

**Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Coordenação Regional da 9ª Região – Florianópolis-SC**

**Modelagem e proposta de melhoramento do processo de julgamento de autos
de infração na Coordenação Regional da 9ª Região – Florianópolis/SC.**

Andrea von der Heyde Lamberts

**Florianópolis - SC
2013**

Andrea von der Heyde Lamberts

Modelagem e proposta de melhoramento do processo de julgamento de autos de infração na CR9.

Trabalho apresentado ao Ciclo de Formação em Gestão para Resultados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, com apoio da GOPA-Worldwide Consultants, GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, como requisito de conclusão.

**Florianópolis - SC
2013**

FOLHA DE APROVAÇÃO

Andrea von der Heyde Lamberts

Modelagem e proposta de melhoramento do processo de julgamento de autos de infração na CR9.

Trabalho apresentado ao Ciclo de Formação em Gestão para Resultados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, com apoio da GOPA-Worldwide Consultants, GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, como requisito de conclusão.

Aprovada em: ___/___/___

Avaliador 1.....

Avaliador 2.....

Avaliador n.....

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 – Localização do processo de julgamento de autos de infração no Gráfico de influência versus severidade de processos (modificado da apresentação Gestão Por Processos M4, slide 38).	02
Figura 2 – Modelo de Excelência em Gestão Pública	06
Figura 3A – Início do fluxograma de julgamento de autos de infração, quando o processo ainda se encontra na Unidade de Conservação de origem.	08
Figura 3B - Fluxo do processo de julgamento de autos de infração na CR9.....	09
Figura 3C - Fluxo do processo de julgamento de autos de infração após julgamento confirmado e pagamento de multa na Unidade de Conservação de origem, até seu arquivamento.	11
Figura 4 - Resultados do indicador Percentual de autos de infração julgados dentro do prazo determinado, para o ano de 2012 na CR9, da Gestão Estratégica do ICMBio	16
Quadro 1 - Matriz SIPOC do processo de julgamento de autos de infração na Coordenação Regional da 9ª Região – CR9-ICMBio.	14
Quadro 2 - Plano de Ação para a visita às UCs que apresentam mais erros nos autos de infração.	21
Quadro 3 - Plano de ação para a convocação de chefes das UCs para participarem de reuniões da comissão julgadora de autos de infração.	23

RESUMO

Este trabalho apresenta os resultados de uma atuação prática de facilitação interna para a modelagem e proposta de melhoria no processo de julgamento de autos de infração na Coordenação Regional da 9ª Região/Florianópolis-SC. Foi realizada no período de janeiro a fevereiro de 2013. O grupo sobre o qual foi realizada a prática é a Comissão Julgadora de autos de infração da CR9, devidamente delegada para tal atividade e que atualmente conta apenas com duas analistas ambientais, uma lotada na CR9 e outra lotada em uma UC de Florianópolis. Foi utilizado o Método de Análise e Melhoria de Processos (MAMP) até sua Etapa 6 (Planejamento das Ações). Primeiramente foi elaborado o fluxograma do processo e uma matriz SIPOC foi preenchida para o conhecimento da situação atual. Em seguida foi selecionado o problema do processo através da análise de um indicador. Foram identificadas causas do problema através da metodologia do brainstorming. Com a mesma técnica foram geradas alternativas de solução, que foram avaliadas e em seguida foi feito o planejamento das ações para a melhoria do processo. Como encaminhamentos futuros temos a implementação do plano de ação, verificação dos resultados, padronização das atividades que obtiveram sucesso e a conclusão, com análise crítica do trabalho concluído.

Palavras chaves: autos de infração, julgamento de autos de infração, CR9, modelagem de processos.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	01
1.1. Tema.....	01
1.2. Unidade de Aplicação	02
1.3. Objetivos.....	03
2. METODOLOGIA DE REALIZAÇÃO DA PRÁTICA.....	03
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	04
4. RESULTADOS ALCANÇADOS	07
5. CONCLUSÃO.....	25
6. REFERÊNCIAS.....	26

“É ambientalmente inadequada e socialmente injusta qualquer organização que não consegue combinar seus insumos de forma otimizada para gerar serviços e produtos que a sociedade necessita.” (Raymond Aron *apud* Rogério Cabral)

1.INTRODUÇÃO

1.1. Tema

No projeto apresentado, dois processos seriam modelados e a eles sugeridas melhorias, o de julgamento de autos de infração e o de autorização para licenciamento ambiental. No entanto, já na construção do fluxograma, entendi ser mais produtivo focar apenas no primeiro, visto que o segundo estava com o fluxo bem estabelecido e com bons resultados nos indicadores, diferentemente do segundo, bem mais complexo, crítico e com o problema da lentidão do trâmite.

O tema tratado neste trabalho é a modelagem e proposta de melhorias no processo de julgamento, em primeira instância, de autos de infração ambiental, lavrados pelas Unidades de Conservação (UCs), que na estrutura do ICMBio é realizado pelas Coordenações Regionais (CRs), de acordo com a Instrução Normativa do ICMBio 06/2009. Resumidamente, as UCs, em suas atividades de fiscalização, lavram autos contra infrações ambientais dentro dos limites da UC, na Zona de Amortecimento, ou ainda fora destes, mas cujo impacto afete a UC em questão. A UC instaura o processo e remete à CR de sua vinculação para julgamento. Nos resultados será mostrado, detalhadamente, o fluxograma deste processo.

Foi escolhido este processo por sua criticidade dentro das atribuições da CR9, que além de consumir muitas horas de trabalho de seus servidores (cerca de 80 hrs/semana), possui inúmeros gargalos, instabilidades e até mesmo, a insegurança de procedimentos carentes de normatização pelo ICMBio. Este é um processo com influência e severidade muito altas (Figura 1), cujas consequências das falhas podem causar injustiças aos cidadãos e gerar questionamentos judiciais.

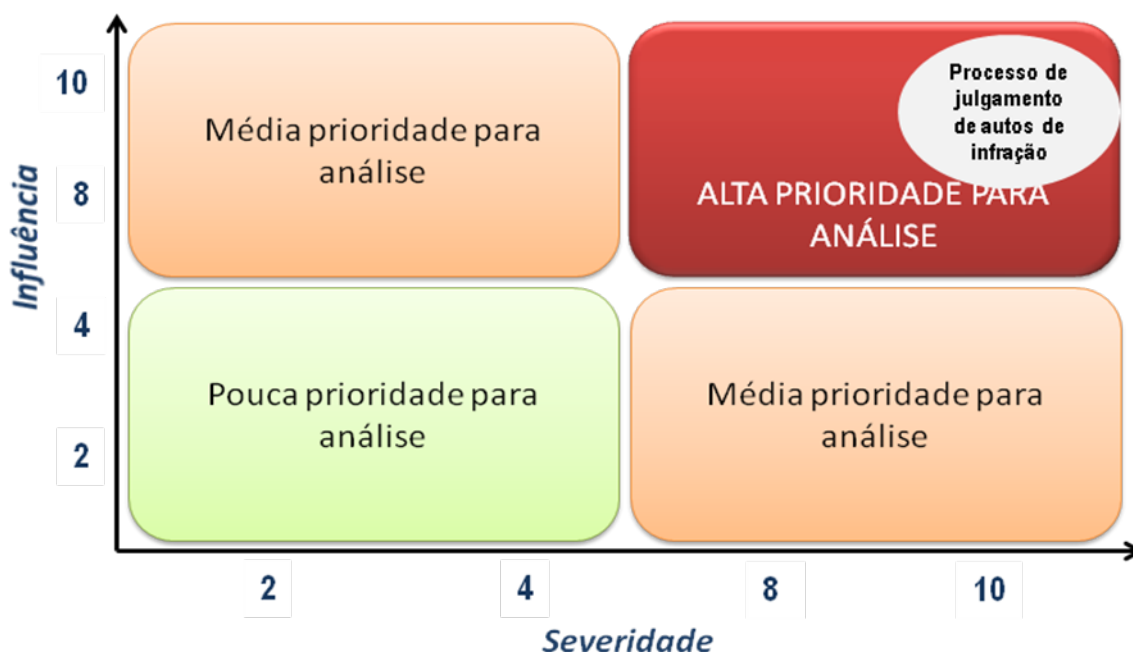


Figura 1: Localização do processo de julgamento de autos de infração no Gráfico de influência versus severidade de processos (modificado da apresentação Gestão Por Processos M4, slide 38).

1.2 Unidade de Aplicação

As Coordenações Regionais (CR) do ICMBio constituem-se em uma estrutura organizacional que foi criada logo após a criação do Instituto. Diferentemente das Superintendências estaduais do IBAMA, órgão do qual o ICMBio teve sua origem, elas abrangem mais do que o Estado em que está localizada, com uma lógica de abrangência regional, sendo que para todo o país contamos com 11 CRs. As CRs tem suas atribuições definidas no Decreto 7515/2011 (Estrutura Regimental do ICMBio):

“Art. 16. Às Coordenações Regionais compete:

I - executar atividades administrativas e técnico-finalísticas em sua área geográfica de abrangência;

II - articular, integrar e coordenar as ações desenvolvidas nas unidades de conservação federais e, quando autorizadas pela Direção, nas demais unidades descentralizadas; e

III - apoiar o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação de programas, projetos e ações técnicas de competência do Instituto Chico Mendes;”

Outras atribuições mais específicas das CRs são colocadas em outras Instruções Normativas, como as competências no processo de autorização para o licenciamento ambiental (INs 4 e 5/2009), no julgamento de autos de infração em primeira instância (IN 6/2009) e na supressão vegetal em Flonas.

A Coordenação Regional da 9ª Região (CR9), sediada em Florianópolis/SC, abrange as UCs federais de toda a região Sul do Brasil, mais a parte extremo Sudoeste do Estado do Mato Grosso do Sul. A ela estão vinculadas 39 UCs, abrangendo ecossistemas costeiros, marinhos, Mata Atlântica *strictu sensu*, mata com Araucária, campos sulinos, áreas alagadas, mata atlântica decídua e semi decídua e a única Ucfederal do Bioma Pampa.

O processo de julgamento de autos de infração na CR9 é realizado por uma Comissão Julgadora, formada por servidores da própria CR como por colaboradores das UCs vinculadas, devidamente delegados para tal atividades. No momento da intervenção, a Comissão Julgadora era formada por apenas duas analistas ambientais, uma lotada na CR9 e outra lotada em uma UC em Florianópolis. O processo como um todo é bastante complexo, com vários gargalos e pontos de instabilidade, e sujeito a inúmeros problemas, que resultam no problema mais amplo que é o tempo excessivo entre a lavratura do auto e seu julgamento em primeira instância. O detalhamento destas questões será tratado nos itens a seguir.

1.3 Objetivos

Modelar e propor melhorias no processo de julgamento de autos de infração no âmbito da CR9.

2. METODOLOGIA DE REALIZAÇÃO DA PRÁTICA:

A intervenção foi realizada seguindo as etapas do Método de Análise e Melhoria de Processo (MAMP), de acordo com orientações de Cabral (2012), páginas 31 a 36. As etapas compreendidas neste trabalho são da 1 a 6. As demais serão realizadas posteriormente.

Etapa 1 - Conhecimento da Situação Atual: Primeiramente foi feito o rascunho do fluxograma do processo em questão juntamente com a colega analista ambiental Caren Andreis, que trabalha diretamente com este processo. O desenho do fluxograma seguiu as orientações de Cabral (2012), páginas 51 a 53. Foi feito um

rascunho em papel, para aproveitar melhor o tempo, em seguida o fluxograma em papel foi passado para o programa yEd Graph Editor. O fluxograma foi então impresso e passado novamente à análise da colega Caren, cujas observações foram corrigidas. Em um momento seguinte, para validação do fluxograma, este foi apresentado à colega da RESEX Marinha do Pirajubaé, Glauce Brasil, que tem auxiliado a CR9 desde o início da implantação deste processo e possui larga experiência no assunto. Algumas tarefas do processo foram novamente corrigidas e chegamos, enfim, ao fluxograma mais próximo possível da nossa realidade. Com o fluxograma em mãos, foi preenchida a matriz SIPOC (Suppliers/ Inputs/ Process/ Outputs/ Customers) por mim juntamente com a Caren.

Etapa 2 - Seleção do Problema: Esta etapa consistiu na análise do indicador no Sistema Integrado de Gestão Estratégica (SIGE) vinculado às CRs, *Percentual de autos de infração julgados dentro do prazo determinado*.

Etapa 3 – Identificação e Avaliação das Causas: foi feita a identificação de possíveis causas do problema em questão através da metodologia de *brainstorming*, de acordo com as orientações de Cabral (2012), páginas 42 e 43. As causas dos problemas foram listados e foram agrupadas em origens comuns. A causa comum que responde à maior parte do problema foi selecionada e foi aplicada a metodologia dos *Cinco Por ques* (Cabral 2012, pgs 39 a 41) para buscar a raiz do problema e dar base a uma solução específica.

Etapa 4 – Geração de alternativas de solução: nesta etapa foi utilizada novamente a ferramenta do *brainstorm* e foram listadas as possíveis alternativas de solução.

Etapa 5 – Avaliação das alternativas de solução: as alternativas de solução foram analisadas através da metodologia Matriz de decisão, de acordo com orientações de Cabral (2012), página 48.

Etapa 6 – Planejamento de ações: com as colegas que trabalham diretamente com este processo foram planejadas ações a serem executadas através do preenchimento da planilha 3Q1POC, de acordo com orientações de Cabral (2012), página 44.

3. REFERENCIAL TEÓRICO:

O Brasil vem buscando adotar o modelo da Administração Pública Gerencial

desde a década de 90, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja proposta básica era a de transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em administração pública gerencial (Bresser Pereira, 1996).

A administração pública burocrática foi uma resposta à administração patrimonialista, cuja principal característica era a não distinção entre o patrimônio público e privado da soberania. A burocracia veio para combater o nepotismo e a corrupção, inerentes ao sistema patrimonialista, utilizando como instrumentos a os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional (Bresser Pereira, 1996).

No entanto, a administração burocrática já não respondia mais às necessidades de modernização do Estado. Suas características de dar mais ênfase aos procedimentos e normas do que aos resultados, ter foco em si mesmo (existir para si) e não na sociedade e no cidadão, o excesso de normas, que tem origem na prerrogativa de que o funcionário público é, em essência, corrupto, acabam fazendo com que o fluxo de seus processos fosse lento e não apresentassem os resultados satisfatórios (Bresser Pereira 1995, 1996).

A administração gerencial surgiu, de acordo com Bresser Pereira (1996):

“A administração pública gerencial emergiu, na segunda metade deste século, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabem ao Estado; e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do rent-seeking ou da corrupção aberta.”

A administração pública gerencial tem como características a busca por resultados, o foco no cidadão e na sociedade, procedimentos mais flexíveis, a confiança prévia no funcionário, a descentralização, a delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público, o controle sobre o desempenho, aferido por indicadores previamente acordados (Bresser Pereira, 1996).

Dentro deste contexto surgiu o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desenvolvido pelo governo federal como um modelo para as organizações públicas na melhoria de seus serviços (Araújo *et all*, 2012) (Figura 2).

Modelo de Excelência em Gestão Pública

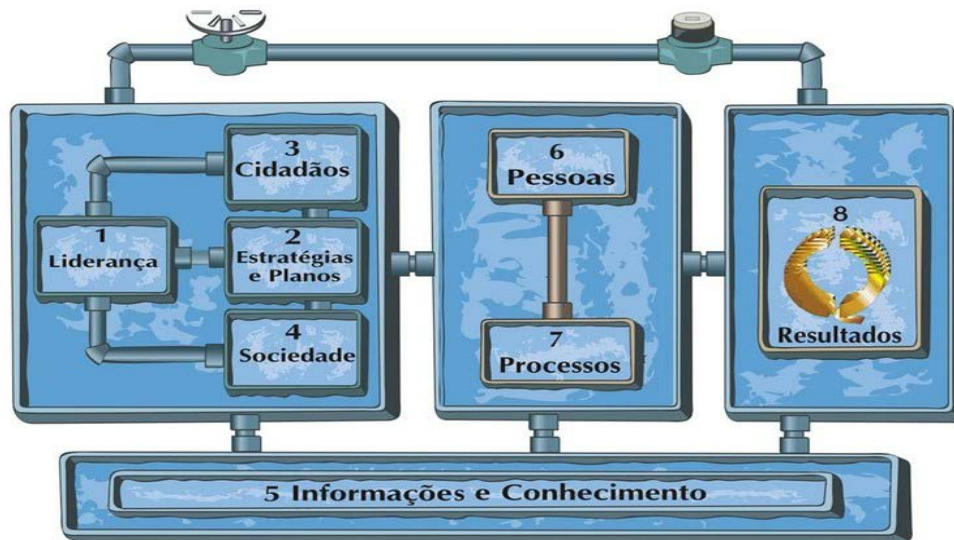


Figura 2: Modelo de Excelência em Gestão Pública (fonte: http://pt-br.miniplan.wikia.com/wiki/Modelo_de_Excel%C3%Aancia_em_Gest%C3%A3o_P%C3%Bablica, capturado em 01/03/2013).

De acordo com o MEGP (Figura 2), as lideranças (1) elaboram estratégias e planos (2), com foco nas necessidades dos cidadãos (3) e da sociedade (4), que serão executados por pessoas (6) através de processos (7) gerando resultados (8), que alimentarão a definição de novas estratégias e planos. Durante todo este ciclo há o aporte e a saída de informações e conhecimento (5). Os fundamentos da excelência são (Brasil 2009 *apud* Araújo *et al* 2012):

- pensamento sistêmico;
- aprendizado organizacional;
- cultura da inovação;
- liderança e constância de propósitos;
- orientação por processos e informações;
- visão de futuro;
- geração de valor;
- comprometimento com as pessoas;
- foco no cidadão e na sociedade;
- desenvolvimento de parcerias;
- responsabilidade social;
- controle social;
- gestão participativa.

Este trabalho tem como foco a modelagem e a proposta de melhorias em um processo específico na Coordenação Regional da 9ª Região/ICMBio. Assim, dentro do MEGP, estamos no item 7 da Figura 2 e indo ao encontro de vários fundamentos da excelência.

Processo é o mecanismo de criação de valor definido por uma organização para cumprir uma proposição de valor escolhida estrategicamente (Cabral, 2012). Processos são o que dão vida às organizações (Carrasco 2010 *apud* Medeiros, 2012), são o sentido de sua existência. De acordo com Cabral (2012) *“Um processo é constituído de pessoas, equipamentos, materiais, métodos ou procedimentos etc, combinados de modo a produzirem um serviço ou bem. Uma série de atividades correlatas pode ser chamado de processo.”*

O primeiro passo para uma gestão com ênfase em processos é conhecer os processos existentes. Este trabalho utiliza o Método de Análise e Melhoria de Processos (MAMP), descrito em Cabral (2012), conforme colocado também por Scartezini (2009).

4. RESULTADOS ALCANÇADOS:

Etapa 1 - Conhecimento da Situação Atual: apesar do processo ratado compreender apenas à parte que cabe à CR, o fluxograma (Figura 3) abrange também às instâncias em que ele “roda” na Unidade de Conservação, para uma melhor compreensão geral. Foi construído de forma a mostrar a realidade de como o processo ocorre na CR9, não sendo comparado a outras CRs do ICMBio. Em algumas de suas tarefas (como cobrança de PRAD pela DPFE), apesar de serem previstas legalmente, o procedimento ainda é pouco consistente por terem sido poucos os casos que chegaram até tal ponto no fluxograma. Algumas partes não estão normatizadas no ICMBio (eram normatizadas no IBAMA, mas o ICMBio ainda não tem estas normatizações), causando insegurança nos servidores, principalmente em tarefas que se referem a ações de cobrança e acompanhamento de Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), demolição de obras e destinação de materiais apreendidos, ações que ocorrem pós julgamento, mas que são essenciais para que se preencham os requisitos dos clientes para o produto.

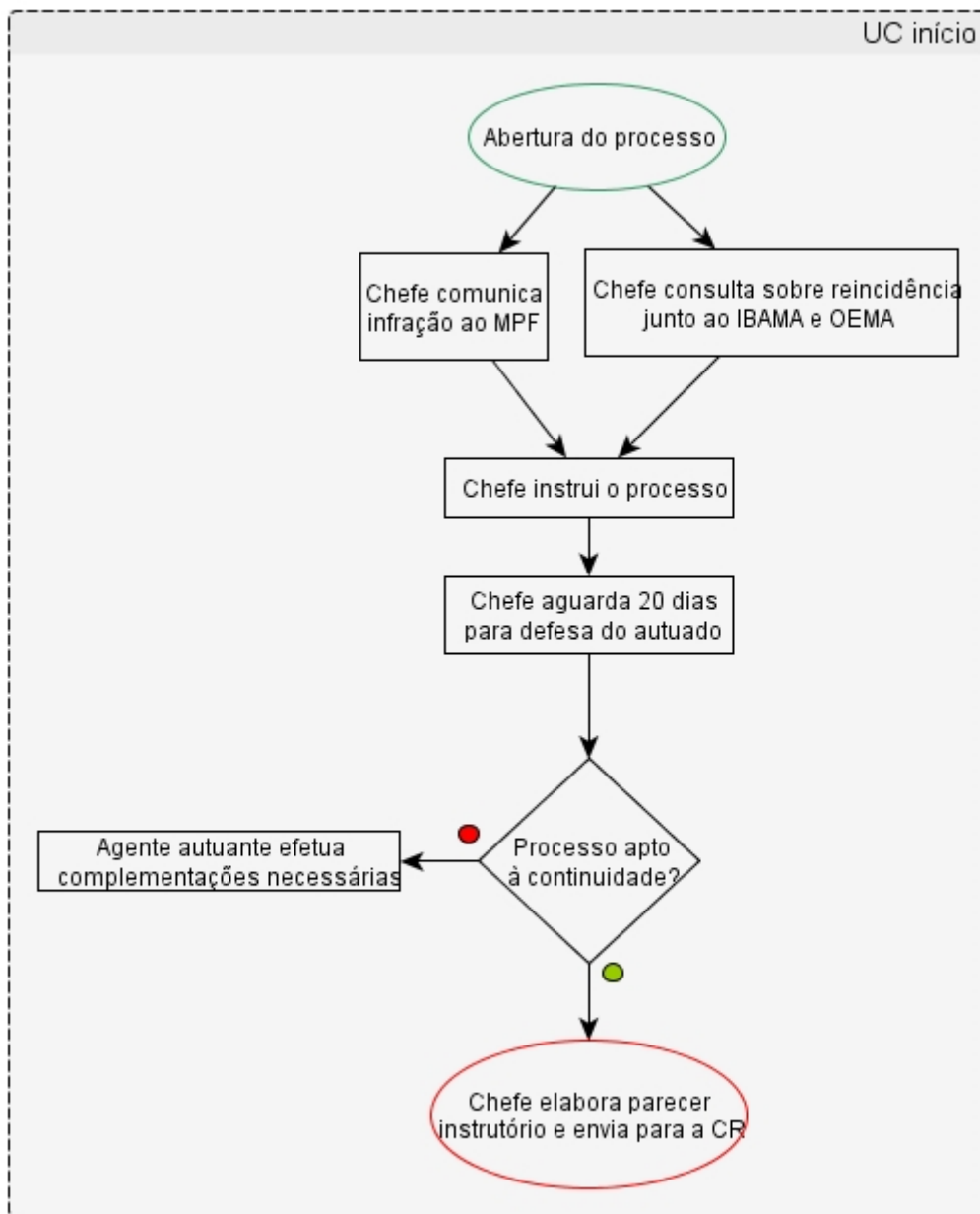
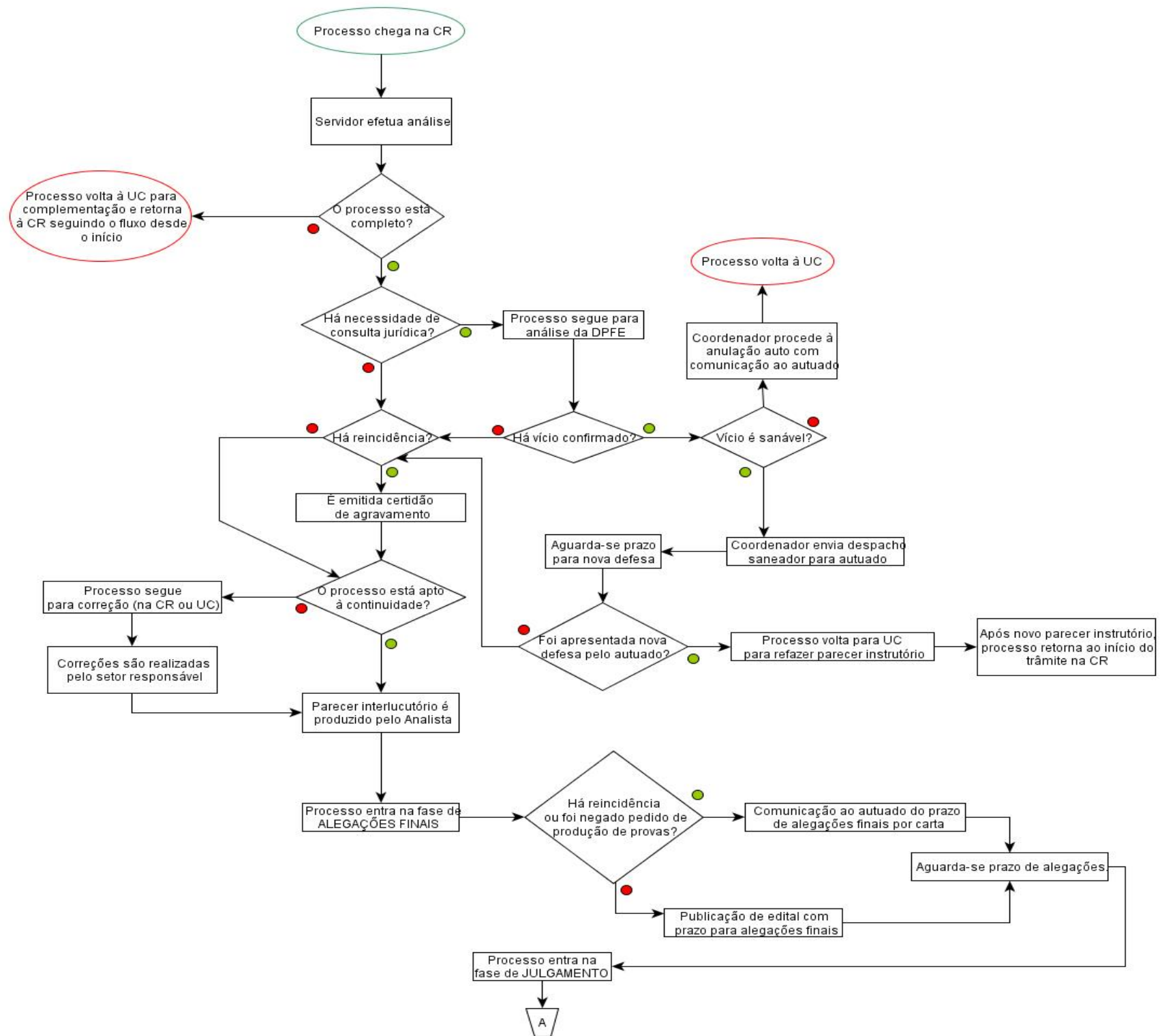


Figura 3A: Início do fluxograma de julgamento de autos de infração, quando o processo ainda se encontra na Unidade de Conservação de origem. Atividades inseridas em formas ovais com linha verde significam início do processo, em formas ovais com linha vermelha significam fim do processo (dentro da instância em questão, losangos significam perguntas, bolinha verde significa *sim* e bolinha vermelha significa *não*).



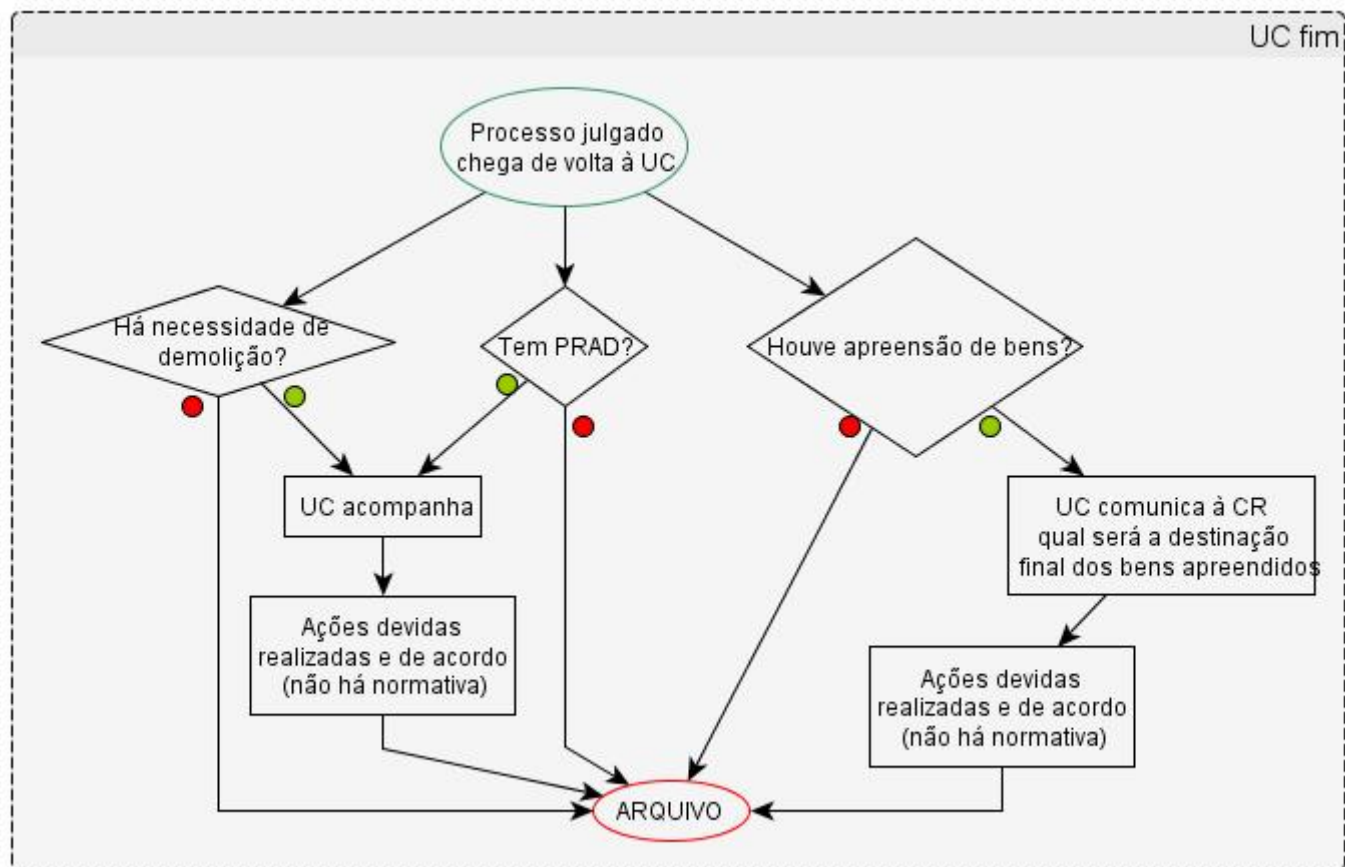



Figura 3C: Fluxo do processo de julgamento de autos de infração após julgamento confirmado e pagamento de multa na Unidade de Conservação de origem, até seu arquivamento.

A matriz SIPOC do processo está ilustrada no Quadro 1. Como produtos, além do próprio julgamento, temos também a anulação de autos com vício insanável, a arrecadação do valor de multas pagas, áreas degradadas recuperadas e a destinação devida a bens apreendidos. Como clientes, foram listadas cinco grupos, que são os próprios autuados (pessoas físicas ou jurídicas que sofreram autuações), seus representantes legais (geralmente advogados), as Unidades de Conservação que emitiram os autos, a Coordenação Regional e o ICMBio de forma geral e a sociedade. Os requisitos dos clientes para os produtos são o cumprimento dos prazos, a instrução processual correta, o julgamento feito com princípios constitucionais do serviço público (publicidade, impessoalidade, eficiência, legalidade e moralidade), sanções aplicadas e julgadas corretamente e dano ambiental sanado. Os requisitos para o bom andamento do processo são uma boa comunicação entre as partes envolvidas, a capacitação dos servidores envolvidos, o comprometimento das diferentes instâncias envolvidas e uma normatização adequada que atenda a todas as particularidades do processo. Já os requisitos para as entradas do processo de julgamento de autos de infração é que o processo chegue da UC bem instruído, com todos os documentos necessários, dentro do prazo legal e com informações suficientes para subsidiar o julgamento. Os demais campos da matriz SIPOC podem ser observados na mesma (Quadro 1).

Ainda na análise da Matriz SIPOC foi observado que, no momento atual, a CR9 carece de estrutura física, recursos humanos e condições de ambiente de trabalho para uma boa condução do processo. A CR9 não conta com espaço físico adequado para armazenar os processos em julgamento, atualmente uma estante de processos encontra-se no banheiro, por questões de falta de espaço no escritório de pequenas dimensões (4x3m aproximadamente), que abriga até oito pessoas concomitantemente, inclusive o coordenador, e que funciona como sede da CR9, quando o ideal é que fossem armazenados em local mais seguro e climatizado para evitar a deterioração por fungos e umidade. Quanto a recursos humanos, a CR9 conta atualmente com uma servidora que trabalha exclusivamente com este processo e encontra-se em licença maternidade (Jully Anne), uma servidora que assumiu o processo na ausência da Jully Anne (Caren) e tem outras atribuições além desta e uma comissão de julgamento de autos de infração, formada por servidores de UCs da CR9 e que se reúne a cada dois meses. Nestes meses de licença da principal responsável pelo processo, estamos passando por uma fase de

ajustes e adaptação, mas a situação deve melhorar após seu retorno, prevista para junho/13. Entretanto, para o processo ter seu trâmite ágil, dentro das competências da CR, seria necessária a lotação de pelo menos mais um servidor capacitado para tal atividade.

Quadro 1: Matriz SIPOC do processo de julgamento de autos de infração na Coordenação Regional da 9ª Região – CR9-ICMBio.

	MACRO PROCESSO: PROTEÇÃO	PROCESSO: JULGAMENTO DE AUTOS DE INFRAÇÃO	Revisão: 0
			Data: 02/2013

INÍCIO DO PROCESSO: processo de auto de infração instruído pelas UCs **TÉRMINO DO PROCESSO:** processo julgado em primeira instância

FORNECEDORES(5)	INSUMOS(ENTRADAS)(4)	ATIVIDADES CRÍTICAS PROCESSO (1)	PRODUTOS (SAÍDAS) (2)	CLIENTES (3)
Unidades de Conservação	processo instruído vindo das UCs	Fluxograma anexo	Processos julgados autos de infração com vício insanável anulados construções irregulares demolidas Arrecadação de multas pagas áreas degradadas recuperadas bens apreendidos devidamente destinados	UCs autuados sociedade CR/ICMBio representantes legais

REQUISITOS DO PROCESSO PARA AS ENTRADAS (8)	REQUISITOS PARA O PROCESSO (7)	REQUISITOS DOS CLIENTES PARA O PRODUTO (6)
processo bem instruído, com todos os documentos necessários processo dentro do prazo	boa comunicação entre partes envolvidas capacitação dos servidores envolvidos comprometimento das diferentes instâncias envolvidas	prazos cumpridos instrução processual correta julgamento feito com princípios constitucionais do serviço público

processo com informações suficientes para subsidiar o julgamento	normatização adequada, atendendo a todas as particularidades do processo	sanções aplicadas e julgadas corretamente dano ambiental sanado (área recuperada)
RECURSOS HUMANOS (FUNÇÕES ENVOLVIDAS)(9)	INFRA ESTRUTURA BÁSICA(10)	CONDIÇÕES DO AMBIENTE DE TRABALHO(11)
<p>no mínimo, três analistas ambientais com experiência e muita vontade (pelo menos um com experiência em SIG)</p> <p>três terceirizados de apoio administrativo (dois na CR e um na Arrecadação)</p> <p>um procurador</p> <p>um coordenador regional comprometido (com seu respectivo substituto)</p>	<p>escritório completo com comunicação (internet e telefone)</p> <p>serviço de correios</p> <p>software para controle</p> <p>Sistema de Informações Geográficas (SIG) em operação</p>	<p>ambiente tranquilo para promover concentração na análise dos autos</p> <p>espaço climatizado para armazenar os processos</p>
INDICADORES DE DESEMPENHO DO PROCESSO(12)	DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA PARA O PROCESSO(13)	REGISTROS GERADOS PELO PROCESSO(14)
<p>Percentual dos autos de infração julgados no prazo</p>	<p>Decreto 6514/2008</p> <p>IN ICMBio 06/2009</p> <p>Orientações jurídicas diversas</p> <p>Regimento Interno da fiscalização</p>	<p>Despacho Saneador</p> <p>Despachos gerais às UCs</p> <p>Despachos à DPFE/CR9</p> <p>Parecer interlocutório</p> <p>Parecer Instrutório</p> <p>Parecer Recursal</p> <p>Certidão de Agravamento</p> <p>Julgamento</p> <p>Decisão Interlocutória</p>

Etapa 2 – Seleção do problema: o problema selecionado foi a lentidão do trâmite, refletida no mau desempenho do indicador *Percentual de autos de infração julgados dentro do prazo determinado*, durante o ano de 2012 (Figura 4). Pela análise do gráfico, em nenhum dos meses o resultado alcançou a meta, sendo que a média anual do resultado ficou em 27,66% (desconsiderando os meses em que não houve julgamento, abril e dezembro).

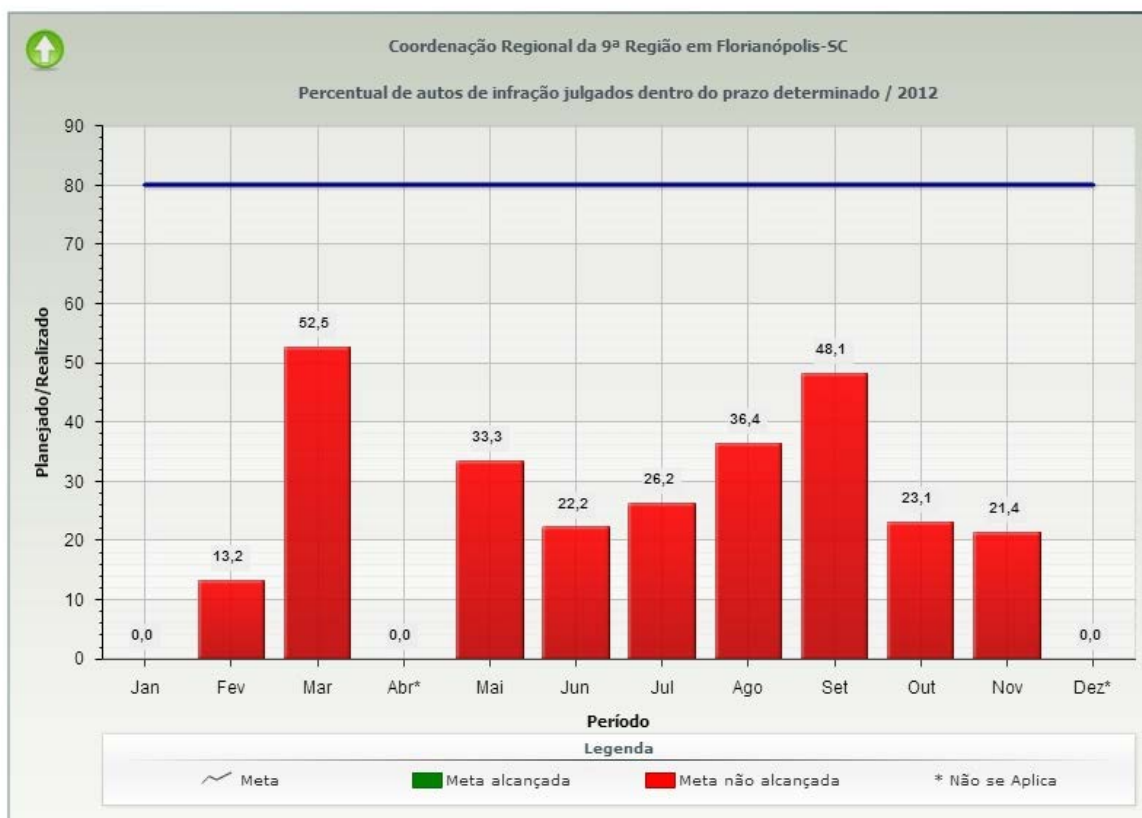


Figura 4: Resultados do indicador *Percentual de autos de infração julgados dentro do prazo determinado*, para o ano de 2012 na CR9, da Gestão Estratégica do ICMBio (fonte SIGE – Sistema Integrado de Gestão Estratégica, ICMBio).

Etapa 3 – Identificação e Avaliação das Causas: foram listados abaixo causas que podem influenciar a lentidão do processo, citados pelas colegas Caren e Glauce (a numeração não sugere ordem de importância, foi colocada apenas para facilitar a leitura do texto mais abaixo):

- 1- processos chegam à CR9 com problemas diversos e precisam retornar à UC;
- 2- falta de diretrizes e orientações a procedimentos, a partir da sede;
- 3- ação fiscalizatória realizada fora dos procedimentos corretos;
- 4- chefes das UCs não analisam adequadamente os processos de auto de

infração;

5- modelo padrão de relatório de fiscalização muito simplificado, prejudicando a análise adequada para o julgamento;

6- processos chegam da UC fora do prazo legal;

7- processos demoram na DPFE;

8- falta de estrutura na CR9 para julgamento dos autos de infração,

9- re-análise do processo em pelo menos duas instâncias dentro da CR9, com possível retrocesso do processo;

10- processo fica parado na arrecadação enquanto a cobrança é feita, prejudicando a cobrança e acompanhamento de PRAD, de demolições e a destinação final dos bens apreendidos.

11- prazos exíguos para realização do relatório de fiscalização (5 dias).

As causas foram agrupadas em origens comuns, sendo que as causas 1, 3, 4, 6 e 7 estão relacionadas ao insumo do processo estudado (processo instruído pelas UCs) e serão chamadas de *falhas do insumo*. A causa número 7, a princípio parece estar relacionada à Divisão da Procuradoria Federal Especializada (DPFE), vinculada à CR9, no entanto, em uma análise mais profunda, questionando se muitos processos são encaminhados à DPFE (infelizmente não temos dados concretos), e foi confirmado que sim, uma parte considerável dos processos são encaminhados à DPFE, quase todos por vício (erro) no auto de infração. Em análise de um banco de dados (no momento, desatualizado) dos processos de julgamento de auto de infração, foi observado que cerca de 60% (N=348) destes que chegaram à CR9 no período dos dados (2010-2011) precisaram retornar à UC de origem por problemas na autuação dos processos. Ou seja, uma das causas mais visíveis que impactam o resultado do indicador são as constantes idas e vindas de processos por problemas de instrução por parte das UCs. As medidas que tem sido tomadas para diminuir este problema são os despachos saneadores enviados às UCs junto com os processos, solicitando correção, e foi relatado que parte das UCs tem apresentado melhoras na instrução processual, mas ainda é bastante significativa a quantidade de processos que continuam retornando às UCs.

As causas 2 e 5 tem origem em diretrizes institucionais acerca do processo. Em relação a procedimentos cujas diretrizes ainda não existem no ICMBio, já foram feitas muitas de normativas pela equipe de julgamento de autos de infração e

encaminhadas à CGPRO, no entanto, ainda não tivemos retorno.

As causas 8 e 9 estão relacionadas à própria CR9. Quanto à estrutura, estamos em busca de mais um analista ambiental para atuar neste processo, o que deve também voltar a ter um melhor fluxo quando a colega July Anne voltar da licença maternidade. Quanto à reanálise do processo durante seu fluxo, foi alegado que esta seria uma característica própria do processo, cujos autos que possuem muitos detalhes que às vezes passam despercebidos e quando se percebe, é necessário corrigir, voltando o fluxo.

As causas 10 e 11 são falhas causadas pelas normativas do processo, que determinam que o processo inteiro vá para o setor de arrecadação e que o tempo que o fiscal tem para fazer o relatório de fiscalização é de apenas cinco dias, o que seguidamente é descumprido por causa da impossibilidade de se fazer em casos de grandes operações de fiscalização.

Dentre estas causas, foi selecionado o grupo *falhas do insumo* para averiguar qual a(s) causa(s) raiz do problema e buscar uma solução. Dentro das falhas do insumo, foram observadas duas origens distintas, embora tenham relação estreita uma com a outra. A primeira são falhas relacionadas ao auto de infração, como erros de enquadramento, por exemplo, multas fora da área de atribuição do ICMBio, erros na aplicação de sanções, relatório de fiscalização incompleto, entre outros. A outra origem pode ser atribuída à instrução processual, em que processos chegam com falta de documentos obrigatórios. Foi novamente perguntado porque haviam tantos autos de infração com erros? Explicou-se que os atuais cursos de fiscalização podem não ter duração suficiente para abranger todos os aspectos da fiscalização. Foi colocado também que os fiscais mais experientes ficaram no IBAMA quando da criação do ICMBio e que os fiscais não seriam muito experientes (com exceções). Perguntando-se sobre porque os processos têm tantos problemas de instrução, foi colocado que em nenhum momento existe uma capacitação em instrução de processos de autos de infração e que os chefes das UCs não tem claro o fluxo do processo até seu julgamento. Foi colocado também que algumas UCs específicas apresentam muito mais problemas de *falhas do insumo* que outras e que os erros cometidos por cada UC são muito semelhantes entre si, ou seja, a mesma UC comete quase sempre o mesmo tipo de erro. Uma curiosidade observada por uma colega foi que “*as melhores equipes se equiparam com os melhores chefes nas melhores lotações*”.

Etapa 4 – Geração de alternativas de solução: as alternativas de solução geradas foram para o grupo de causas do problema aqui denominado *falhas do insumo* como um todo. Apesar de apresentar duas origens distintas (mas que tem relação entre si), que podem ser falhas nos autos de infração ou falhas na instrução processual, o grupo considerou melhor pensar em alternativas de soluções que abrangessem as duas causas raízes.

Através da ferramenta de brainstorming, foram colocadas duas sugestões de solução:

- Visita às UCs que apresentam mais erros para nivelamento de procedimentos com todos envolvidos no processo (fiscais, chefes) – consiste em uma visita em loco para nivelar procedimentos e mesmo realizar alguma capacitação rápida (contanto que na comissão julgadora existem instrutores de fiscalização). A ideia é tratar os principais problemas de preenchimento de autos de infração e instrução de processos juntamente com toda a equipe envolvida (fiscais e chefe), trocando informações, esclarecendo dúvidas e pactuando procedimentos;

- Convocar chefes das UCs para participar de reuniões da comissão julgadora – a ideia é sensibilizar e mostrar aos chefes das UCs, prioritariamente àquelas que apresentam mais erros (e mais graves) a participarem das reuniões da comissão julgadora para entenderem todo o processo e contribuir, dentro de suas UCs, a primar pela boa instrução processual dos processos de auto de infração.

Naturalmente, as alternativas de solução propostas foram apenas duas, ambas já com um certo grau de amadurecimento e reflexão prévias a este trabalho.

Etapa 5 – Avaliação das alternativas de solução: como houve apenas duas alternativas de solução, não foi aplicada a Matriz de Decisão e optou-se por aceitar as duas alternativas e fazer o planejamento de ações das duas¹.

Etapa 6 – Planejamento de ações: foi elaborado um plano de ação através do preenchimento da matriz 3Q1POC para cada uma das soluções propostas, que seguem abaixo (Quadros 2 e 3).

A primeira solução proposta terá sua fase preparatória realizada até junho e as visitas propriamente ditas se realizarão a partir de julho, quando a colega Jully Anne terá voltado de licença e possivelmente teremos mais um analista trabalhando diretamente com este processo.

¹ Este planejamento, até o fechamento deste trabalho, não fora apresentado ao Coordenador Regional, sendo que pode sofrer modificações.

A segunda solução deverá ser implementada mais rapidamente, sendo convite feito já para a próxima reunião da comissão julgadora, que deverá se realizar em abril ou maio (a primeira do ano será realizada entre 4 e 8/03/13).

Quadro 2: Plano de Ação para a visita às UCs que apresentam mais erros nos autos de infração.

Ação: Visita às UCs que apresentam mais erros para nivelamento de procedimentos com todos envolvidos no processo (fiscais, chefes)

Responsável: Caren

O que?	Quando?	Quem?	Onde?	Por quê?	Como?
Definir as Ucs prioritárias	mar/13	Caren/Glauce	CR9	Para otimizar e focar as ações em UCs que apresentam mais erros nos processos de AIs.	Através da análise de processos disponíveis, as UCs que apresentarem mais erros serão priorizadas.
Identificar particularidades dos erros de cada UC a ser visitada	abr/13	Caren/Glauce	UCs prioritárias	Para planejar o nivelamento adequado à realidade de cada UC.	Através da análise dos processos de AI das UCs prioritárias.
Identificar e convidar analistas com experiência nas particularidades de cada UC prioritária	mai/13	Caren/Glauce	CR9	Para auxiliar no nivelamento de procedimentos de cada UC prioritária. Por exemplo, em caso de UC marinha, será convidado analista com experiência de outra UC marinha para a visita.	Através do conhecimento prévio de pessoas com conhecimento acerca de questões específicas de cada UC prioritária.
Fazer o planejamento das visitas para o ano de 2013	jun/13	Caren/Glauce	CR9	Para organizar o tempo, os recursos necessários e planejar os detalhes de cada visita	Com base na disponibilidade de todos envolvidos e de recursos, fazer um planejamento operacional das visitas, com um planilha de custos.
Solicitar recursos junto à CGPRO	jun/13	Daniel Penteadó	CR9	Para obter recursos para as visitas às UCs.	Através de articulação junto à CGPRO.
Realizar as visitas	jul-dez/13	Comissão de julgamento e colaboradores	CR9	Para melhorar a qualidade dos processos vindos das UCs.	indo até a UC e conversando com envolvidos e nivelando conhecimentos e procedimentos.

Avaliação das oficinas	após cada visita	Comissão julgadora	CR9	Para verificar os resultados alcançados e pensar em melhorias para as próximas visitas.	Após cada oficina, em reunião.
Avaliação continuada	contínuo	Comissão julgadora	CR9	Para verificar se os resultados esperados estão sendo alcançados.	Através da análise de indicadores (p.ex. erros por UC), tendo como base os processos relativos às UCs visitadas instruídos após a visita.

Quadro 3: Plano de ação para a convocação de chefes das UCs para participarem de reuniões da comissão julgadora de autos de infração.

Ação: Convocar chefes das UCs para participar de reuniões da comissão julgadora

Responsável: Daniel Penteado/Andrea

O que?	Quando?	Quem?	Onde?	Por quê?	Como?
Fazer a priorização das UCs que apresentam mais erros.	mar/13	Caren/Glauce	CR9	Para otimizar e focar as ações naquelas UCs que apresentam mais erros nos processos de AI	Análise de processos disponíveis, os chefes das UCs que apresentarem mais erros serão convocadas prioritariamente.
Convidar e sensibilizar os chefes a participarem de reuniões de julgamento de autos	mar/13	Andrea/Daniel	CR9	Para que os chefes se sensibilizem e participem com vontade das reuniões.	Telefonando, fazendo contatos por skype/email, pessoalmente (quando possível). Em último caso, convoca-se os chefes de Ucsque aprsentam mais erros.
Solicitar recursos junto à CGPRO	mar/13	Daniel Penteado	CR9	Para obter recursos para os chefes das UCs participarem das reuniões.	Através de articulação junto à CGPRO.
Avaliar a participação dos chefes	após cada reunião	Comissão julgadora	CR9	Para avaliar a contribuição (informações e sugestões) e a receptividade dos chefes.	No final de cada reunião.
Avaliação continuada	contínuo	Comissão julgadora	CR9	Para verificar se os resultados esperados estão sendo alcançados.	Através da análise de indicadores apropriados com base nos processos relativos às UCs cujos chefes participaram das reuniões.

O processo de intervenção foi relativamente simples. Foi realizado com a Comissão Julgadora de autos de infração da CR9, atualmente composto apenas por duas colegas, uma da CR9 (Caren) e outra da RESEX Marinha do Pirajubaé (Glauce), devidamente delegadas através de portaria da Presidência para julgar os autos de infração na abrangência da CR9. A intervenção fluiu mais como uma conversa entre colegas de trabalho, com bastante espontaneidade e participação ativa da facilitadora, eu no caso, que apesar de não trabalhar diretamente com este processo, sou lotada na CR9, acompanho os trabalhos e tenho a tendência de querer dar “palpites” – ao que me reservei o direito em algumas ocasiões, apenas por se tratar de um grupo do qual faço parte de certo modo, tomando o cuidado para não deixar minhas ideias atrapalharem o raciocínio do grupo.

A atmosfera do grupo é muito boa, amigável, com as pessoas envolvidas e interessadas. O grupo mostrou-se de alta maturidade (tanto que nem foi necessária a presença do chefe, o Coordenador Regional, durante as reuniões), característica já conhecida previamente, sendo possível colocar o grupo como o Estilo 4 de equipe, em que o grupo tem capacidade e motivação, com pouca necessidade de direção e apoio do chefe (Hersey e Blanchard *apud* Marques e Medeiros, 2012). Há uma liderança clara de uma das analistas, apesar do grupo ser pequeno, que se justifica pelo maior conhecimento do processo, mais tempo de atuação e alto conhecimento técnico acerca de todas as questões que envolvem o processo, inclusive das tarefas anteriores à entrada e posteriores à saída. Nos casos de discordância, cada uma colocava sua posição e rapidamente se chegava a um consenso.

Por outro lado, esta proximidade com o grupo tem algumas desvantagens. A intervenção pode cair na informalidade, a metodologia ser deixada de lado mais facilmente, o que requer uma atenção maior do facilitador em manter o planejamento inicial da intervenção. Foram necessárias duas reuniões para discutir as soluções, pois na primeira a metodologia da proposição de soluções ao problema apresentado foi prejudicada e o resultado da intervenção estava com pouca consistência, tendo que ser realizada mais uma reunião para rediscutir as soluções e os planos de ação.

Outro fator que facilitou de certa forma o trabalho foi que este processo, apesar de todos os gargalos, dificuldades, falta de estrutura para sua condução, culminando na lentidão do trâmite, estava já bem estabelecido dentro da CR9. O fluxograma, apesar de extenso, foi feito sem maiores dificuldades, praticamente todos os fluxos estavam já definidos na prática.

Já um fator que dificultou o trabalho foi o subdimensionamento de seu tamanho pela autora. Considerei, erroneamente, que ele seria mais simples de ser feito, no entanto, conforme ia desenvolvendo o trabalho, outras questões apareciam e sua complexidade aumentava. Isso deve-se à pouca experiência da autora no assunto e deve melhorar com a prática constante da facilitação. Por este motivo que resolvi retirar o mapeamento e proposta de melhoria no processo de autorização para licenciamento ambiental, que estava previsto no projeto apresentado, mas que por ser mais simples e com bons resultados nos indicadores, resolvi deixá-lo de lado e dedicar a intervenção exclusivamente ao processo de julgamento de autos de infração.

Outro fator que também dificultou foi a época do ano em que o trabalho foi conduzido, entre janeiro e fevereiro/13. As reuniões como grupo tiveram que se adaptar às férias das colegas e da autora, tendo sido reduzidas as oportunidades de encontro com todo o grupo. Por exemplo, Glauce esteve de férias durante todo o mês de janeiro e eu, na segunda metade de fevereiro. E janeiro, apesar de ser um mês relativamente tranquilo em relação aos demais meses do ano, durante boa parte dele tive dificuldades de me dedicar ao projeto por estar cobrindo as férias do Coordenador Regional da CR9 (no momento, estou como Coordenadora Regional Substituta).

Como efeitos emergentes, mas que não serão tratados nesta intervenção, foi observado durante as reuniões com as colegas que algumas UCs quase não emitem autos de infração, sendo necessária uma investigação das causas, que podem estar relacionadas ao perfil do chefe e da equipe, que não priorizariam ações de fiscalização ou realmente a não ocorrência de delitos ambientais nestas UCs. Foi constatado também que a CR9 poderia intervir em articular ações conjuntas entre UCs próximas mas que não parecem ter muita relação, por exemplo, uma UC de certa região tem ação forte contra plantação de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) no entorno e outra na mesma região, não tem esta mesma percepção.

5. CONCLUSÕES

A experiência foi muito positiva, de forma geral. A intervenção levou a uma reflexão importante sobre o processo em questão. Já havia previamente um

fluxograma, no entanto, este que foi construído ficou mais detalhado e mais claro, e já será apresentado à comissão de julgamento de autos de infração, com a presença de colegas de UCs que estão participando da comissão pela primeira vez, auxiliando na capacitação dos colegas que passarão a atuar neste processo.

Nesta intervenção foi realizada até a Etapa 6 do MAMP, no entanto, na prática as demais etapas serão cumpridas, que consistem em (7) Implementação da Ação; (8) Verificação; (9) Padronização e (10) Conclusão. Esta experiência, caso tenha sucesso, será compartilhada com outras Coordenações Regionais e com a Coordenação Geral de Proteção (CGPRO).

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, M. A. R., CABRAL, R. F. B. e MARQUES, C. P. Avançando na implementação da gestão para resultados: trilhando o caminho da gestão de classe mundial nas unidades de conservação. Em: NEXUCS (Org.), Unidades de Conservação no Brasil – O caminho da Gestão para Resultados. São Carlos: RiMa Editora, 2012.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. Brasília. ENAP, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília. MARE/ENAP, 1996.

Brasil. Decreto Federal 7.515 de 08 de julho de 2011. Diário Oficial da União, 11 de Julho de 2011.

CABRAL, R. B. Ciclo de Formação em Gestão para Resultados – Gestão de Processos – Módulo 4. Apostila do IV Módulo do Ciclo de Formação em Gestão para Resultados. Iperó, São Paulo. 2012.

ICMBio. Instrução Normativa ICMBio Nº 04 de 02 de Setembro de 2009. Diário Oficial da União, Setembro de 2009.

ICMBio. Instrução Normativa ICMBio Nº 05 de 02 de Setembro de 2009. Diário Oficial da União, Setembro de 2009.

ICMBio. Instrução Normativa ICMBio Nº 06 de 01 de Dezembro de 2009. Diário Oficial da União, 02 de Dezembro de 2009.

MARQUES, C. P. E MEDEIROS, C. Ciclo de Formação em Gestão para Resultados. Aspectos Sociais da Gestão e o Processo Consultivo. Módulo II. Apostila do II Módulo do Ciclo de Formação em Gestão para Resultados. Iperó, São Paulo. 2012.

MEDEIROS, Cláudio. Gestão por Processos M4. Apresentação didática do IV Módulo do Ciclo de Gestão para Resultados, ministrada entre os dias 18 e 22 de novembro de 2012. Iperó, São Paulo.

SCARTEZINI, L. M. B. Análise e Melhoria de Processos. Apostila. Goiânia, 2009.