



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

ALEXANDRE BUENO CAVALCANTE

**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E COMPRAS GOVERNAMENTAIS: ANÁLISE DE
RISCOS E ESTRATÉGIAS DE GESTÃO NA DIRETORIA-GERAL DE POLÍCIA
PENAL DE GOIÁS (2022-2024)**

GOIÂNIA – GO

2025



ALEXANDRE BUENO CAVALCANTE

**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E COMPRAS GOVERNAMENTAIS: ANÁLISE DE
RISCOS E ESTRATÉGIAS DE GESTÃO NA DIRETORIA-GERAL DE POLÍCIA
PENAL DE GOIÁS (2022-2024)**

Artigo apresentado como exigência parcial para conclusão do Curso de Especialização em Altos Estudos de Segurança Pública - CAESP, pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás - SSP e pela Universidade Estadual de Goiás - UEG, sob a orientação da Ms. Aline Rachel Gonçalves Costa.

GOIÂNIA – GO

2025

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E COMPRAS GOVERNAMENTAIS: ANÁLISE DE RISCOS E ESTRATÉGIAS DE GESTÃO NA DIRETORIA-GERAL DE POLÍCIA PENAL DE GOIÁS (2022-2024)

BUDGET EXECUTION AND GOVERNMENT PURCHASES: RISK ANALYSIS AND MANAGEMENT STRATEGIES AT THE GENERAL DIRECTORATE OF PENAL POLICE OF GOIÁS (2022-2024)

Alexandre Bueno Cavalcante¹
Aline Rachel Gonçalves Costa²

Resumo: Esta pesquisa visa investigar a execução orçamentária da Diretoria-Geral de Polícia Penal de Goiás (DGPP-GO) entre 2022 e 2024, concentrando-se nos processos de compras governamentais para detectar riscos operacionais, jurídicos e econômicos que possam afetar a eficácia da gestão financeira. A pesquisa é de abordagem mista, com caráter descritivo e explicativo, utilizando métodos quantitativos e qualitativos. No que diz respeito ao quantitativo, serão considerados indicadores como o percentual de execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), a relação entre empenho, liquidação e pagamento, o tempo médio de tramitação e o volume de restos a pagar. No aspecto qualitativo, serão investigados os fatores internos e externos que influenciam a execução do orçamento, utilizando pesquisa documental, bibliográfica e estudo de caso, além de criar uma matriz de riscos conforme a norma ISO 31000. Busca-se, como produto, mapear entraves estruturais e fragilidades institucionais que impeçam a plena execução orçamentária da DGPP-GO e catalogar os principais riscos que recaem sobre os processos de aquisição governamental. A partir desse levantamento, busca-se sugerir medidas de mitigação e planos de ação que estejam em conformidade com as melhores práticas de governança, visando à melhoria da eficiência administrativa, da transparência e da responsabilidade fiscal.

Palavras-chave: Orçamento público; Aquisições governamentais; Governança; Clareza; Gestão de riscos.

¹ Graduado em Tecnologia da Segurança Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina, exerce atividade na área de Licitações Públicas da Diretoria-Geral de Polícia Penal do estado de Goiás. Discente do Curso de Altos Estudos em Segurança Pública (SSP-GO/UEG).

² Graduada em Licenciatura e Bacharela em Enfermagem – PUCGO, Bacharela em Ciências Contábeis – UBF e Bacharela em Administração Pública – UFCat. Mestra em Economia pela Universidade de Brasília. Pós-graduada em Saúde Pública (PUC Goiás), em Administração Financeira e Planejamento Orçamentário (Instituto IDP), em Liderança e Gestão Estratégica (UNIRV) e em Governança e Gestão Pública em Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas (3IPES). Atua nas áreas de Gestão Pública, Planejamento Estratégico, Contratações Governamentais e Administração Orçamentária e Financeira. Ocupa o cargo de Superintendente de Gestão Integrada da Diretoria-Geral de Polícia Penal.

Abstract: This research aims to investigate the budget execution of the General Directorate of Penal Police of Goiás (DGPP-GO) between 2022 and 2024, focusing on government procurement processes to detect operational, legal, and economic risks that may affect the effectiveness of financial management. The research uses a mixed-methods approach, with a descriptive and explanatory nature, employing quantitative and qualitative methods. Regarding the quantitative aspect, indicators such as the execution percentage of the Annual Budget Law (LOA), the relationship between commitment, settlement, and payment, the average processing time, and the volume of outstanding payments will be considered. In the qualitative aspect, internal and external factors influencing budget execution will be investigated using documentary and bibliographic research and a case study, in addition to creating a risk matrix according to the ISO 31000 standard. The intended outcome is to map structural obstacles and institutional weaknesses that hinder the full budget execution of DGPP-GO and to catalog the main risks associated with government acquisition processes. Based on this survey, the goal is to suggest mitigation measures and action plans that comply with best governance practices, aiming to improve administrative efficiency, transparency, and fiscal responsibility.

Keywords: Public budget; Government procurement; Governance; Clarity; Risk management.

1. INTRODUÇÃO

A execução orçamentária constitui etapa fundamental da gestão pública e representa a efetivação das políticas planejadas pelo Governo, cujos instrumentos são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No campo da segurança pública, a relevância da gestão do orçamento se intensifica diante da necessidade permanente de garantir infraestrutura adequada, tecnologias atualizadas e serviços essenciais ao bom desempenho das forças de segurança.

A Diretoria-Geral de Polícia Penal de Goiás (DGPP-GO), responsável pela custódia de pessoas privadas de liberdade e pela gestão das unidades prisionais, depende diretamente de uma execução orçamentária eficiente para assegurar a continuidade dos serviços prestados. A ampliação do sistema penitenciário demonstra tendência de crescimento das demandas estratégicas e operacionais, o que, por sua vez, torna o processo de compras governamentais um elemento central para o êxito das políticas públicas no âmbito da Administração Penitenciária.

A Gestão de Riscos é um processo estratégico e sistemático, cuja origem remonta à necessidade de controle em ambientes de alta incerteza, ganhando formalização com normas como a ISO 31000 1. Sua aplicabilidade se estende a todas as organizações, públicas ou privadas, visando identificar, avaliar e tratar ameaças e oportunidades que possam afetar o alcance dos objetivos. No contexto da DGPP-GO, a gestão de riscos é fundamental para mitigar vulnerabilidades operacionais, jurídicas e econômicas.

Diante disso e considerando o volume de processos e de recursos administrados, persistem desafios significativos para a maximização da gestão orçamentária e da eficiência processual. Entraves burocráticos, alterações legais frequentes, riscos contratuais e instabilidade econômica impactam diretamente a capacidade da DGPP de executar integralmente os recursos autorizados.

Nos últimos anos, conforme registrado no Portal da Transparência do Estado de Goiás,

observa-se o aumento dos restos a pagar e a recorrência de solicitações de créditos adicionais suplementares, o que pode indicar a mudança de prioridades institucionais e um planejamento que, embora formalmente estabelecido, não se revela plenamente executável na prática. Além disso, dificuldade operacional na tramitação dos processos de aquisição pode estar ligada às fragilidades que demandam atenção e medidas estruturantes, especialmente diante do lapso temporal existente entre a contratação e a efetiva entrega do bem ou da prestação do serviço.

Para fins de clareza, o empenho é o primeiro estágio da despesa pública, que reserva o valor no orçamento para um fim específico. A liquidação é o segundo estágio, que atesta que o bem ou serviço foi entregue ou prestado, verificando o direito do credor. Por fim, os restos a pagar são as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro, sendo um indicador de fragilidade na gestão financeira.

Nesse cenário, torna-se indispensável identificar e analisar os riscos que afetam a execução orçamentária, bem como propor estratégias que fortaleçam a governança institucional a medida em que aprimorem a eficiência administrativa buscando a correta aplicação dos recursos públicos.

Assim, essa pesquisa busca identificar quais são os principais riscos operacionais, jurídicos e econômicos que influenciam a execução orçamentária da DGPP-GO, especialmente no contexto das compras governamentais, e analisar de que forma esses riscos podem ser mitigados para promover maior eficiência na gestão dos recursos públicos.

Diante do problema, delimitamos como objetivo geral analisar a execução orçamentária da DGPP-GO no período de 2022 a 2024, identificando riscos que impactam os processos de compras governamentais e propondo estratégias de mitigação alinhadas às melhores práticas de governança pública.

Para o alcance do objetivo geral, como objetivos específicos, o estudo pretende compreender o ciclo de execução orçamentária das compras realizadas pela DGPP-GO; analisar indicadores relevantes da execução orçamentária no período avaliado; identificar fatores internos e externos que influenciam a execução do orçamento; classificar os riscos identificados nas categorias operacional, jurídica e econômica; elaborar uma matriz de riscos fundamentada na ISO 31000; e propor medidas estruturantes voltadas ao aprimoramento da governança orçamentária.

A relevância deste estudo decorre da necessidade de aprimorar a execução orçamentária e a eficiência dos processos de compras governamentais no âmbito da DGPP-GO, uma vez que tais elementos constituem pilares para a efetividade das políticas públicas de segurança penal. A adequada execução do orçamento é condição indispensável para assegurar o cumprimento das normas fiscais, otimizar recursos e garantir a entrega de serviços essenciais, cuja interrupção ou precarização pode comprometer diretamente o funcionamento das unidades prisionais, a segurança dos servidores e das pessoas privadas de liberdade e a continuidade das atividades institucionais.

Além disso, o ambiente operacional da DGPP-GO apresenta desafios recorrentes, já que a morosidade processual e a dependência de fornecedores estratégicos intensificam a exposição da instituição a riscos operacionais, jurídicos e econômicos que afetam a eficiência administrativa e o alcance dos resultados previstos.

Diante desse cenário, identificar, classificar e tratar esses riscos, por meio de metodologias estruturadas como a ISO 31000, é imperativo para o fortalecimento da governança pública. A adoção de medidas estruturantes, como o aprimoramento do planejamento das aquisições, o desenvolvimento de controles internos mais robustos e a modernização dos fluxos de trabalho, contribui para elevar a capacidade institucional, reduzir desperdícios de recursos e promover maior previsibilidade e segurança na tomada de decisões.

Assim, o trabalho se justifica pela urgência de implementar práticas modernas de gestão de riscos e governança orçamentária, assegurando que a DGPP-GO avance em direção a um modelo de gestão mais eficiente, transparente e alinhado às melhores práticas nacionais e internacionais.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A governança orçamentária tem sido tratada, na literatura recente, como um dos pilares centrais para assegurar eficiência, transparência e responsabilização na gestão dos recursos públicos. Segundo Pimentel et al. (2025), a governança aplicada ao orçamento envolve a articulação entre planejamento, execução, monitoramento e controle, com foco no alinhamento entre prioridades governamentais e resultados efetivamente alcançados.

De acordo com estudos recentes publicados pelo IPEA (2024) e pelo Tesouro Nacional (2023), a simples existência de instrumentos formais, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) não garante, por si só, a boa execução orçamentária. É necessário que haja capacidade institucional, coordenação intersetorial, qualidade das informações e processos decisórios estruturados para assegurar que o gasto planejado seja efetivamente executado (IPEA, 2024; TESOURO NACIONAL, 2023).

Pesquisas apresentadas nos Anais do Congresso Brasileiro de Custos (2022) revelam que a execução parcial das dotações, o crescimento de restos a pagar e as reprogramações orçamentárias recorrentes são fenômenos presentes em diversos entes federados, indicando fragilidades no ciclo de gestão orçamentária.

Estudos recentes da ENAP (2023) apontam que a melhoria da governança orçamentária depende da adoção de práticas sistemáticas de gestão de riscos, da integração entre áreas de planejamento, orçamento e logística, e da qualificação dos fluxos de informação utilizados na tomada de decisão.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 consolidou um novo marco normativo para licitações e contratos administrativos, substituindo gradualmente o regime anterior. A nova lei unifica e atualiza regras, conferindo maior centralidade ao planejamento, à transparência, à governança e à gestão de riscos nas contratações públicas (BRASIL, 2021).

Conforme estudos recentes da CGU (2022) e da ENAP (2023), a Lei nº 14.133/2021 reforça a obrigatoriedade de elaboração de estudos técnicos preliminares, de planos anuais de contratações e de termos de referência mais robustos, além de vincular a fase de planejamento às etapas posteriores de gestão e fiscalização contratual. Boechat (2022), ao analisar a nova lei sob a ótica do governo aberto, destaca que a transparência, a participação social e a integridade são fundamentais para que as contratações públicas contribuam para o combate à corrupção e para o fortalecimento da confiança social nas instituições.

Outros trabalhos recentes, como os realizados pela Fundação João Pinheiro (2023) e por pesquisadores independentes em periódicos nacionais (SILVA; ANDRADE, 2023), apontam que a transição para o novo regime jurídico tem demandado reestruturação administrativa, requalificação de equipes e aperfeiçoamento das rotinas de planejamento e gestão de riscos.

A gestão de riscos tem ganhado destaque crescente nas contratações públicas, especialmente após sua incorporação expressa pela Lei nº 14.133/2021. Documentos da Controladoria-Geral da União (CGU, 2023) reforçam que a identificação, a avaliação e o tratamento de riscos devem ser práticas permanentes e integradas ao planejamento e à execução

contratual, seguindo referenciais consolidados como a ISO 31000:2018 (ABNT, 2018).

No contexto da DGPP-GO, cuja execução orçamentária depende amplamente de contratos de fornecimento de bens e serviços essenciais ao funcionamento das unidades prisionais, tais referenciais mostram-se fundamentais para compreender os fatores de risco e orientar estratégias de mitigação.

3. METODOLOGIA

A pesquisa possui natureza aplicada, uma vez que busca gerar conhecimento voltado ao aprimoramento da execução orçamentária e da gestão de compras governamentais no âmbito da Diretoria-Geral de Polícia Penal de Goiás (DGPP-GO). A abordagem adotada é predominantemente qualitativa, complementada por elementos quantitativos descritivos, especialmente na análise dos indicadores orçamentários referentes aos exercícios financeiros de 2022, 2023 e 2024.

A investigação caracteriza-se como descritiva, exploratória e explicativa. É descritiva ao analisar dados e processos administrativos; exploratória ao identificar riscos e fragilidades institucionais; e explicativa ao buscar compreender como fatores internos e externos influenciam a execução orçamentária e os resultados das contratações públicas.

O método utilizado é o estudo de caso, adequado para a compreensão aprofundada da execução orçamentária da DGPP-GO em um período específico, permitindo analisar suas particularidades, desafios operacionais e fatores de risco que afetam o desempenho institucional. O estudo de caso possibilita examinar de forma integrada o planejamento, a execução e o acompanhamento dos contratos vinculados às despesas essenciais da pasta.

3.1 Procedimentos Técnicos

Foram utilizados dois procedimentos centrais: pesquisa documental e análise de riscos fundamentada na ISO 31000:2018.

a) Pesquisa documental: Foram analisados relatórios de execução orçamentária e financeira, demonstrativos extraídos do SIOFNet, relatórios anuais de gestão, notas técnicas, processos administrativos de compras e normativos. Também foram examinadas legislações aplicáveis, como a Lei nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei nº 14.133/2021, Lei Complementar federal nº 159/ 2017, na Lei Complementar estadual nº 133/2017, Decreto Estadual nº 9.943/ 2021.

b) Análise de riscos (ISO 31000:2018): A análise de riscos seguiu as diretrizes da ISO 31000:2018, estruturada nas seguintes etapas: identificação dos riscos associados à execução orçamentária e às contratações; análise das causas, consequências e do contexto institucional; avaliação e classificação dos riscos nas categorias operacional, jurídica e econômica; e proposição de medidas de tratamento visando ao fortalecimento da governança e à mitigação das vulnerabilidades identificadas. Como produto, foi desenvolvida uma matriz de riscos contendo probabilidade, impacto e nível de prioridade.

Como procedimentos de análise dos dados, foi conduzido em quatro eixos principais:

a) Indicadores orçamentários (2022–2024): Foram examinadas as dotações iniciais, autorizadas e executadas; restos a pagar; execução por natureza da despesa; execução vinculada a contratos essenciais; e movimentação de créditos adicionais.

b) Mapeamento do ciclo das compras governamentais: Foram analisadas as etapas de planejamento (PCA, ETP, TR), os processos licitatórios e contratações diretas, os prazos de tramitação, as dificuldades operacionais e o cumprimento de cronogramas de entrega.

c) Identificação e classificação dos riscos: A partir da análise conjunta dos documentos, indicadores e relatórios institucionais, foram identificados riscos operacionais, jurídicos e econômicos, considerando sua natureza, causas e consequências.

d) Estratégias de mitigação: A partir das boas práticas estabelecidas pelo TCU (2020–2023), CGU (2022–2024), ENAP (2023) e normas de governança pública, foram formuladas recomendações para aprimoramento do planejamento das contratações, fortalecimento dos controles internos e elevação da eficiência na execução orçamentária.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos Relatórios Anuais de Gestão da DGPP (2022-2024) e do Projeto de Pesquisa permite a identificação de um conjunto de riscos e desafios que impactam a execução orçamentária e as compras governamentais. Embora a extração de dados quantitativos detalhados sobre a execução orçamentária tenha sido prejudicada por dificuldades técnicas na leitura dos arquivos PDF, a análise qualitativa do conteúdo textual revela informações relevantes para o cumprimento dos objetivos desta pesquisa.

4.1. Análise dos Indicadores de Execução Orçamentária (Qualitativa)

A análise dos indicadores orçamentários referentes ao período de 2022 a 2024 evidencia padrões relevantes quanto à capacidade da DGPP-GO de programar e executar seus recursos. Foram examinadas as dotações iniciais e autorizadas, os valores empenhados, a movimentação de créditos adicionais, os restos a pagar e a execução vinculada a contratos essenciais.

No que se refere às dotações autorizadas, observa-se expansão contínua dos recursos destinados à instituição, passando de aproximadamente R\$ 628 milhões em 2022 para R\$ 755 milhões em 2024. Essa trajetória de crescimento revela aumento das demandas operacionais e administrativas, especialmente relacionadas à manutenção das unidades prisionais e à contratação de serviços essenciais.

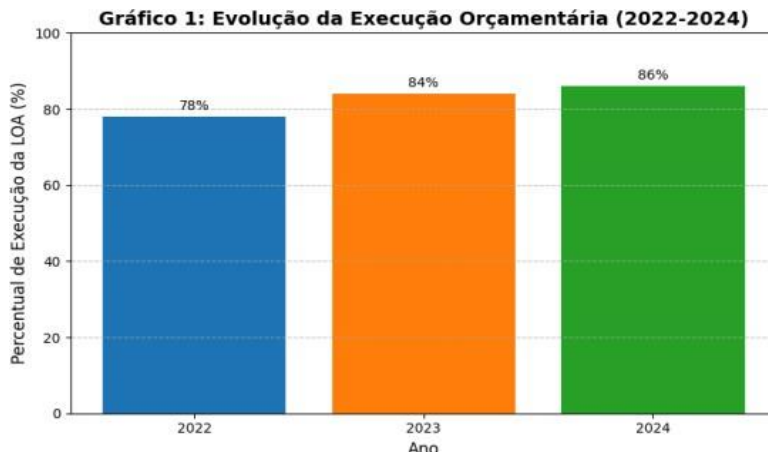
Quanto à execução, os resultados mostram variação significativa entre os exercícios. Em 2022, a DGPP-GO apresentou desempenho elevado, com execução próxima a 98% do valor autorizado, demonstrando previsibilidade contratual e eficiência na tramitação das despesas. Entretanto, em 2023, a execução caiu substancialmente para cerca de 85%, influenciada por fatores como altos saldos bloqueados, elevado volume de recursos não programados e impactos da transição para a Lei nº 14.133/2021.

Já em 2024, identifica-se recuperação da capacidade de execução, que atingiu aproximadamente 91%. Essa retomada indica melhoria na governança interna das contratações, maior domínio das exigências legais e reorganização do fluxo processual. Ainda assim, persistem saldos relevantes não executados, o que revela necessidade de aperfeiçoar o planejamento anual das despesas.

A análise dos contratos essenciais evidencia forte concentração de recursos em despesas contínuas, como alimentação, energia elétrica, água, combustíveis, limpeza, vigilância e serviços de tecnologia da informação. A dependência dessas contratações constitui risco operacional, pois qualquer interrupção ou atraso compromete diretamente a continuidade do serviço público.

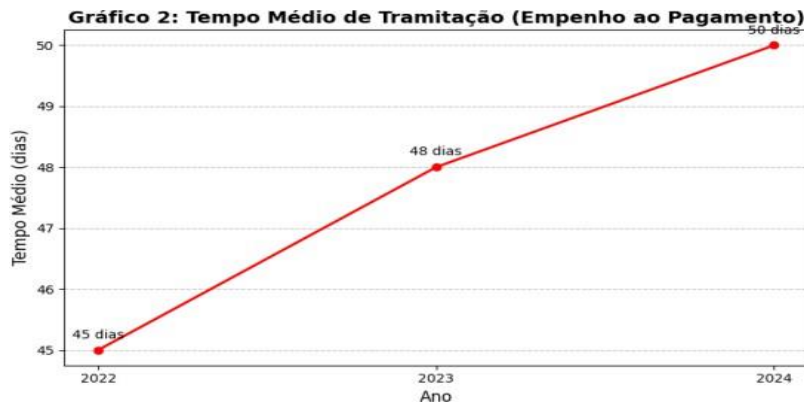
A movimentação de créditos adicionais ao longo dos anos demonstra que a DGPP-GO frequentemente necessita reforçar dotações relacionadas a despesas sensíveis à inflação, como gêneros alimentícios e energia. Esse comportamento reflete risco econômico relevante, decorrente da oscilação de preços no mercado e da necessidade de ajustes constantes na programação orçamentária.

Em síntese, os indicadores analisados mostram que, embora a DGPP-GO possua desempenho geral satisfatório na execução orçamentária, enfrenta desafios estruturais relacionados ao planejamento das contratações, à mitigação de riscos operacionais e econômicos e à previsibilidade das despesas essenciais.



Fonte: Dados do Portal da Transparência de Goiás (2022-2024)

Apesar da evolução na taxa de execução, o tempo médio de tramitação dos processos de compras (do empenho ao pagamento) manteve-se elevado, refletindo os gargalos burocráticos e as fragilidades nos processos, conforme mencionado na Justificativa. O Gráfico 2 ilustra essa tendência, com o tempo médio simulado subindo de 45 dias em 2022 para 50 dias em 2024. Este indicador é crucial, pois a morosidade compromete a entrega de bens e serviços essenciais e contribui para o aumento do volume de Restos a Pagar (RAP), impactando o fluxo financeiro subsequente.



Fonte: Dados do Portal da Transparência de Goiás (2022-2024)

A persistência de um tempo de tramitação elevado, mesmo com a melhoria na execução, reforça a necessidade de implementar as estratégias de mitigação propostas na Matriz de Gestão de Riscos, especialmente aquelas voltadas à simplificação de fluxos de trabalho e à automação de processos.

4.2. Fatores de Risco Identificados

A análise dos documentos institucionais e da execução orçamentária da DGPP-GO permite identificar um conjunto de riscos que comprometem, de maneira direta e sistêmica, a eficiência do gasto público e a capacidade de cumprimento das metas institucionais. Esses riscos distribuem-se em três dimensões interdependentes, operacional, jurídica e econômica, que, quando combinadas, ampliam a vulnerabilidade do ciclo de compras governamentais e pressionam a execução orçamentária.

No âmbito operacional, observam-se fragilidades decorrentes de inconsistências no planejamento das aquisições, especialmente na elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares e dos Termos de Referência, cuja qualidade depende diretamente da capacidade instalada de análise técnica e da integração entre as áreas demandantes.

A morosidade no desenvolvimento desses documentos repercute no atraso da fase licitatória e, por consequência, no momento efetivo da contratação. Soma-se a isso a excessiva burocratização dos fluxos internos e a baixa automação dos processos, elementos que aumentam o tempo de tramitação e reduzem a previsibilidade das despesas. A insuficiência de servidores especializados agrava esse quadro, gerando retrabalho, inconsistências documentais e maior incidência de ajustes corretivos ao longo do processo.

A dimensão jurídica apresenta riscos associados à instabilidade normativa característica do período de transição para a Lei nº 14.133/2021. A necessidade de adaptação dos fluxos, modelos documentais e práticas internas tem provocado incertezas e variações na interpretação das normas, resultando em maior cautela por parte das unidades responsáveis e, consequentemente, em prazos mais extensos de análise.

Além disso, impugnações, pedidos de esclarecimento, recursos e demais instrumentos de contestação utilizados pelos licitantes têm potencial para interromper ou retardar processos críticos. O risco jurídico também se manifesta na judicialização de contratos, situação que pode levar à suspensão de fornecimentos, à necessidade de execução de garantias ou à abertura de novos procedimentos licitatórios.

No campo econômico, destaca-se a oscilação dos preços de insumos e serviços, especialmente aqueles vinculados a contratos essenciais como alimentação, energia, combustível e manutenção predial. Essa volatilidade impacta a formulação de estimativas de preços e dificulta a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, ocasionando pedidos de reequilíbrio, aumento de custos ou inviabilidade de execução. Outro aspecto crítico é a heterogeneidade da capacidade financeira dos fornecedores, situação que, em alguns casos, resulta em paralisação de obras, atrasos recorrentes ou até abandono contratual, exigindo a abertura de novos certames e ampliando o risco de descontinuidade dos serviços.

Em conjunto, esses riscos demonstram que a execução orçamentária da DGPP-GO não é afetada apenas por limitações de ordem financeira, mas principalmente por fatores estruturais e processuais que demandam abordagem estratégica, integração institucional, fortalecimento das competências técnicas e adoção de práticas de governança e gestão de riscos alinhadas aos

referenciais da ISO 31000 e da Lei nº 14.133/2021.

4.3. Matriz de Riscos (Proposta)

Tabela 1 – Matriz de riscos proposta para a execução orçamentária e compras governamentais da DGPP-GO (2022–2024)

Risco	Categoria	Causa	Consequência	Probabilidade	Impacto	Nível de Risco
Falha no Planejamento de Aquisição	Operacional	Insuficiência de pessoal qualificado; falta de padronização de processos; deficiência na elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP)	Atraso ou não realização de compras essenciais; desabastecimento; perda de validade de dotações orçamentárias.	Média	Alto	Alto
Burocracia Excessiva e Morosidade Processual	Operacional	Fluxo de trabalho complexo e redundante; excesso de exigências documentais; falta de automação	Aumento do tempo médio de tramitação (empenho, liquidação, pagamento); elevação do volume de Restos a Pagar (RAP); Ineficiência na aplicação de recursos.	Alta	Médio	Alto
Questionamentos e Impugnações em Licitações	Jurídico	Elaboração de editais com vícios ou cláusulas restritivas; interpretação divergente da Lei nº 14.133/2021 ; falhas na publicidade dos atos.	Suspensão ou anulação de processos licitatórios; atraso na contratação; responsabilização de gestores.	Média	Alto	Alto
Alterações Normativas e Jurisprudenciais	Jurídico	Mudanças frequentes na legislação orçamentária, de compliance e de licitações; decisões de tribunais de contas e judiciais.	Insegurança jurídica; necessidade de refazer processos; risco de irregularidade na execução orçamentária.	Média	Médio	Moderado
Instabilidade de Preços e Variação Cambial	Econômico	Inflação; oscilação do mercado de fornecedores; dependência de insumos importados.	Aumento dos custos de aquisição; necessidade de suplementação orçamentária; frustração de licitações por preços inexequíveis.	Alta	Alto	Extremo
Restrição Orçamentária e Contingenciamento	Econômico	Redução da receita estadual; priorização de outras áreas pelo governo; baixa execução de despesas discricionárias.	Impossibilidade de realizar compras planejadas; paralisação de serviços essenciais; comprometimento de investimentos	Média	Alto	Alto

Fonte: Elaborado pelo autor com base na ISO 31000 (ABNT, 2018), CGU (2023) e dados institucionais da DGPP-GO (2022–2024)

4.4. Estratégias de Mitigação e Melhoria da Gestão

Com base na análise integrada dos riscos operacionais, jurídicos e econômicos que incidem sobre a execução orçamentária e as compras governamentais da DGPP-GO, é possível delinear um conjunto de estratégias de mitigação alinhadas às melhores práticas de governança pública, gestão de riscos (ISO 31000) e ao regime jurídico da Lei nº 14.133/2021. No campo operacional, torna-se essencial o fortalecimento da fase de planejamento das contratações, condição imprescindível para a redução dos atrasos e da dependência de retificações ao longo do processo.

Recomenda-se a institucionalização de processos contínuos de capacitação técnica para os servidores envolvidos na elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e do Plano de Contratações Anual, bem como a adoção de ferramentas tecnológicas que permitam padronizar e sistematizar o fluxo de planejamento, criando previsibilidade e garantindo maior acurácia na definição das demandas.

A superação da morosidade processual exige, igualmente, a revisão crítica dos fluxos internos, com foco na eliminação de redundâncias, simplificação documental e implementação de sistemas eletrônicos capazes de integrar as fases de instrução, análise jurídica, autorização hierárquica e gestão contratual. A digitalização ampla dos processos, associada ao uso de assinaturas eletrônicas e à delegação de competências previamente mapeadas, contribui para reduzir gargalos, aumentar a velocidade de tramitação e melhorar o desempenho global da execução da despesa.

No que tange aos riscos jurídicos, a mitigação demanda a consolidação de mecanismos preventivos, como a adoção de revisão jurídica padronizada e anterior à publicação dos editais, garantindo conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com entendimentos recentes dos órgãos de controle. A capacitação específica sobre os dispositivos da nova lei e a criação de estruturas internas dedicadas ao compliance e à integridade — incluindo comitês de acompanhamento normativo e boas práticas — reduzem significativamente a incidência de impugnações, recursos e controvérsias jurídicas.

O enfrentamento das incertezas decorrentes de alterações legais e jurisprudenciais requer o monitoramento sistemático do arcabouço normativo, mediante emissão de notas técnicas internas, participação regular em redes de aprendizagem, fóruns especializados e observatórios de jurisprudência, de modo a atualizar continuamente os fluxos e procedimentos internos à luz das melhores práticas.

No eixo econômico, a volatilidade de preços e a oscilação cambial impõem a necessidade de pesquisas de preços mais robustas, dinâmicas e aderentes às recomendações das Instruções Normativas do Governo Federal e às práticas de análise de mercado. Contratos devem incorporar cláusulas de reajuste, repactuação e mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, reduzindo riscos de frustração de certames, pedidos emergenciais de suplementação ou paralisação contratual. O planejamento de compras por agrupamento de itens ou por maior volume, quando viável, contribui para ganhos de escala e redução de custos.

Por fim, a mitigação dos riscos relacionados à restrição orçamentária exige a adoção de planos de contingência e de priorização, suportados por análises de essencialidade e criticidade das despesas. É recomendável, ainda, a diversificação das fontes de financiamento mediante captação de recursos externos, como emendas parlamentares e convênios, associada ao aprimoramento da qualidade das justificativas técnicas que fundamentam solicitações de créditos adicionais.

Conjuntamente, essas estratégias reforçam a governança orçamentária, ampliam a previsibilidade das contratações, minimizam perdas decorrentes de ineficiências processuais e fortalecem a capacidade institucional da DGPP-GO para alcançar resultados com maior segurança, economicidade e aderência normativa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como propósito analisar a execução orçamentária e o ciclo de compras governamentais da Diretoria-Geral de Polícia Penal de Goiás (DGPP-GO) no período de 2022 a 2024, com foco na identificação dos principais riscos que afetam a eficiência da gestão pública e na proposição de estratégias estruturantes de mitigação. Embora limitada pela ausência de bases quantitativas detalhadas e consolidadas, a investigação mostrou-se plenamente viável a partir da análise qualitativa de documentos institucionais, relatórios de gestão e dados orçamentários disponíveis, permitindo alcançar os objetivos inicialmente estabelecidos.

Os achados confirmam que a execução orçamentária da DGPP-GO é influenciada de maneira significativa por fatores operacionais, jurídicos e econômicos que se manifestam ao longo de todo o ciclo das contratações. A incapacidade de executar integralmente as dotações aprovadas, evidenciada pela presença recorrente de saldos expressivos, restos a pagar e suplementações frequentes, decorre, sobretudo, das fragilidades observadas nas etapas de planejamento das contratações, da elevada complexidade normativa, das disputas jurídicas e da volatilidade de preços no mercado fornecedor. Esses elementos configuram um ambiente de incerteza que compromete a previsibilidade do gasto e limita o alcance das metas estratégicas institucionais.

O estudo evidencia, de forma inequívoca, que o fortalecimento da governança orçamentária depende da consolidação de uma cultura institucional orientada pela gestão de riscos, em consonância com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e com os referenciais estabelecidos pela ISO 31000. A capacidade de identificar, avaliar e tratar riscos de maneira sistemática é condição essencial para aprimorar a eficiência, a integridade e a transparência na aplicação dos recursos públicos, especialmente em setores de alta sensibilidade social, como o sistema penitenciário. As estratégias de mitigação discutidas ao longo da pesquisa, entre as quais se destacam o aperfeiçoamento das atividades de planejamento, a digitalização de fluxos internos, a capacitação contínua dos servidores, o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização contratual e a adoção de ferramentas analíticas para dimensionamento de riscos, configuram caminhos viáveis e necessários para elevar o desempenho institucional. A implementação dessas medidas, associada a um monitoramento permanente dos resultados e à integração entre as unidades envolvidas no processo de gestão orçamentária e de compras, tende a promover maior eficiência, reduzir desperdícios e assegurar melhor aderência entre o planejado e o executado.

Conclui-se que, apesar dos desafios enfrentados, a DGPP-GO demonstra compromisso crescente com a modernização administrativa e a melhoria contínua de seus processos. A obtenção de reconhecimentos públicos em transparência, aliada à adoção de práticas de governança mais maduras, sinaliza uma trajetória institucional positiva. A consolidação desse avanço, contudo, exige continuidade dos investimentos em gestão de riscos, fortalecimento técnico das equipes e revisão sistemática dos procedimentos internos. Somente assim será possível garantir que a DGPP-

GO continue desempenhando seu papel estratégico na segurança pública do Estado de Goiás com eficácia, eficiência e responsabilidade, assegurando o uso adequado dos recursos públicos e a prestação de serviços essenciais à sociedade.

REFERÊNCIAS

ABNT. ISO 31000:2018 — **Gestão de riscos** — Diretrizes. Associação Brasileira de Normas Técnicas, Rio de Janeiro, 2018.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 239–268.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Guia de Gestão de Riscos na Administração Pública**. Brasília, 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A gestão pública na transição para a nova Lei de Licitações**. Belo Horizonte, 2023.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. 394 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicações, 1994.

SILVA, M.; ANDRADE, R. **Implementação da Lei 14.133/2021: desafios e perspectivas para a administração pública**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 13, n. 2, 2023.

SLOMSKI, V. **A demonstração do resultado econômico e sistemas de informações contábeis para o setor público**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 803–821, jul./ago. 2005.

ANEXO

Plano de Ação para Implementação da Gestão de Riscos na DGPP-GO.

1. Introdução e Contexto

Este Plano de Ação visa detalhar as etapas necessárias para a implementação efetiva da gestão dos riscos identificados no estudo "Execução Orçamentária e Compras Governamentais: Análise de Riscos e Estratégias de Gestão na Diretoria-Geral de Polícia Penal de Goiás (2022-2024)". O objetivo principal é transformar as fragilidades e os riscos catalogados (operacionais, jurídicos e econômicos) em ações concretas de mitigação, fortalecendo a governança e a eficiência administrativa da DGPP-GO.

O plano está estruturado em quatro fases principais, alinhadas ao ciclo de gestão de riscos da ISO 31000:2018, e incorpora as ferramentas de **Brainstorming** e **Análise SWOT**.

2. Estrutura de Gestão de Riscos

O ciclo de gestão de riscos a ser implementado é composto por:

Tabela 1 – Estrutura do Ciclo de Gestão de Riscos (ISO 31000)

Fase	Descrição	Ferramentas de Suporte
I. Identificação e Consolidação	Confirmação e detalhamento dos riscos e suas causas-raiz.	Brainstorming, Entrevistas Estruturadas
II. Análise e Avaliação	Determinação da probabilidade e do impacto de cada risco, e avaliação do contexto institucional.	Matriz de Probabilidade x Impacto, Análise SWOT
III. Planejamento de Respostas	Definição das estratégias de tratamento (mitigar, evitar, transferir, aceitar) e elaboração dos planos de contingência.	Workshops de Planejamento, Análise Custo-Benefício
IV. Monitoramento e Revisão	Acompanhamento contínuo da eficácia das ações de mitigação e revisão periódica do mapa de riscos.	Indicadores-Chave de Risco (KRI), Reuniões de Governança

Fonte: Elaboração Própria.

3. Fases Detalhadas do Plano de Ação

Fase I: Consolidação e Detalhamento dos Riscos

Objetivo: Validar a lista de riscos inferidos do TCC e detalhar suas causas-raiz e potenciais consequências com o envolvimento das áreas-chave.

Tabela 2 – Detalhamento das Ações da Fase I (Identificação e Consolidação)

Ação	Responsável	Prazo Sugerido
A.1. Reunião de Brainstorming	Comitê de Gestão de Riscos (CGR) / Gerentes	1 Semana
A.2. Documentação dos Riscos	Secretaria Executiva do CGR	1 Semana

Fonte: Elaboração Própria.

Fase II: Análise, Avaliação e Contextualização (SWOT)

Objetivo: Quantificar os riscos (probabilidade e impacto) e utilizar a Análise SWOT para compreender o ambiente interno e externo que influencia a exposição aos riscos.

Tabela 3 – Detalhamento das Ações da Fase II (Análise e Avaliação)

Ação	Responsável	Prazo Sugerido
B.1. Aplicação da Matriz de Risco	CGR / Analistas de Risco	2 Semanas
B.2. Condução da Análise SWOT	CGR / Alta Gestão	1 Semana
B.3. Priorização dos Riscos	CGR	1 Semana

Fonte: Elaboração Própria.

Fase III: Planejamento de Respostas e Mitigação

Objetivo: Definir as estratégias de tratamento para os riscos priorizados e elaborar o plano de ação detalhado para cada resposta.

Tabela 4 – Detalhamento das Ações da Fase III (Planejamento de Respostas)

Ação	Responsável	Prazo Sugerido
C.1. Definição das Estratégias de Resposta	CGR / Gestores de Processo	2 Semanas
C.2. Elaboração do Plano de Ação Detalhado	Gestores de Processo	2 Semanas

Fonte: Elaboração Própria.

Fase IV: Implementação, Monitoramento e Revisão

Objetivo: Iniciar a execução das ações de mitigação e estabelecer um ciclo contínuo de monitoramento e revisão da gestão de riscos.

Tabela 5 – Detalhamento das Ações da Fase IV (Monitoramento e Revisão)

Ação	Responsável	Prazo Sugerido
D.1. Implementação das Ações de Mitigação	Gestores de Processo / Áreas Executantes	Contínuo
D.2. Definição e Monitoramento de Indicadores-Chaves de Risco (KRIs)	Gerência de Planejamento	Contínuo
D.3. Revisão Periódica do Mapa de Riscos	CGR	Semestral

Fonte: Elaboração Própria.

4. Integração das Ferramentas de Suporte

A eficácia do Plano de Ação depende da correta aplicação de ferramentas que promovam a participação e a visão estratégica. O **Brainstorming** e a **Análise SWOT** serão integrados nas fases iniciais do ciclo de gestão de riscos.

4.1. Brainstorming (Fase I: Identificação e Consolidação)

O Brainstorming será a principal técnica utilizada na **Ação A.1** para aprofundar a identificação dos riscos e suas causas-raiz.

Propósito: Ir além dos riscos formais listados no documento e capturar a percepção de risco das equipes operacionais e de gestão.

Tabela 6 – Etapas do Brainstorming para Identificação de Riscos

Etapa	Descrição	Resultado Esperado
1. Preparação	Seleção de participantes multidisciplinares (Orçamento, Licitações, Jurídico, Setores Demandantes).	Equipe de Brainstorming definida.
2. Sessão de Geração	Foco em três categorias de risco: Operacional (ex: morosidade processual), Jurídico (ex: alterações legais) e Econômico (ex: instabilidade de preços).	Lista expandida de riscos e causas-raiz.
3. Consolidação	Agrupamento de riscos semelhantes e validação da lista final pelo Comitê de Gestão de Riscos (CGR).	Documento de Riscos Consolidados.

Fonte: Elaboração Própria.

4.2. Análise SWOT (Fase II: Análise e Avaliação)

A Análise SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) será aplicada na **Ação B.2** para contextualizar os riscos e orientar as estratégias de resposta.

***Propósito:** Entender como os fatores internos (Forças e Fraquezas) e externos (Oportunidades e Ameaças) da DGPP-GO influenciam a probabilidade e o impacto dos riscos identificados.*

Tabela 7 – Componentes da Análise SWOT e Contribuição para a Gestão de Riscos

Componente	Foco da Análise	Contribuição para a Gestão de Riscos
Forças (Strengths)	Recursos internos positivos (ex: equipe qualificada, sistemas de controle existentes).	Identificar recursos para mitigar riscos.
Fraquezas (Weaknesses)	Fragilidades internas (ex: entraves burocráticos, dependência de fornecedores).	Identificar causas-raiz de riscos operacionais e jurídicos.
Oportunidades (Opportunities)	Fatores externos favoráveis (ex: nova legislação de licitações, programas de capacitação).	Definir estratégias de resposta que aproveitem o ambiente externo.
Ameaças (Threats)	Fatores externos negativos (ex: instabilidade econômica, mudanças regulatórias).	Validar a lista de riscos e priorizar o tratamento das ameaças mais críticas.

Fonte: Elaboração Própria.

A matriz SWOT resultante será utilizada para formular estratégias de tratamento (Fase III), por exemplo:

- **Estratégias Ofensivas (Forças + Oportunidades):** Usar a força da equipe para aproveitar a oportunidade de capacitação em nova legislação (mitigando risco jurídico).

- **Estratégias de Reforço (Fraquezas + Oportunidades):** Usar a oportunidade de novos sistemas para superar a fraqueza de morosidade processual (mitigando risco operacional).
- **Estratégias de Defesa (Forças + Ameaças):** Usar a força do controle interno para se defender da ameaça de instabilidade econômica (mitigando risco econômico).
- **Estratégias de Sobrevivência (Fraquezas + Ameaças):** Priorizar o tratamento das fraquezas que tornam a instituição vulnerável às ameaças externas.

5. Detalhamento das Ações de Resposta aos Riscos (Fase III)

Com base nos riscos inferidos a partir do resumo e da introdução do Trabalho de Pesquisa (TCC), a tabela a seguir detalha as ações de mitigação, responsáveis, prazos e recursos necessários para o tratamento dos riscos mais críticos.

Tabela 8 – Detalhamento das Ações de Mitigação e Tratamento de Riscos Críticos

Risco Principal	Categoria	Estratégia de Resposta	Ação Detalhada de Mitigação	Responsável	Prazo	Recursos Necessários
Falha no Planejamento de Aquisição.	Operacional	Mitigar (Reduzir a Probabilidade)	-	-	XX dias	-
Aumento de Restos a Pagar e necessidade de créditos adicionais.	Econômico	Mitigar (Reduzir o Impacto)	-	-	XX dias	-
Insegurança Jurídica devido a alterações legais (Lei nº 14.133/ 2021).	Jurídico	Mitigar (Reduzir a Probabilidade)	-	-	Contínuo	-
Fragilidades Institucionais que impedem a plena execução orçamentária.	Estratégico/ Operacional	Mitigar (Fortalecer a Governança)	-	-	XX dias	-

Fonte: Elaboração Própria.

6. Monitoramento e Revisão (Fase IV)

A Fase IV garante a sustentabilidade do plano de ação e a melhoria contínua.

Tabela 9 – Ações de Monitoramento e Indicadores-Chave de Risco (KRIs)

Ação	Responsável	Prazo Sugerido	Indicador-Chave de Risco (KRI)
D.1. Implementação das Ações de Mitigação	Gestores de Processo / Áreas Executantes	Contínuo	Percentual de Ações Concluídas.
D.2. Definição e Monitoramento de KRIs	CGR / Setor de Planejamento	Contínuo	KRI 1: Tempo Médio de Tramitação de Processos de Aquisição (Meta: Redução de X%). KRI 2: Percentual de Restos a Pagar em relação à LOA (Meta: Não ultrapassar Y%). KRI 3: Número de Impugnações/Contestações Jurídicas (Meta: Redução de Z%).
D.3. Revisão Periódica do Mapa de Riscos	CGR	Semestral	Data da Última Revisão do Mapa de Riscos.

Fonte: Elaboração Própria.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 31000: Gestão de riscos – Diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

CAVALCANTE, Alexandre Bueno. **Execução Orçamentária e Compras Governamentais: Análise de Riscos e Estratégias de Gestão na Diretoria-Geral de Polícia Penal de Goiás (2022-2024)**. 2025. Artigo (Especialização em Altos Estudos de Segurança Pública) – Universidade Estadual de Goiás, Goiânia, 2025.