

Para alcançar esse propósito, adota-se metodologia de pesquisa qualitativa, com abordagem exploratória e descritiva, utilizando-se como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e o estudo de caso aplicado ao contexto institucional da Polícia Penal goiana. O método científico empregado é o dedutivo, partindo das premissas gerais estabelecidas na legislação e na doutrina para sua aplicação ao contexto específico investigado (MARCONI; LAKATOS, 2003).

O artigo está estruturado em cinco seções. Após esta introdução, a seção 2 apresenta a revisão da literatura, abordando o regime jurídico da gestão contratual, a governança nas contratações públicas e a capacitação e responsabilização dos agentes. A seção 3 descreve os procedimentos metodológicos adotados. A seção 4 expõe os resultados e a discussão, incluindo a análise institucional e a proposta de estrutura do Manual. Por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 A Nova Lei de Licitações e a Reorientação para Governança e Resultados

A Lei nº 14.133/2021 representa a mais profunda reforma do marco normativo das contratações públicas brasileiras desde a edição da Lei nº 8.666/1993. Conforme sintetizam Reis e Santos Filho (2023), a nova legislação propõe uma abordagem com foco em todo o processo, deslocando o viés procedimental da Lei nº 8.666/93 para uma prática orientada para a governança e o planejamento, com modernização, clareza, transparência e simplificação dos processos, além de mecanismos voltados à flexibilização, inovação e definição de competências e responsabilização dos agentes públicos.

No plano dos princípios, a NLLC ampliou de 12 para 24 os postulados expressos no art. 5º, acrescentando, entre outros, os princípios da eficiência, do planejamento, da transparência, da segregação de funções e da economicidade. A inclusão expressa do princípio do planejamento é, segundo Almeida (2024), apenas um dos sinais da Lei nº 14.133/2021 no sentido de buscar aumentar a eficiência dos processos licitatórios e dos contratos administrativos, tendo profundas implicações para a fiscalização contratual.

Nesse novo paradigma, a fase de execução do contrato passou a receber tratamento mais detalhado e sistematizado. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, destaca o planejamento como característica essencial da fase preparatória do processo licitatório, determinando que nele devem ser tratadas todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na futura contratação, incluindo expressamente, no § 1º, inciso X, as providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual (BRASIL, 2021). Essa vinculação entre planejamento e fiscalização constitui uma das inovações mais relevantes da nova lei.

Outro ponto relevante da NLLC diz respeito ao foco no planejamento das ações públicas. A nova abordagem ressalta a importância de fases precedentes apoiadas pela utilização de ferramentas como o Plano de Contratações Anual (PCA), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a Matriz de Riscos, documentos considerados fundamentais à adequada execução de contratações públicas e que criam maiores demandas para os gestores municipais e dos estados, especialmente aqueles com estrutura administrativa mais deficitária (REIS; SANTOS FILHO, 2023).

A Lei nº 14.133/2021 também inova ao tratar expressamente da gestão de riscos nas contratações públicas, exigindo que a Administração identifique, avalie e trate os riscos associados à execução contratual. Essa exigência, prevista nos arts. 11 e 169 da lei, aproxima o modelo brasileiro das boas práticas de compliance e governança corporativa, conferindo maior robustez ao sistema de controles internos (BRASIL, 2021).

2.2 Governança das Contratações Públicas: O Papel dos Órgãos de Controle

O conceito de governança pública tem ocupado posição central no debate sobre administração pública contemporânea. O Tribunal de Contas da União define governança como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020).

Aplicado ao campo das contratações públicas, esse conceito implica a necessidade de estruturação de processos sistemáticos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos contratos administrativos. A ausência de tais mecanismos foi identificada pelo TCU como um dos principais fatores de risco nas contratações públicas brasileiras.

Nesse sentido, o Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU (TCU, 2026) registra que a ausência de fiscalização adequada figura entre as principais causas de irregularidades identificadas pelo controle externo nos contratos administrativos.

Marques Neto (2019) destaca que o contrato administrativo deixou de ser compreendido apenas como instrumento jurídico formal para assumir função estruturante na atuação estatal, sendo mecanismo essencial para viabilizar a ação administrativa e a implementação de políticas públicas. Essa compreensão reforça a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de gestão e fiscalização contratual, especialmente em ambientes institucionais complexos como o da segurança pública.

Sob a perspectiva operacional, materiais técnicos como o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2022) e o material elaborado pelo Centro de Formação de Pernambuco (SANTOS, 2020) convergem em reconhecer que a gestão contratual eficaz depende da definição clara de responsabilidades, da existência de fluxos processuais estruturados e da utilização de instrumentos formais de controle e registro.

A esse respeito, o TCU orienta que o Fiscal do Contrato – servidor responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução – deve ser designado preferencialmente entre servidores efetivos, com atribuições relacionadas a licitações e contratos, formação compatível com o objeto ou qualificação atestada por escola de governo (TCU, 2026; ALMEIDA, 2024).

2.3 Obrigatoriedade de Capacitação e Responsabilização dos Agentes Públicos

Entre as principais inovações da Lei nº 14.133/2021 está a atribuição à Administração da obrigação de capacitar permanentemente os fiscais dos contratos administrativos. Muito antes da celebração do contrato, ainda na fase preparatória da licitação, devem os dirigentes ter atenção à capacitação de pessoal para o exercício da gestão e da fiscalização contratuais (ALMEIDA, 2024).

Estudos recentes destacam que, entre as principais dificuldades encontradas pelos órgãos e entidades da Administração Pública está, justamente, a formação de quadros profissionais com a capacitação adequada ao exercício das diversas atribuições previstas na nova lei.

Ao tratar do assunto, no art. 117, a Lei nº 14.133/2021 remeteu ao seu art. 7º, que versa sobre o caráter preferencial da nomeação de servidores ou empregados públicos efetivos para as funções essenciais à execução legal e delineia os aspectos relativos à capacitação desejada.

Segundo Almeida (2024), somente poderão ser designados fiscais aqueles servidores que detenham pelo menos um dos três requisitos previstos: atribuições relacionadas a licitações e contratos, formação compatível com o objeto contratual a ser fiscalizado, ou qualificação atestada por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

Esse novo patamar de exigência produz efeitos diretos sobre a realidade institucional de muitos órgãos públicos, que historicamente convivem com a prática de designar servidores despreparados para cumprir formalidades.

A Lei nº 14.133/2021 busca abolir essa realidade: conduzir um processo licitatório sem se preocupar desde o início com a fiscalização passa a ser uma irregularidade atribuída ao dirigente do órgão ou entidade. Dito de outra forma, um processo licitatório não pode ser levado adiante sem definição quanto à capacidade de bem fiscalizar o futuro contrato (ALMEIDA, 2024).

A pesquisa de Reis e Santos Filho (2023), realizada junto a municípios brasileiros, confirma que a demanda por capacitação é elevada considerando a novidade do tema e as notáveis mudanças que serão ocasionadas nos setores administrativos. Segundo as autoras, a ausência de um planejamento estruturado para programas de capacitação configura-se enquanto fator de risco à

implementação das novas regras, contribuindo para maior insegurança jurídica, procedimental e maior resistência à mudança cultural dos órgãos.

No âmbito da responsabilização, Marcolin Júnior (2021) demonstra que a evolução do controle externo no Brasil ampliou o escopo da fiscalização, passando a abranger não apenas a legalidade dos atos administrativos, mas também aspectos como legitimidade, economicidade e eficiência. A legislação recente, especialmente a Lei nº 13.655/2018, diploma que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabeleceu que a responsabilidade pessoal dos agentes somente poderá ser imputada em caso de dolo ou erro grosseiro, afastando a responsabilização por decisões administrativas tomadas de boa-fé e com razoável fundamentação técnica (BRASIL, 2018).

Nesse cenário, um Manual de Boas Práticas apresenta-se como instrumento de segurança jurídica e orientação funcional capaz de reduzir os riscos de responsabilização indevida.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa foi desenvolvida com base em abordagem metodológica estruturada, orientada pelo método dedutivo, partindo de premissas gerais estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, pela doutrina especializada e pelas orientações dos órgãos de controle, para sua aplicação ao contexto específico da Polícia Penal do Estado de Goiás.

Conforme destacam Marconi e Lakatos (2003), o método dedutivo permite a construção de inferências lógicas a partir de normas e teorias gerais, possibilitando a proposição de soluções aplicadas a realidades institucionais concretas.

Quanto à natureza, a pesquisa classifica-se como aplicada, tendo por finalidade a produção de conhecimento voltado à solução de um problema concreto da Administração Pública: a ausência de instrumentos padronizados para a gestão e fiscalização de contratos administrativos na Polícia Penal goiana.

A abordagem é qualitativa, buscando compreender, interpretar e analisar processos, práticas administrativas e estruturas institucionais, sem o propósito de mensuração estatística. Tal abordagem, conforme Reis e Santos Filho (2023, p. 9), caracteriza-se como "método de interpretação dinâmica e totalizante da realidade, pois considera que os fatos não podem ser relevados fora de um contexto social, político, econômico".

Em relação aos objetivos, a pesquisa combina caráter exploratório e descritivo. Exploratório, na medida em que busca aprofundar o conhecimento sobre o fenômeno investigado em contexto institucional específico, identificando lacunas e desafios. Descritivo, pois pretende sistematizar e descrever os processos, práticas e diretrizes aplicáveis à gestão contratual, com vistas à construção de modelo operacional estruturado.

Os procedimentos técnicos adotados incluem: (a) pesquisa bibliográfica, baseada em livros, artigos científicos, dissertações e teses sobre gestão contratual, governança pública e direito administrativo; (b) pesquisa documental, fundamentada na análise de normas jurídicas – especialmente a Lei nº 14.133/2021 –, manuais institucionais, orientações do TCU e documentos administrativos relacionados às contratações da Polícia Penal de Goiás; e (c) estudo de caso, aplicado ao contexto institucional do órgão, permitindo a análise aprofundada da realidade, das práticas adotadas e das dificuldades enfrentadas na gestão e fiscalização de contratos.

Como técnica auxiliar, utilizou-se a análise de conteúdo para interpretar os dados obtidos a partir dos documentos e materiais analisados, identificando padrões, categorias e elementos relevantes para a construção da proposta final.

O percurso metodológico seguiu as etapas indicadas por Marconi e Lakatos (2003): definição do problema, levantamento bibliográfico, análise das fontes, interpretação dos dados e elaboração da proposta aplicada.

As buscas realizadas no sítio eletrônico oficial da Polícia Penal do Estado de Goiás não identificaram a existência de qualquer manual de gestão e fiscalização de contratos publicado pelo órgão, confirmando a lacuna institucional que motivou o presente estudo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Análise do Contexto Institucional e das Lacunas da Polícia Penal de Goiás

A Polícia Penal do Estado de Goiás, criada pela Emenda Constitucional nº 104/2019 e regulamentada no âmbito estadual, é o órgão responsável pela segurança e custódia das pessoas privadas de liberdade nas unidades prisionais goianas.

Para o exercício de suas funções, o órgão mantém uma carteira com cento e vinte contratos administrativos ativos³, porém, ao se analisar a estrutura organizacional e dos documentos internos

³ Conforme consulta realizada no documento SEI Despacho 28 (91789583).

disponíveis revela que a Diretoria-Geral da Polícia Penal (DGPP) não dispõe de normativo interno específico que discipline os procedimentos de gestão e fiscalização de contratos administrativos.

A designação de gestores e fiscais ocorre de forma casuística, sem critérios padronizados de seleção ou capacitação prévia dos designados. Conforme as considerações que embasam as portarias de gestão e suplente de contratos:

O DIRETOR-GERAL DE POLÍCIA PENAL DO ESTADO DE GOIÁS, nomeado para o cargo, pelo Decreto do Governador do Estado de Goiás, publicado no Suplemento do Diário Oficial do Estado de Goiás nº 23.698 de 16/12/2021, no uso das atribuições conferidas pela Lei nº 19.962 de 03 de janeiro de 2018;

Considerando a necessidade de manter o controle e a fiscalização sobre a execução dos contratos firmados pela Diretoria Geral de Polícia Penal - DGPP, em obediência irrestrita aos princípios da Administração Pública elencados no artigo 37, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quais sejam da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

Considerando a necessidade de cumprir o disposto no artigo 8º, § 3º da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, Decreto Federal nº 11.246, de 27 de outubro de 2022 e o Art. 22 do Decreto Estadual nº 10.216, de 14 de fevereiro de 2023, aos quais dispõe sobre as atribuições do gestor do Contrato; e

Esse diagnóstico é consistente com o que a literatura aponta para outros entes públicos brasileiros. Conforme demonstrado por Reis e Santos Filho (2023) em pesquisa realizada com municípios de Minas Gerais e Espírito Santo, as principais dificuldades na aplicação dos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 dizem respeito à complexidade de estruturação de equipes, à falta de compreensão acerca do princípio da segregação de funções, ao reduzido número de servidores capacitados e à resistência cultural à mudança de rotinas administrativas consolidadas.

No caso específico da Polícia Penal goiana, os riscos se potencializam em razão da natureza essencial dos serviços contratados. Identificaram-se riscos operacionais como: a possibilidade de designação de servidores temporários para o exercício das funções de gestor ou fiscal de contratos; a não renovação tempestiva de contratos em vigência; o atraso na entrega de produtos ou prestação de serviços; e a inexistência de instrumentos formais de registro de ocorrências, conforme demonstrado nas portarias publicadas nos anos de 2025 e 2026 pela DGPP:

Função	Nº de designações (total)	Designações de policiais penais	Designações de outros vínculos	Evidência
Gestor	18	17 gestores titulares são policiais penais	1 designação é de outro vínculo (assessor A7)	Portaria 002/2026 nomeia dois policiais penais; Portaria 48/2026 nomeia uma servidora assessora.

Gestor Suplente	18	16 suplentes são policiais penais	2 suplentes são de outros vínculos (líder de área/LAP)	Portaria 002/2026 designa policial penal como suplente; Portarias 48/2026 e 53/2026 designam líderes de área como suplentes.
Fiscal	25	19 fiscais são policiais penais	6 fiscais são de outros vínculos (vigilantes penitenciários temporários)	Portaria 072/2026 designa três fiscais policiais penais; Portarias 004/2026 e 009/2026 designam vigilantes temporários como fiscais.
Fiscal Suplente	1	1 suplente de fiscal é policial penal	0 suplentes são de outros vínculos	Portaria 081/2025 nomeia policial penal como fiscal suplente.

Esses riscos, na ausência de mecanismos adequados de monitoramento e resposta, podem resultar em descontinuidade de serviços essenciais e em responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

A realidade institucional identificada dialoga, ainda, com a orientação do TCU (2026), segundo a qual a ausência de fiscalização adequada figura entre as principais causas de irregularidades contratuais. Sem fluxos claros, instrumentos uniformes e delimitação objetiva de papéis, as atividades de gestão e fiscalização tendem a depender excessivamente da experiência individual do servidor, o que enfraquece a institucionalidade da gestão pública e amplia o risco de respostas desiguais a situações semelhantes (SANTOS, 2020).

4.2 Proposta de Estrutura do Manual de Boas Práticas

Com base na análise do quadro normativo vigente, das orientações dos órgãos de controle e das lacunas identificadas no contexto institucional da Polícia Penal de Goiás, propõe-se a estrutura de um Manual de Boas Práticas para a Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, organizado em cinco módulos temáticos.

O Módulo I – Fundamentos Normativos e Conceituais – deverá apresentar os principais dispositivos da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis à gestão e fiscalização contratual, os conceitos operacionais essenciais (gestor do contrato, fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial, preposto) e os princípios jurídicos que regem as contratações públicas, com especial ênfase ao princípio do planejamento.

Como destaca Almeida (2024), o fato de a Lei nº 14.133/2021 expressamente declarar o planejamento entre seus princípios impacta fortemente as licitações e contratos, tornando a fiscalização contratual mais ágil e ao mesmo tempo mais rigorosa com aspectos essenciais, como a capacitação de pessoal para exercer o mister regulatório.

O Módulo II – Designação e Capacitação dos Agentes – abordará os critérios para designação de gestores e fiscais de contratos, os requisitos de capacitação prévia exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e os modelos de atos administrativos de designação.

Nesse ponto, o manual deverá estabelecer que a designação deve recair sobre servidores que preencham ao menos um dos três requisitos do art. 7º da NLLC: atribuições relacionadas a licitações e contratos, formação compatível com o objeto ou qualificação atestada por escola de governo (ALMEIDA, 2024; TCU, 2026). A normatização desse critério protege tanto o órgão quanto o servidor designado, reduzindo a exposição a responsabilizações indevidas perante os órgãos de controle.

O Módulo III – Fluxos e Procedimentos de Gestão e Fiscalização – constitui o núcleo operacional do manual, detalhando as rotinas de acompanhamento da execução contratual. Incluirá fluxogramas dos procedimentos de recebimento provisório e definitivo de objetos contratuais, ambos regulados pelo art. 140 da Lei nº 14.133/2021, que introduziu exigência de termos detalhados de verificação das exigências técnicas e contratuais, representando aumento da responsabilidade do fiscal de contratos em relação ao regime anterior (ALMEIDA, 2024), bem como procedimentos de registro de ocorrências, notificações ao contratado, aplicação de sanções administrativas, reequilíbrio econômico-financeiro, prorrogação e encerramento de contratos.

O Módulo IV – Instrumentos e Formulários – disponibilizará os modelos padronizados de documentos a serem utilizados na gestão e fiscalização contratual, como: diário de obras e serviços, relatório mensal de acompanhamento, planilha de medição de serviços, notificação ao contratado, auto de infração, termos de recebimento provisório e definitivo e atestado de execução.

A padronização desses instrumentos é condição necessária para a uniformização das práticas de gestão contratual, permitindo a sistematização de informações e o monitoramento institucional dos contratos (SANTOS, 2020; RIO GRANDE DO SUL, 2022). Somente a partir de termos bem elaborados e confiáveis será possível resguardar o interesse público e favorecer a governança da Administração quanto ao atingimento dos objetivos contratuais (ALMEIDA, 2024).

O Módulo V – Gestão de Riscos e Controles Internos – abordará a metodologia de identificação, avaliação e tratamento de riscos contratuais, em consonância com o disposto nos arts. 11 e 169 da Lei nº 14.133/2021.

Apresentará uma matriz de riscos típicos dos contratos administrativos da Polícia Penal de Goiás, com a indicação das medidas preventivas e corretivas correspondentes. Incluirá, ainda, orientações sobre a atuação preventiva dos gestores e fiscais frente a situações de risco como: inadimplemento parcial, descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias pelo contratado, e situação de falência ou recuperação judicial.

A esse respeito, importa destacar que o art. 147 da NLLC introduz importante inovação ao prever que, constatada irregularidade na execução contratual, o simples desfazimento do contrato somente será adotado se se revelar medida de interesse público, privilegiando assim soluções de saneamento compatíveis com a continuidade dos serviços (BRASIL, 2021).

A implementação do manual deverá ser acompanhada de programa estruturado de capacitação dos servidores designados para as funções de gestão e fiscalização contratual, bem como de revisões periódicas para atualização dos procedimentos em consonância com as alterações normativas e com os aprendizados institucionais acumulados.

Conforme ressaltam Reis e Santos Filho (2023), a eficácia de qualquer novo regramento depende não apenas de sua elaboração, mas também de sua implementação adequada, da capacitação dos agentes públicos e do monitoramento contínuo.

A mudança cultural demandada é lenta, mas imprescindível para que a gestão contratual deixe de depender da experiência individual e se torne uma competência institucional consolidada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo demonstrou a necessidade e a viabilidade da elaboração de um Manual de Boas Práticas para a gestão e fiscalização de contratos administrativos na Polícia Penal do Estado de Goiás, à luz da Lei nº 14.133/2021. A análise empreendida permitiu identificar uma lacuna institucional relevante: a ausência de procedimentos padronizados que orientem de forma uniforme a atuação dos gestores e fiscais de contratos do órgão.

Essa lacuna não se configura como mero problema burocrático ou procedimental. Trata-se de fragilidade que impacta diretamente a eficiência das contratações, a proteção dos recursos públicos, a continuidade dos serviços essenciais ao sistema penitenciário e a segurança jurídica dos servidores designados para as funções de gestão e fiscalização.

Em um ambiente normativo mais exigente, caracterizado pela ampliação das responsabilidades dos agentes públicos trazida pela NLLC, a adoção de procedimentos estruturados é condição necessária para a adequada atuação funcional.

Como aponta Almeida (2024), a Lei nº 14.133/2021 transforma a obrigatoriedade de capacitação em verdadeira exigência legal: conduzir um processo licitatório sem tratar, antecipadamente, das questões relativas à fiscalização subsequente passa a ser considerado irregularidade.

A estrutura proposta para o manual, organizada em cinco módulos temáticos, Fundamentos Normativos e Conceituais; Designação e Capacitação dos Agentes; Fluxos e Procedimentos; Instrumentos e Formulários; e Gestão de Riscos e Controles Internos, representa resposta consistente às lacunas identificadas, alinhada às melhores práticas nacionais de gestão contratual e às orientações dos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União (TCU, 2026).

A pesquisa observou que a construção de soluções aplicadas, como a proposta de um Manual de Boas Práticas, encontra respaldo tanto na literatura contemporânea sobre gestão pública quanto nas exigências normativas do ordenamento jurídico vigente.

Ao articular o plano normativo, o plano institucional e o plano operacional, o estudo demonstrou que é possível transformar os comandos legais e as orientações dos órgãos de controle em soluções gerenciais concretas, viáveis e compatíveis com a realidade institucional da Polícia Penal goiana.

Assim, coadunam-se os achados da pesquisa com a lição de Reis e Santos Filho (2023) ao concluírem que a transição para a nova legislação exige dos órgãos a adaptação dos processos internos, a capacitação de equipes, a mudança da cultura organizacional e o alinhamento com os novos requisitos legais.

Como limitação, o presente trabalho se restringiu à proposição da estrutura do manual, não incluindo a elaboração do documento completo, o que deverá ocorrer na etapa subsequente da pesquisa, com a coleta de dados empíricos por meio de questionários aplicados aos gestores de

contratos do órgão. Estudos futuros poderão avaliar o impacto da implementação do manual sobre a eficiência das contratações e a redução de irregularidades identificadas pelo controle externo.

Assim, o artigo contribui para o debate sobre a melhoria da governança das contratações públicas no contexto da segurança pública estadual, apresentando produto técnico aplicado que pode ser replicado por outros órgãos que enfrentem desafios semelhantes. A consolidação de uma cultura institucional de gestão contratual rigorosa e padronizada é condição essencial para que a Polícia Penal do Estado de Goiás avance em direção a uma administração pública mais eficiente, íntegra e orientada a resultados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Lei nº 14.133/2021 e a obrigatoriedade de capacitação do fiscal de contratos administrativos. **Revista do TCU**, Brasília, v. 153, n. 1, p. 190-207, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.69518/rtcu.153.190-207>. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2126>. Acesso em: 08 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019**. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, modalidade de licitação denominada pregão. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12462.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

MARCOLIN JÚNIOR, Agemir. Responsabilização de agentes perante o Tribunal de Contas. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; **ESGC Publicações**, 2021. Disponível em: https://tcers.tc.br/repo/orientacoes_gestores/RESPONSABILIZACAO-AGENTES.pdf. Acesso em: 08 abr. 2026.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Do contrato administrativo à administração contratual. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 3, n. 9, p. 341-352, abr./jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.48143/rdai/09.fmn>.

REIS, Dayanne Mara Alves Silva; SANTOS FILHO, Braulio Oliveira dos. As principais alterações instituídas pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e seus desafios para a gestão pública municipal. 2023. 25 f. **Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública)** – Instituto Federal do Espírito Santo, Afonso Cláudio, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ifes.edu.br/handle/123456789/3802>. Acesso em: 08 abr. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos: manual de apoio**. Porto Alegre: SPGG, 2022. Disponível em: <https://spgg.rs.gov.br/upload/arquivos/202302/14153245-manual-de-gestao-e-fiscalizacao-de-contratos-administrativos.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2026.

SANTOS, Fabiano Rodrigues dos. **Gestão e fiscalização de contrato administrativo**. Recife: CEFOSPE – Centro de Formação dos Servidores e Empregados Públicos do Poder Executivo Estadual, 2020. Disponível em: https://www.egape.pe.gov.br/images/media/1665419907_Apostila%20Gestao%20e%20Fiscalizacao%20de%20Contratos%20Administrativos.pdf. Acesso em: 08 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília: TCU, 2026. Disponível em: https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2026/02/Manual-versao-SECOM-publicada-no-site-VERSAO-FINAL-ATUALIZADA-1_compressed-1.pdf. Acesso em: 08 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em: 08 abr. 2026.