

TC 002.283/2012-3

Tipo: Monitoramento

Unidade jurisdicionada: Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Ministro-Relator: André Luís de Carvalho

Proposta: Mérito

I – INTRODUÇÃO

1.1. Deliberação - Item 9.8 do Acórdão 496/2011-Plenário.

1.2. Visão Geral do Objeto

1. O presente monitoramento teve como origem Acórdão decorrente de representação impetrada pela Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS, tratada no âmbito do TC 015.810/2010-0. Tal representação solicitava o restabelecimento da eficácia dos normativos do Ibama a fim de preservar os estoques naturais da tainha na região Sudeste e Sul do Brasil. A representante alegava a ilegalidade da Instrução Normativa Interministerial do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) 7/2010, devido a conflitos com normativo anterior que estabelecia limites de embarcações para a pesca da tainha, a Instrução Normativa Ibama 171/2008.

2. De acordo com a representante, a INI MPA/MMA 7/2010 possibilitou às embarcações que atuaram na captura da tainha no ano de 2009 na Região Sudeste e Sul do Brasil (115 embarcações) continuassem atuando na safra de 2010, contrariando o limite definido pela Instrução Normativa Ibama 171/2008 de 60 embarcações. Alegava a Procuradora que o aumento no número de embarcações perpetuaria a sobrepesca da tainha durante o seu período de migração reprodutiva, sendo que a espécie já está sobreexplorada ou ameaçada de sobreexploração, conforme sua classificação no Anexo II da IN MMA 5/2004.

3. Ao deliberar sobre a referida representação, em 23/2/2011, o TCU, por meio do Acórdão 496/2011-Plenário, autorizou a então 8ª Secex, atualmente SecexAmbiental, que realizasse o monitoramento do cumprimento das deliberações prolatadas no Acórdão em comento, a seguir apresentadas:

9.3. determinar, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), que:

9.3.1. seja apresentada, no prazo de 120 dias, uma proposta conjunta de plano de ação, contendo cronograma de medidas necessárias à elaboração e implementação do plano de gestão do uso sustentável da tainha, definindo prazos e responsáveis por tais medidas, com base na Lei 10.683/03, alterada pela Lei 11.958/09, art. 27, inciso XXIV, § 6º, I, no Decreto 6.981/09, arts. 1º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, e na IN MMA 05/04, art. 5º;

9.4. recomendar, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), que:

9.4.1. sejam definidos e quantificados os parâmetros técnicos e normativos adotados para o ordenamento sustentável das próximas safras da tainha, com base em dados técnicos e científicos existentes, conforme determina a Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, § 6º, c/c Decreto nº 6.981, de 2009, art. 1º;

9.4.2. sejam restabelecidos os termos do art. 4º da Instrução Normativa Ibama nº 171, de 9 de maio de 2008, no caso de não existência dos dados indicados no item anterior, observando-se o princípio da precaução, conforme determina o Decreto nº 6.981, de 2009, art. 4º, parágrafo único;

9.4.3. seja encaminhado a este Tribunal, antes do início da próxima safra da tainha, prevista para maio de 2011, o normativo de ordenamento sustentável do uso deste recurso pesqueiro, bem como os estudos, as atas de reuniões e os demais documentos pertinentes que embasaram a definição dos parâmetros técnicos e normativos adotados;

9.4.4. observem, no exercício de suas competências no âmbito do ordenamento sustentável dos recursos pesqueiros, em especial no caso de espécies ameaçadas:

9.4.4.1. o princípio da precaução, estabelecido no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, c/c Decreto nº 6.981, de 2009, art. 4º, parágrafo único;

9.4.4.2. princípio do desenvolvimento sustentável, estabelecido na Constituição Federal, art. 225, *caput*;

9.4.4.3. princípio da preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético nacional, estabelecidos na Constituição Federal, art. 225, incisos I e II,

9.4.4.4. a vedação constitucional de práticas que coloquem em risco a função ecológica ou provoquem a extinção de espécies, definida no art. 225, §1º, inciso VII;

9.4.4.5. os compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro em relação à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar;

9.4.5. seja incorporado nos normativos que tratem do ordenamento da tainha dispositivo referente à vedação, em todo território nacional, do desembarque de ovas de tainha desacompanhadas das respectivas carcaças, com base no princípio da precaução, previsto no Decreto nº 6.981, de 2009, art. 4º, parágrafo único, c/c com a Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, art. 3º, § 1º;

9.4.6. seja criado procedimento de intercâmbio tempestivo dos dados sobre embarcações permissionadas, em atendimento a Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea 'm';

9.4.7. articulem-se, em conjunto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com vistas a garantir efetiva gestão compartilhada e fiscalização do uso sustentável dos recursos pesqueiros, conforme estabelece as Leis nºs 11.958, de 2009, e 11.959, de 2009, c/c Decreto nº 6.981, de 2009;

9.5. alertar, nos termos da sugestão contida no item 2 da Portaria-Segecex nº 9, de 31 de março de 2010, ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) que foi detectada a ocorrência de recebimento de Mapas de Bordo fora do prazo estipulado e a concessão de permissões sem a devida conferência da documentação apresentada, sendo que os procedimentos adotados no processo devem ser efetuados em atenção às normas vigentes, com a devida conferência da respectiva documentação;

(...)

4. Após a publicação do referido acórdão, os Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente editaram, em 13/5/2011, a INI MPA/MMA 7/2011, referendando a IN Ibama 171/2008 – cuja eficácia estava até então suspensa. Dessa forma, com o objetivo de definir o uso sustentável dos recursos pesqueiros, foi restaurado o limite de 60 embarcações traineiras autorizadas à captura de tainha nas regiões Sul e Sudeste.

5. Contudo, em 18/5/2011, o Ministro André Luís de Carvalho, relator do TC 015.810/2010-0, prolatou despacho comunicando que o Sindicato das Indústrias da Pesca de Itajaí e Região (Sindipi) impetrara recurso com efeito suspensivo sobre a recomendação 9.4.2 do mencionado Acórdão.

Nesse despacho, o Ministro-relator apresentava esclarecimentos atinentes ao cumprimento dos termos do Acórdão.

6. Em relação ao recurso proposto pelo Sindipi, o Ministro-relator acolheu-o parcialmente, proferindo o Acórdão 1.475/2011-Plenário, que alterou, em parte, o Acórdão anterior. O novo Acórdão excluiu o item 9.4.2 do Acórdão 946/2011-Plenário que recomendava o retorno do limite de 60 embarcações permissionadas para pesca da tainha da próxima safra, caso não houvesse estudos ou dados científicos suficientes para embasar uma alteração neste quantitativo, ficando a nova redação do Acórdão da seguinte forma:

(...)

9.4.1. sejam definidos e quantificados os parâmetros técnicos e normativos adotados para o ordenamento sustentável das próximas safras da tainha, com base em dados técnicos e científicos existentes, conforme determina a Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, § 6º, c/c Decreto nº 6.981, de 2009, art. 1º;

9.4.2. sejam encaminhados a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias da data da ciência deste Acórdão, o normativo de ordenamento sustentável do uso deste recurso natural pesqueiro, bem como os estudos, as atas de reuniões e os demais documentos pertinentes que embasam a definição dos parâmetros técnicos e normativos adotados;

(...)

7. Dias após a publicação do Acórdão 1.475/2011-Plenário, os Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente revogaram a INI MPA/MMA 7/2011 e editaram novo normativo, a INI MPA/MMA 8/2011, em 2/6/2011, ampliando o número de embarcações autorizadas à pesca de tainha de 60 para 82.

8. Diante dessa alteração, foi interposto agravo pela Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS contra o despacho proferido pelo Ministro-relator, visto que tal expediente, segundo a agravante, possibilitou o aumento do número de embarcações na safra de 2011.

9. Apesar de não ter sido reconhecido o agravo por este Tribunal de Contas, foi promulgado o Acórdão 1.844/2011-Plenário, em 13/7/2011, que determinou a então 8ª Secex que examinasse a argumentação oferecida pela Procuradoria por ocasião da realização deste monitoramento.

10. No ano seguinte, em 15/6/2012, foi encaminhada nova representação pela Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS (TC 018.792/2012-0), questionando a legalidade do normativo que estabeleceu os procedimentos para renovação da autorização de pesca para a captura da tainha na safra de 2012.

11. Por existir grande similaridade entre as questões apresentadas pela representante no âmbito do TC 018.792/2012-0 e aquelas já enfrentadas pelo Tribunal no TC 015.810-2010-0, o qual deu origem ao presente monitoramento, e que as alegações apresentadas pela representante afrontavam as deliberações propostas no Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário, o Tribunal entendeu, por meio do Acórdão 825/2013-TCU-2ª Câmara, que traria mais consistência à análise que a representação relativa ao TC 018.792/2012-0 fosse tratada no âmbito deste processo de monitoramento.

12. Assim, este monitoramento avalia: a) o atendimento por parte do MPA e do MMA das deliberações contidas no Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário; b) as argumentações oferecidas no agravo interposto pela Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS, em cumprimento ao proposto no item 9.2 do Acórdão 1.844/2011-Plenário; e c) os argumentos apresentados na representação objeto do TC 018.792/2012-0, em cumprimento ao definido no item 1.7.3 do Acórdão 825/2013-TCU-2ª Câmara.

1.3. Objetivo

13. Monitorar a implementação das deliberações constantes no Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário, bem como analisar as argumentações oferecidas pela Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS quando da interposição do agravo, em cumprimento ao definido no item 9.2 do Acórdão 1.844/2011-Plenário, além de avaliar as questões suscitadas pela representação tratada no âmbito TC 018.792/2012-0, em cumprimento ao estabelecido no item 1.7.3 do Acórdão 825/2013-TCU- 2ª Câmara.

1.4. Metodologia utilizada

14. Para subsidiar este trabalho de monitoramento foram expedidos ofícios de solicitação de informação aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente sobre: i) o atendimento das determinações e/ou recomendações estabelecidas por meio do Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário, e ii) as questões suscitadas no âmbito do TC 018.792/2012-0. Realizou-se também contato telefônico com gestores do MMA, do MPA e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), de modo a obter maiores esclarecimentos sobre as informações encaminhadas por aqueles órgãos, assim como sobre as ações adotados pelos mesmos sobre o tema ordenamento da pesca da tainha na região Sul e Sudeste do país.

15. Ademais, foram utilizadas informações e dados obtidos em levantamento de auditoria realizada por este Tribunal de Contas em 2011-2012 no âmbito do TC 034.633/2011-1. Nesse levantamento foi realizado um estudo de caso sobre a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros no Brasil. Tal estudo de caso apresentou elementos que versam sobre o atendimento de algumas deliberações do Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário. Dessa forma, buscou-se utilizar as informações constantes nos autos daquele processo para subsidiar a análise do atendimento de algumas deliberações objeto do presente monitoramento.

II – ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES AO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA (MPA) E AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA)

2.1 Determinação: *9.3.1. seja apresentada, no prazo de 120 dias, uma proposta conjunta de plano de ação, contendo cronograma de medidas necessárias à elaboração e implementação do plano de gestão do uso sustentável da tainha, definindo prazos e responsáveis por tais medidas, com base na Lei 10.683/2003, alterada pela Lei 11.958/2009, art. 27, inciso XXIV, § 6º, I, no Decreto 6.981/2009, arts. 1º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, e na IN MMA 05/2004, art. 5º.*

2.1.1 Providências adotadas pelos gestores:

16. Informa o MPA, por meio do Ofício 279/2011 – SEPOP/MPA, de 17/8/2011, que o art. 5º da IN MMA 5/2004, o qual baseou a determinação 9.3.1 acima citada, exigia o desenvolvimento de planos de gestão para as espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração constantes do Anexo II dessa IN, sendo a espécie tainha classificada em tal situação:

Art. 5º Para as espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração constantes do Anexo II a esta Instrução Normativa, deverão ser desenvolvidos planos de gestão, sob a coordenação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, com a participação dos órgãos estaduais, da comunidade científica e da sociedade civil organizada, em prazo máximo de cinco anos, a contar da publicação desta Instrução Normativa.

17. Destaca que o mencionado artigo motivou a publicação da IN Ibama 171/2008, a qual estabelece normas, critérios e padrões para o exercício da pesca da tainha no Sudeste e Sul do país, conforme indicado entre os seus “considerandos”:

Considerando que a tainha encontra-se classificada como espécie sobreexplorada, integrante do Anexo II da Instrução Normativa/MMA nº 05, de 21 de maio de 2004, com demanda para

elaboração e implementação de Plano de Gestão, num prazo de 05 anos, desde a data de sua publicação.

18. Adicionalmente, esclarece que o Plano de Gestão corresponde ao documento que estabelece as diretrizes para uso dos recursos pesqueiros em uma unidade de gestão (espécie, grupo de espécies, área ou sistema de produção), podendo ser revisado periodicamente. Desta forma, a IN IBAMA 171/2008 estabelece tais diretrizes, definindo em seu escopo:

- a) os regimes de acesso (parágrafo 1º do art. 4 da IN IBAMA 171/2008);
- b) o esforço de pesca sustentável (art. 4º da IN IBAMA 171/2008);
- c) os períodos de defeso (caput do art. 2º da IN IBAMA 171/2008);
- d) as temporadas de pesca (art. 3º da IN IBAMA 171/2008);
- e) os tamanhos de captura (IN MMA 53/2005);
- f) as áreas interditadas ou de reservas (parágrafo 1º dos arts. 2º e 5º da IN IBAMA 171/2008);
- g) as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca (arts. 4º e 6º da IN IBAMA 171/2008).

19. Assim, argumenta que a IN Ibama 171/2008 tem caráter de plano de gestão da tainha, mesmo que de maneira interina, uma vez que apresenta as diretrizes para o uso sustentável do recurso em tela.

20. Por outro lado, ressalta que o art. 4º da IN Ibama 171/2008, o qual define o quantitativo do esforço de pesca por meio do critério número de barcos permissíveis (60 embarcações) para captura da tainha, vem sendo alvo de críticas por parte do setor produtivo da pesca, uma vez que os subsídios técnicos e científicos adotados para tal definição, segundo o MPA, são questionáveis e o limite imposto para o número de embarcações traria prejuízos de ordem social e econômica para a atividade pesqueira. Alegam que estas foram as razões para que suspendessem os efeitos do referido artigo desde o exercício de 2009.

21. Informa que para tentar dirimir as incertezas sobre o estado da exploração do recurso tainha, a Fundação Universidade do Rio Grande (FURG) está coordenando projeto de pesquisa para realizar estudo populacional sobre esse recurso pesqueiro, com o objetivo de identificar os diferentes estoques do recurso no litoral Sudeste e Sul do Brasil. Segundo o MPA, trata-se da primeira iniciativa de pesquisa em rede para realização de estudos sobre a tainha, envolvendo pesquisadores de instituições distintas do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro, contando com a colaboração de pesquisadores estrangeiros procedentes do Uruguai e Argentina, uma vez que o recurso pesqueiro tainha é compartilhado com aqueles países.

22. Já o Ministério do Meio Ambiente apresenta uma resposta totalmente diferente da apresentada pelo MPA para o mesmo questionamento. Por meio do Ofício 74/2012/SECEX/MMA, de 28/3/2013, o Ministério do Meio Ambiente informa que não tinha conhecimento do teor do Ofício 279/2011 – SEPOP/MPA encaminhado pelo MPA em resposta ao questionamento do TCU sobre o atendimento da determinação ora em análise.

23. Segundo o MMA, foi acordado com o MPA que o atendimento ao item 9.3.1 do Acórdão 496/2011-Plenário seria efetivado por meio do planejamento e da criação de um grupo técnico de trabalho (GTT) sobre o recurso tainha, com a finalidade de debater e elaborar proposta de plano de gestão para o uso sustentável da tainha e coordenar a execução de estudos biológico-pesqueiros para subsidiar a gestão do uso sustentável desse recurso nas regiões Sudeste e Sul.

24. Sobre a criação de tal GTT, o MMA informou este Tribunal que a instituição do grupo técnico de trabalho da tainha concretizou-se por meio da Portaria Interministerial MPA-MMA 1/2012, de 28/6/2012, sendo que a primeira reunião do grupo ocorreu em 29/11/2012. Como parte dos trabalhos do grupo, estão sendo implementadas ações e medidas que resultarão na elaboração

do plano de gestão da tainha. Destacam que foi realizado, em 18 a 20 de março de 2013, workshop com especialistas para discutir propostas de medidas de gestão para a pesca da tainha, abrangendo os aspectos biológico-pesqueiros e socioeconômicos.

2.1.2 Análise:

25. Cabe observar, preliminarmente, a divergência entre as respostas apresentadas pelos dois Ministérios sobre o atendimento da mesma deliberação. Enquanto o MPA argumenta que a IN Ibama 171/2008 tem caráter de plano de gestão da tainha, mesmo que de maneira interina, uma vez que apresenta as diretrizes para o uso sustentável deste recurso pesqueiro, o MMA afirma que ficou acordado com o MPA que o atendimento da deliberação em comento ocorreria por meio da criação de um grupo técnico de trabalho responsável em elaborar proposta de plano de gestão para o recurso tainha.

26. Repisa-se o fato de que o Ministério da Pesca e Aquicultura e o Ministério do Meio Ambiente devem atuar **conjuntamente**, sob a coordenação do primeiro, com vistas a fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, conforme estabelece a Lei 10.683/2003, alterada pela Lei 11.958/2009, art. 27, inciso XXIV, § 6º, I, c/c Decreto 6.981/2009, art. 1º. (grifo nosso)

27. Ao fornecer respostas distintas sobre a determinação desta Corte de Contas quanto à elaboração e implementação do plano de gestão do uso sustentável da tainha, percebe-se que existe um descompasso entre o entendimento desses dois órgãos executivos federais sobre o atendimento de tal deliberação.

28. Conforme citado anteriormente, esses Ministérios deveriam atuar conjuntamente para o ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, no entanto, parece que isso não está ocorrendo no ordenamento da tainha. Para corroborar esta percepção, o MMA informou, no Ofício 74/2012/SECEX/MMA, que não tinha conhecimento do teor da resposta encaminhada pelo MPA ao TCU em atendimento à determinação ora em análise.

29. A pouca articulação entre os dois órgãos gestores responsáveis pela gestão compartilhada dos recursos pesqueiros já havia sido objeto de comentários no âmbito do TC 015.810/2010-0 (representação sobre o permissionamento da pesca da tainha, a qual deu origem ao presente monitoramento) e do TC 034.633/2011-1 (levantamento de auditoria operacional sobre os compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Rio-92). Tanto que, no âmbito do TC 015.810/2010-0, tal desarticulação resultou na deliberação 9.4.7 do Acórdão 496/2011-Plenário, na qual recomendava aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente que: “articulem-se, em conjunto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com vistas a garantir efetiva gestão compartilhada e fiscalização do uso sustentável dos recursos pesqueiros”.

30. Assim, percebe-se que ainda existe certa precariedade no relacionamento entre esses dois Ministérios responsáveis pelo ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros.

31. A seguir, serão analisadas separadamente as respostas apresentadas pelo MPA e MMA sobre o atendimento da determinação 9.3.1 do Acórdão 496/2011-Plenário.

32. Segundo a resposta do MPA, a IN Ibama 171/2008, a qual estabelece normas, critérios e padrões para a pesca de tainha no litoral das regiões Sudeste e Sul do Brasil, teria caráter de plano de gestão de tal recurso pesqueiro, mesmo que interinamente. Quanto a essa alegação do MPA, fazem-se, a seguir, algumas ponderações.

33. O art. 5º da IN MMA 5/2004, o qual embasou a determinação 9.3.1 do Acórdão 496/2011-Plenário, define que:

Art. 5º Para as espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração constantes do Anexo II a esta Instrução Normativa, deverão ser desenvolvidos planos de gestão, sob a coordenação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama, com a participação dos órgãos estaduais, da comunidade científica e da sociedade civil organizada, em prazo máximo de cinco anos, a contar da publicação desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Os planos de gestão visam a recuperação dos estoques e da sustentabilidade da pesca, sem prejuízo do aprimoramento das medidas de ordenamento existentes. (grifo nosso)

34. Destaca-se que a tainha é uma das espécies elencadas no Anexo II da IN MMA 5/2004 como sendo sobreexplorada ou ameaçada de sobreexploração, requerendo, assim, a realização de um plano de gestão com vistas a recuperar os seus estoques e garantir a sustentabilidade da sua pesca.

35. A IN MMA 5/2004 foi instituída no período em que o Ibama era o órgão responsável pela gestão dos recursos pesqueiros, delegando a este instituto a responsabilidade de elaboração de planos de gestão para as espécies elencadas no Anexo II. Com a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura em 2009, a responsabilidade da gestão dos recursos pesqueiros acabou sendo compartilhada entre aquele Ministério e o Ministério do Meio Ambiente, sob a coordenação do primeiro. Assim, cabe, atualmente, aos dois Ministérios, conjuntamente, a responsabilidade de elaborar os planos de gestão do uso sustentável daqueles recursos pesqueiros listados no Anexo II que ainda não possuem plano, conforme determina a IN MMA 5/2004.

36. Já o Decreto 6.981/2009, que dispõe sobre a atuação conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros, decreta:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a competência conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente para, sob a coordenação do primeiro, com base nos melhores dados científicos e existentes, fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros.

(...)

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto considera-se:

I - uso sustentável dos recursos pesqueiros: aquele que permite à geração atual suprir as suas necessidades pela pesca, sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer as suas próprias, baseado em critérios sociais, ambientais, tecnológicos e econômicos;

II - plano de gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros: documento que estabelece as diretrizes para uso dos recursos pesqueiros, em uma unidade de gestão, podendo ser revisado periodicamente; e

III - unidade de gestão: compreende a espécie ou grupo de espécies, o ecossistema, a área geográfica, a bacia hidrográfica, o sistema de produção ou pescaria.

(...)

Art. 4º As normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento, em conformidade com as peculiaridades de cada unidade de gestão, deverão dispor sobre:

I - os regimes de acesso;

II - a captura total permissível;

III - o esforço de pesca sustentável;

IV - os períodos de defeso;

V - as temporadas de pesca;

VI - os tamanhos de captura;

VII - as áreas interditadas ou de reservas;

VIII - as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca e cultivo; e

IX - a proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques.

Parágrafo único. Na ausência ou insuficiência de dados científicos, deverá ser aplicado o princípio da precaução para a definição de critérios e padrões de uso de que trata este artigo. (grifo nosso)

37. De acordo com o MPA, a IN Ibama 171/2008 poderia ser considerada como sendo o plano de gestão da tainha, visto que apresenta diretrizes para o uso sustentável deste recurso pesqueiro, e, portanto, não seria necessário, a princípio, o atendimento da determinação do TCU.
38. É fato que até a publicação da IN Ibama 171/2008, a pesca da tainha carecia de normativo específico estabelecendo um limite para o esforço de pesca nas regiões Sudeste e Sul do país.
39. Todavia, se considerarmos verídica a alegação do MPA de que a IN Ibama 171/2008 atua como um plano de gestão para o uso sustentável da tainha, conforme exigido no art. 5º da IN MMA 5/2004, a suspensão desde 2009 do art. 4º da IN Ibama 171/2008, o qual estabeleceu o esforço de pesca sustentável da tainha em 60 embarcações permissionadas, comprometeria a funcionalidade de tal plano de gestão, visto que haveria uma lacuna normativa em um dos itens essenciais que este documento deveria dispor a fim de garantir a recuperação dos estoques e a sustentabilidade da pesca, em atendimento ao exigido no parágrafo único, do art. 5º da IN MMA 5/2004 c/c Decreto 6.981/2009, art. 4º, inciso III.
40. A suspensão do art. 4º da IN 171/2008 implicou em um aumento significativo na quantidade de embarcações pescando o recurso tainha na safra de 2009, sendo permissionadas 115 traineiras, ou seja, 55 embarcações a mais do que o limite definido no normativo em comento (60 barcos). A suspensão do referido artigo, ao possibilitar aumento no esforço de pesca, foi de encontro ao objetivo principal do plano de gestão, que, conforme destacado anteriormente, busca justamente garantir a recuperação dos estoques e a sustentabilidade da pesca para as gerações atuais e futuras.
41. Além disso, a IN MMA 5/2004, em seu art. 5º, estabelece que os planos de gestão devem ser elaborados com a participação de vários atores, como a dos órgãos estaduais, da comunidade científica e da sociedade civil organizada. No entanto, a IN 171/2008 – apesar de ter sido construída com o apoio da comunidade científica, do setor produtivo industrial e artesanal da região Sul do país – não teve a ampla participação exigida pela IN MMA 5/2004 para o seu processo de elaboração, a qual busca o envolvimento e a parceria entre os diversos usuários dos recursos pesqueiros, de forma a desenvolver uma gestão compartilhada.
42. Outro ponto que merece ser comentado refere-se ao parágrafo único do art. 4º do Decreto 6.981/2009, o qual é taxativo ao definir que “na ausência ou insuficiência de dados científicos, deverá ser aplicado o princípio da precaução para a definição de critérios e padrões de uso de que trata este artigo”.
43. Assim, a justificativa apresentada pelo MPA para a suspensão do art. 4º da IN Ibama 171/2008 de que os subsídios técnicos e científicos adotados para a definição do quantitativo de 60 embarcações são questionáveis, não encontra respaldo na legislação relativa ao uso sustentável dos recursos pesqueiros, a qual é categórica sobre a aplicação do princípio da precaução em situações em que há insuficiência de informações científicas. Destaca-se que tal argumentação já foi discutida exaustivamente no âmbito do TC 015.810/2010-0, processo que deu origem ao presente monitoramento.
44. Se considerarmos a IN Ibama 171/2008, mesmo que em caráter precário, como sendo o plano de gestão do uso sustentável da tainha, a suspensão do seu art. 4º pelo MPA e MMA desde 2009, poderia ser considerada como uma ação ilegal grave por parte dos dois ministérios, visto que tal suspensão foi realizada sem fundamentação científica e contrariando o princípio da precaução, o que resultou no permissionamento de 115 embarcações em 2009, quase que duplicando o esforço de pesca sustentável que havia sido definido no art. 4º da IN Ibama 171/2008 (60 embarcações),

ferindo não só o parágrafo único do art. 4º do Decreto 6.981/2009, mas também o parágrafo único do art. 5º da IN MMA 5/2004.

45. Ademais, em contato telefônico com representantes do Ibama e do MMA, em 28/11/2013, foi questionado junto aos gestores desses órgãos se a IN Ibama 171/2008 poderia ter caráter de plano de gestão da tainha, mesmo que de forma interina. Ambos os gestores afirmaram categoricamente que a referida IN Ibama não pode ser considerada como plano de gestão do recurso pesqueiro tainha, em atendimento ao art. 5º da IN MMA 5/2004.

46. Diante do exposto, entende-se ser questionável a alegação do MPA de que a IN Ibama 171/2008 atua como plano de gestão de uso sustentável da tainha, mesmo que interinamente. Mas caso a considerássemos como tal, por se tratar de um plano interino e não definitivo, caberia, então, ao MPA apresentar uma proposta conjunta com o MMA de plano de ação, contendo cronograma de medidas necessárias à elaboração e implementação de um plano de gestão do uso sustentável da tainha **de caráter definitivo**, definindo prazos e responsáveis por tais medidas, conforme havia deliberado este Tribunal de Contas na determinação 9.3.1 do Acórdão 496/2011-Plenário (grifo nosso). Contudo, o MPA não apresentou tal proposta.

47. Nesse sentido, entende-se pertinente a resposta apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente para o atendimento da deliberação 9.3.1 do Acórdão 496/2011-Plenário deste Tribunal de Contas. De acordo com o Ministério, foi instituído pela Portaria Interministerial MPA/MMA 1/2012, de 28/6/2012, o Grupo Técnico de Trabalho (GTT) Tainha, com a finalidade de debater e elaborar proposta de plano de gestão para o uso sustentável do recurso tainha, além de coordenar a execução de estudos biológico-pesqueiros para subsidiar a gestão do uso sustentável da tainha na região Sudeste e Sul do país.

48. Apesar da pertinência da resposta do MMA, o fato é que não foi atendida por nenhum dos dois Ministérios a deliberação 9.3.1 do Acórdão 496/2011-Plenário, a qual determina a apresentação de plano de ação, contendo cronograma de medidas necessárias à elaboração e implementação do plano de gestão do uso sustentável da tainha, definindo prazos e responsáveis por tais medidas. Assim, entende-se importante reiterar esta determinação junto aos dois Ministérios, e caso não seja atendida a presente determinação no prazo especificado, propõe-se a aplicação de multa, fundamentada no inciso VIII do art. 268 do RI.

2.1.3 Evidências:

Ofício 279/2011 – SEPOP/MPA, de 17/08/2011, peça 28.

Ofício 74/2013/SECEX/MMA, de 28/3/2013, peça 13.

TC 015.810/2010-0 – Representação da Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS, tendo por objeto o permissionamento da tainha (processo que deu origem ao presente monitoramento).

2.1.4 Proposta de encaminhamento

49. Propõe-se reiterar a determinação ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente para que apresentem no prazo de 120 dias, uma proposta conjunta de plano de ação, contendo cronograma de medidas necessárias à elaboração e implementação do plano de gestão do uso sustentável da tainha, definindo prazos e responsáveis por tais medidas, com base na Lei 10.683/2003, alterada pela Lei 11.958/2009, art. 27, inciso XXIV, § 6º, I, no Decreto 6.981/2009, arts. 1º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, e na IN MMA 05/2004, art. 5º.

50. Caso essa determinação não seja atendida no prazo especificado, que seja aplicada multa aos responsáveis pela reincidência no descumprimento da decisão do Tribunal, com base no inciso VIII do art. 268 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

2.2 Recomendação: 9.4.1. *sejam definidos e quantificados os parâmetros técnicos e normativos adotados para o ordenamento sustentável das próximas safras da tainha, com base em dados técnicos e científicos existentes, conforme determina a Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, § 6º, c/c Decreto nº 6.981, de 2009, art. 1º.*

2.2.1 Providências adotadas pelos gestores:

51. O MPA encaminhou, por meio do Ofício 512/2013 – SE/MPA, de 13/5/2013, cópia dos documentos que embasaram a definição dos parâmetros técnicos e normativos adotados para o permissionamento da captura da tainha nas regiões Sudeste e Sul do Brasil para as safras de 2011, 2012 e 2013.

52. Já o MMA encaminhou, por meio do Ofício 73/2013/SECEX/MMA, de 28/3/2013, cópia dos estudos e pareceres técnicos que embasaram a definição dos parâmetros adotados para o permissionamento da pesca da tainha relativo à safra de 2011. Relativo às safras de 2012 e 2013, o MMA informa que voltou a vigorar as regras definidas pela IN Ibama 171/2008, sendo que os parâmetros técnicos e normativos vigentes foram aqueles previstos quando da elaboração da referida Instrução Normativa.

2.2.2 Análise:

53. Tanto o MPA como o MMA encaminharam estudos e pareceres técnicos que embasaram a definição dos parâmetros e normativos adotados para o ordenamento da pesca da tainha para a safra de 2011.

54. A princípio, para a temporada de pesca da tainha de 2011, os dois Ministérios haviam editado a INI MPA-MMA 7/2011, em 13/5/2011, a qual mantinha o limite de 60 embarcações permissionadas, conforme estabelece o artigo 4º da IN Ibama 171/2008. Portanto, nesse caso, os estudos e pareceres corresponderiam aqueles utilizados para embasar a IN Ibama 171/2008.

55. No entanto, tal limite estipulado pela INI MPA-MMA 7/2011 foi revisado pelos dois Ministérios, sendo que o limite do esforço de pesca para a captura da tainha foi redefinido, resultando na publicação da INI MPA-MMA 8/2011, em 3/6/2011. O art. 1º da INI MPA-MMA 8/2011 fixou o esforço de pesca total na safra de 2011 em 7.400 de Arqueação Bruta (AB – valor adimensional relacionado ao tamanho total de uma embarcação, determinado de acordo com o disposto na Convenção Marítima Internacional sobre Arqueação de Navios (1969) e normas nacionais, calculado em função do volume de todos os espaços fechados do navio) das embarcações passíveis de autorização para a captura de tainha nas regiões Sudeste e Sul do país, não podendo ultrapassar o número de 82 embarcações.

56. Ambos os Ministérios encaminharam documento produzido pelo Prof. Dr. Paulo Ricardo Schwingel, do Centro de Ciências Tecnológicas da Terra e do Mar da Universidade do Vale do Itajaí/SC, datado de 9/5/2011, o qual apresenta fundamentação técnica, baseada em dados existentes, para a fixação do limite de 82 embarcações a serem autorizadas para a captura da tainha.

57. Embora não seja possível realizar no âmbito deste monitoramento uma análise mais profunda do estudo produzido pelo Prof. Dr. Paulo Ricardo Schwingel, principalmente quanto às premissas e os parâmetros adotados para a fixação do limite de 82 embarcações, visto a necessidade de conhecimento técnico e científico especializado, considera-se que tal documento atende a recomendação feita pelo TCU com base na Lei 10.683, de 2003, modificada pela Lei 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, § 6º, c/c Decreto 6.981, de 2009, art. 1º.

58. Ao final do referido documento, o Prof. Dr. Paulo Ricardo Schwingel destaca que está sendo realizado um projeto de estudo sobre o recurso tainha com a cooperação de diferentes instituições de pesquisa do Sudeste e Sul do Brasil, liderado pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG/RS), o qual poderá trazer novas perspectivas sobre a gestão desse importante recurso pesqueiro.

59. Para a safra de 2012 e 2013, conforme informou o MMA, voltou a vigorar a IN Ibama 171/2008, sendo, assim, válidos os dados científicos e técnicos existentes àquela época para embasar a definição e quantificação dos parâmetros adotados naquele normativo.

60. O MMA complementa que uma das funções do Grupo Técnico de Trabalho (GTT) Tainha é o de coordenar a execução de estudos biológico-pesqueiros para subsidiar a gestão do uso sustentável da tainha na região Sudeste e Sul do país, sendo que ficou acordado junto ao MPA que novas medidas de ordenamento deveriam ter por base estudos e parâmetros gerados a partir desse GTT.

61. Nesse sentido, entende-se pertinente propor a continuidade do acompanhando do atendimento da deliberação ora em análise, verificando no(s) próximo(s) monitoramento(s) o andamento da pesquisa sobre o recurso tainha coordenado pela FURG/RS, bem como a atuação do GTT Tainha, com o objetivo de checar se a definição dos parâmetros técnicos e normativos adotados para o ordenamento sustentável das próximas safras desse recurso pesqueiro está sendo embasada em dados técnicos e científicos produzidos por essas duas instituições.

2.2.3 Evidências:

Ofício 512/2013 – SE/MPA, de 13/5/2013, peça 26, contendo os seguintes documentos encaminhados a este Tribunal:

a) atas de reunião da Comissão Técnica da Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros (CTGP): 9ª Reunião da CTGP, realizada em 20/4/2010, 10ª Reunião da CTGP, realizada em 11/5/2010, 19ª Reunião da CTGP, realizada em 28/5/2012, e 1ª Reunião Extraordinária da CTGP, realizada em 26/9/2011;

b) ata da 1ª Reunião do Grupo Técnico de Trabalho (GTT) da Tainha, realizada em 29/11/2012;

c) pareceres (PT) e notas técnicas (NT): PT 18/2011 – CGPC/DPI/SEPOP/MPA (estabelecimento do limite de esforço para pesca da tainha no exercício de 2011); PT 23/2011 – CGPC/DPI/SEPOP/MPA (concessão de autorização de pesca para captura da tainha nas regiões Sudeste e Sul do país); NT 85/2013 – CRGPC/DRPA/SEMOC/MPA (fundamentação técnica da IN que estabelece o limite de esforço de pesca e os critérios de adesão das embarcações pesqueiras da frota da sardinha verdadeira na safra de pesca complementar para a captura da tainha, de 2013); PT 14/2013 – DRPA/SEMOC/MPA (justificativa para publicação da Portaria que trata do processo seletivo para concorrer as autorizações de pesca complementar para a captura de tainha para a safra de 2013); e NT 142/2013 – CRGPC/DRPA/SEMOC/MPA (fundamentação técnica para publicação da relação nominal das embarcações deferidas e indeferidas para renovação da Autorização de Pesca Complementar para captura da tainha para temporada de 2013); e

d) documento encaminhado pelo Prof. Dr. Paulo Ricardo Schwingel, do Centro de Ciências Tecnológicas da Terra e do Mar da Universidade do Vale do Itajaí/SC (apresenta fundamentação científica para a fixação do limite de 82 embarcações para a captura da tainha).

Ofício 73/2013/SECEX/MMA, de 28/3/2013, peça 14, contendo os seguintes documentos encaminhados a este Tribunal:

a) notas técnicas (NT): NT 3/2011/MMA/SFB (análise e parecer sobre as medidas complementares de ordenamento da pesca de tainha em 2011); NT 23/2011/MMA/SBF/GBA (análise e parecer contendo subsídios as medidas de ordenamento da pesca de tainha); NT 9/2011-CEPSUL/IBAMA (informações técnicas para subsidiar ao MMA/IBAMA na tomada de decisão quanto ao ordenamento da pesca da tainha no Sudeste e Sul do Brasil); e

b) documento encaminhado pelo Prof. Dr. Paulo Ricardo Schwingel, do Centro de Ciências Tecnológicas da Terra e do Mar da Universidade do Vale do Itajaí/SC (apresenta

fundamentação científica para a fixação do limite de 82 embarcações para a captura da tainha).

2.2.4 Proposta de encaminhamento

62. Propõe-se continuar acompanhando o atendimento dessa deliberação nas próximas safras da tainha, principalmente o andamento da pesquisa sobre o recurso tainha coordenado pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG/RS), bem como a atuação do Grupo Técnico de Trabalho (GTT) Tainha, com o objetivo de verificar se os parâmetros técnicos e normativos adotados para o ordenamento sustentável das próximas safras desse recurso pesqueiro estão embasados em dados técnicos e científicos produzidos por essas duas entidades.

2.3 Recomendação: *9.4.2. sejam encaminhados a este Tribunal, no prazo de 90 dias da data da ciência deste Acórdão, o normativo de ordenamento sustentável do uso deste recurso pesqueiro, bem como os estudos, as atas de reuniões e os demais documentos pertinentes que embasam a definição dos parâmetros técnicos e normativos adotados.*

2.3.1 Providências adotadas pelos gestores:

63. Os Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente não encaminharam o normativo de ordenamento sustentável da pesca da tainha no prazo recomendado pelo Acórdão, que deveria ocorrer em maio de 2011, tampouco encaminharam os estudos, as atas de reuniões e os demais documentos adotados para embasar a definição dos parâmetros técnicos e normativos utilizados. Somente quando foi enviada a solicitação de documentos para a realização deste monitoramento, em 20/2/2013, é que os dois Ministérios encaminharam os documentos elencados na recomendação em comento.

2.3.2 Análise:

64. A recomendação em apreço teve como objetivo garantir que os parâmetros técnicos e normativos adotados para o ordenamento sustentável da tainha na safra de 2011 – ano em que foi prolatado o Acórdão objeto deste monitoramento – já estivessem de acordo com o disposto na Lei 10.683, de 2003, modificada pela Lei 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, § 6º, c/c Decreto 6.981, de 2009, art. 1º, ou seja, baseados em dados técnicos e científicos existentes.

65. Embora os dois ministérios não tenham atendido a recomendação ora em análise no prazo definido pelo TCU, tal fato não comprometeu o objetivo proposto pela recomendação, visto que a definição dos parâmetros e normativos para o uso sustentável da tainha na safra de 2011 foi fundamentada em dados técnicos e científicos existente, conforme verificado na análise do atendimento da recomendação 9.4.1 do Acórdão 496/2011-Plenário, item 2.2.2. desta instrução.

2.3.3 Evidências:

Ofício 512/2013 – SE/MPA, de 13/5/2013, peça 26.

Ofício 73/2013/SECEX/MMA, de 28/3/2013, peça 14.

2.3.4 Proposta de encaminhamento

66. Não há proposta de encaminhamento devido à perda de objeto.

2.4 Recomendação: *9.4.3. observem, no exercício de suas competências no âmbito do ordenamento sustentável dos recursos pesqueiros, em especial no caso de espécies ameaçadas:*

9.4.3.1. o princípio da precaução, estabelecido no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, c/c Decreto nº 6.981, de 2009, art. 4º, parágrafo único;

9.4.3.2. *princípio do desenvolvimento sustentável, estabelecido na Constituição Federal, art. 225, caput;*

9.4.3.3. *princípio da preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético nacional, estabelecidos na Constituição Federal, art. 225, incisos I e II,*

9.4.3.4. *a vedação constitucional de práticas que coloquem em risco a função ecológica ou provoquem a extinção de espécies, definida no art. 225, §1º, inciso VII;*

9.4.3.5. *os compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro em relação à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.*

2.4.1 Providências adotadas pelos gestores:

67. Há dificuldades em evidenciar o atendimento da recomendação em apreço devido à subjetividade e às particularidades inerentes aos princípios e às exigências provenientes de compromissos assumidos internacionalmente e constitucionalmente, os quais fundamentaram tal recomendação.

2.4.2 Análise:

68. Os princípios elencados na recomendação ora em análise, bem como a vedação constitucional e os compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, têm como objetivo garantir o uso sustentável dos recursos pesqueiros tanto para as gerações atuais quanto para as futuras.

69. De acordo com a literatura correlata, os estoques de diversas espécies pesqueiras apresentam limites para o esforço de pesca aplicado. A resiliência (capacidade de recuperação) dos estoques é limitada e quando submetidos à pesca excessiva pode levar à sua sobreexploração. A fim de evitar que tal situação se concretizasse e ocasionasse a extinção de espécies pesqueiras é que os princípios anteriormente citados foram propostos. Por isso, faz-se mister que os responsáveis pela gestão sustentável dos recursos pesqueiros no Brasil (MMA e MPA) observem tais princípios quando no exercício de suas competências no âmbito do ordenamento desses recursos.

70. Nesse sentido, cumpre destacar o trabalho realizado pelo TCU em 2011 (TC 034.633/2011-1), no qual foi verificado que o princípio da precaução não foi utilizado para embasar decisões adotadas pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente no âmbito do ordenamento sustentável dos recursos pesqueiros, especificamente referente à autorização provisória para pesca durante o período de defeso do camarão-rosa no Norte do país, tanto que foi dada ciência de tal fato aos dois ministérios por meio do Acórdão 1.404/2012-TCU-Plenário, item 9.3.2.

71. Por outro lado, a Portaria-Segecex 27/2009, a qual disciplina a verificação do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal e dos resultados delas advindos, estabeleceu em seu art. 2º, § 2º, que não seriam monitoráveis deliberações que determinassem, genericamente, o cumprimento de normas.

72. Assim, o atendimento da recomendação ora em análise por parte dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, no âmbito de suas atuações como órgãos responsáveis pela gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros, é mandatório, visto tratar-se de cumprimento de regramento contido em normativos vigentes (Constituição Federal, Tratados Internacionais e Decreto 6.981/2009), e a não observância dos mesmos por parte desses órgãos configura ato de ilegalidade. Dessa forma, entende-se desnecessário continuar o monitoramento dessa recomendação.

2.4.3 Evidências:

Acórdão 1.404/2012-TCU-Plenário, item 9.3.2.

TC 034.633/2011-1 – Levantamento de auditoria cujo objeto é o processo de internalização, nas políticas públicas nacionais, dos objetivos e compromissos assumidos pelo Brasil em decorrência da Conferência da Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

2.4.4 Proposta de encaminhamento

73. Devido ao disposto na Portaria-Segecex 27/2009, art. 2º, § 2º (não são monitoráveis deliberações que determinem o cumprimento de normas), propõe-se não continuar o acompanhamento dessa recomendação no(s) próximo(s) monitoramento(s).

2.5 Recomendação: *9.4.4. seja incorporado nos normativos que tratem do ordenamento da tainha dispositivo referente à vedação, em todo território nacional, do desembarque de ovas de tainha desacompanhadas das respectivas carcaças, com base no princípio da precaução, previsto no Decreto nº 6.981, de 2009, art. 4º, parágrafo único, c/c com a Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, art. 3º, § 1º.*

2.5.1 Providências adotadas pelos gestores:

74. O MMA informa que a Instrução Normativa Interministerial MPA-MMA 8/2011 incluiu no art. 4º a vedação, em todo território nacional, do desembarque de ovas de tainha desacompanhadas das respectivas carcaças. Destaca aquele Ministério que essa regra do art. 4º continua em vigência.

75. O MPA não apresentou resposta quanto ao questionamento feito por este Tribunal sobre o cumprimento dessa deliberação.

2.5.2 Análise:

76. Verifica-se, com base na resposta apresentada pelo MMA, que a recomendação ora em análise foi cumprida na íntegra.

2.5.3 Evidências:

Ofício 73/2013 – SECEX/MMA, de 28/3/2013, peça 14.

2.5.4 Proposta de encaminhamento

77. Não há proposta de encaminhamento, pois a recomendação foi cumprida.

2.6 Recomendação: *9.4.5. seja criado procedimento de intercâmbio tempestivo dos dados sobre embarcações permissionadas, em atendimento a Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea 'm'.*

2.6.1 Providências adotadas pelos gestores:

78. O MMA informa que a responsabilidade pela disponibilização de dados do Registro Geral da Pesca (RGP), dentre os quais estão os dados sobre as embarcações permissionadas para a pesca da tainha, é do MPA, e o acesso a essas informações tem sido obtido mediante a disponibilização de dados públicos no sítio eletrônico do MPA: <http://sinpesq.mpa.gov.br/rgp>. Afirmam que há ainda carência de dados atualizados sobre as autorizações de pesca emitidas, o que tem sido relatado pelo Ibama como dificuldade adicional para que se verifiquem pendências administrativas durante as ações de fiscalização.

79. Por outro lado, o MPA informa que, por meio da Secretaria de Monitoramento e Controle da Pesca e Aquicultura (Semoc) e do Departamento de Registro da Pesca e Aquicultura (DRPS/Semoc), está em permanente contato com o Ibama/MMA para que sejam firmadas as condições operacionais necessárias ao compartilhamento dos dados do RGP ao Cadastro Técnico Federal (CTF), principalmente em relação às questões de sistemas informatizados. Encaminha cópia

de minuta de Acordo de Cooperação Técnica de acesso aos sistemas corporativos do RGP e do CTF, em análise entre os dois Ministérios (MPA e MMA).

2.6.2 Análise:

80. Mais uma vez, realça-se o fato de que os dois ministérios apresentam respostas distintas para o mesmo questionamento, evidenciando, novamente, a falta de comunicação e entendimento entre esses dois órgãos.

81. Enquanto o MPA afirma que há tratativas entre os ministérios para futuro intercâmbio de informações por meio dos sistemas corporativos, o MMA informa que ainda há carência de obtenção de dados junto ao MPA, visto que o mesmo é o órgão responsável pela disponibilização de dados do RGP.

82. Deve-se acrescentar que a questão do compartilhamento de informações entre os dois ministérios também foi objeto de análise por este Tribunal de Contas no âmbito de outro processo, o TC 034.633/2011-1. O Acórdão 1.404/2012 – Plenário, decorrente do TC 034.633/2011-1, em seu item 9.3.3, deu ciência ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente sobre a seguinte impropriedade verificada na fiscalização:

9.3.3 a não disponibilização de dados e informações do Registro Geral da Pesca (RGP) relativas às licenças, permissões e autorizações concedidas para o exercício da atividade pesqueira ao MMA/Ibama, identificado no caso da Superintendência do Ibama em Santa Catarina e nas Atas da CTGP, o que afronta o disposto na Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea m.

83. Em complementação, cumpre destacar a existência de declaração do Ministério do Meio Ambiente na representação apresentada pela Procuradoria do Rio Grande/RS no âmbito do TC 018.792/2012-0, na qual aquele Ministério informa a impossibilidade de obter junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura informações ou documentos sobre as embarcações permissionadas para a pesca da tainha na safra de 2012. Tal representação é objeto de avaliação deste monitoramento no item IV.

84. Desse modo, verifica-se que o problema do compartilhamento de informações é recorrente entre os Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, órgãos responsáveis pela gestão compartilhada dos recursos pesqueiros.

85. No contexto do processo de gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros, cabe ao Ibama, no âmbito de suas competências institucionais, a fiscalização das atividades pesqueiras, conforme estabelece a Portaria MMA 341/2011.

86. Para que o Ibama possa executar suas ações de fiscalização quanto ao cumprimento dos regramentos de ordenamento dos recursos pesqueiros, entre eles, os normativos relativos ao uso sustentável do recurso tainha, é essencial que as informações sobre as principais características das embarcações permissionadas para a pesca da tainha (nome da embarcação, número do RGP, unidade da federação, comprimento, arqueação bruta, arranjo do convés, potência do motor, nome do proprietário, modalidade e método de pesca permitidos) estejam disponíveis durante as ações de fiscalização.

87. Ao não compartilhar tais informações, o MPA está comprometendo a atuação daquele Instituto em fiscalizar a execução do ordenamento da tainha, e conseqüentemente, a própria efetividade da gestão sustentável desse recurso pesqueiro.

88. Assim, por se tratar de fato recorrente o não compartilhamento de informações, o que pode comprometer a própria efetividade do ordenamento sustentável da tainha, e por já existirem deliberações deste Tribunal sobre esse assunto, entende-se pertinente **determinar** ao Ministério da Pesca e Aquicultura que adote medidas para que as informações sobre as embarcações permissionadas para a pesca da tainha (nome da embarcação, número do RGP, nome do

proprietário, unidade da federação, comprimento, arqueação bruta, arranjo do convés, potência do motor, modalidade e método de pesca permitidos) estejam disponíveis ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ibama antes do início de cada safra da tainha, informando, de imediato, a esses órgãos, qualquer atualização ou alteração nos dados sobre as autorizações de pesca permitidas.

89. Além disso, propõe-se determinar ao MPA e MMA que apresentem, no prazo de 120 dias, uma proposta conjunta de plano de ação, contendo cronograma de medidas necessárias à implantação e funcionamento do sistema de compartilhamento dos dados do Registro Geral de Pesca (RGP) ao Cadastro Técnico Federal (CTF), definindo prazos e responsáveis por tais medidas.

90. Destaca-se que a transparência é essencial para que a sociedade possa monitorar e avaliar a consistência do desempenho do governo com suas políticas propostas. Assim, a disponibilização das informações sobre as embarcações permissionadas para a pesca da tainha para o público em geral permite um nível maior de escrutínio das ações dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente por parte da sociedade, além de possibilitar uma fiscalização indireta por parte daqueles interessados em garantir a sustentabilidade dos estoques da tainha, como é o caso dos pescadores artesanais que dependem desse recurso para sua subsistência.

91. Nesse sentido, propõe-se determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura que disponibilize em cada safra as informações sobre as embarcações permissionadas para a pesca da tainha (nome da embarcação, número do RGP, unidade da federação, comprimento, arqueação bruta, arranjo do convés, potência do motor, modalidade e método de pesca permitidos) publicamente nos sítios oficiais do Ministério da Pesca e Aquicultura, em observância à Lei 12.527/2011, art. 3º, à Lei 9.784/1999, art. 2º, inciso V, e ao Princípio da Transparência da Administração Pública.

2.6.3 Evidências:

Ofício 512/2013 – SE/MPA, de 13/5/2013, peça 26.

2.6.4 Proposta de encaminhamento

92. Propõe-se determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura que:

- a) adote medidas para que as informações sobre as embarcações permissionadas para a pesca da tainha (nome da embarcação, número do RGP, nome do proprietário, unidade da federação, comprimento, arqueação bruta, arranjo do convés, potência do motor, modalidade e método de pesca permitidos) estejam disponíveis ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ibama antes do início de cada safra da tainha, informando, de imediato, a esses órgãos, qualquer atualização ou alteração nos dados sobre as autorizações de pesca permissionadas; e
- b) disponibilize publicamente nos sítios oficiais do Ministério da Pesca e Aquicultura, em cada safra, as informações sobre as embarcações permissionadas para a pesca da tainha (nome da embarcação, número do RGP, unidade da federação, comprimento, arqueação bruta, arranjo do convés, potência do motor, modalidade e método de pesca permitidos), em observância à Lei 12.527/2011, art. 3º, à Lei 9.784/1999, art. 2º, inciso V, e ao Princípio da Transparência da Administração Pública.

93. Propõe-se, também, determinar aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente que apresentem, no prazo de 120 dias, uma proposta conjunta de plano de ação, contendo cronograma de medidas necessárias à implantação e funcionamento do sistema de compartilhamento dos dados do Registro Geral de Pesca (RGP) ao Cadastro Técnico Federal (CTF), definindo prazos e responsáveis por tais medidas, em observância à Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea m.

2.7 Recomendação: 9.4.6. *articulem-se, em conjunto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com vistas a garantir efetiva gestão compartilhada e fiscalização do uso sustentável dos recursos pesqueiros, conforme estabelece as Leis n.ºs 11.958, de 2009, e 11.959, de 2009, c/c Decreto n.º 6.981, de 2009.*

2.7.1 Providências adotadas pelos gestores:

94. Apesar de este Tribunal não ter questionado junto aos Ministérios do Meio Ambiente e Pesca e Aquicultura o atendimento desta recomendação específica, verificou-se junto às documentações encaminhadas pelos Ministérios, bem como no sítio eletrônico do MPA: <http://www.mpa.gov.br/index.php/pescampa/gestao-compartilhada/ctgp-reunioes> (visitado em 25/11/2013), que estão sendo realizadas periodicamente reuniões da Comissão Técnica Interministerial da Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros (CTGP), que é órgão consultivo e coordenador das atividades de gestão e ordenamento sustentável dos recursos pesqueiros, composto por quatro representantes do MPA e quatro representantes do MMA, sendo que dois dos quatro representantes do MMA são servidores do Ibama.

2.7.2 Análise:

95. A realização das reuniões do CTGP evidenciam que representantes do MPA, MMA e Ibama estão se encontrando periodicamente para tratar da questão da gestão e fiscalização dos recursos pesqueiros. Tal fato demonstra que há certa articulação entre essas instituições no sentido de buscar uma gestão compartilhada.

96. Por outro lado, conforme verificado anteriormente neste monitoramento, há evidências que demonstram divergências de entendimentos entre os dois Ministérios responsáveis pela gestão compartilhada dos recursos pesqueiros, a exemplo do informado pelo MMA na recomendação anterior (parágrafo 78 desta instrução), de que há ainda problemas em relação ao intercâmbio de informações entre o MPA e o MMA/Ibama, o que pode comprometer a gestão e fiscalização do uso sustentável dos recursos pesqueiros. Ademais, há divergência entre as respostas apresentadas pelos ministérios quanto ao atendimento da determinação 9.3.1 do Acórdão 496/2011-Plenário que trata da elaboração do plano de gestão do uso sustentável da tainha (parágrafo 25 desta instrução).

97. Conforme tratado no âmbito do TC 015.810/2010-0, processo que deu origem ao presente monitoramento, tal divergência de entendimentos é devido à existência de conflito de interesses entre os dois órgãos, visto que o MPA, em consonância com suas atribuições institucionais, busca fomentar as atividades pesqueiras no país, enquanto que o MMA, em seu papel institucional, busca promover a preservação ambiental dos recursos pesqueiros. Entretanto, conforme estabelece a Lei 11.959/2009, art. 3º, a regulamentação da atividade pesqueira, a qual está sob-responsabilidade desses dois órgãos, deve conciliar o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção dos melhores resultados econômicos e sociais. Assim, entende-se conveniente reiterar a recomendação para que esses órgãos se articulem, em conjunto com o Ibama, com vistas a garantir efetiva gestão compartilhada e fiscalização do uso sustentável dos recursos pesqueiros, conforme estabelece as Leis 11.958/2009 e 11.959/2009 c/c Decreto 6.981/2009.

2.7.3 Evidências:

Ofício 512/2013 – SE/MPA, de 13/5/2013, peça 26.

Ofício 73/2013 – SECEX/MMA, de 28/3/2013, peça 14.

Ofício 74/2013/SECEX/MMA, de 28/3/2013, peça 13.

Sítio eletrônico do MPA: <http://www.mpa.gov.br/index.php/pescampa/gestao-compartilhada/ctgp-reunioes>

2.7.4 Proposta de encaminhamento

98. Propõe-se reiterar a presente recomendação aos Ministérios do Meio Ambiente e da Pesca e Aquicultura, para que os mesmos se articulem, em conjunto com o Ibama, com vistas a garantir efetiva gestão compartilhada e fiscalização do uso sustentável dos recursos pesqueiros, conforme estabelece as Leis 11.958/2009 e 11.959/2009 c/c Decreto 6.981/2009.

III – AGRAVO INTERPOSTO PELA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS

3.1 Alegações da Agravante

99. O agravo ora em análise foi interposto pela Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS contra o despacho proferido pelo Ministro-relator do TC 015.810/2010-0 (processo que deu origem ao presente monitoramento), o qual, segundo a agravante, possibilitou o aumento do número de embarcações para pescar tainha na safra de 2011.

100. De acordo com a Procuradoria do Rio Grande/RS, o efeito suspensivo concedido pelo despacho à recomendação 9.4.2 do Acórdão 496/2011-TCU-Plenário, a qual recomendava o restabelecimento do art. 4º da IN Ibama 171/2008 (limite de 60 embarcações autorizadas para pesca da tainha por safra), possibilitou a edição da INI MPA/MMA 8/2011, que fixou o esforço de pesca total na safra de 2011 em até 82 embarcações passíveis de autorização para a captura de tainha nas regiões Sudeste e Sul do país, revogando a instrução normativa anterior (INI MPA/MMA 7/2011), que fixara o limite de 60 embarcações. A Procuradoria complementa a alegação, afirmando que a INI MPA/MMA 7/2011 foi editada tão somente por força da referida recomendação contida no Acórdão 496/2011-Plenário.

101. Segundo a agravante, o prolator do processo em questão foi induzido ao erro, pois no despacho que conferiu efeito suspensivo à recomendação que restabelecia o limite de 60 embarcações autorizadas para pesca da tainha é informado que o Acórdão 496/2011-Plenário (peça 29, p. 1-2):

(...) não suspendeu os atuais atos de permissão ou autorização pesqueira, nem qualquer quantitativo de embarcações porventura autorizadas ou permitidas, bem assim que o TCU não pode avançar na competência desses Ministérios no sentido de, considerando a situação fática encontrada na atual safra, estabelecer o quantitativo de barcos autorizados a realizarem a pesca de tainha, reafirmando que tal medida é de inteira competência dos órgãos da matéria, entre eles o MPA e o MMA, inserindo-se nas suas respectivas competências discricionárias, não cabendo ao TCU definir a quantidade de embarcações permitidas ou autorizadas a operar na atividade de exploração desse recurso natural que, nos termos do art. 20, V, da CF/88 configura bem da União.

102. Na peça recursal, a agravante argumenta que o Acórdão 496/2011-Plenário foi prolatado em 23/2/2011 e publicado em 17/3/2011, de forma que as “próximas safras” a que se referia tal Acórdão incluiria a safra iniciada em 15/5/2011. Por outro lado, destaca também o fato de que os atos de permissão/autorização de pesca da tainha, vigentes por ocasião da safra anterior (2010), expiraram em 31/6/2010, haja vista o fim, em tal data, da correspondente temporada, de modo que não havia como falar à época do despacho em “atuais atos de permissão ou autorização pesqueira” para a safra de 2011.

103. Destaca que ano após ano, sucede-se a suspensão do art. 4º da IN Ibama 171/2008, o qual estabelece o limite de 60 embarcações autorizadas para pesca da tainha por safra, sem que haja qualquer fundamento técnico e científico a justificá-la. Complementa que de acordo com as recomendações contidas no citado Acórdão TCU 496/2011-Plenário, os Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente deveriam definir e quantificar os parâmetros técnicos e normativos adotados para o ordenamento sustentável das próximas safras da tainha, com base em dados técnicos e científicos existentes, restabelecendo os termos do art. 4º da IN IBAMA 171/2008,

no caso de não existência desses dados, em observância ao princípio da precaução (itens 9.4.1 e 9.4.2 do referido Acórdão).

104. Por fim, lembra que a frota traineira, caracterizada por seu grande poder de pesca, dirige-se à captura das agregações reprodutivas da tainha, com vistas à exportação de suas ovas para a Comunidade Europeia, podendo, assim, a perpetuação do adiamento da aplicação de medidas de controle efetivas, como a limitação de 60 embarcações autorizadas para pesca da tainha, levar a espécie em extinção e, com ela, a própria atividade produtiva em questão, afetando, como consequência, a geração de emprego e renda para significativo número de comunidades de pescadores artesanais que dependem da tainha para sua subsistência.

3.2 Análise do Agravo

105. A argumentação apresentada pela agravante de que o termo “próximas safras” contida na recomendação 9.4.1 do Acórdão 496/2011-TCU-Plenário, publicado em 17/3/2011, incluiria a safra de 2011 mostra-se correta.

106. Como define o art. 3º da IN 171/2008, a temporada da pesca da tainha inicia anualmente em 15 de maio no litoral das regiões Sudeste e Sul, para as embarcações devidamente legalizadas e permissionadas. Portanto, como o referido Acórdão foi publicado quase dois meses antes do início da temporada da pesca da tainha, tal recomendação abrangeria a safra de 2011, tanto que o item 9.4.3 deste Acórdão (antes de sua alteração, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário) recomenda que “seja encaminhado a este Tribunal, antes do início da **próxima safra da tainha prevista para maio de 2011**, o normativo de ordenamento sustentável do uso deste recurso pesqueiro (...)”. (grifó nosso)

107. Contudo, independente de se a argumentação apresentada pela agravante está correta ou não, ou se as recomendações do Acórdão 496/2011-TCU-Plenário compreenderiam a safra de 2011 ou somente as subsequentes, essas questões não interferem no fato de que se trata de “recomendação” feita por este Tribunal de Contas e não de “determinação”, conforme salientado pelo Ministro-relator quando da análise prévia do agravo. De acordo com o Ministro-relator (peça 30, p.3):

O Tribunal já se pronunciou no sentido de que não lhe cabe interferir em disciplinamento adstrito às atribuições finalísticas do MPA, em conjunto com o MMA.

Ademais, os argumentos que poderiam acudir às pretensões do presente agravo esbarram nos mesmos limites da atuação do TCU no caso em tela e na mesma restrição à expedição apenas de recomendação aos órgãos.

108. Dessa forma, não foi expedido nenhum comando pelo TCU obrigando os Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente a restabelecerem o regramento de permissão de 60 embarcações para pesca da tainha, apenas se limitou a enviar recomendações aos dois Ministérios nesse sentido, caso não houvesse estudos técnicos e científicos que fundamentassem uma regulamentação distinta.

109. Conforme o Ministro-relator apontou em seu voto do Acórdão 1.844/2011-Plenário: “o fato de o MPA e o MMA decidirem aplicar os termos da IN Ibama nº 171, de 2008, incluindo o limite de 60 embarcações, à safra de 2011 e depois resolverem mudar de posição, editando nova regra, não configura por si só irregularidade que merece ser de plano condenada pelo TCU”. O que merece ser analisado por este Tribunal é a legalidade do ato, ou seja, se os marcos normativos e legais que baseiam o regramento do uso sustentável dos recursos pesqueiros foram respeitados no novo normativo.

110. A agravante argumenta que a INI MPA/MMA 8/ 2011 teria sido editada sem amparo em estudo técnico-científico, permitindo o permissionamento de 82 embarcações, perpetuando, assim, o esforço excessivo de pesca.

111. Nesse sentido, conforme constatado anteriormente neste monitoramento (item 2.2.2 desta instrução), os Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente encaminharam documento produzido pelo Prof. Dr. Paulo Ricardo Schwingel, do Centro de Ciências Tecnológicas da Terra e do Mar da Universidade do Vale do Itajaí/SC, em 9/5/2011, no qual esse pesquisador apresenta fundamentação técnica, baseada em dados existentes, para a fixação do ponto de referência de 82 embarcações a serem autorizadas para a captura da tainha, atendendo, portanto, para a safra de 2011 a recomendação feita pelo TCU:

9.4.1. sejam definidos e quantificados os parâmetros técnicos e normativos adotados para o ordenamento sustentável das próximas safras da tainha, com base em dados técnicos e científicos existentes, conforme determina a Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, § 6º, c/c Decreto nº 6.981, de 2009, art. 1º.

112. Assim, diante do exposto, entende-se que as argumentações oferecidas pela Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS são pertinentes, entretanto, houve perda do objeto do Agravo visto que foi atendida a recomendação feita por este Tribunal já na safra de 2011, de que os parâmetros técnicos e normativos adotados para o ordenamento sustentável da tainha fossem definidos e quantificados com base em dados técnicos e científicos existentes, conforme determina a Lei 10.683, de 2003, modificada pela Lei 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, § 6º, c/c Decreto 6.981, de 2009, art. 1º.

IV – REPRESENTAÇÃO OBJETO DO TC 018.792/2012-0

3.1 Alegações do Representante

113. Em 15/6/2012 foi encaminhada nova representação pela Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS (TC 018.792/2012-0), questionando a legalidade do normativo que estabeleceu os procedimentos para renovação da autorização de pesca para a captura da tainha na safra de 2012. Essa representação teve como principal alvo a Instrução Normativa MPA 1/2012, a qual, segundo a representante, simulava o cumprimento de decisão judicial exarada nos autos da Ação Civil Pública que o Ministério Público Federal moveu contra a União sob o nº 5001964-45.2011.404.7101. A decisão judicial em apreço determinou à União que:

(...) para renovação das autorizações/permissões para a pesca da tainha pela frota de traineiras, na modalidade cerco, para a safra de 2012 e as seguintes, até o limite de três anos, observe a limitação constante no artigo 4º da Instrução Normativa Ibama 171/2008, bem como os artigos 7º, 8º e 9º da mesma norma, devendo ser mantida nestes termos até que seja implementado e cumprido com sucesso o plano de manejo para essas espécies, a ser elaborados nos termos previstos no artigo 5º da Instrução Normativa MMA 5/2004, observando, para cada safra, as medidas de redução do esforço de pesca indicadas no plano em questão.

Para o caso de descumprimento do acima determinado, fixo multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para cada embarcação autorizada em desconformidade com a IN IBAMA nº 171/2008, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e criminal do(s) responsável(is) pelo descumprimento.

114. Apesar de a IN MPA 1/2012 ter definido a quantidade máxima de autorizações para pesca em 60 embarcações, cumprindo, assim, o número definido na decisão judicial (art. 4º da IN Ibama 171/2008), o Procurador da República alega a ilegalidade deste normativo, uma vez que havia violação (a) ao disposto no artigo 27, inciso XXIV, § 6º, da Lei 11.958/2009, visto que a IN MPA 1/2012 foi elaborada e expedida apenas pelo MPA, sem a participação, legalmente determinada, do MMA, e (b) ao comando judicial contido na referida sentença proferida nos autos a Ação Civil Pública, já que o normativo em tela, mesmo limitando o número de embarcações em 60, incentivava o aumento do esforço pesqueiro exercido pela frota traineira sobre a espécie tainha.

115. A fim de sustentar a sua posição, a representante argumenta, inicialmente, que a IN MPA 1/2012 fere o disposto no artigo 27, inciso XXIV, § 6º, da Lei 10.683/2003, com a redação dada pela Lei 11.958/2009, segundo a qual:

§ 6º Cabe aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, **em conjunto** e sob coordenação do primeiro, nos aspectos relacionados ao uso dos recursos pesqueiros: I – fixar normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento de uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento. (grifo do representante)

116. Como a IN MPA 1/2012 foi elaborada e expedida apenas pelo MPA, sem a participação, legalmente determinada, do MMA, tal normativo estaria, assim, descumprindo o definido na referida lei.

117. Essa alegação foi evidenciada pela Nota Técnica MMA/SBF/GBA 18/2012, emitida pela Gerência de Biodiversidade Aquática e Recursos Pesqueiros da Secretaria de Biodiversidade e Florestas, ponto focal do MMA para tratar das questões relacionadas ao ordenamento pesqueiro, a qual afirma que: “não foi informada ou consultada em relação à elaboração e edição da IN MPA 1/2012” (peça 13, p. 37).

118. Destaca-se, também, que o MMA informa na Nota Técnica MMA/SBF/GBA 18/2012, a impossibilidade de obter junto ao MPA informações ou documentos que mostrem quantas, ou quais, embarcações foram permissionadas em 2012, o que vai de encontro à Lei 10.683, de 2003, modificada pela Lei 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea m, bem como ao item 9.4.5 do Acórdão 1.475/2011, segundo o qual recomendou que fosse “criado procedimento de intercâmbio tempestivo dos dados sobre embarcações permissionadas (...)”.

119. Em relação ao aparente cumprimento da determinação judicial exarada nos autos da Ação Civil Pública em comento por meio da edição da IN MPA 1/2012, a representante destaca que a limitação das permissões de pesca passíveis de concessão em 60 embarcações restabeleceu o limite previsto no artigo 4º da IN Ibama 171/2008, cuja eficácia vinha sendo suspensa ano após ano, desde sua edição.

120. Contudo, a Procuradoria da República declara que o normativo elaborado pelo MPA tendencialmente incentiva o aumento do esforço pesqueiro exercido pela frota traineira sobre as agregações produtivas de espécie já sobreexplorada, a tainha.

121. Segundo a representante, o artigo 5º da IN MPA 1/2012, que trata dos critérios de desempate entre embarcações que preencham de igual modo os requisitos de acesso às autorizações, tende a potencializar o esforço de pesca da tainha, ainda que por um número limitado de embarcações. Isto porque, em caso de empate, os critérios de desempate adotados são: “I – O ano de construção da embarcação, com vantagem para aquela que apresentar ano mais recente de construção; e II – Arqueação Bruta (AB) da embarcação, com vantagem para aquela que apresentar maior AB”. Ou seja, quanto mais nova a embarcação, maior, mais equipada e mais potente ela é, de modo que o esforço de pesca por ela exercida é maior. A mesma situação é para a arqueação bruta, que quanto maior a AB da embarcação, maior é o seu poder de pesca.

122. Dessa forma, conclui a representante, a IN MPA 1/2012 frustra a finalidade da decisão judicial de reduzir o esforço de pesca direcionada às agregações reprodutivas de tainha. Embora o normativo em apreço tenha estabelecido o limite de 60 embarcações permissionáveis, não há motivos para potencializar o esforço passível de ser obtido a partir de um número limitado de embarcações.

123. Diante desses argumentos, o Ministério Público Federal solicita a adoção das medidas legais cabíveis por essa Corte de Contas a fim de coibir a ilegalidade e a potencial lesividade ambiental dos critérios adotados pelo Ministério da Pesca e Aquicultura na IN MPA 1/2012.

3.2 Elementos apresentados pelo Ministério da Pesca e Aquicultura

124. Foi encaminhado ao Ministério da Pesca e Aquicultura o Ofício 103/2013-TCU, em 20/2/2013, no qual foram solicitadas as seguintes informações:

- a) a fundamentação jurídica para a decisão unilateral de elaborar e expedir a IN MPA 1/2012;
- b) cópia dos estudos e pareceres técnicos que subsidiaram a definição dos critérios de desempate elencados no art. 5º da IN MPA 1/2012, em termos de esforço de pesca, à luz das embarcações passíveis de renovação da permissão de pesca para a captura da tainha na temporada de 2012 constantes em seus anexos I, II e III, bem como a definição das circunstâncias estabelecidas nos incisos I e II do art. 3º da mesma IN para fins de determinação da inaptidão para renovação das permissões de pesca em comento;
- c) o motivo pelo qual não foram disponibilizados ao MMA informações ou documentos que mostrassem quantas, ou quais, embarcações foram permissionadas em 2012.

125. Em resposta a tal solicitação, o MPA encaminhou, em 13/5/2013, o Ofício 0512/2013-SE/MPA, informando a esta Corte de Contas que no tocante ao item "a", o art. 27, XXIV, § 6º da Lei 10.683/2003, assim como o art. 50 do Decreto 6.981/2009, dizem respeito ao sistema de gestão compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros, competindo aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente a publicação de atos normativos conjuntos, estabelecendo normas, critérios, padrões e medidas com essa finalidade.

126. Observa, ainda, naquilo que toca à gestão da tainha, que a norma que define tais critérios é a Instrução Normativa Ibama 171/2008. Assim, alega o Ministério que, partindo desse pressuposto, restou ao mesmo, por ser de sua competência, fundamentado no art. 27, XXIV, h, a publicação da IN MPA 1/2012, a qual estabelece critério e procedimento para a seleção das embarcações para captura de tainha, com fulcro nos limites estabelecidos na IN Ibama 171/2008. Conclui, então, que não houve qualquer afronta à Lei 10.683/2003, modificada pela Lei 11.958/2009, artigo 27, inciso XXIV, § 6º, bem como o Decreto 6.981/2009, artigo 5º.

127. Em relação ao item "b", o MPA encaminhou o Parecer Técnico 11/2012 (peça 26, p. 4-6) e o Parecer Jurídico 10/2012/Conjur-MPA/CGU/AGU (peça 26, p. 7-8).

128. No que se refere ao item "c", o Ministério informa que disponibilizou as Portarias Semoc/MPA 04/2012 e Semoc/MPA 11/2012, publicadas no Diário Oficial da União, as quais dão integral publicidade a todas as instituições e à sociedade em geral das embarcações selecionadas, nominalmente, para a captura de tainha na temporada 2012 (peça 26, p. 12-20).

3.3 Elementos apresentados pelo Ministério do Meio Ambiente

129. Foi encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente, em 20/2/2013, o Ofício 105/2013-TCU SecexAmbiental no qual solicitava manifestação quanto às medidas adotadas pelo Ministério referentes à decisão unilateral do Ministério da Pesca e Aquicultura em publicar a IN MPA 1/2012.

130. Em resposta a tal solicitação, o MMA encaminhou, em 28/3/2013, o Ofício 74/2013/SECEX/MMA informando a esta Corte de Contas que as medidas adotadas por aquele Ministério compõem-se de resposta, por meio do Ofício 297/2012/GM-MMA ao Ministério Público Federal (MPF), datado de 26/4/2012, em atendimento a pedido de esclarecimentos sobre a participação do MMA na edição da IN MPA 1/2012. Em anexo, o MMA encaminhou documento que subsidiou a sua resposta ao MPF, a Nota Técnica 18/MMA/SFB/GBA (peça 13, p.34-38).

131. O referido Ofício encaminhado ao MPF esclarece que o Ministério do Meio Ambiente não foi informado ou consultado em relação à elaboração da IN MPA 1/2012. Além disso, informa que os elementos apresentados na Nota Técnica 18/2012 permitem inferir que a IN MPA 1/2012 dispõe sobre matéria do âmbito do ordenamento pesqueira, a qual deveria ter sido regulamentada

conjuntamente pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, sob a coordenação do primeiro, de acordo com o que estabelece a Lei 11.958/2009 e o Decreto 6.981/2009.

3.4 Análise da Representação

132. Quanto à questão da ilegalidade da IN MPA 1/2012, a Lei 10.683/2003, modificada pela Lei 11.958/2009, artigo 27, inciso XXIV, § 6º, estabelece que a responsabilidade atual do ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros cabe conjuntamente ao MPA e MMA, sob a coordenação do primeiro. O fato de o MPA ter definido sozinho os critérios de permissionamento de traineiras para a pesca de tainhas em 2012, sem a participação do MMA, conforme informado no Ofício 104/2012/SBF/MMA pelo MMA, em 26/4/2012, poderia estar afrontando a referida lei.

133. De acordo com as alegações apresentadas pelo MPA, a IN Ibama 171/2008 é o normativo que define tais critérios, sendo que restou, então, ao MPA estabelecer critério e procedimento para a seleção das embarcações para captura de tainha, com fulcro nos limites estabelecidos na referida Instrução Normativa, tendo como fundamentação jurídica a Lei 10.683/2003, modificada pela Lei 11.958/2009, artigo 27, XXIV, h.

134. A Lei 10.683/2003, modificada pela Lei 11.958/2009, artigo 27, XXIV, h, estabelece como competência do MPA a concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e de modalidades de pesca no território nacional, entre elas, a pesca comercial industrial e artesanal. Tal item, entretanto, não confere ao MPA a competência de definir por conta própria critérios de ordenamento, a exemplo do esforço de pesca, como parâmetro para selecionar quais embarcações serão permissionadas.

135. Por outro lado, ao contrário do que alega o MPA, a IN Ibama 171/2008, em seu art. 4º, estabelece critérios e procedimentos para o controle do esforço de pesca aplicado à seleção de embarcações para captura de tainha:

Art.4º O esforço de pesca máximo permitido para a frota de cerco tipo traineira, na temporada anual de captura de tainha, de que trata o Art. 3º, fica definido como o correspondente a 60 embarcações.

§ 1º O Órgão responsável pelo permissionamento de pesca às embarcações de que trata o caput deste artigo, deverá levar em consideração os seguintes critérios:

I - Somente as embarcações cujos armadores ou proprietários comprovem o cumprimento de suas obrigações perante o IBAMA, a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República - SEAP/PR e a Capitania dos Portos, deverão ser permissionadas;

II - Apresentação de documento comprobatório de operação da embarcação na captura de tainha (Controle de Desembarque, Mapas de Bordo ou outros reconhecidos pela SEAP/PR), emitidos por órgão oficial competente, no mínimo em três anos, entre 2000 e 2007; e,

III - Prioridade, dentre as interessadas, para as embarcações já permissionadas que atendam aos critérios anteriores, incluindo aquelas em processo de substituição.

136. Assim sendo, a fundamentação jurídica apresentada pelo MPA para a decisão unilateral de elaborar e expedir a IN MPA 1/2012 não prospera.

137. Adicionalmente, cumpre destacar o conteúdo da bem fundamentada Nota Técnica 18/MMA/SFB/GBA, a qual demonstra claramente que a IN MPA 1/2012 dispõe sobre matéria do âmbito do ordenamento pesqueiro, e, portanto, tal normativo deveria ter sido regulamentado conjuntamente pelo MPA e MMA, de acordo com o definido na Lei 10.683/2003, modificada pela Lei 11.958/2009, artigo 27, inciso XXIV, § 6º, e não por decisão unilateral do MPA.

138. A referida Nota Técnica ressalta que de acordo com o quadro legal vigente, a instituição de medidas de ordenamento deve ser regulamentada mediante ato normativo conjunto entre o MPA e

MMA, conforme define a Lei 10.683/2003, modificada pela Lei 11.958/2009, artigo 27, inciso XXIV, § 6º e o Decreto 6.981/2009, art. 5º.

139. Ainda, destaca que compete aos dois ministérios, conjuntamente, a regulamentação do ordenamento pesqueiro, dispondo, entre outros itens, sobre o “esforço de pesca sustentável”, como determina a Lei 11.959/2009, art. 3º, III c/c Decreto 6.981/2009, art. 4º, III.

140. Portanto, informa a Nota Técnica, a Instrução Normativa MPA 1/2012 estaria dispondo sobre matéria do âmbito do ordenamento pesqueiro ao definir em seu art. 5º que:

Em caso de empate na pontuação das embarcações concorrentes serão adotados os seguintes critérios adicionais, por ordem de prioridade:

I – O ano de construção da embarcação, com vantagem para aquela que apresentar ano mais recente de construção; e

II – Arqueação Bruta (AB) da embarcação, com vantagem para aquela que apresentar maior AB.

141. Tais critérios, segundo informa a Nota Técnica, apresentam relação direta com o esforço de pesca, pois entre as embarcações com ano de construção mais recente (inciso I da IN MPA 1/2012) devem estar incluídas aquelas de maior porte e que detêm maior poder de pesca, fato exarcebado pela vantagem às embarcações com maior Arqueação Bruta (inciso II da IN MPA 1/2012).

142. Assim, ao dispor sobre questões relacionadas ao ordenamento pesqueiro, a IN MPA 1/2012 deveria ter sido regulamentada conjuntamente pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, conforme estabelece a Lei 10.683/2003, modificada pela Lei 11.958/2009, artigo 27, inciso XXIV, § 6º e o Decreto 6.981/2009, art. 5º.

143. Nesse sentido, entende-se pertinente dar ciência ao Ministério da Pesca e Aquicultura de que medidas de ordenamento de uso sustentável de recursos pesqueiros devem ser regulamentadas mediante ato normativo conjunto entre o MPA e MMA, e não por decisão unilateral do MPA, a exemplo da edição da IN MPA 1/2012, o que afronta o disposto na Lei 10.683/2003, modificada pela Lei 11.958/2009, artigo 27, inciso XXIV, § 6º e no Decreto 6.981/2009, art. 5º.

144. Outro ponto a ser destacado é que no Ofício 104/2012/SBF-MMA, de 26/4/2012, o MMA informa a impossibilidade de obter junto ao MPA informações ou documentos que mostrem quantas, ou quais, embarcações foram permissionadas em 2012 (peça 31, p. 63), o que poderia ir de encontro à Lei 10.683, de 2003, modificada pela Lei 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea m, na qual estabeleceu que compete ao MPA o fornecimento ao Ministério do Meio Ambiente dos dados do Registro Geral da Pesca (RGP) relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquicultura.

145. O Ministério da Pesca e Aquicultura alega que foram disponibilizadas as Portarias Semoc/MPA 04/2012 e Semoc/MPA 11/2012, por meio de publicação no Diário Oficial da União (DOU), dando, assim, integral publicidade a todas as instituições e à sociedade em geral das embarcações selecionadas, nominalmente, para a captura de tainha na temporada 2012.

146. Verificou-se que as informações disponibilizadas pelas citadas Portarias do MPA referem-se somente ao nome da embarcação, número do RGP e unidade da federação (peça 26, p. 12-20). Entretanto, não consta nos referidos normativos as principais características das embarcações que foram permissionadas para a captura da tainha na safra de 2012, como o comprimento, arqueação bruta, arranjo do convés e potência do motor, tampouco o nome do proprietário, a modalidade de pesca permitida, e o método de pesca permitido. Informações sobre essas características são essenciais para que o Ibama, como órgão responsável pela fiscalização das atividades pesqueiras, possa executar a contento suas ações de fiscalização quanto ao cumprimento do regramento da pesca da tainha.

147. Ao não compartilhar tais informações, o MPA está comprometendo não só a atuação do Ibama em fiscalizar a execução do ordenamento da tainha, bem como a sustentabilidade do uso desse recurso.

148. Cabe destacar que está sendo proposta neste monitoramento determinação ao Ministério da Pesca e Aquicultura para que adote medidas para que as informações sobre as embarcações permissionadas para a pesca da tainha estejam disponíveis ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ibama antes do início de cada safra.

149. Quanto à questão do aparente cumprimento da determinação judicial exarada nos autos da Ação Civil Pública nº 5001964-45.2011.404.7101, por meio da edição da IN MPA 1/2012, é importante destacar que cabe ao administrador público o cumprimento de sentença judicial, sendo que o não atendimento pode ensejar adoção de medidas necessárias para a efetiva obediência ao comando judicial, que, para o caso em comento, ficou estabelecida a aplicação de multa de R\$ 500.000,00 para cada embarcação autorizada em desconformidade com a IN Ibama 171/2008.

150. Conforme discorrido anteriormente (parágrafos 140 a 142 desta instrução), a IN MPA 1/2012 possibilitou um aumento do esforço de pesca, mesmo com a limitação de 60 embarcações permissionadas, afrontando a determinação judicial, a qual buscava reduzir o esforço de pesca direcionada às agregações reprodutivas de tainha.

151. Tendo em vista o descumprimento da determinação judicial, foi exarada nova sentença no âmbito do referido inquérito civil, em 2/6/2013, aplicando multa de R\$ 57.000.000,00 (cinquenta e sete milhões de reais) à União (Advocacia Geral da União).

152. Em contato telefônico junto ao Ibama e ao MMA, em 28/11/2013, foi informado que a multa de 57 milhões havia sido suspensa devido à celebração de Termo de Conciliação 13-CCAF-CGU-AGU 2013 (peça 32), celebrado em 16/9/2013, na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, sob a coordenação da Advocacia Geral da União (AGU), entre MPA e MMA, no qual os dois Ministérios comprometeram-se, para o caso específico da pesca da tainha, a elaborar ato normativo, de forma conjunta, para regular as regras de acesso e seleção das embarcações para a temporada de 2014.

153. O referido Termo de Conciliação contém também o registro de que os representantes dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente alcançaram o consenso, após diversos esclarecimentos técnicos. De acordo com esse documento, o MPA esclareceu que não há evidências de descumprimento da sentença judicial, pois as embarcações foram autorizadas em atendimento às regras da IN Ibama 171/2008. Já o MMA esclareceu que apenas realizou questionamentos acerca dos critérios de desempate estabelecidos pelo MPA nas INs MPA 1/2012 e 2/2013 sem, contudo, ter apreciado especificamente as embarcações efetivamente permissionadas.

154. Diante do exposto, cumpre informar aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, que em caso de aplicação de multa, independente de o réu ser a União/AGU, a jurisprudência deste Tribunal é clara em responsabilizar os agentes públicos que causarem dano ao erário. Assim, o gestor federal identificado como responsável pela infração que levou à aplicação da multa poderá ser responsabilizado por dano causado à Administração Pública e terá que ressarcir tal valor aos cofres públicos.

V – CONCLUSÃO

155. O presente monitoramento teve por objetivo avaliar o atendimento das deliberações contidas no Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário, prolatado em decorrência de representação impetrada pela Procuradoria da República no Município de Rio Grande/RS, na qual questionava a legalidade da Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA

7/2010, expedida pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente para o permissionamento da pesca da tainha no litoral Sudeste e Sul, na temporada de 2010.

156. Também fizeram parte do objetivo deste monitoramento: i) analisar as argumentações oferecidas pela Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS quando da interposição do agravo em 2011, em cumprimento ao definido no Acórdão 1.844/2011-Plenário; e ii) avaliar as questões suscitadas pela Representação impetrada Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS (TC 018.792/2012-0), em cumprimento ao estabelecido no Acórdão 825/2013-TCU-2ª Câmara.

157. A seguir, é apresentado um quadro resumo com o grau e respectivos percentuais de atendimento de todos os itens do Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário. Como todas as deliberações foram propostas conjuntamente ao MPA e ao MMA, a análise da implementação de cada uma delas também será feita de forma conjunta.

<i>Grau de implementação das deliberações do Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário</i>					
<i>Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente</i>					
<i>Deliberação</i>	<i>Cumprida</i>	<i>Em cumprimento</i>	<i>Parcialmente cumprida</i>	<i>Não Cumprida</i>	<i>Não aplicável</i>
<i>Item 9.3.1 (2.1 da instrução)</i>				X	
<i>Item 9.4.1 (2.2 da instrução)</i>		X			
<i>Item 9.4.2 (2.3 da instrução)</i>				X	
<i>Item 9.4.3 (2.4 da instrução)</i>	<i>Deliberação não monitorável</i>				
<i>Item 9.4.4 (2.5 da instrução)</i>	X				
<i>Item 9.4.5 (2.6 da instrução)</i>				X	
<i>Item 9.4.6 (2.7 da instrução)</i>			X		
<i>Quantidade</i>	1	1	1	3	
<i>Percentual</i>	16,67%	16,67%	16,67%	50%	

Quadro 1 – Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente.

158. Observa-se que, das 7 deliberações prolatadas no referido acórdão, apenas uma delas foi atendida (16,67%), contra 3 não atendidas (50%), sendo que uma das recomendações se encontra em atendimento (16,67%), e outra não foi considerada na análise, por tratar de cumprimento de normas, não sendo, portanto, monitorável (Portaria-Segecex 27/2009, art. 2º, § 2º).

159. Diante desse quadro, entende-se conveniente propor nova avaliação das deliberações ainda não atendidas, bem assim daquelas que se encontram em implementação e parcialmente implantadas, a ser realizada em 24 meses a contar da apreciação deste monitoramento, sendo que no caso da deliberação item 9.4.2, embora a mesma não tenha sido atendida, entende-se desnecessário o seu monitoramento devido à perda do objeto. Esse prazo de 24 meses é para possibilitar que o plano de gestão do uso sustentável da tainha esteja elaborado e, de preferência, em execução, quando do próximo monitoramento (atendimento da determinação 9.3.1 do Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário), além de possibilitar que os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Grupo Técnico de Trabalho da Tainha e do projeto de pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande/RS possam gerar dados e informações técnico-científicas sobre o recurso pesqueiro tainha, a fim de embasar a definição dos parâmetros técnicos e normativos a serem adotados para o ordenamento sustentável desse recurso (atendimento da

recomendação 9.4.1 do Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário).

160. Em relação ao exame das argumentações apresentadas no agravo interposto pela Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS contra o despacho proferido pelo Ministro-relator do TC 015.810/2010-0 (processo que deu origem ao presente monitoramento), verificou-se que as argumentações oferecidas pela agravante são pertinentes, entretanto, houve perda do objeto do agravo, visto que foi atendida a recomendação feita por este Tribunal já na safra de 2011, de que os parâmetros técnicos e normativos adotados para o ordenamento sustentável da tainha fossem definidos e quantificados com base em dados técnicos e científicos existentes, conforme determina a Lei 10.683, de 2003, modificada pela Lei 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, § 6º, c/c Decreto 6.981, de 2009, art. 1º.

161. Quanto à representação encaminhada pela Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS questionando a legalidade da Instrução Normativa MPA 1/2012, que estabeleceu os procedimentos para renovação da autorização de pesca para a captura da tainha na safra de 2012 (TC 018.792/2012-0), verificou-se que aquele normativo dispôs sobre questões relacionadas ao ordenamento pesqueiro e deveria ter sido regulamentado conjuntamente pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, conforme estabelece a Lei 10.683/2003, modificada pela Lei 11.958/2009, artigo 27, inciso XXIV, § 6º e o Decreto 6.981/2009, art. 5º, e não por decisão unilateral do Ministério da Pesca e Aquicultura. Assim, propôs-se dar ciência ao Ministério da Pesca e Aquicultura sobre essa irregularidade.

162. Ademais, a IN MPA 1/2012 possibilitou um aumento do esforço de pesca, mesmo com a limitação de 60 embarcações permissionadas, afrontando a determinação judicial exarada no âmbito da Ação Civil Pública que o Ministério Público Federal moveu contra a União sob o nº 5001964-45.2011.404.7101.

163. Cumpre destacar o desdobramento dessa Ação Civil Pública, pois devido à edição da IN MPA 1/2012 foi exarada nova sentença judicial, aplicando multa de R\$ 57.000.000,00 (cinquenta e sete milhões de reais) à União (Advocacia Geral da União). No entanto, tal multa foi suspensa em decorrência da celebração de Termo de Conciliação entre MPA e MMA, no qual os dois Ministérios comprometeram-se, para o caso específico da pesca da tainha, a elaborar ato normativo, de forma conjunta, para regular as regras de acesso e seleção das embarcações para a temporada de 2014.

164. Embora a multa tenha sido suspensa, aproveita-se a oportunidade para informar aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente que a jurisprudência deste Tribunal é clara em responsabilizar os agentes públicos que causarem dano ao erário. Assim, em caso de aplicação de multa, independente de o réu ser a União/AGU, o gestor federal identificado como responsável pela infração que levou à aplicação da multa poderá ser responsabilizado pelo dano causado à Administração Pública Federal e terá que ressarcir tal valor aos cofres públicos.

165. Outro ponto apurado na representação foi que o MPA não disponibilizou informações ou documentos ao MMA que mostrassem quais embarcações foram permissionadas para pesca da tainha em 2012, indo de encontro à Lei 10.683, de 2003, modificada pela Lei 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea m.

166. Destaca-se que cabe ao Ibama/MMA, no âmbito de suas competências institucionais, a fiscalização das atividades pesqueiras. Assim, é essencial que as informações sobre as principais características das embarcações permissionadas para a pesca da tainha estejam disponíveis (nome da embarcação, número do RGP, nome do proprietário, unidade da federação, comprimento, arqueação bruta, arranjo do convés, potência do motor, modalidade de pesca permissionada, método de pesca permissionado) durante as ações de fiscalização. Ao não compartilhar tais informações, o MPA está comprometendo a atuação do Ibama em fiscalizar a execução do ordenamento da tainha, e conseqüentemente, a própria sustentabilidade da pesca desse recurso pesqueiro.

167. Como verificado neste monitoramento na análise da recomendação 9.4.5 do Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011 – Plenário (item 2.6.2 desta instrução), trata-se de fato recorrente por parte do MPA a não disponibilização das informações necessárias para as atividades de fiscalização do Ibama, sendo que foi proposto no âmbito deste monitoramento determinação para que o MPA disponibilize tempestivamente ao MMA e ao Ibama informações sobre as embarcações permissionadas para pesca da tainha antes do início de cada safra.

VI – BENEFÍCIOS EFETIVOS/ESTIMADOS COM A IMPLEMENTAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES

168. Como benefício efetivo das deliberações monitoradas pode-se citar a inclusão de dispositivo referente à vedação do desembarque de ovas de tainha desacompanhadas das respectivas carcaças. Tal dispositivo impossibilita que após a retirada das ovas, o restante da carcaça possa ser descartado no mar, proporcionando maior espaço a bordo para as ovas da tainha, o que multiplicaria o número de indivíduos capturados e descartados, ou seja, a sobrepesca desse recurso. Assim, a vedação do desembarque de ovas de tainha desacompanhadas das respectivas carcaças proporciona uma redução no impacto ambiental nos estoques de tainha durante o seu período reprodutivo, principalmente devido à pesca visando às ovas.

169. Outro benefício efetivo das deliberações monitoradas refere-se à criação do Grupo Técnico de Trabalho da Tainha e ao acordo com a Universidade Federal do Rio Grande (FURG/RS) para o desenvolvimento de dados e informações científicas sobre esse recurso pesqueiro, a fim de subsidiar o ordenamento sustentável dessa espécie, visto que não há informações científicas e dados de monitoramento suficientes sobre a tainha para subsidiar a definição de critérios de captura máxima sustentável e do esforço máximo de pesca, que seriam as medidas ideais de controle da sustentabilidade dos estoques.

170. Espera-se, também, que o presente monitoramento dê efetividade às deliberações do TCU, e que essas deliberações contribuam para o aprimoramento da gestão compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros sob-responsabilidade dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, além de garantir o uso sustentável da espécie tainha.

VII - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

171. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III do Regimento Interno do TCU, propondo:

- a) considerar **implementado** o item: 9.4.4;
- b) considerar **não implementados** os itens: 9.3.1 e 9.4.5;
- c) considerar **em implementação** os itens 9.4.1 e 9.4.6;
- d) reiterar determinação ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente para que apresentem no prazo de 120 dias, uma proposta conjunta de plano de ação, contendo cronograma de medidas necessárias à elaboração e implementação do plano de gestão do uso sustentável da tainha, definindo prazos e responsáveis por tais medidas, com base na Lei 10.683/2003, alterada pela Lei 11.958/2009, art. 27, inciso XXIV, § 6º, I, no Decreto 6.981/2009, arts. 1º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, e na IN MMA 05/2004, art. 5º;
- e) caso a determinação reiterada no item anterior não seja atendida no prazo especificado, que seja aplicada multa aos responsáveis pela reincidência no descumprimento da decisão

do Tribunal, com base no inciso VIII do art. 268 do Regimento Interno desta Corte de Contas;

f) reiterar recomendação aos Ministérios do Meio Ambiente e da Pesca e Aquicultura, para que os mesmos se articulem, em conjunto com o Ibama, com vistas a garantir efetiva gestão compartilhada e fiscalização do uso sustentável dos recursos pesqueiros, conforme estabelece as Leis 11.958/2009 e 11.959/2009 c/c Decreto 6.981/2009;

g) determinar, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Pesca e Aquicultura que:

g.1) adote medidas para que as informações sobre as embarcações permissionadas para a pesca da tainha (nome da embarcação, número do RGP, nome do proprietário, unidade da federação, comprimento, arqueação bruta, arranjo do convés, potência do motor, modalidade e método de pesca permitidos) estejam disponíveis ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ibama antes do início de cada safra, informando, de imediato, a esses órgãos, qualquer atualização ou alteração nos dados sobre as autorizações de pesca permissionadas para a captura dessa espécie;

g.2) disponibilize publicamente nos sítios oficiais do Ministério da Pesca e Aquicultura, para cada safra da tainha, as informações sobre as embarcações permissionadas para a pesca dessa espécie (nome da embarcação, número do RGP, unidade da federação, comprimento, arqueação bruta, arranjo do convés, potência do motor, modalidade e método de pesca permitidos), em observância à Lei 12.527/2011, art. 3º, à Lei 9.784/1999, art. 2º, inciso V, e ao Princípio da Transparência da Administração Pública.

h) determinar, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente que apresentem, no prazo de 120 dias, uma proposta conjunta de plano de ação, contendo cronograma de medidas necessárias à implantação e funcionamento do sistema de compartilhamento dos dados do Registro Geral de Pesca (RGP) ao Cadastro Técnico Federal (CTF), definindo prazos e responsáveis por tais medidas, em observância à Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea m.

i) dar ciência, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex/TCU 13/2011, ao Ministério da Pesca e Aquicultura de que medidas de ordenamento de uso sustentável de recursos pesqueiros devem ser regulamentadas mediante ato normativo conjunto entre o MPA e MMA, e não por decisão unilateral do MPA, a exemplo da edição da IN MPA 1/2012, a qual afrontou o disposto na Lei 10.683/2003, modificada pela Lei 11.958/2009, artigo 27, inciso XXIV, § 6º, e no Decreto 6.981/2009, art. 5º;

j) autorizar a SecexAmbiental a realizar novo monitoramento dos itens: 9.3.1; 9.4.1; 9.4.5 e 9.4.6 do Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário, bem como das determinações alvitadas nos itens “g” e “h” desta proposta de encaminhamento, em 24 meses, sendo que em relação ao monitoramento do item 9.4.1 do Acórdão 496/2011-Plenário, alterado, em parte, pelo Acórdão 1.475/2011-Plenário, que seja verificado se os dados técnicos e científicos produzidos pelo Grupo Técnico de Trabalho (GTT) Tainha, bem como pelo projeto de pesquisa coordenado pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG/RS), estão subsidiando a definição dos parâmetros técnicos e normativos adotados para o ordenamento sustentável das próximas safras da tainha;

k) encaminhar cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser adotada nestes autos à Procuradoria da República no Município do Rio Grande/RS.

l) apensar o presente processo de monitoramento ao processo no qual foram proferidas as deliberações monitoradas (TC 015.810/2010-0).



SecexAmbiental/1ª Diretoria, em 4 de
dezembro de 2013.

(assinado eletronicamente)
ELISÂNGELA PAPST
AUFC - Matrícula 5082-2