



Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

**Relatório de Auditoria 0027/2023**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO
INTERESSADO:	Paulo Farias Nazareth Netto
ASSUNTO:	Relatório Final de Consultoria sobre a alimentação preparada para pessoas reclusas do sistema prisional e socioeducativo.

OS nº 20/2023/CGE. Relatório Final de Consultoria. Alimentação preparada. SESP-MT. Sistema prisional. Sistema Socioeducativo.

Cuiabá - MT  
Outubro/2023





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

## 1 RESUMO

### QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGE?

Foi realizada consultoria no objeto contratação dos serviços de preparo e fornecimento de refeições destinadas às pessoas reclusas das unidades penais e socioeducativas do Estado de Mato Grosso.

### POR QUE A CGE REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente trabalho teve início com a participação da Controladoria Geral do Estado na formação da Mesa Técnica pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso.

A mesa técnica se deu por solicitação da Secretaria de Estado de Segurança Pública no Ofício nº 188/2022/GAB-SESP/MT com fundamento na controvérsia no cenário da licitação para a contratação de empresa para os serviços de preparo e fornecimento de alimentação preparada às pessoas reclusas no âmbito do Estado de Mato Grosso.

A consultoria se iniciou com a participação na Mesa Técnica, funcionando enquanto consultoria de facilitação. Em paralelo, diante do diagnóstico em levantamentos preliminares, foi desenvolvida a consultoria do tipo assessoramento com a finalidade de auxiliar a SESP por meio de proposição de soluções para o aprimoramento dos processos de gestão de riscos e controles internos relacionados ao macroprocesso de alimentação de pessoas reclusas nos sistemas penitenciário e socioeducativo do Estado de Mato Grosso.

A consultoria foi incluída no Plano de Avaliação de Controles Internos e Auditoria do exercício de 2023 e determinada pela Ordem de Serviço nº 0020/2023 da CGE/MT.

### QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGE ?QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE FORAM EMITIDAS?

Na fase preliminar de análise do macroprocesso de fornecimento de refeições preparadas às pessoas reclusas das unidades dos sistemas penitenciário e socioeducativo do Estado de Mato Grosso, foram identificadas as atividades de maior relevância e os riscos inerentes. A avaliação desses





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

riscos resultou na classificação em grau alto e extremo para as atividades relacionadas ao Armazenamento e preparação dos alimentos, Acondicionamento e Transporte das refeições, Fiscalização/Recebimento das refeições e Monitoramento.

Da análise do fluxo praticado pelos servidores da SESP restou demonstrado que a execução do objeto demanda um grande número de atividades o que torna o processo de fornecimento dessas refeições extenso e complexo.

Identificou-se ainda que as atividades que compõem a rotina do processo de fornecimento de alimentação são desenvolvidas em etapas distintas, sendo: Solicitação das Refeições; Recebimento das Refeições; Registro das Ocorrências; Fiscalização Contratual; Fiscalização Técnica e Atividades de Gestão do Contrato.

Observou-se que existem procedimentos normatizados internamente, no entanto, os fluxos não foram institucionalizados e na prática, as atividades não são realizadas de modo sistematizado nas unidades penais e socioeducativas.

A partir desse contexto e do planejamento da consultoria foram realizados: i) assessoramento para a mapeamento dos riscos dos principais eventos; ii) assessoramento na elaboração e implementação de um novo fluxo de trabalho para fiscalização do contrato; iii) treinamento dos servidores envolvidos na gestão e fiscalização dos contratos de alimentação; iv) facilitação com a participação na mesa técnica para auxiliar a SESP-MT na busca da melhoria dos serviços de alimentação para pessoas reclusas do sistema penitenciário e socioeducativo junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e orientações técnicas.

Com o desenvolvimento desses trabalhos foi verificado avanço na gestão e fiscalização do objeto contratado por meio da aproximação entre a equipe de gestão do contrato e os envolvidos na execução bem como pela conscientização e adoção de procedimentos para a implantação do fluxo de procedimentos proposto.

Foram entregues: nota de consultoria com orientações, treinamentos aos fiscais e à equipe de gestão do contrato, com foco nas atividades realizadas em cada uma das etapas visando sistematizar as atividades e aperfeiçoar o





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

fluxo de trabalho para o acompanhamento e execução do contrato de fornecimento de refeições preparadas. Além disso, houve a facilitação com a participação na mesa técnica do TCE/MT.

Contudo, para que as soluções apresentadas possam agregar valor ao processo analisado será necessário o envolvimento da alta gestão no sentido de proporcionar o apoio necessário a viabilizar a implantação dos fluxos propostos de forma institucionalizada. Será importante também a construção de um plano de ação para a implementação das propostas de futuro que exigem mudanças tecnológicas e normativas.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

## 2 LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGE - Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso

CSA - Coordenadoria de Serviços de Alimentação

IN - Instrução Normativa

SESP - Secretaria de Estado de Segurança Pública

SIGEPEN - Sistema de Gestão Penitenciária

SISPEN - Sistema Penitenciário

TCE - Tribunal de Contas do Estado





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

### 3 INTRODUÇÃO

Trata-se de Consultoria à Secretaria de Estado de Segurança Pública - SESP/MT, cujo objeto foi o aprimoramento das contratações e fiscalizações relacionadas aos serviços de fornecimento de refeições preparadas destinadas às pessoas reclusas nas unidades do sistema penitenciário e socioeducativo.

O presente trabalho se deu, inicialmente, a partir do convite do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso TCE/MT à Controladoria Geral do Estado para integrar a Mesa Técnica, solicitada pela Secretaria de Estado de Segurança Pública no Ofício nº 188/2022/GAB-SESP/MT e instituída para tratar do aprimoramento dos serviços de preparo e fornecimento de refeições destinadas às pessoas reclusas das unidades penais e socioeducativas de Mato Grosso.

O tema tem correspondência com a ação 2746 - manutenção dos serviços de alimentação para as unidades do sistema penitenciário e socioeducativo do Estado de Mato Grosso, prevista na Lei Orçamentária Anual - LOA 2023, com despesas autorizadas na ordem de R\$ 105.628.773,00 (cento e cinco milhões, seiscentos e vinte e oito mil e setecentos e setenta e três reais).

A consultoria foi incluída no Plano de Avaliação de Controles Internos e Auditoria do exercício de 2023, determinada pela Ordem de Serviço nº 0020/2023 da CGE/MT e abrangeu o período de entre janeiro de 2023 a setembro de 2023.

O objetivo geral pretendido com a execução da consultoria foi assessorar a SESP/MT no aprimoramento das contratações e fiscalizações relacionadas aos serviços de fornecimento de refeições preparadas destinadas às pessoas reclusas nas unidades do sistema penitenciário e socioeducativo.

Além disso, a equipe se valeu das informações do OFÍCIO Nº 188/2022/GAB-SESP/MT que solicitou a mesa técnica e das atas de reunião Nº 00009/2023/GSASP/SESP e Nº 00014/2023/GSASP/SESP realizadas no TCE/MT para a definição dos objetivos específicos da consultoria.

Os referidos documentos que deram início aos debates da mesa técnica registraram a necessidade de estudos e debates sobre:

- se cabe melhoria no cardápio exigido para alimentação das pessoas reclusas;





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

- se a licitação admite outro critério de julgamento cabível além do tipo menor preço a ser aplicado em unidades de grande porte;
- se há eventuais parâmetros de aferição para análise do preço ofertado na fase de lances no certame licitatório, a fim de confirmação de exequibilidade;
- se o fracionamento em lote para as unidades da baixada cuiabana é a decisão que melhor atende às necessidades da Administração Pública;
- a possibilidade de aprimoramento da fiscalização existente, tanto no fornecimento, quanto em relação à estrutura exigida da cozinha da empresa contratada;
- adoção de estudos para combate ao binômio insuficiência alimentar x má qualidade da alimentação;
- definir um parâmetro de preço médio e definir critérios para que o preço referencial não se torne inexequível;
- confirmar a estrutura exigida da cozinha da empresa contratada.
- confirmar e eventualmente melhorar os parâmetros de fiscalização;
- dividir a baixada cuiabana em dois lotes, um para Cuiabá e outro para Várzea Grande - MT;

Diante disso, os objetivos específicos da consultoria foram definidos na identificação das possíveis falhas do processo de contratação e fornecimento, executados à época, e na busca de alternativas para a melhoria da alimentação das pessoas reclusas.

Para o desenvolvimento deste trabalho de consultoria foi necessário combinar os tipos consultivos de facilitação, assessoramento e treinamento.

A metodologia utilizada na consultoria foi a análise preliminar com verificação do histórico de contratações do objeto em Mato Grosso, o exame das normas relacionadas ao tema alimentação de modo geral e específico - alimentação às pessoas reclusas - a nível nacional, exame da legislação interna da SESP e aderência à legislação relativa a contratações. Além disso, foi pesquisado o funcionamento do referido serviço em outros Estados da federação, por meio da rede de computadores internet e contato com as equipes responsáveis.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Outras atividades desenvolvidas foram o mapeamento de processos, reuniões, entrevistas, visitas técnicas, aplicação de instrumentos gerenciais e questionários com fiscais de contratos.



CGESC1202302409



Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

#### 4 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O objeto da consultoria aprimoramento das contratações e fiscalizações relacionadas aos serviços de fornecimento de refeições preparadas destinadas às pessoas reclusas nas unidades do sistema penitenciário e socioeducativo se constitui em tema sensível por ser estimado o segundo maior valor em contratações da SESP, conforme a LOA 2023.

A contratação do fornecimento de alimentação ao sistema penitenciário já foi objeto de avaliações e auditorias, tanto pelo controle interno quanto externo, com recomendações e apontamentos.

As licitações desse objeto, historicamente, são alvo de disputas acirradas pelos fornecedores e a SESP vem tendo dificuldades em concluir as contratações devido às ocorrências de impugnações e recursos aos procedimentos.

A solicitação da SESP ao TCE/MT para a constituição de mesa técnica se deu em um cenário em que as licitações das unidades de grande porte, Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis, se encontravam suspensas por decisão dos tribunais. Diante da impossibilidade de se concretizar as contratações, seguiram com contratos emergenciais e até sem contratos.

A constituição da mesa técnica para o debate sobre a alimentação fornecida aos reclusos contou com a participação dos representantes do TCE/MT, do Grupo de Monitoramento Fiscalização do Sistema Penitenciário - GMF, os representantes da Secretaria de Estado de Segurança Pública, da Controladoria Geral do Estado, da Procuradoria Geral do Estado, do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública do Estado. Desse modo o debate foi ampliado para além das questões relacionadas ao preço, abrangendo também a qualidade da comida.

O trabalho, acordado com a SESP/MT, previu auditoria na modalidade consultoria, do tipo facilitação, assessoramento e treinamento, como forma de proposição de soluções e agregação de valor para os processos do órgão.

O planejamento da consultoria foi delineado pelas questões debatidas na mesa técnica (listadas acima), pelos levantamentos preliminares junto a equipe da SESP e pelo diagnóstico dos riscos desenvolvido por esta equipe.

Os riscos mapeados pela consultoria demonstraram fragilidades nas atividades relacionadas





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

ao Armazenamento e preparação dos alimentos, Acondicionamento e Transporte das refeições, Fiscalização /Recebimento das refeições e Monitoramento.

Com a elaboração dos instrumentos gerenciais, reuniões, visitas técnicas, mapeamento dos processos, análise de documentos, dentre outros, ficou evidenciado que para solução das questões debatidas seria necessário melhorar imediatamente as atividades ligadas à execução da contratação *lato sensu*.

Nesse contexto, foi possível ponderar que a fragilidade da execução contratual, observada nos levantamentos preliminares, têm contribuído para a acirrada disputa entre fornecedores atraídos pela possibilidade de entregas indevidas.

Observou-se que, qualquer que fosse o resultado dos debates em mesa técnica relacionados à construção de um novo modelo de fornecimento de alimentação às pessoas reclusas, o aprimoramento almejado necessitaria de melhorias nas atividades que constituem o fluxo de gestão e fiscalização da contratação.

O enfoque foi direcionado para a construção de uma proposta que pudesse subsidiar as equipes de gestão e fiscalização do contrato, assim como os gestores da SESP.

Considerando isso, foi emitida a Nota de Consultoria com as propostas de aprimoramento das atividades relacionadas aos procedimentos utilizados na rotina dos serviços envolvidos na execução contratual do fornecimento de alimentação de pessoas reclusas.

Junto a essa nota foram apresentados como anexos:

- modelo conceitual construído a partir da ferramenta as is /to do considerando as etapas dos serviços da execução contratual;
- sugestões de melhoria nos fluxos correspondentes a essas atividades, disseminação dos mesmos e a conseqüente institucionalização;
- sugestões de implementação das soluções propostas e endereçadas à CSA;
- complementação do mapeamento de riscos das atividades de gestão e fiscalização.

Além disso, foram viabilizados treinamentos para as equipes de fiscalização, fiscalização técnica e gestão contratual de forma direcionada à cada área de atuação, servidores envolvidos na fiscalização e na gestão dos contratos, sendo, gestores, fiscais, servidores designados, líderes de equipe e diretores do sistema penitenciário, quanto às ações de assuntos relacionados à governança, à gestão de riscos ou aos controles da organização.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Registra-se que, com a concentração de esforços nesses tópicos, restou prejudicada a emissão do produto em relação às análises relacionadas ao preço de referência.



CGESC1202302409



Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

## 5 RESULTADOS DOS EXAMES

### 5.1 SWOT

Aplicação da ferramenta SWOT - sigla dos termos ingleses Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats que traduzindo significa a avaliação das Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças - essa ferramenta foi utilizada no início do trabalho para identificar pontos negativos e positivos do modelo de contratação do fornecimento de alimentação preparada às pessoas reclusas, ou seja, a terceirização do serviço.

A eleição desse instrumento se deu em função dos debates em reuniões da mesa técnica quanto ao modelo de fornecimento da alimentação aos reclusos do sistema prisional, utilizado pelo Estado, na ocasião.

Desse modo, a análise foi a terceirização do fornecimento da alimentação, sendo a escolha do fornecedor por meio de licitação do tipo menor preço.

O critério utilizado foi a terceirização por meio de contratação em contraponto à hipótese de preparação e fornecimento direto pelo Estado.

A construção da tabela SWOT trouxe clareza das fraquezas e ameaças para que a equipe priorizasse os pontos mais relevantes a serem trabalhados na consultoria.

Diante das fraquezas e ameaças foram traçadas as estratégias de desenvolvimento do trabalho e identificada a necessidade de solicitação de informações e documentos, legislações, agendamento de visitas técnicas e a elaboração de outros instrumentos.

Com a demonstração das forças e oportunidades foi possível observar que os problemas enfrentados poderiam ser melhorados de forma mais rápida com ajustes nas atividades de execução contratual e com o aumento da supervisão dos procedimentos já previstos em normas internas da SESP.

### 5.2 ANÁLISE DAS NORMAS

O objeto da consultoria abrangeu as normas de alimentação e segurança alimentar, normas de alimentação às pessoas reclusas, regras de contratação pelo poder público e a regulamentação interna existente na Secretaria de Estado de Segurança Pública.



CGESC1202302409



Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Diante disso, buscou-se conhecer as normas vigentes que regulamentam todo o contexto do serviço de fornecimento de alimentação às pessoas reclusas.

A legislação e os regulamentos relacionados ao tema foram utilizados como critérios para a verificação da aderência dos serviços executados às normas, bem como para a elaboração das propostas.

O resultado desse exame das normas foi a formação do conhecimento da amplitude do tema e a construção das propostas em observância às regras existentes.

O exame da legislação foi de suma importância para orientar a equipe de consultoria na condução dos trabalhos.

### 5.3 MATRIZ RACI

A Matriz RACI, acrônimo das palavras inglesas Responsible (responsável), Accountable (autoridade), Consulted (consultado), Informed (informado), muito utilizada como ferramenta de gestão de negócios e foi utilizada no trabalho de consultoria para identificação dos responsáveis em cada etapa do processo de contratação e execução dos serviços de fornecimento de alimentação às pessoas reclusas.

Para a elaboração da matriz utilizou-se a legislação em geral e as normas internas vigentes na SESP, como o regimento interno e as relacionadas à contratação, gestão e fiscalização dos contratos de fornecimento de alimentação preparada.

O resultado dessa análise foi identificar quais eram os servidores envolvidos e quais eram os responsáveis por cada etapa do processo de alimentação. As informações da matriz também auxiliaram na identificação de responsabilidades que na prática coexistiam em mais de um responsável e responsáveis que na prática não eram nominados.

Portanto a utilização dessa ferramenta trouxe clareza para conhecer os responsáveis de fato e de direito no contexto e para a compreensão do funcionamento do processo.

### 5.4 VISITAS

As visitas decorreram da ideia de confirmar a adequação dos procedimentos às normas existentes e verificar possibilidades de solução para as questões relacionadas à quantidade e qualidade da alimentação.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

A visita à cozinha do fornecedor ocorreu com a presença das nutricionistas da SESP que são encarregadas da fiscalização técnica dos contratos de fornecimento de alimentação e teve como objetivo a verificação dos procedimentos para o mapeamento dos processos e do cumprimento das normas, principalmente as que pudessem impactar na qualidade da alimentação, tendo em vista as questões em debate.

A visita aos estabelecimentos penais Penitenciária Feminina Ana Maria do Couto May e Centro de Ressocialização de Várzea Grande - CRVG, também contou com os servidores da Coordenadoria de Serviços de Alimentação e nutricionistas e teve a finalidade de conhecer a rotina de procedimentos adotados nas unidades penais, os atores do processo e a aderência às normas existentes.

O parâmetro estabelecido foram as normas relacionadas à alimentação de modo geral e as normas procedimentais internas da SESP.

Nessas visitas foi possível observar que as normas não estão sendo cumpridas ou estão sendo cumpridas parcialmente. Observou-se ainda que as cozinhas e as unidades penais e socioeducativas tem suas peculiaridades e para garantir que as refeições cheguem aos reclusos na quantidade e com mínimo de qualidade requer o cumprimento sistemático de procedimentos.

## 5.5 ANÁLISE DOCUMENTAL

Diante da complexidade do objeto da consultoria, buscou-se a obtenção e análise de documentos relacionados à população do sistema prisional e socioeducativo, a quantidade de unidades dos sistema prisional/sócio, relação de empresas fornecedoras do serviço, identificação dos fiscais de contrato e suplentes, quadro de pessoal, notificações de inconformidade, relatórios de visita técnica, pedido diário de refeições, mapas de processos e análise de riscos dos processos.

Dada a extensão e relevância dos documentos analisados, foi priorizada a obtenção de informações essenciais para compreensão do panorama atual do processo de alimentação para os reclusos do sistema penitenciário e socioeducativo.

Na análise das notificações, foi identificado a recorrência de inconformidades em 67% dos casos, concentradas em apenas três unidades. Por outro lado, constatou-se a ausência de notificações em 28 (vinte e oito) unidades, representando 55% do total, durante o período de 01/01/2022 a 23/03/2023.



CGESC1202302409



Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

A identificação de recorrências em um número limitado de unidades destaca a necessidade de atenção direcionada para essas unidades e implementação de procedimentos operacionais padronizados a serem seguidos por todas as unidades para mitigar a subnotificação.

## 5.6 REUNIÕES, ENTREVISTAS E APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIOS

Para conhecer o objeto, a equipe de auditoria realizou diversas reuniões e entrevistas (presencial e online) com os gestores, técnicos e fiscais de contrato, além da aplicação de questionário eletrônico direcionado aos fiscais de contratos e suplentes, contemplando 21 (vinte e uma) questões sobre a execução contratual.

Esses encontros tiveram por objetivo colher informações, debater, identificar gargalos e boas práticas do processo de alimentação para pessoas reclusas.

Foram realizados mais de 20 encontros (reuniões e entrevistas) e a aplicação do questionário eletrônico obteve 53 respostas de 34 unidades penais/socioeducativas espalhadas por diversos Municípios do Estado de Mato Grosso. Das respostas obtidas, 33 foram respondidas pelos fiscais de contrato titulares e, 20, pelos fiscais suplentes.

Com base nas reuniões, entrevistas e aplicação de questionários realizados, foi possível identificar uma série de *insights* e boas práticas para compreensão do processo de alimentação para pessoas reclusas.

As discussões demonstraram um amplo panorama das práticas utilizadas na execução contratual e os desafios enfrentados nas unidades penais e socioeducativas do Estado de Mato Grosso.

As contribuições da equipe técnica da CSA, dos fiscais e suplentes foram essenciais para a identificação das oportunidades de aprimoramento e para a proposição de soluções.

## 5.7 MODELO CONCEITUAL AS-IS/TO BE

O modelo conceitual foi elaborado a partir da utilização da técnica denominada "As is/ To be", uma ferramenta de gestão que auxilia na descrição e na melhoria dos processos internos, onde se divide o texto em 3 (três) colunas denominadas "As is" com a descrição da situação encontrada, "To be" com a idealização de como deve ser, "To do" com a proposição de soluções/alterações para fazer.



CGESC1202302409



Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

No trabalho de consultoria, a ferramenta "As is/To be" foi utilizada com adaptações para mapear o processo da execução contratual do fornecimento de alimentação, sendo demonstrado na coluna denominada "as is", a visão atual do processo; ao lado com a denominação "to be", foram listadas as previsões normativas relacionadas que preveem como deveriam ser realizadas as atividades; na sequência lateral, denominada de "to do" foram propostas ações visando melhorias.

Outra adaptação foi a divisão da coluna "to do" em propostas que consideraram duas realidades, as que são passíveis de serem implementadas imediatamente com as normas existentes sendo denominadas de "Proposta Da Consultoria" e em separado foram elaboradas as proposições que dependerão de outros fatores, como alteração normativa, novas tecnologias, recursos financeiros, dentre outros, sendo denominada "Proposta da Consultoria para Futuro".

Em função do número de atividades que compõem todo o processo de alimentação às pessoas reclusas foi necessário agrupar as atividades realizadas na rotina da execução contratual para sistematizar o trabalho. O agrupamento considerou as atividades conforme o momento, o local e os servidores envolvidos em cada fase.

Dessa forma, ao elaborar o modelo conceitual, as atividades da execução contratual foram subdivididas nas seguintes etapas: Solicitação das refeições; Recebimento das refeições; Registro das ocorrências; Fiscalização contratual; Fiscalização técnica e Atividades de Gestão do contrato. Em cada etapa foram aplicadas as análises da ferramenta "As is/To be".

Na construção da coluna denominada "as is" foram priorizadas as atividades que impactam na logística e no controle. Para a coluna to be o critério aplicado foi a identificação de normativas correspondentes às atividades realizadas.

Para a elaboração das propostas da consultoria, os critérios utilizados foram a legislação e a mínima intervenção visando alcançar a implementação imediata. Para as propostas da consultoria para o futuro, as sugestões de melhorias observaram como critério a adesão ao fluxo proposto e as inovações já existentes em contratações similares de outros Estados.

Os resultados obtidos dessa análise foram: clareza da situação atual e das atividades necessárias a serem propostas em cada etapa, reunião das exigências normativas já existentes e a possibilidade de conjugá-las para orientação dos servidores envolvidos, melhor compreensão das atribuições de cada setor e de cada função. Além disso, essa





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

ferramenta possibilitou a aproximação e o envolvimento dos servidores, bem como a elaboração de propostas de melhoria em conjunto com as equipes envolvidas, o que aumenta as chances de implementação.

A metodologia dessa ferramenta somada às adaptações ao objeto possibilitou retratar a situação atual de todo o processo de forma detalhada e maiores chances de acerto nas proposições de melhoria.

### 5.8 FLUXOS

De forma paralela ao modelo conceitual foi utilizada a ferramenta *bizagi modeler* que permite às organizações criar e documentar processos de negócio para obter uma melhor compreensão de cada passo, identificar oportunidades de melhoria de processos e aumentar a eficiência organizacional.

No caso da consultoria foram elaborados os fluxos a partir da situação encontrada e da subdivisão das atividades nas etapas retromencionadas de forma a demonstrar as propostas a serem implementadas imediatamente, assim chamadas.

Os critérios utilizados para a proposição dos fluxos foram os mesmos utilizados na ferramenta "as is/to be" descrita acima.

A construção dos fluxos teve como resultado a demonstração visual das atividades, a viabilidade das alterações e da implementação. Esse resultado é potencializado pela aproximação com os servidores da gestão de contratos que analisaram o fluxo e em conjunto auxiliaram na construção das propostas que se traduziram em ações simples e pontuais.

Outro resultado que pode ser considerado no exame realizado por meio dessa ferramenta, é que uma vez elaborado e entregue o desenho do fluxo se torna muito maior as chances de a SESP utilizar e até aprimorar as proposições da consultoria ao atualizar e institucionalizar os fluxos existentes.

O desenvolvimento da modelagem foi de grande valia no trabalho de consultoria, tanto no processo de conhecimento da equipe quanto no processo de envolvimento dos servidores.

### 5.9 MATRIZ DE RISCOS

O conceito da matriz de risco: é uma ferramenta utilizada para avaliar a probabilidade de um evento acontecer e quais seriam seus impactos/consequências no ambiente de trabalho.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Vale dizer que a consultoria solicitou a matriz de riscos existente na SESP para verificar como os serviços de fornecimento de alimentação às pessoas reclusas são avaliados dentro do órgão e como são reconhecidos seus impactos internamente.

Foi realizada uma análise da matriz de riscos existente, nos tópicos que refletiam nas questões discutidas em mesa técnica e nos possíveis riscos que elas representam.

O critério utilizado foi o resultado da avaliação da SESP diante dos riscos verificados nos levantamentos da consultoria ao mapear as atividades da execução do contrato.

Dessa forma, como resultado desse exame foi proposto uma reavaliação dos eventos de risco, sendo sugerido o desdobramento do evento "Falha na execução do serviço" para considerar outras questões e a consideração de mais um evento de risco "Fiscalização deficiente do contrato" com desdobramentos.

Concluiu-se da análise da matriz de risco, que os eventos de riscos considerados na execução do contrato, pelo órgão, não foram dimensionados tanto quanto necessário o que pode ter contribuído para a situação que se apresentou ao longo da execução dos contratos de fornecimento de alimentação.



CGESC1202302409



Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

## 6 RECOMENDAÇÕES

Com o desenvolvimento da consultoria foram feitas recomendações em forma de sugestões para ajustes nos procedimentos de cada etapa da execução contratual acompanhadas dos fluxos e um detalhamento de atividades viáveis para a implementação das ações sugeridas à Coordenadoria de Serviços de Alimentação. Além dessas, houve a sugestão à complementação da matriz de risco da SESP, no quesito relativo ao evento de risco Execução.

As recomendações pormenorizadas encontram-se na Nota de Consultoria nº 002/2023, as quais tratam de modo geral, da logística aplicada no recebimento da alimentação, dos trâmites da fiscalização até a entrega ao recluso e dos desdobramentos em caso de irregularidades no fornecimento.

Em resumo, recomendou-se: padronizar a utilização de documentos de fiscalização contratual, institucionalizar os fluxos para a uniformização dos procedimentos da execução contratual nas unidades penais e socioeducativas; disseminar as informações normativas e contratuais para as unidades penais e socioeducativas e garantir que essas informações foram recebidas pelos servidores responsáveis; melhorar a comunicação e apoio mútuo entre os envolvidos na execução como um todo (gestão, fiscais e servidores designados), continuidade dos treinamentos e da implementação de estratégias para a melhoria da gestão do contrato.

Além disso, para a melhoria contínua do objeto em análise, recomendou-se o monitoramento das ações a serem desenvolvidas e implementadas pela gestão do contrato, função esta atribuída à Coordenadoria de Serviços de Alimentação e prevista em normas internas.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

## 7 CONCLUSÃO

A Decisão 01/2023 - CPNJUR - TCE/MT instituiu a Mesa Técnica nº 01/2023 para o estabelecimento de consenso acerca da contratação de alimentação para o sistema prisional, contemplando também a alimentação para sistema socioeducativo.

Entretanto, no levantamento preliminar do trabalho, a CGE/MT identificou que as falhas de fiscalização e gestão contratual já apontadas em trabalhos anteriores e os riscos diagnosticados indicaram a possibilidade de realização de serviços de consultoria para o aprimoramento dos serviços de fornecimento de refeições preparadas destinadas às pessoas reclusas nas unidades do sistema penitenciário e socioeducativo.

Mediante a solicitação de consultoria pela a SESP, a CGE elaborou um programa de consultoria do tipo assessoramento, contemplando a análise de riscos, fluxo de trabalho, orientação, treinamentos e facilitação junto a mesa técnica.

No decorrer do trabalho, com a concentração de esforços na gestão e fiscalização contratual, restou prejudicada a emissão dos produtos de orientação técnica de análises relacionadas ao preço de referência, e do auxílio na construção do manual técnico em relação a fiscalização dos serviços de alimentação, uma vez que depende da aceitação e implantação das recomendações realizadas na Nota de Consultoria nº 002/2023.

Juntamente com a nota de consultoria foram apresentados os seguintes produtos auxiliares:

- modelo conceitual construído a partir da ferramenta as is /to do considerando as etapas dos serviços da execução contratual;
- sugestões de melhoria nos fluxos correspondentes a essas atividades, disseminação dos mesmos e a consequente institucionalização;
- sugestões de implementação das soluções propostas e endereçadas à CSA;
- complementação do mapeamento de riscos das atividades de gestão e fiscalização.

Além disso, foi realizado treinamento em Gestão e Fiscalização de Contratos para Fornecimento de Refeições ao Sistema Penitenciário e Socioeducativo de forma presencial no Auditório da Controladoria Geral do Estado e online para gestores, fiscais de contratos e servidores que trabalham diretamente com o recebimento das refeições.

Em outra oportunidade foi realizado treinamento com a equipe técnica da Coordenadoria dos Serviços de Alimentação da SESP.





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Em face do exposto, conclui-se que o trabalho foi uma oportunidade mútua para CGE/MT e para a SESP/MT. Para CGE/MT, permitiu o desenvolvimento do serviço de auditoria interna do tipo Consultoria, com a aplicação de técnicas e procedimentos que facilitaram a produção de produtos que agregam valor ao processo, além do aprofundamento sobre o tema de alimentação preparada para pessoas reclusas. Para a SESP, permitiu debater o tema de forma clara e objetiva, conhecer as boas práticas adotadas por algumas unidades, e debater as melhorias a serem implementadas no processo de gestão e fiscalização contratual.

À apreciação superior.

Cuiabá, 26 de Outubro de 2023

---

*Tatiana de Lima Piovezan*  
Auditora do Estado

---

*Luciano Marcio Leocadio da Rosa*  
Auditor do Estado

---

*Anderson Andrey Paes Escobar*  
Auditor do Estado

---

*Fabiola Maria Belmonte Dourado*  
Auditora do Estado

---

*Orlando Estevens Cames*  
Auditor do Estado - Mat. 244142

---

*Breno Camargo Santiago*  
Superintendente de Avaliação e Consultoria de Gestão Sistêmica





Governo de Mato Grosso  
CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado



CGESC1202302409