

GRUPO I – CLASSE II – Plenário.

TC 020.982/2019-4.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgãos: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REQUERIMENTO PARA A FISCALIZAÇÃO SOBRE O ORDENAMENTO PESQUEIRO. AUDITORIA OPERACIONAL. ESCASSEZ DE INFORMAÇÕES ESSENCIAIS. NÃO APROVEITAMENTO DOS DADOS NO MAPA DE BORDO E NO PREPS. POUCA UTILIZAÇÃO DOS PLANOS DE GESTÃO. DEFICIÊNCIAS NAS MEDIDAS DE GESTÃO. INEXISTÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO SOBRE A PESCA CONTINENTAL. DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES DO REGISTRO GERAL DA ATIVIDADE PESQUEIRA. POUCA TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE A PESCA E OS PROCESSOS DECISÓRIOS. DETERMINAÇÕES. ENVIO DE CIÊNCIA PREVENTIVA OU CORRETIVA. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados por intermédio do Ofício n.º 94/2019/CFFC-P, de 11/7/2019, comunicando a aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 164/2018 no sentido de solicitar junto ao TCU a realização de *“fiscalização e controle sobre todo o processo de pagamento e controle de recursos públicos federais despendidos no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso), pelo Governo Federal, no Estado do Maranhão, desde 2015 até a presente data”*.

2. A aludida solicitação resultou na auditoria operacional realizada sobre o ordenamento pesqueiro como atividade desempenhada conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) com vistas a compreender o conjunto de normas e ações para a administração das atividades pesqueiras e para a preservação e conservação do meio ambiente e da biodiversidade.

3. A referida auditoria operacional teria sido realizada, durante o período de 27/11/2019 a 30/10/2020, a partir da prolação do Acórdão 2.806/2019-Plenário (Peça 17).

4. Após os trabalhos de auditoria conduzidos pelos Auditores Federais César Batalha de Araújo, Bruno Oliveira Tavares de Lyra e Sérgio Braga Machado, a equipe de fiscalização lançou o seu relatório de auditoria à Peça 73, com a anuência dos dirigentes da SecexAgroAmbiental (Peças 74 e 75), nos seguintes termos:

“(…) INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria cujo objetivo é avaliar o ordenamento pesqueiro nacional, analisando as principais ações realizadas e controles existentes para a administração da atividade pesqueira no Brasil. As atividades relacionadas ao ordenamento pesqueiro brasileiro, atualmente, estão sob a responsabilidade da Secretária de Aquicultura e Pesca (SAP) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

2. *A presente fiscalização originou-se de processo de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), encaminhada por meio do Ofício 94/2019/CFFC-P, de 11/7/2019, que requereu análise do*

Tribunal de Contas da União (TCU) do programa de concessão do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), conhecido como Seguro Defeso, quanto à regularidade do repasse de recursos e respeito ao período de interrupção das atividades pesqueiras, em todos os estados da federação (peça 1, p. 1).

3. *Os Ministros do TCU deliberaram, no Acórdão 2.806/2019-Plenário, que essa SCN teria sido parcialmente atendida, mediante o envio de cópias de processos do Tribunal que avaliaram a concessão e a manutenção da licença de pescador artesanal e a regularidade do repasse de recursos federais aos beneficiários, com a constatação de inúmeras fragilidades. Adicionalmente, determinaram a realização de auditoria operacional, a fim de complementar as informações necessárias para atendimento da SCN.*

4. *Durante a fase de planejamento, o escopo desta auditoria sofreu algumas modificações, buscando tratar de questões mais estruturantes relacionadas ao ordenamento pesqueiro. Ao fim dessa etapa e antes do início da fase de execução, a auditoria foi suspensa em razão dos efeitos no Brasil decorrentes da pandemia de Covid-19, por meio do Despacho acostado à peça 44.*

5. *A suspensão ocorreu de 14/4/2020 a 16/8/2020. No retorno das atividades, houve limitações à realização dos trabalhos, como a impossibilidade de visitas in loco, o trabalho remoto para os servidores públicos federais e a suspensão de reuniões presenciais.*

6. *Diante desse cenário, optou-se pela exclusão do escopo de temas relacionados à fiscalização das atividades pesqueiras de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) que estavam previstos originalmente. Foram definidas as seguintes questões de auditoria:*

a) Em que medida a produção e a consolidação de conhecimento técnico e científico subsidiam a gestão pesqueira nacional?

b) Em que medida os controles existentes são suficientes para a administração da atividade pesqueira no Brasil?

c) Em que medida os processos e as ações relacionadas ao ordenamento pesqueiro nacional são transparentes?

7. *Com relação à metodologia aplicada na auditoria, durante as fases de planejamento e execução, foram realizadas várias entrevistas com especialistas, organizações não governamentais (ONGs) e órgãos e entidades relacionadas ao ordenamento pesqueiro nacional. Também foram promovidos dois painéis: um com especialistas do setor pesqueiro para apresentação da matriz de planejamento e outro com diversos grupos de interesse, como: especialistas, gestores do Mapa e da Controladoria-Geral da União (CGU), representantes de ONGs e servidores do TCU para validação da matriz de achados.*

8. *Além disso, foram desenvolvidas as técnicas de diagnósticos SWOT, RECI, Análise dos Stakeholders e Árvore de Problemas, bem como elaborada a matriz de planejamento e de achados. A partir dos diagnósticos, foram selecionados os itens mais relevantes para serem agregados neste trabalho.*

9. *Como limitações à auditoria, além dos problemas relacionados à pandemia de Covid-19, podem ser ressaltados os seguintes: complexidade e abrangência do tema; diversas mudanças no órgão gestor da pesca ocorridas nos últimos anos; grande extensão geográfica, em que a pesca é exercida no país (são mais de 8,5 mil km de litoral e várias bacias continentais); carência de estudos, dados estatísticos e informações sobre a matéria.*

10. *Este relatório está organizado em capítulos que apresentam breve visão geral do objeto, sete achados de auditoria, conclusão e proposta de encaminhamento. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, causas, efeitos, propostas de encaminhamento e os benefícios esperados. Na peça 63 dos autos, consta análise detalhada dos achados. Como elementos pós-textuais deste relatório, estão dispostos: os comentários dos gestores e a análise da equipe, o detalhamento da metodologia utilizada, o índice de documentos, o glossário, as referências e os anexos.*

II. Visão Geral

Breve Histórico

11. O Decreto-Lei 221/1967, marco importante para a pesca, regulamentou a organização do trabalho de pesca e como deveriam ser reconhecidas as embarcações e as empresas pesqueiras. Também, dispôs sobre as permissões, proibições e concessões. A gestão da pesca ficou a cargo da então Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), criada por meio da Lei Delegada 10/1962.

12. Diversas alterações ocorreram desde a publicação do Decreto-Lei 221/1967, mas continuam em vigor alguns artigos como o 6º, que trata de embarcação nacional e estrangeira e o 29, sobre licenças para amadores de pesca e para cientistas.

13. A Constituição Federal (art. 24, VI) definiu que a legislação da pesca é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, a União estabelece as normas gerais e os Estados exercem a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades, ressaltando que a lei federal suspende a eficácia da lei estadual, no que for contrário.

14. No ano de 2009, o Congresso Nacional aprovou duas leis de grande importância para o setor pesqueiro e aquícola. A primeira é a Lei 11.958, que, entre outras providências, instituiu o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Questões relativas a ordenamento pesqueiro e fiscalização ambiental permaneceram, no entanto, como atribuições do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ibama. Os Decretos 5.583/2005 e 6.981/2009 regulamentaram o § 6º do art. 27 da Lei 10.683/2003, que tratou da atuação conjunta do MPA e do MMA no que concerne ao uso sustentável dos recursos pesqueiros.

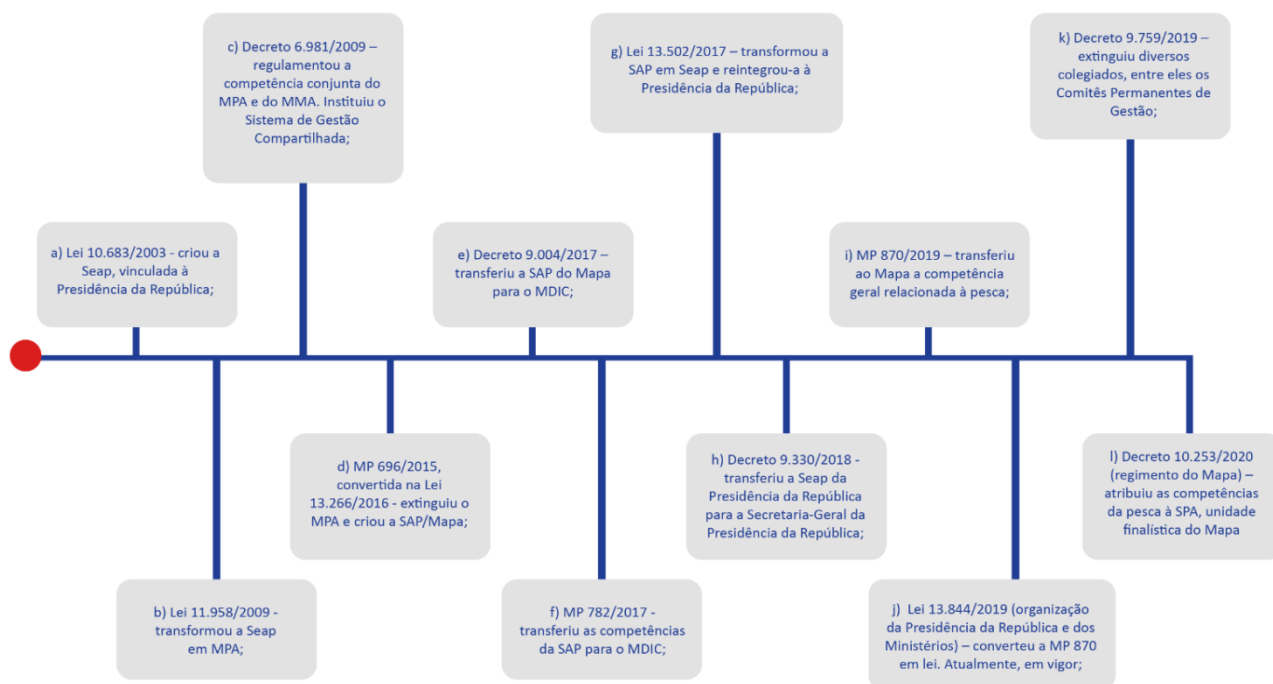
15. A segunda, a Lei 11.959, conhecida como 'Lei da Pesca', tornou-se o principal diploma legal sobre pesca e aquicultura no Brasil. A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (PNDSAP) instituída por essa Lei visa: garantir o uso sustentável dos recursos pesqueiros e otimizar os benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a proteção do meio ambiente e da biodiversidade; promover o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira; à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos; estimular o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira e de suas comunidades.

16. Entre outras questões, essa lei classifica a pesca em duas modalidades comerciais (artesanal e industrial) e três não comerciais (científica, amadora e de subsistência); dispõe sobre acesso e uso sustentável dos recursos pesqueiros; embarcações; aquicultura; estímulos; fiscalização e sanções aplicáveis aos infratores.

17. Outra novidade da Lei da Pesca foi a ratificação do Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP (artigos 24 e 25), instituído há mais de 50 anos pelo Decreto-Lei 221/1967 (artigo 93). A inscrição nessa base de dados é condição para a obtenção de concessão, permissão, autorização e licença em matéria relacionada ao exercício da atividade pesqueira. Atualmente, o RGP é regulamentado pelo Decreto 8.425/2015, que estabelece critérios para a inscrição nesse sistema e para a concessão e autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira, bem como pela Instrução Normativa (IN) MPA 6/2012.

18. Ao longo do tempo, foram editados vários normativos alterando o arranjo das instituições responsáveis pela gestão dos recursos pesqueiros no país. As mudanças mais recentes foram decorrentes dos seguintes normativos:

Figura 1. Evolução temporal da legislação do setor pesqueiro brasileiro



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

19. A Oceana, ONG internacional que atua em assuntos relacionados à conservação dos oceanos em vários países, inclusive no Brasil, dividiu a governança da pesca em três fases (peça 59, p. 11-12).

20. A primeira delas (2003-2009) foi marcada pela divisão das competências entre a Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca (Seap), vinculada à Presidência da República (PR) e o MMA, em que competia à Seap a gestão dos recursos pesqueiros subexplorados e ao órgão ambiental a responsabilidade dos recursos sobre-explorados ou ameaçados de sobre-exploração. Segundo a Oceana, a consolidação dessa divisão focada na situação biológica das espécies e as disputas dela decorrentes geraram diversos entraves à gestão.

21. A segunda fase (2009-2018) surgiu com a criação do MPA e a edição da Lei da Pesca. As competências eram compartilhadas entre o MPA e o MMA. De acordo com a ONG, esse modelo não foi capaz de solucionar os problemas da pesca em virtude de agendas antagônicas entre os dois ministérios, além de representar um período de bastante uso político da pasta da pesca. Entre 2009 e 2015, o MPA esteve sob o comando de oito ministros diferentes, sendo que cinco deles com menos de um ano no cargo. Aspecto relevante nesta fase foi a criação dos Comitês Permanentes de Gestão (CPGs), que possuíam caráter consultivo e de assessoramento para a definição de normas, critérios e padrões relativos ao ordenamento. Eram compostos por representantes de órgãos do governo e da sociedade civil. Inicialmente, foram criados 21 CPGs, posteriormente reduzidos para nove.

22. Na última e atual fase (a partir de 2019), o Mapa passou a ser o protagonista da pesca e aquicultura, ou seja, possui a competência exclusiva para elaborar e executar a política pesqueira. O MMA, que antes compartilhava com o Mapa a execução da política, passou a ser secundário, restringindo-se aos aspectos ambientais, especialmente no tocante a preservação, conservação e utilização sustentável dos ecossistemas e biodiversidade. O Ibama, autarquia vinculada a esse ministério, realiza a fiscalização ambiental, incluída aí a atividade pesqueira em todos os níveis da cadeia de exploração.

23. A instabilidade institucional provocada por essas constantes mudanças, a partir de 2003, acompanhada da alta rotatividade de dirigentes e técnicos na pasta da pesca, foi apontada como uma das principais causas para alguns achados dessa auditoria. Nas últimas duas décadas, houve várias

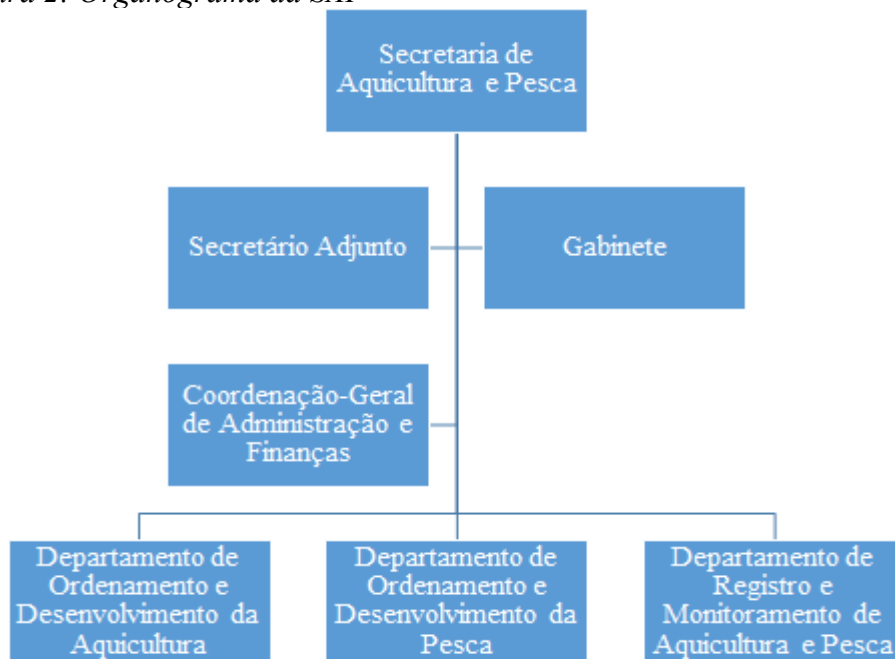
alterações de rumos e de estratégias que resultaram em descontinuidade da gestão pesqueira, com várias consequências, entre elas defasagem normativa, desmonte do quadro técnico e interrupção da coleta de dados e da estatística pesqueira.

24. De acordo com o Decreto 10.253/2020, a atual estrutura do Mapa conta com sete unidades finalísticas, sendo uma delas a SAP com a responsabilidade de definir as diretrizes do setor de pesca e aquicultura.

25. O art. 29 desse Decreto estabelece as competências dessa unidade técnica, abrangendo todos os assuntos relacionados à pesca, como a formulação da política nacional da aquicultura e da pesca, organização do RGP, controle de acesso aos recursos pesqueiros, entre outros.

26. A SAP possui a seguinte estrutura:

Figura 2: Organograma da SAP



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do Decreto 10.253/2020
Dados da Pesca

27. É tradição para o setor pesqueiro, a publicação bianual do ‘Estado Mundial da Pesca e Aquicultura’ (The State of World Fisheries and Aquaculture), conhecido como ‘Sofia’, sob responsabilidade da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), que coleta e organiza relatórios técnicos de diversos países, obtendo retrato sobre a pesca e aquicultura (peça 62).

28. A versão de 2020 é focada principalmente na sustentabilidade, temática intrinsecamente relacionada ao Brasil que, desde a Eco-92, participa de discussões sobre produção de alimentos com sustentabilidade e preservação ambiental. Porém, os desafios para o avanço desta agenda são imensos, a começar pela conservação de zonas costeiras e recursos pesqueiros, compromisso assumido pelo Brasil e por diversos países do mundo pela Agenda 2030 e reforçado pelo lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

29. O ODS 14, ‘Vida na Água’, tem como objetivo a conservação e o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Entre as metas pactuadas para esse ODS, algumas têm relação direta com o ordenamento da pesca:

Meta 14.2: Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos;

Meta 14.4: Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas.

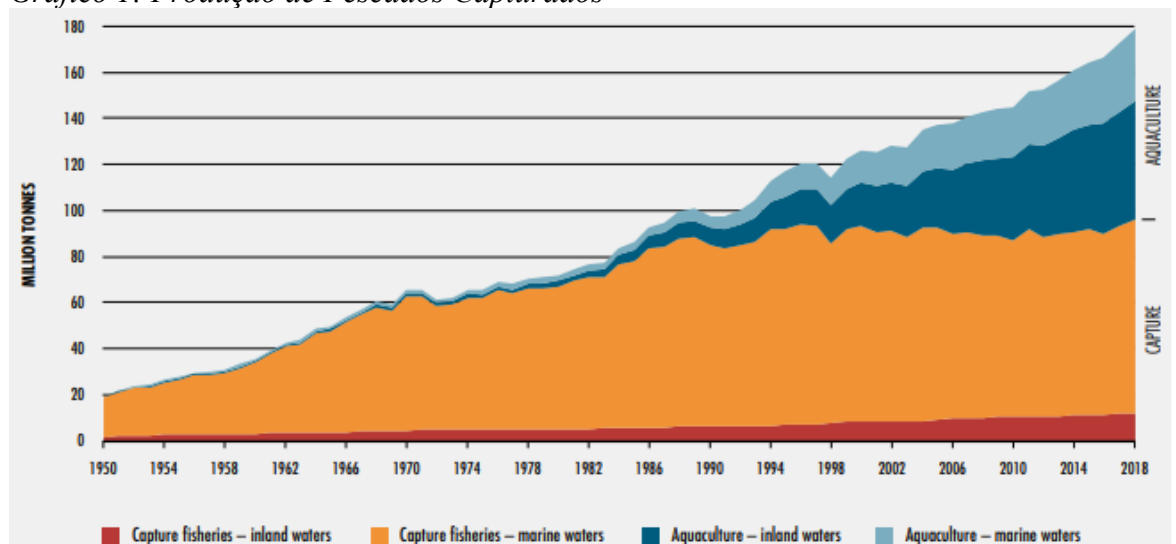
30. *O Brasil já foi considerado um dos países com maior potencial para o desenvolvimento da pesca e aquicultura. Hoje, ocupa apenas a 13ª posição na produção de peixes de água doce, o 8º na produção em aquicultura continental e não aparece na lista da FAO dos 25 maiores produtores de pesca marinha (peça 62, p. 29, 36 e 50).*

31. *Esse trabalho da FAO alerta para a pressão sobre os estoques pesqueiros causada pelo aumento do consumo mundial de pescados, apontando riscos à sustentabilidade biológica, principalmente nos países em desenvolvimento como o Brasil, destacando a importância do aprimoramento da gestão da pesca para minimizar esses riscos (peça 62, p. 209).*

32. *O relatório dessa entidade indica várias medidas visando à sustentabilidade do setor, como promover a avaliação e monitoramento dos estoques; melhorar a transparência das informações; implementar metodologias estatísticas mais simples que requerem dados menos detalhados e menos conhecimento técnico; mobilizar recursos financeiros; capacitar profissionais envolvidos com a pesca; investir em pesquisa; desenvolver tecnologia para auxiliar a coleta de dados; aprimorar a estatística pesqueira e conscientizar a população sobre a importância do pescado na economia, na saúde, na cultura e na vida das pessoas (peça 62, p. 209).*

33. *Segundo o relatório da FAO, em 2018, foram produzidas 179 milhões de toneladas de pescado no mundo, com valor estimado em US\$ 400 bilhões. Dentre os países produtores de pescado, a China ganha destaque e lidera o ranking, sendo responsável por 35% da produção total. Esse montante supera a produção total da Ásia (34%), Américas (14%), Europa (10%), África (7%) e Oceania (1%) (peça 62, p. 18). Aproximadamente 87% da produção (156 milhões de toneladas) foi destinada ao consumo humano.*

Gráfico 1: Produção de Pescados Capturados



Fonte: FAO, ‘The State of World Fisheries and Aquaculture’, 2020

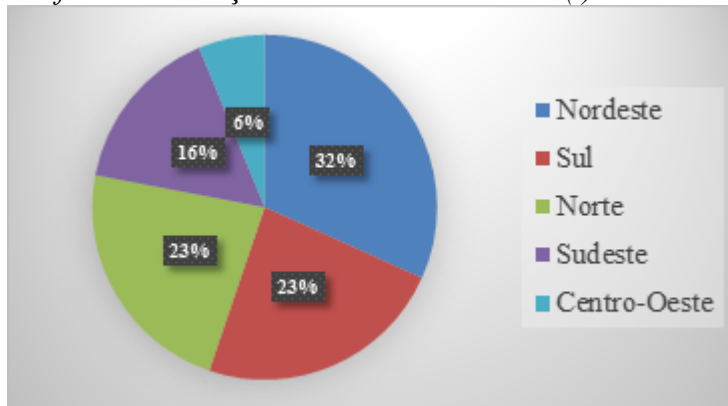
34. *A figura acima ilustra a evolução da produção de pescados capturados até o início da década de 1990 e a partir daí estabilizou-se entre 80 e 90 milhões de toneladas, chegando no maior valor histórico de 96,4 milhões de toneladas em 2018. A figura mostra ainda o crescimento expressivo da aquicultura marinha e continental indicando ser a alternativa para atender o aumento de consumo de pescados (peça 62, p. 20).*

35. *Sobre a pesca no Brasil, não há dados precisos atuais, uma vez que os últimos dados estatísticos oficiais brasileiros são de 2011. A ausência de informações sobre a pesca é considerada um dos principais problemas para o setor pesqueiro, segundo vários especialistas entrevistados na*

auditoria. De acordo com a FAO, o Brasil não envia informações sobre a pesca desde 2014 e a suas estatísticas são estimadas, com exceção de dados sobre atuns e espécies semelhantes (peça 62, p. 37).

36. Com base nos dados do último boletim estatístico de 2011, a pesca extrativa marinha é a principal fonte de produção de pescado nacional, sendo responsável por 553.670 toneladas (t) (38,7%), seguida pela aquicultura continental, 544.490 t (38%), pesca extrativa continental, 249.600,2 t (17,4%) e a aquicultura marinha 84.214,3 t (6%). A região Nordeste é a maior produtora de pescado marinho do país, com 32% da produção nacional, seguida pelas regiões Sul (23%), Norte (23%), Sudeste (16%) e Centro-Oeste (6%).

Gráfico 2: Produção de Pescado no Brasil (t)



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do Boletim

Estatístico da Pesca e Aquicultura (2011)

37. Atualmente, não há como dimensionar com precisão a frota pesqueira brasileira e o número de trabalhadores diretamente envolvidos com a atividade pesqueira. No RGP, há registro de aproximadamente um milhão de pescadores registrados no país e de 24 mil embarcações, sendo cerca de 21 mil classificadas como artesanais. Não há registro de embarcações utilizadas na pesca continental.

38. Apesar da pouca precisão e confiabilidade dos dados da pesca, pode-se afirmar, com base nesses dados estimativos, que a pesca, além do aspecto econômico, possui bastante relevância social, pois contribui para a geração de mais de um milhão de empregos, sendo que 75% destes trabalhadores são pescadores artesanais. A pesca nacional é uma das poucas atividades que absorve mão de obra de pouca ou nenhuma qualificação, quer seja de origem rural ou urbana. Em alguns casos, é a única oportunidade de emprego para certos grupos de indivíduos e para a população excluída.

Características Gerais do Objeto

39. As principais características do setor pesqueiro são estabelecidas na Lei da Pesca (Lei 11.959/2009). Segundo o art. 1º dessa norma, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca possui como objetivos o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura; o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira; a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos; o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades.

40. O art. 2º, XII, define ordenamento pesqueiro como 'o conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmico, econômicos e sociais', ou seja, o conceito de ordenamento não se limita somente às normas, mas também abrange a gestão da pesca. Além disso, destaca o conhecimento como base para a gestão.

41. A norma ainda destaca dois aspectos importantes, que são a pesquisa e o levantamento de informações sobre a atividade pesqueira, incluindo aí a estatística (art. 7º). Conforme revela o parágrafo anterior, a Lei inseriu o conhecimento atualizado como requisito para o ordenamento

pesqueiro. O art. 30 da Lei da Pesca estabelece que a pesquisa pesqueira será destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas que permitam o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira. O § 3º desse artigo menciona que os resultados das pesquisas devem ser difundidos para todo o setor pesqueiro, valorizando o princípio da transparência.

42. *A Lei da Pesca previu ainda a possibilidade de utilização de vários mecanismos visando à sustentabilidade dos recursos pesqueiros e à obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, especificamente: os regimes de acesso; a captura total permissível (conhecida como sistema de cotas); o esforço de pesca sustentável; os períodos de defeso; as temporadas de pesca; os tamanhos de captura; as áreas interditadas ou de reservas; as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca e cultivo; a capacidade de suporte dos ambientes; as necessárias ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade; a proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques (art. 3º).*

43. *O controle e gestão de acesso aos recursos pesqueiros são feitos por meio do RGP. Somente são permissionados os pescadores e as embarcações inscritos nesse sistema, conforme estabelecido na Lei 11.959/2009 (art. 24) e na IN MPA 6/2012. A Lei da Pesca possui capítulo específico sobre o acesso aos recursos pesqueiros e prevê os seguintes atos administrativos: concessão, permissão, autorização, licença e cessão. Os critérios para a efetivação do RGP estão estabelecidos em regulamentos da Lei.*

44. *Os defesos, mencionados neste artigo, representam a principal medida de gestão adotada atualmente. Essa medida é definida, no art. 2º, XIX, dessa Lei, como a paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes. Os períodos de defeso são estabelecidos por meio de atos normativos (portarias e instruções normativas) discutidos e publicados pelo órgão federal competente, atualmente a SAP/Mapa, definido por espécie a serem protegidas e sua área de ocorrência.*

45. *Durante o tempo determinado, os pescadores ficam impedidos e proibidos de pescar ou realizar atividades do gênero. O governo com isso busca resguardar esses trabalhadores, oferecendo as pessoas que preencherem os requisitos legais um valor mensal pecuniário referente ao Seguro Defeso durante o período. Esse benefício concede à pessoa um salário mínimo para prover seu sustento e suas necessidades básicas. O valor despendido pelo governo federal em 2018 com o Seguro Defeso alcançou R\$ 2,5 bilhões. Vários trabalhos do TCU e da CGU já abordaram esse tema, não sendo o principal escopo deste trabalho, conforme comentado no tópico introdutório.*

46. *A Lei da Pesca destaca ainda o mapa de bordo e o sistema de rastreamento por satélite como dispositivos de monitoramento (art. 32). O mapa de bordo é regulamentado pela IN MPA 20/2014, que estabelece a obrigatoriedade da utilização desse instrumento para as embarcações registradas e autorizadas no RGP, conforme características no anexo daquele normativo. A finalidade exclusiva do mapa de bordo é o monitoramento e a pesquisa como subsídio ao ordenamento pesqueiro e renovação da autorização da pesca (art. 4º).*

47. *Já o sistema de rastreamento em uso é denominado Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (Preps), instituído e regulamentado pela IN SEAP/MMA/MD 2/2006. Essa norma estabeleceu que esse instrumento possui a finalidade de monitoramento, gestão pesqueira e controle das operações da frota permissionada, nesse caso, aquelas embarcações pesqueiras com Arqueação Bruta (AB) igual ou superior a 50 ou com comprimento total igual ou superior a 15 metros, incluindo as embarcações de pesquisa pesqueira (art. 1º, caput e § 3º).*

48. *Os responsáveis por essas embarcações devem instalar o equipamento de rastreamento, formado por um conjunto de componentes (antena de transmissão, GPS), e iniciar a transmissão das informações obrigatórias a uma central de rastreamento, pertencente à estrutura do Preps e localizada na Marinha, que recebe, de forma automática, as informações geográficas de localização pelas empresas prestadoras de serviço de rastreamento.*

III. Achados de Auditoria

49. O presente capítulo detalhará os resultados alcançados após a realização dos procedimentos de auditoria. Foram identificados sete achados baseados nas três questões de auditoria formuladas na etapa de planejamento que serão apresentados nas próximas seções por meio da exposição dos seguintes elementos: critérios, evidências, causas, efeitos, boas práticas, conclusões, propostas de encaminhamento e benefícios esperados.

III.1 Escassez de informações essenciais para a gestão e o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira

Figura 3: Síntese do 1º Achado

Há baixa produção de conhecimento técnico e científico relacionado à atividade pesqueira. Os dados disponíveis são escassos, esparsos e fragmentados em alguns órgãos e entidades públicas e privadas. Também, existe carência de estratégias e iniciativas visando fomentar pesquisas essenciais para o desenvolvimento da pesca.

50. O art. 2º, XII, da Lei 11.959/2009, ao conceituar ordenamento pesqueiro, dispôs que as normas e ações devem ser construídas com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico pesqueiros, ecossistêmicos, econômicos e sociais.

51. Segundo a política de governança, a administração pública federal deve manter processo decisório orientado pelas evidências e promover a comunicação transparente das atividades e dos resultados da organização (art. 4º, VIII e XI, do Decreto 9.203/2017). Da mesma forma, a Lei da Transparência estabeleceu a obrigatoriedade dos órgãos e entidades do poder público de assegurar a gestão transparente da informação (arts. 6º, 7º e 8º da Lei 12.527/2011). Sem informações atualizadas do setor pesqueiro essas diretrizes de governança e de transparência ficam prejudicadas.

52. Atualmente, não há disponibilidade de informação para gerar o conhecimento necessário à gestão e ao ordenamento da pesca em nível nacional. A estatística pesqueira foi descontinuada há mais de dez anos. O último boletim estatístico de pesca foi publicado oficialmente no ano de 2011. Ainda assim foi bastante limitado pela falta de uniformidade de metodologia na coleta de dados e por indisponibilidade de informações em alguns estados.

53. Os dados estatísticos atualmente existentes são provenientes de iniciativas isoladas de coleta e análise de dados sobre a pesca por parte de algumas entidades, como Universidades, Fundações, Instituto de Pesca de São Paulo (IP), ICMBio e outros órgãos e entidades regionais. Destacam-se o Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira (Pmap), implantado pela Petrobras em 2008 no polo pré-sal da Bacia de Santos, em decorrência de condicionante ambiental imposta pelo Ibama, e o Projeto da Tainha, que resultou no Plano de Gestão para o Uso Sustentável da Tainha no Sudeste e Sul do Brasil (peça 40, p. 96-350).

54. Embora haja produção de dados estatísticos em algumas regiões, principalmente Sul e Sudeste, falta ainda a consolidação dessas informações, em nível nacional, pela SAP, responsável pela política pública, ou seja, há muitas informações esparsas e fragmentadas que se reunidas em um sistema nacional constituiriam um valioso banco de dados que poderia ser utilizado para a gestão da pesca no Brasil.

55. A implantação de um sistema nacional agregador de informações é necessidade antiga, mas nunca ocorreu. O Sistema Nacional de Informação da Pesca e Aquicultura (Sinpesq), criado pelo Decreto 1.694/1995, seria esse sistema, mas não foi regulamentado e nunca funcionou efetivamente, conforme revelou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (peça 56, p. 6).

56. O relatório da FAO sobre o estado mundial da pesca e aquicultura de 2020 ressaltou que o Brasil não tem disponibilizado dados oficiais de produção desde 2014. Além das informações cedidas por órgãos regionais de pesca, os dados referentes ao Brasil são estimativas (peça 62, p. 37).

57. Sobre a interrupção da estatística pesqueira, alguns especialistas ressaltaram que a sua principal causa tem sido a falta de vontade e determinação política. Segundo informaram, na última

década, os órgãos criados para fazer a gestão da pesca estavam mais envolvidos com assuntos políticos do que gerir adequadamente a pesca. Como a estatística é assunto complexo e demanda recursos orçamentários significativos, acabou sendo deixada de lado (peça 49 – itens não digitalizáveis).

58. No Painel de Referência da matriz de achados, houve debate sobre a falta de estrutura do órgão central da pesca para implantar a estatística pesqueira e que deveriam ser concedidos a esse órgão os recursos necessários para tal tarefa. Ponderaram que a estatística pesqueira não deve ser tarefa única da SAP e sim de todo o setor pesqueiro, mas que o órgão federal deve coordenar esse esforço (peça 57 – itens não digitalizáveis).

59. Em outro painel realizado, no âmbito deste trabalho, os especialistas convidados enfatizaram que 'não é possível existir gestão pesqueira sem estatística pesqueira'. Acrescentaram alguns que informação atualizada e de qualidade é fundamental para que o setor comprove a sua importância econômica e social, como número de empregos diretos e indiretos, produção e recursos financeiros advindos da venda dos pescados e contribuições ambientais (peça 49, itens não digitalizáveis).

60. Os especialistas frisaram, ainda, que os benefícios da estatística seriam muito maiores que o custo de sua implantação e manutenção. Citaram como benefício a elaboração de política pesqueira baseada em informações, melhor planejamento e gestão, controle e sustentabilidade dos estoques pesqueiros, preservação de ecossistemas, subsídio à tomada de decisões do setor privado, controle sobre as divisas advindas do comércio dos pescados e geração de dados para realização de pesquisas.

61. Para o IP, a produção de dados é imprescindível para orientar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira, subsidiar o setor produtivo na tomada de decisão sobre o desenvolvimento da atividade, indicar territórios pesqueiros e padrões de utilização do ambiente marinho, ajudar na análise do estado de exploração dos estoques pesqueiros e de seu ecossistema e verificar a eficiência das medidas de gestão aplicadas (Instituto de Pesca de São Paulo, 2020).

62. Como consequência, atualmente, não é possível saber, com alguma precisão, quem pesca, como e onde as capturas ocorrem, quanto e o que é pescado. Logo, a falta de dados estatísticos prejudica o planejamento e gestão da pesca no país.

63. Segundo a SAP, no Ofício 2335/2020/GABSAP/SAP/MAPA, apesar de a estatística ser custosa é viável. Além disso, informou que pretende, com o mapa de bordo digital (iniciativa que será detalhada na próxima seção) fortalecer a coleta de dados de esforço, produção e área de pesca; e a partir daí e com a colaboração de outros entes do governo viabilizar a estatística (peça 55, p. 4).

64. Assim, apesar das limitações atuais, a SAP precisa encontrar o melhor caminho para viabilizar a implantação da estatística pesqueira, haja vista toda sua relevância, conforme discorrido neste tópico. A articulação com instituições públicas e privadas do setor pesqueiro e o desenvolvimento e aprimoramento das ferramentas tecnológicas são medidas razoáveis para iniciar esse processo.

65. Aliás, essa é a linha expressa no Decreto 9.203/2017, ao estabelecer como diretrizes da governança pública o direcionamento de ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades (art. 4º, I), bem como a articulação com instituições e coordenação dos processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público (art. 4º, IV).

66. Além da ausência da estatística pesqueira, outro fato relevante é a pouca produção científica fomentada pelo órgão nacional responsável pela política.

67. A Lei da Pesca incluiu a pesquisa como uma das condições para o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira (art. 7º, VII). Também incumbiu ao poder público a promoção e o incentivo à pesquisa (art. 29, parágrafo único).

68. *Essa norma estabeleceu que a pesquisa pesqueira será destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas que permitam o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira (art. 30). O resultado das pesquisas deve ser difundido para todo o setor pesqueiro (art. 30, § 3º). Com a escassez de fomento à produção científica há limitação do cumprimento desses dispositivos.*

69. *De acordo com os participantes do painel com especialistas, parte expressiva do desenvolvimento pesqueiro tem se mostrado não sustentável, parcialmente devido à falta de pesquisas. Segundo eles, as ações de fomento são escassas e necessitam maior planejamento, especialmente visando direcionar as pesquisas em busca de respaldo científico para apoiar as medidas de gestão, tais como o sistema de cotas e defesos, bem como os planos de gestão das pescarias (peça 49, itens não digitalizáveis).*

70. *Salienta-se que o incentivo à pesquisa foi impactado negativamente com a extinção dos CPGs e, conseqüentemente, dos subcomitês científicos, estes compostos por pesquisadores e técnicos de notório saber na área afim que respaldavam, tecnicamente, a formulação e a implementação de ações voltadas a pesquisas relacionadas ao desenvolvimento da pesca.*

71. *Iniciativa relevante do órgão nacional de pesca para fomento à pesquisa ocorreu em 2015, junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da Chamada MCTI/MPA/CNPq 22/2015. Foram estabelecidas seis linhas temáticas: Lagosta; Atuns e Afins; Camarões da Costa Norte/Nordeste; Recursos Pesqueiros Demersais e Pelágicos da Costa Norte/Nordeste; Recursos Pesqueiros Demersais da Costa Sul/Sudeste e Recursos Pesqueiros Pelágicos da Costa Sul/Sudeste. De acordo com a SAP, no Ofício 2335/2020/GABSAP/SAP/MAPA, essas linhas de pesquisa iniciaram apenas em 2018, devido ao atraso do repasse financeiro e continuam sendo executadas; e há outras ações em andamento (peça 55, p. 4):*

a) Projeto Defau Norte que visa apontar o dispositivo com maior redução de fauna acompanhante, avaliar a operacionalização dos dispositivos nas embarcações, determinar o dispositivo com menor perda de captura de camarão e determinar e quantificar as espécies de interesse econômico na fauna acompanhante;

b) Fomento a pesquisas voltadas para o monitoramento do período de defeso do caranguejo uçá na costa do Amapá e da sardinha na costa sul e sudeste; da dinâmica populacional, reprodutiva, avaliação de estoques e microeconomia dos grandes bagres amazônicos.

72. *Embora haja projetos importantes em desenvolvimento, é razoável afirmar que o fomento é tímido diante da extensão territorial e complexidade dos recursos pesqueiros.*

73. *Fiscalização do TCU de 2011 abordou a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros, tendo como resultado o Acórdão 1.404/2012 - Plenário. O relatório que precedeu essa deliberação registrou que, para a tomada de decisões, é imprescindível a existência de informações e que estas sejam de qualidade. A apresentação de informações consistentes resulta em política pública mais sólida.*

74. *Esse trabalho ainda destacou que não há política governamental de direcionamento para pesquisa. Os programas de pesquisa muitas vezes não abordam os problemas prioritários das pescarias e há falta de coordenação entre as instituições de pesquisa pesqueira e outras instituições de pesquisa científica.*

75. *Naquela oportunidade, o TCU, por meio do item 9.4.1 do Acórdão 1.404/2012, recomendou ao MMA e ao então MPA que desenvolvessem estratégia de promoção e incentivo à pesquisa pesqueira, destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas que permitissem o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira, em atendimento à Lei da Pesca. Não houve o atendimento à recomendação por parte dos órgãos gestores da pesca à época.*

76. *Da mesma forma que a estatística, a falta de produção científica dificulta a tomada de decisão e a promoção com êxito da gestão dos recursos pesqueiros gerando riscos ao desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira.*

77. Portanto, é necessária ação mais efetiva por parte da SAP/Mapa, no sentido de fomentar a criação de bases científicas, devendo essas serem compartilhadas para todo o setor, conforme estabelece a Lei da Pesca.

78. Assim, a estatística e a pesquisa, de forma conjunta e permanente, são fundamentais para gerar o conhecimento necessário para o planejamento, a gestão e o ordenamento pesqueiro. Portanto, a implantação de estatística pesqueira permanente e o incremento da pesquisa são fundamentais para o setor, devendo o governo federal adotar ações nesse sentido, sob pena de restarem comprometidas a formulação da política nacional da pesca.

79. Diante disso, cabe recomendação ao Mapa que, em relação à estatística, implante, em parceria com instituições públicas e privadas, estatística pesqueira, contínua e perene, a partir da padronização metodológica, levantamento, tratamento e consolidação de dados provenientes da atividade pesqueira, contemplando, no mínimo, quantidade, espécies capturadas e esforço de pesca empregado por área de atuação, bem como promova a disponibilização das informações ao público interessado.

80. Quanto à pesquisa, cabe recomendar ao Mapa que promova e incentive a pesquisa destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas.

81. Como benefícios dessas recomendações, espera-se maior disponibilidade de informações técnicas e científicas essenciais para o aprimoramento do planejamento, da gestão e do ordenamento, bem como para a tomada de decisão dos interessados no setor da pesca, e, conseqüentemente melhora da sustentabilidade da atividade pesqueira.

III.2 Não aproveitamento de dados do mapa de bordo e do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélite para o ordenamento da pesca

Figura 4: Síntese do 2º Achado

As ferramentas utilizadas para a coleta de dados e monitoramento, especificamente o mapa de bordo e o Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélite estão obsoletas e são pouco aproveitadas para o ordenamento da pesca, servindo, em regra, apenas para a renovação das autorizações de pesca.

82. De acordo com a Lei da Pesca, a autoridade competente pode exigir a utilização de mapa de bordo e dispositivo de rastreamento por satélite, bem como de qualquer outro dispositivo ou procedimento que possibilite o monitoramento a distância e permita o acompanhamento, de forma automática e em tempo real, da posição geográfica e da profundidade do local de pesca da embarcação (Lei 11.959/2009, art. 32).

83. A IN MPA 20/2014, que regulamenta o mapa de bordo, traz a seguinte definição para essa ferramenta: 'formulário que possibilita a declaração da atividade e a obtenção de dados sobre esforço de pesca e capturas efetuadas em um cruzeiro realizado por uma embarcação' (art. 2º, inciso I). Dispõe ainda que a sua finalidade é fornecer dados para monitoramento, pesquisa, ordenamento e renovação da autorização de pesca (art. 4º).

84. Além disso, esse normativo estabelece que o uso do mapa de bordo é obrigatório para as embarcações registradas e autorizadas no âmbito do RGP, com algumas exceções expressas (art. 3º). O anexo II deste relatório apresenta exemplo de mapa de bordo para as embarcações autorizadas a promover a pesca de cardume associado.

85. Adicionalmente, o artigo 4º do Decreto 9.203/2017 incluiu como diretriz de boa governança a modernização dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.

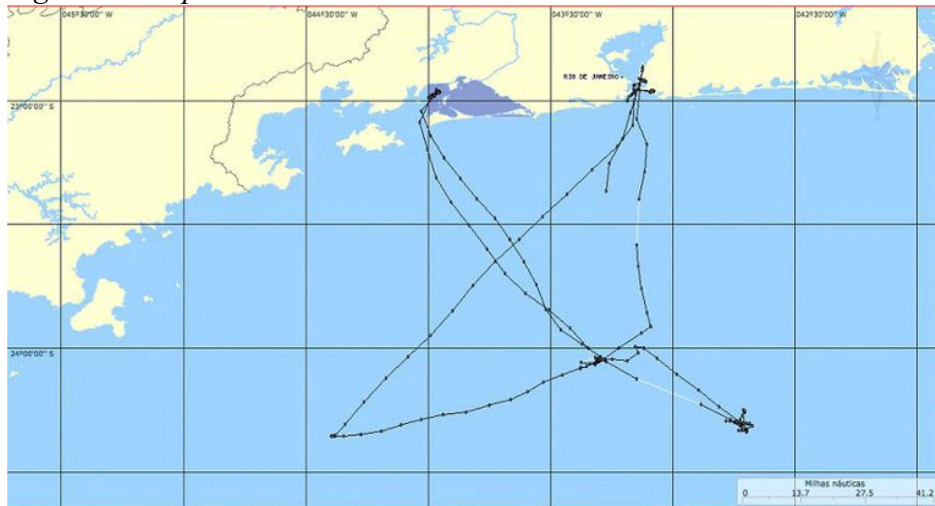
86. Segundo os gestores do Departamento de Registro e Monitoramento de Aquicultura e Pesca (DRM)/SAP, o mapa de bordo vem sendo usado, praticamente, para a renovação da autorização de pesca e que pretende tornar as informações viáveis para o monitoramento e a gestão com o mapa de bordo digital (peça 51 – itens não digitalizáveis). O mapa de bordo digital é uma plataforma para efetuar o cadastro, preenchimento e entrega do formulário via internet.

87. *Já especialistas entrevistados afirmaram que são dez anos de acúmulo de formulários de mapa de bordo ‘em papel’ no Mapa sem qualquer aproveitamento das informações. Estima-se algo em torno de 750 mil formulários por ano, o que pode representar mais de sete milhões de formulários armazenados. Alegaram, ainda, que esse cenário traz muitos reflexos negativos, como o hiato de dados da pesca e a descrença de quem presta informação, diante da pouca utilização dos dados (peça 53, itens não digitalizáveis).*
88. *A Oceana realizou avaliação sobre a obrigatoriedade de entrega de mapa de bordo, usando como base de dados o RGP. Em 2017, das 19.115 embarcações registradas consideradas no estudo, 5.894 (30%) possuía a obrigação legal de entregar mapa de bordo e 13.221 (70%) não precisavam reportar suas capturas por meio de mapa de bordo, ou seja, parcela considerável da frota pesqueira brasileira, geralmente de pequeno porte, está à margem do controle de captura por mapa de bordo. A entidade registrou que há carência de recursos humanos e de infraestrutura do órgão central da pesca para que os mapas de bordo cumpram suas finalidades (peça 59, p. 55-56).*
89. *Em junho de 2020, foi dado importante passo pela SAP na tentativa de modernizar essa ferramenta com o lançamento do mapa de bordo digital, possibilitando o envio das informações de algumas pescarias via internet, apesar dessa modalidade já estar prevista há mais de seis anos nos artigos 6º e 8º da IN MPA 20/2014.*
90. *De acordo com os gestores do DRM/SAP, há intenção de tornar a forma digital como regra para todas as pescarias, inclusive, pretendem alterar a IN MPA 20/2014 nesse sentido (peça 51 – itens não digitalizáveis). Paralelamente, a SAP, no Ofício 2335/2020/GABSAP/SAP/MAPA, informou que haverá esforço de divulgação da nova plataforma e conscientização da importância do preenchimento (peça 55, p. 5).*
91. *A entrega dos formulários em papel dificulta o uso das informações para realização de pesquisas, geração de estatística, formulação do planejamento e melhoria da gestão da pesca, já que o trabalho para digitar, criticar e tratar as informações é imenso diante do grande volume apresentado anualmente. Atualmente, a entrega de mapa de bordo para cada cruzeiro tornou-se uma disfunção burocrática, uma vez que é exigência para manutenção da autorização de pesca das embarcações, mas que não é utilizada no ordenamento da atividade, além de gerar custos financeiros para os proprietários de embarcações.*
92. *Tornar obrigatória a apresentação do mapa de bordo por meio digital é medida fundamental para o aproveitamento das informações. Assim, modernizar essa ferramenta tornou-se urgente e relevante.*
93. *Segundo especialistas, o conjunto de dados do mapa de bordo poderia ser muito valioso para fomentar a pesquisa e a gestão pesqueira se fosse aproveitado (peça 53, itens não digitalizáveis).*
94. *Com relação ao Preps, a IN SEAP/MMA/MD 2/2006 estabeleceu que esse instrumento possui a finalidade de monitoramento, gestão pesqueira e controle das operações da frota permissionada (art. 1º). Nesse caso, aquelas embarcações pesqueiras com Arqueação Bruta (AB) igual ou superior a 50 ou com comprimento total igual ou superior a 15 metros, incluindo as embarcações de pesquisa pesqueira.*
95. *Os responsáveis por essas embarcações devem instalar o equipamento de rastreamento, formado por um conjunto de componentes (antena de transmissão, GPS), e iniciar a transmissão das informações obrigatórias a uma central de rastreamento, pertencente à estrutura do Preps e localizada na Marinha, que recebe, de forma automática, as informações geográficas de localização pelas empresas prestadoras de serviço de rastreamento.*
96. *A IN SEAP/MMA/MD 2/2006 dispôs que cabe à gerência executiva do Preps o desenvolvimento de sistemas que permitissem a análise das informações provenientes desse programa (art. 3º, §4º, IV) e que houvesse manutenção operacional, corretiva e evolutiva do Preps (art. 3º, §4º, V).*
97. *Já o Decreto 9.203/2017 (governança pública), estabeleceu que é diretriz da governança pública a modernização da gestão, a revisão sistemática dos atos normativos, pautando-se pelas boas*

práticas regulatórias, e a definição formal das funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais (art. 4º).

98. Da mesma forma que o mapa de bordo, o Preps não vem cumprindo parte de sua finalidade, pois as informações disponibilizadas por esse programa não estão sendo aproveitadas para o monitoramento, gestão e ordenamento da pesca. Atualmente, o Preps é utilizado pelo Ibama na fiscalização da pesca e pela Marinha na salvaguarda de vidas. A figura abaixo apresenta exemplo de utilização do Preps pelo Ibama na fiscalização da atuação de embarcações pesqueiras.

Figura 5: Preps



Fonte: Site do Ibama (https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_noticias/noticias-2016/ibama-multa-32-barcos-de-frota-atuneira-que-ameaca-boto-cinza-na-baia-de-sepetiba-rj), consultado em 10/11/2020.

99. Os gestores do DRM/SAP confirmaram que não utilizam o Preps para o monitoramento, gestão e ordenamento, mas apenas para concessão e renovação das licenças. Além disso, informaram que o sistema central que hospeda o Preps fica na Marinha e não recebeu manutenção ao longo dos anos. Atualmente, não possui a capacidade de suportar e processar todos os dados gerados e apresenta congestionamento, perdas de sinais e falhas frequentes de localização das embarcações (peça 51 – itens não digitalizáveis).

100. Esses gestores alegaram ainda que o Preps se tornou um transtorno para a Marinha e que, nos próximos meses, pretendem migrar todo o sistema para o Mapa. Adicionalmente, há a intenção de utilizar plataforma mais apropriada e atualizar ou substituir o sistema para outro mais moderno que tenha capacidade de cobrir toda a frota. Uma das plataformas em negociação é a Global Fishing Watch (<https://globalfishingwatch.org/>), tecnologia de monitoramento por satélite utilizada por vários países e que fornece informações online sobre a localização das embarcações.

101. De acordo com especialistas, embora o Preps necessite ser modernizado, possui dados importantes que contribuem para produção de informações relacionadas ao cálculo do esforço de pesca, controle em áreas com a pesca proibida e quantidade das viagens de pesca. Afirmaram que o mapa de bordo e o Preps, conjuntamente, poderiam cobrir toda a pesca industrial. Para a pesca artesanal, haveria a necessidade de algumas adaptações e simplificação em razão da dificuldade dos pescadores artesanais, em geral, de prestar as informações dado o baixo nível de escolaridade predominante nessa categoria (peça 53, itens não digitalizáveis).

102. A Oceana inseriu, no seu estudo, também o sistema de rastreamento. O mesmo universo de 19.115 embarcações obrigadas a entregar mapas de bordo foi utilizado para verificar a adesão ao Preps. Foi identificado que 3.696 embarcações (20%) preenchem os requisitos da IN Seap/MMA/CM 2/2006 e devem ser rastreadas, enquanto 15.416 (80%) embarcações não necessitam de dispositivos de rastreamento, ou seja, o alcance do rastreamento é limitado (peça 59, p. 56).

103. Os gestores do DRM/SAP informaram que a extensão da obrigatoriedade de instalação do sistema de rastreamento para embarcações menores esbarra no custo inicial dos equipamentos, que fica entre 4 mil e 5 mil reais, mais R\$ 169,00 de mensalidade, mas que a evolução da tecnologia permitirá a redução desse custo inicial e a ampliação da cobertura do rastreamento (peça 51 – itens não digitalizáveis).

104. Outra questão relevante sobre o Preps é a defasagem normativa. A estrutura do programa contida na IN SEAP/MMA/CM 2/2006 já não existe na prática. Segundo a norma, esse sistema seria operacionalizado conjuntamente pela extinta Seap/PR, Ibama, MMA e Marinha, no âmbito de suas competências. Também, previu uma gerência-executiva composta por integrantes desses entes públicos para o gerenciamento do sistema. Tanto a gerência executiva quanto a técnica, com atribuições de coordenação e manutenção do programa, não funcionam mais.

105. Além disso, as responsabilidades estabelecidas nesse normativo não condizem com a atual realidade. Atualmente, a Marinha somente é usuária do sistema e não participa da gestão. Da mesma forma o Ibama, que utiliza o Preps apenas como subsídio a suas fiscalizações.

106. A definição inadequada dos responsáveis pelo Preps, bem como de suas atribuições contribui para a falta de evolução da ferramenta, o que a tornou obsoleta e insegura. Atualmente, o sistema apresenta falhas operacionais e limitações para expansão do número de embarcações monitoradas e de usuários.

107. Enfim, o mapa de bordo e o Preps devem ser modernizados, de forma a torná-los viáveis e úteis para o monitoramento, gestão e ordenamento da pesca. Além disso, os normativos que regulamentam essas ferramentas devem ser revistos e atualizados, conforme art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017.

108. Propõe-se, assim, recomendar ao Mapa que utilize a forma digital para todas as pescarias obrigadas a utilizar mapa de bordo. Adicionalmente, que modernize ou substitua o sistema de rastreamento, bem como revise a norma que regulamenta o Preps, atualizando a composição e estrutura de gestão, bem como as competências e responsabilidades.

109. Os benefícios esperados com a modernização do mapa de bordo e do sistema de rastreamento e a atualização dos normativos que os regulamentam são o aproveitamento das informações geradas por essas ferramentas em melhoria do monitoramento, gestão e ordenamento da pesca, bem como de todo o setor pesqueiro, que depende de informações de qualidade para tomada de decisão.

III.3 Pouca utilização de planos de gestão pesqueira

Figura 6: Síntese do 3º Achado

Existem poucos planos de gestão para pescarias e estoques pesqueiros no Brasil e não há padronização e definição dos elementos e requisitos para elaboração desses planos.

110. Constatou-se que as pescarias no Brasil carecem de planos de gestão pesqueira, que são instrumentos de suma importância para o desenvolvimento sustentável da atividade e manutenção dos estoques pesqueiros.

111. Nesse sentido, a FAO publicou, em 2013, o documento denominado 'Aplicação prática da abordagem ecossistêmica às pescas', em que esclarece que plano de gestão é um acordo formal ou informal entre uma autoridade de gestão das pescas e as partes interessadas, o qual fornece informação a todos os interessados numa pescaria, ou num ecossistema, em aspectos-chaves sobre os recursos, o ecossistema, a natureza e a importância das pescarias para as pessoas e sobre como as pescas serão geridas (peça 60, p. 77).

112. Ademais, afirma que plano de gestão é guia importante para o desenvolvimento de abordagem ecossistêmica, a qual tem como objetivo central desenvolver e gerir as pescarias de modo que satisfaçam as múltiplas necessidades e desejos das sociedades sem pôr em risco a possibilidade de as gerações futuras se beneficiarem de toda a gama de bens e serviços proporcionados pelos

ecossistemas marinhos (peça 60, p. 11 e 77). Esse documento apresenta diretrizes para elaboração de planos de gestão pesqueira:

Os planos de gestão devem basear-se num âmbito alargado de conhecimentos, como a área de operação das pescarias e a sua jurisdição; os participantes e outras partes interessadas envolvidos; tipos de embarcações e artes de pesca; a importância socioeconómica das pescarias; a distribuição das espécies comerciais mais importantes; a informação e dados de monitorização disponíveis e os procedimentos de gestão já implementados.

113. *Ainda no âmbito internacional, cabe ressaltar, como mencionado na visão geral deste relatório, que esse tema está inserido na agenda global denominada Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU que foi adotada pelo Brasil. O Objetivo 14 ('Vida na água') estabelece a meta 14.4:*

*Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e **implementar planos de gestão** com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas. (Grifo nosso).*

114. *A própria SAP informou, no Ofício 2335/2020/GABSAP/SAP/MAPA, que considera os planos de gestão norteadores de uma gestão sustentável dos recursos pesqueiros e da atividade pesqueira. Também afirmou que planeja elaboração de diversos planos, mas esbarra em dificuldades financeiras (peça 55, p. 6).*

115. *No ordenamento pátrio, o tema era tratado na Portaria MPA/MMA 2/2009 que regulamentava o Sistema de Gestão Compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros. Nesse normativo, havia a definição do plano de gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros:*

Plano de gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros: documento que estabelece as diretrizes, compreendendo o diagnóstico, objetivos, pontos de referência e medidas de gestão, para uso dos recursos pesqueiros, em uma unidade de gestão, podendo ser revisado periodicamente.

116. *Entretanto, após a publicação da Medida Provisória 870/2019, convertida na Lei 13.844/2019, e do Decreto 10.253/2020 a gestão pesqueira passou a ser de competência exclusiva do Mapa. Dessa forma, ocorreu uma revogação tácita dessa Portaria Interministerial e, conseqüentemente, do sistema de gestão compartilhada, deixando uma lacuna na regulamentação dos planos de gestão.*

117. *Além disso, a referida Portaria trazia a previsão de elaboração dos planos de gestão por comitês que seriam instâncias consultivas e de assessoramento para a definição de normas, critérios e padrões relativos ao ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros. Porém, os CPGs foram extintos por meio do decreto 9.759/2019.*

118. *Nesse contexto, o estudo realizado pela Oceana identificou que, dos 118 estoques avaliados, considerados a partir da análise da IN MPA/MMA 10/2011, existem apenas dez com 'planos de gestão', o que representa 8,5% do total avaliado (peça 59, p. 33-34). Cabe ressaltar que, na contabilização desses dez planos, a ONG considerou os planos de recuperação de espécies ameaçadas, elaborados por ocasião da Portaria MMA 445/2014, uma vez que eles possuem parte dos requisitos de um plano de gestão.*

119. *O Departamento de Desenvolvimento e Ordenamento da Pesca (Depop)/SAP considera que há somente três pescarias com planos de gestão em vigor: tainha, publicado em 2016 e atualizado em 2018; lagosta e sardinha, ambos de 2006. Afirmou ainda que os planos de gestão do pargo e atuns e afins foram elaborados, mas não oficializados (peça 58, p. 1-2 e peça 70, p. 4). Nenhum dos planos mencionados acima contempla a pesca continental.*

120. *Assim, observa-se que a pouca utilização de planos de gestão pesqueira provoca desorganização dessa atividade, fragilidades no monitoramento da pesca, ausência de limites de captura com a possibilidade de sobre-exploração dos recursos e o conseqüente risco de comprometimento da sustentabilidade dos estoques pesqueiros.*

121. Como boa prática, observou-se o plano de gestão da tainha (peça 40, p. 96-441). O plano traça para a pesca dessa espécie no Sudeste e Sul do país ações que visam ao controle da atividade pesqueira, como: a definição da captura total permissível; do esforço de pesca sustentável; dos períodos de defeso; das temporadas de pesca; dos tamanhos de captura; das áreas interditadas ou reservas; das artes, aparelhos, métodos e sistemas de pesca e cultivo; da capacidade de suporte dos ambientes; das ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade; e da proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques.

122. Ante o exposto, conclui-se que existe carência de planos de gestão para as pescarias no Brasil e inexistente norma que conceitue, padronize e defina os elementos e requisitos para elaboração desses planos. Além disso, os CPGs, que tinham como principal produto a elaboração desses planos, foram extintos.

123. Propõe-se, assim, recomendar ao Mapa que elabore planos de gestão para os recursos pesqueiros explorados comercialmente no país.

124. Os benefícios esperados da presente deliberação são a utilização dos planos de gestão de forma padronizada para planejamento e monitoramento das pescarias e manutenção dos estoques pesqueiros em níveis sustentáveis.

III.4 Deficiências nas medidas de gestão pesqueira

Figura 7: Síntese do 4º Achado

A maioria das normas de defeso existentes no Brasil é antiga e a avaliação da eficácia dessa medida ainda não foi implementada de forma estruturada e periódica. Além disso, outras medidas de gestão como o estabelecimento de captura total permissível são pouco utilizadas.

125. Algumas portarias que tratam do estabelecimento de defesos e que permanecem vigentes foram elaboradas nas décadas de 80 e 90, como as portarias Sudepe N-42/1984, Sudepe N-40/1986 e a Ibama 49-N/1992 e não vêm sendo objeto de avaliação periódica de suas eficácias. Essa situação vai de encontro ao que está estabelecido no § 11 do Decreto 8.424/2015:

§11. Os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente deverão periodicamente avaliar a efetividade dos períodos de defeso instituídos, sobretudo os de área continental, e revogar ou suspender seus atos normativos quando comprovada a sua ineficácia na preservação dos recursos pesqueiros, inclusive quando forem observados os fenômenos de seca, estiagem e contaminações por agentes químicos, físicos e biológicos. (Grifo nosso).

126. Nesse contexto, a SAP informou, no Ofício 2450/2019/GABSAP/SAP/ MAPA, que o uso dos defesos passou a ocorrer com maior abrangência, na década de 1970 e se intensificou nos anos de 1980. Coexistem atualmente, no Brasil, 50 normativas federais que estabelecem períodos de defeso em regiões hidrográficas e costeiras marinhas (peça 40, p. 451).

127. Também salientou que vários defesos podem ser eliminados ou revistos, e há dificuldade para verificar se os períodos de defesos vigentes são justificáveis do ponto de vista ecológico e se estão de fato contribuindo para a preservação das espécies e para a sustentabilidade socioeconômica da atividade pesqueira (peça 40 p. 453).

128. O especialista José Dias Neto realizou trabalho de avaliação de parte das normas que estabelecem períodos de defeso (Dias Neto, 2017) chegando à conclusão que, das 33 analisadas, 31 necessitariam de adequações. Ainda foi observado que a maioria das normas avaliadas tem contribuído para aumentar o esforço de pesca, gerando risco para a sustentabilidade ambiental (peça 11, p. 113-116).

129. Segundo o relatório do Ministério da Economia, a necessidade e a periodicidade dos defesos variam com o tempo, logo, não devem ser perenes, precisando ser revistos. Nesse sentido, devem ser estabelecidos prazos e responsabilidades legais que permitam a revisão periódica dos defesos (peça 10, p. 96-97).

130. *Constata-se que a grande maioria das normas que estabelecem os defesos, Anexo 1, é antiga e carece de atualização. Analisando o tempo decorrido desde a publicação, verifica-se que 38 (76%) dessas normas foram editadas há mais de dez anos, conforme Tabela 1.*

Tabela 1: Tempo Decorrido desde a Publicação dos Normativos que Instituem Defesos

<i>Tempo decorrido desde a publicação (anos) *</i>	<i>Quantidade de normativos</i>	<i>Acima de 10 anos (Acumulado)</i>
<i>0 – 5</i>	<i>9</i>	<i>0</i>
<i>6 – 10</i>	<i>3</i>	<i>0</i>
<i>11 – 15</i>	<i>23</i>	<i>23</i>
<i>16 – 20</i>	<i>10</i>	<i>33</i>
<i>Acima de 20</i>	<i>5</i>	<i>38</i>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir da lista de normas vigentes de defesos existente no Sítio eletrônico do Mapa (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/aquicultura-e-pesca/pesca/periodo-defeso>). Consulta realizada em 29/20/2020) (peça 61).

** Considerada a diferença do ano corrente da elaboração deste relatório (2020) para o ano de publicação da norma.*

131. *A SAP destacou, na Nota Técnica Conjunta 4/2020/DRM/DEPOP, que a atualização das normas que estabelecem os defesos depende de estudos técnicos sobre a reprodução e recrutamento para verificar a época apropriada, mas que os períodos de defesos existentes no Brasil não têm sido objeto de estudo com tal escopo. Ademais, enfatizou que só em 2015 se estabeleceu a obrigação de ‘mecanismos de monitoramento da biodiversidade e da atividade pesqueira e de avaliação da eficácia dos períodos de defeso como medida de ordenamento’, os quais ainda não foram criados e implementados de forma estruturada e periódica (peça 70, p. 4).*

132. *Nessa linha, observa-se que a atualização dos períodos de defeso esbarra em problema já tratado no presente relatório que é a carência de estudos técnicos relacionados ao ordenamento pesqueiro nacional.*

133. *Por outro lado, o defeso não é a única medida de gestão pesqueira que pode ser adotada. A legislação brasileira permite outras medidas menos radicais, já que o defeso implica na interrupção da atividade por determinado período de tempo. Segundo artigo 3º da Lei 11.959/2009:*

Art. 3º Compete ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando ou estabelecendo, em cada caso: 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; IX – a capacidade de suporte dos ambientes; X – as necessárias ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade; XI – a proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques.

134. *Algumas dessas medidas são utilizadas no país, todavia, mais uma vez a falta de estudos técnicos, com avaliação de estoques e estatística pesqueira a respeito do ordenamento pesqueiro, dificultam análise aprofundada de qual a melhor estratégia a ser tomada em cada caso, dada a grande extensão territorial e a diversidade de espécies aquáticas tanto marinhas como continentais no Brasil.*

135. *Mesmo assim, diante da ausência de informações a respeito do estoque pesqueiro, segundo o relatório no Ministério da Economia deve ser avaliada a possibilidade de utilização de outros instrumentos de gestão pesqueira (peça 10, p. 97):*

Ainda que atualmente exista uma lacuna de informações sobre a atividade de pesca no País, bem como sobre o nível de estoques pesqueiros, revela-se como de suma importância que os órgãos responsáveis estudem a viabilidade de aplicar outras possibilidades previstas em Lei, levando-

se em consideração os custos que a decretação de períodos de defesos vem apresentando ao longo dos anos em virtude de sua vinculação ao pagamento do SDPA.

136. *Os principais problemas decorrentes da falta de atualização dos períodos de defeso são: impossibilidade de verificar se a política de defeso é eficaz para garantir a preservação das espécies, não se pode afirmar concretamente se os defesos têm contribuído para a sustentabilidade da atividade pesqueira; desperdício de recursos financeiros com pagamento do Seguro Defeso; descompasso entre o período de defeso e o período de reprodução das espécies; e paralisação da atividade de pesca por tempo maior do que o necessário.*

137. *Uma boa prática adotada no Brasil é a utilização das cotas de captura da tainha no Sudeste e Sul do País como medida de gestão. A pesca da tainha possui uma série de instrumentos de controle de saída tais como mapa de bordo e monitoramento da produção utilizando o Serviço de Inspeção Federal (SIF) do Mapa que proporcionam cálculo da produção.*

138. *Em resumo, constata-se que deveria haver avaliação periódica dos defesos vigentes com o intuito de ser analisada sua continuidade, revogação, alteração parcial ou substituição por medida de gestão pesqueira mais adequada. Entretanto, essa tarefa se torna muito difícil diante da falta de dados estatísticos e de levantamento permanente de estoques no Brasil, bem como da ausência de fóruns ou comitês permanentes de discussão de políticas públicas relacionadas ao setor que envolvam os atores envolvidos, especialistas e a academia.*

139. *Ante o exposto, propõe-se determinar ao Mapa a elaboração de plano de ação para revisão dos defesos desatualizados, substituindo por outra medida de gestão, se for o caso. A proposição de plano de ação se deve ao grande número de normas de defesos existentes e a complexidade para revisão de cada uma delas, já que é necessário estudo específico para avaliar a situação do estoque de recurso pesqueiro e a eficácia da atual medida de gestão, verificando se há alternativas mais sustentáveis.*

140. *Os benefícios de controle esperados para a presente deliberação são redução de pagamento indevidos a beneficiários do Seguro Defeso e melhorias no desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira nacional.*

III.5 Inexistência de regulamentação das embarcações que atuam na pesca continental

Figura 8: Síntese do 5º Achado

Não há regulamentação para o permissionamento e nem inscrição no RGP das embarcações que atuam na pesca continental.

141. *No Brasil, o exercício da atividade pesqueira somente pode ser realizado mediante prévia autorização e inscrição no RGP da pessoa física ou jurídica, bem como da embarcação de pesca, conforme arts. 5º e 24 da Lei 11.959/2009. Atualmente, compete à SAP/MAPA organizar e manter o RGP (Decreto 10.253/2020, anexo I, art. 29, inciso III).*

142. *Em relação ao registro de embarcações que exercem atividade pesqueira, a SAP só controla às destinadas a pesca marinha. Quanto à continental, não há normativo regulamentando o cadastro das embarcações no RGP, logo o órgão responsável pela pesca no Brasil não detém informações oficiais sobre a frota empregada nessa atividade.*

143. *O registro de embarcações pesqueiras é regulamentado por dois normativos: IN SEAP/PR 3/2004, que dispõe sobre regras gerais de operacionalização do RGP, e IN MPA/MMA 10/2011, que aprova o permissionamento de embarcações de pesca para acesso aos recursos pesqueiros.*

144. *Ocorre que a IN 10/2011 regulamenta o permissionamento de embarcações para o exercício de atividades pesqueiras exclusivamente para a área marinha. As embarcações que atuam na pesca continental no Brasil não possuem respaldo legal, o que evidencia omissão do poder público há pelo menos 53 anos, já que, desde a publicação do Decreto-Lei 221/1967, exige-se a inscrição das embarcações que se dediquem à pesca.*

145. *Como não há regulamentação, o Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira (SisRGP) não possibilita a inscrição de embarcações que atuam na pesca continental.*

Dessa forma, não há registro em sistemas do governo federal de quantas ou quais embarcações continentais exercem a pesca.

146. De acordo com os gestores do DRM/SAP, a regulamentação da pesca continental é necessária, mas complexa, já que há diversidade maior de embarcações utilizadas e dificuldade de acesso a informações por parte dos proprietários dessas embarcações (peça 51 – itens não digitalizáveis).

147. A SAP, acrescentou, na Nota Técnica Conjunta 4/2020/DRM/DEPOP, que está em andamento a regulamentação do permissionamento de embarcações continentais. Entretanto, há entraves devido aos normativos vigentes: critérios para operacionalização do RGP (IN SEAP/PR 3/2004), procedimentos para preenchimento e entrega de Mapas de Bordo (IN MPA 20/2014 2014) e obrigatoriedade de adesão ao Preps (IN SEAP/MMA/MD 2/2006). Pois, tratam-se de mecanismos incompatíveis com a realidade da pesca continental, logo está em processo a atualização dessas normas para ajustar a frota continental no RGP.

148. Na reunião realizada com os gestores das divisões de pesca das Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFAs) do AM e SP, ressaltou-se que há dificuldade até para definição do que é embarcação de pesca para a área continental, uma vez que, por exemplo, canoas de quatro metros ou embarcações construídas para transporte são utilizadas para a atividade pesqueira (peça 50, itens não digitalizáveis).

149. A ausência de registro das embarcações continentais provoca limitação de informações do setor pesqueiro. De acordo com dados compilados por Dias Neto, a frota continental no Brasil ultrapassa 44 mil embarcações, considerando apenas a região Norte e a Bacia do Rio São Francisco, e, no SisRGP, havia 15.838 embarcações registradas (Dias Neto, 2015). Logo, há desconhecimento sobre a maior parte das embarcações que atuam na pesca no país.

150. Outro problema é que devido à falta de reconhecimento do regular exercício da atividade pesqueira e registro no RGP, diversas políticas públicas não alcançam a população que atua na área continental do país, como o Programa de Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel, o Programa de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional e o Programa de Revitalização da Frota Pesqueira Artesanal.

151. Dessa forma, conclui-se que a ausência de regulamentação das embarcações que atuam na área continental do país prejudica o controle e gestão pesqueira nacional, bem como os que atuam no setor devido à falta de autorização para o exercício regular das atividades pesqueiras.

152. Como encaminhamento, propõe-se determinar ao Mapa a elaboração de plano de ação para normatizar o permissionamento e realizar a inscrição das embarcações que atuam na pesca continental no RGP. A proposição de plano de ação se deve às peculiaridades e à complexidade da pesca nas bacias e estuários do Brasil. De acordo com a SAP, há necessidade de reunião das informações sobre as características da frota e da atividade pesqueira atuante nessas áreas, a busca de mecanismos para a garantia da sustentabilidade dos recursos pesqueiros dulcícolas e a seguridade do trabalhador e das populações com saberes tradicionais ligadas à atividade (peça 70, p. 4).

153. Os benefícios esperados com a implementação dessa proposta para a pesca continental seriam: a possibilidade de controle mais eficiente das atividades exercidas, maior rastreabilidade da cadeia produtiva, a regulamentação da autorização para exercício da pesca dos proprietários de embarcações e pescadores e o acesso a políticas públicas.

III.6 Deficiências nos controles do Registro Geral da Atividade Pesqueira

Figura 9: Síntese do 6º Achado

Desde 2015, o Sistema de Registro Geral da Atividade Pesqueira não permite a inclusão de novos pescadores profissionais artesanais ou industriais, além de ser obsoleto e apresentar diversas falhas e limitações, principalmente quanto à segurança. Ademais, não há monitoramento ou fiscalização das informações cadastradas no RGP.

154. Como mencionado anteriormente, compete à SAP/Mapa organizar e manter o RGP, cadastro instituído para gerenciar as informações das pessoas, físicas ou jurídicas, que exerçam atividade pesqueira, bem como das embarcações de pesca, conforme art. 29 do anexo I do Decreto 10.253/2020 e art. 24 do Decreto 11.959/2009.

155. O gerenciamento do RGP é atividade complexa devido a diversos fatores, como grande extensão territorial, diferenças regionais e grande número de pescadores. De acordo com Dias Neto, em 2014, havia mais de um milhão de pescadores inscritos no RGP (Dias Neto, 2017).

156. Dessa forma, é razoável que exista sistema informatizado seguro para auxiliar a controlar o RGP, o que vai ao encontro das normas estabelecidas para a administração pública. O art. 4º do Decreto 8.539/2015 determina que órgãos e entidades devem utilizar sistemas informatizados para a gestão e trâmite de processos administrativos eletrônicos. Adicionalmente, o inciso II do art. 4º do Decreto 9.203/2017 define como uma das diretrizes da governança pública: 'promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico'.

157. Para dar suporte à gestão do RGP foi implantado, em 2010, o SisRGP com o objetivo de trazer mais agilidade na execução dos trabalhos, segurança das informações armazenadas e conformidade e clareza nos processos.

158. O pescador profissional, para a inscrição no RGP, deve entregar, na SFA dos estados em que residem, a documentação apresentada na Tabela 2, de acordo com o art. 3º da IN MPA 6/2012. Cabem às SFAs a conferência, análise, avaliação da documentação e inscrição no RGP.

Tabela 2: Documentação Necessária para Inscrição no RGP

Documentação	Profissional Artesanal	Industrial Brasileiro	Industrial Estrangeiro
Formulário de requerimento	X	X	X
Comprovante de residência	X	X	X
Foto 3 por 4 cm	X	X	X
Comprovante de inscrição no Programa de Integração Social ou Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público ou Número de Inscrição do Trabalhador ou Número de Identificação Social;	X	X	X
Documento de identificação oficial com foto;	X		
Comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoa Física	X		
Carteira de Trabalho e Previdência Social-CTPS		X	
Passaporte			X
Autorização de Trabalho			X

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir do art. 3º da IN MPA 6/2012

159. Ocorre que, desde 2015, o extinto MPA suspendeu temporariamente a emissão de licença de pescador profissional artesanal, alegando a necessidade de realização de manutenção corretiva no SisRGP, conforme Memorando Circular DRPA/Semoc/MPA 1/2015 (peça 54).

160. Apesar de a suspensão ser dirigida somente ao pescador artesanal, de acordo com os gestores do DRM/SAP, devido à limitação técnica do SisRGP, houve suspensão também da modalidade pescador industrial (peça 51, itens não digitalizáveis). Logo, há mais de cinco anos não existe inscrição no RGP de pescador profissional no Brasil, seja artesanal ou industrial.

161. Em entrevista realizada com os gestores das divisões de pesca das SFAs dos estados de AM e SP, ressaltou-se que essa situação trouxe prejuízo significativo para os pescadores profissionais que foram impedidos de se inscrever no RGP, ocorrendo casos em que a produção foi apreendida

devido à autuação de órgãos ambientais. Além disso, esses pescadores ficaram sem acesso a políticas públicas, como Seguro Defeso; a linhas de crédito para fomento e desenvolvimento da atividade; e a programas estaduais de repasse de petrechos e equipamentos de pesca (peça 50, itens não digitalizáveis).

162. Na visita a campo realizada na cidade de Fortaleza, os pescadores profissionais artesanais entrevistados relataram que a impossibilidade de inscrição no RGP gera problemas que vão desde a dificuldade para acessar políticas públicas até a impossibilidade de obtenção de empréstimos (peça 48, p. 57).


163. Em entrevista, os gestores da SAP afirmaram que a suspensão da emissão de registro a pescadores profissionais ocorreu por causa das falhas de segurança do SisRGP que permitia acesso de pessoas não autorizadas gerando diversas fraudes, e que, por dificuldades de evolução do atual sistema, decidiu-se desenvolver novo sistema informatizado (peça 48, p.4). As fragilidades dos controles do SisRGP foram diagnosticadas por trabalhos recentes de órgãos de controle e outras entidades.

164. A CGU, no Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo 70/2015, identificou diversos problemas no RGP, entre eles: fragilidades nos controles internos; intervenções diretas na base de dados e falhas nos controles dos requisitos para emissão do registro de pescador profissional (peça 7, 36-42). O TCU também realizou fiscalizações abordando o RGP, destaca-se entre elas a auditoria tratada no TC 017.437/2015-6, que constatou diversas falhas: obtenção indevida de licença de pescador artesanal; falhas quanto aos prazos estabelecidos para a manutenção da licença; deficiência no controle e arquivamento de processos. Já no Relatório de Avaliação de Gastos Diretos, elaborado em 2019 pelo Ministério da Economia, consta que os técnicos do Mapa afirmaram: 'o atual SisRGP é obsoleto, por incluir dados 'sujos' ao não realizar cruzamentos de bases de dados, e que os Relatórios Anuais de Atividades Pesqueiras, também parte do SisRGP, não são digitalizados' (peça 10, p. 65).

165. Como a inscrição no RGP está suspensa, os pescadores profissionais só têm acesso ao protocolo de solicitação que recebem ao entregar a documentação exigida nas SFAs. Os protocolos de solicitação de registro inicial para licença de pescador profissional artesanal, entregues a partir de 2014, foram validados como documentos regulares para o exercício da atividade de pesca pela Portaria Mapa 24/2019.

166. Importante mencionar que o protocolo não traz informações suficientes para qualquer tipo de fiscalização, seja do regular exercício da pesca ou para comprovar as condições de acesso aos programas que tem como público alvo os pescadores.

Figura 10: Protocolo de Solicitação de Inscrição no RGP

 SECRETARIA ESPECIAL DA AQUICULTURA E DA PESCA PROTOCOLO DE RECEBIMENTO DO FORMULÁRIO DE SOLICITAÇÃO DA Licença de Pescador Profissional	
01- NOME:	
02- CPF:	
<small>* Este documento servirá unicamente como instrumento comprobatório da entrega da documentação e, se deferido o pedido de inscrição, para comprovação da data de 1º registro, nos termos do Parágrafo 1º do Incisos I, II e III do Art. 4º da Instrução Normativa nº6 /2012.</small>	

Fonte: Site do Mapa (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/aquicultura-e-pesca/arquivos/FormulrioPescadorProfissionalArtesanal.docx>), acessado em 10/11/2020

167. Dessa forma, o órgão responsável pela gestão da pesca há alguns anos pretende solucionar os problemas relativos ao RGP com a implantação de novo sistema. A SAP informou, no Ofício 2335/2020/GABSAP/SAP/MAPA, que está trabalhando nas alterações dos normativos vigentes e no desenvolvimento de novo sistema informatizado e automatizado, o que irá alterar de sobremaneira a forma de análises dos processos referentes à emissão do RGP. A previsão é que a implantação do sistema e o recadastramento das categorias de pescador e aprendiz ocorra ainda em

2020 e que, até o final do primeiro semestre de 2021, seja iniciado o recadastramento da frota nacional (peça 55, p. 6).

168. *As consequências advindas das falhas internas nos controles para registros de pescadores e embarcações, somadas à suspensão do registro e renovação do cadastro de pescadores e embarcações são diversas: pagamento de benefícios governamentais a pessoas que não atendem aos requisitos legais; aumento de demandas judiciais para inserção dos pescadores no RGP; não reconhecimento profissional dos pescadores e insuficiência de dados para a gestão dos recursos pesqueiros.*

169. *Há importantes programas governamentais que utilizam os dados do RGP, entre eles se destaca, pelo volume de recursos dispendidos, o Seguro Defeso. Para acesso a esse programa, até a publicação da Portaria Mapa 205/2020, era necessário possuir cadastro válido na categoria pescador artesanal no RGP e não possuir outra fonte de renda, além da pesca. Ocorre que diversos estudos mostraram que parte desses recursos foram recebidos indevidamente por pessoas que não preenchiam os requisitos legais.*

170. *Adicionalmente, surgiram diversos processos judiciais solicitando a inscrição no RGP ou o reconhecimento do protocolo de solicitação como documento válido para acessar alguma política, principalmente o Seguro Defeso. Em entrevista, realizada em 12/12/2019, um gestor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entidade responsável pelo processamento dos pedidos do Seguro Defeso, informou que havia, naquela data, 109 mil pescadores cujos processos estavam pendentes de análise relativos a demandas judiciais (peça 48, p. 24). Nesse contexto, os gestores da SAP informaram que, em fevereiro de 2019, contabilizou-se 1.265 processos judiciais relativos ao RGP, o que demandava a alocação de 15 servidores (peça 48, p. 4-5).*

171. *Com a publicação da Portaria Mapa 205/2020, conforme mencionado, houve a regulamentação da possibilidade de recebimento de benefícios previdenciários, como Seguro Defeso, e de concessão de financiamento ou crédito por meio da apresentação do protocolo de solicitação de inscrição no RGP, o que pode diminuir as demandas judiciais, mas oficializa a atual precariedade da situação.*

172. *A gestão dos recursos pesqueiros é muito impactada devido à inexistência de sistema que consolide os dados de todos os pescadores, já que parte dos pescadores não são atualmente registrados, bem como por outros problemas do SisRGP: pouca confiabilidade dos dados registrados, dificuldade de acesso e indisponibilidade. Além disso, na expectativa de implantação de novo sistema, o atual não é atualizado, com isso fica a cada dia mais defasado e com problemas de usabilidade, já que qualquer sistema informatizado precisa ser continuamente evoluído.*

173. *Ademais, não há rotinas de fiscalização dos dados registrado no SisRGP. De acordo com os gestores da Divisão da Pesca da SFA no Ceará, as Superintendências, atualmente, não possuem capacidade operacional para vistoriar os pescadores registrados, logo essa atividade não é realizada (peça 48, p. 52).*

174. *Verificou-se uma boa prática no Ceará. Nesse estado, foi organizado grupo de trabalho entre diversos órgãos para fiscalização das embarcações de pesca, resultando na retirada de 166 embarcações que estavam atuando irregularmente na pesca da lagosta e atum. Além disso, desde 2014, realizou-se audiências públicas para verificação da regularidade do cadastro de pescadores, conforme entrevista realizada no Ministério Público do Trabalho no Ceará (peça 48, p. 47-48).*

175. *Dessa forma, conclui-se que a ausência de sistema informatizado seguro que contemple todos os processos de negócio para registro de pescadores e embarcações dificulta o acesso, o controle e o gerenciamento das informações da pesca.*

176. *Como encaminhamento, propõe-se recomendar ao Mapa que registre as pessoas, físicas ou jurídicas, que exerçam atividade pesqueira, bem como as embarcações de pesca, por meio de sistema informatizado seguro e manutenível, contendo controle de acesso lógico e integração com outras bases de dados governamentais.*

177. Os benefícios esperados com a implementação dessa proposta seriam: possibilitar o controle e a consolidação dos dados relacionados às atividades pesqueiras; gerir mais eficientemente a pesca; diminuir a quantidade de processos judiciais e reduzir os dispêndios gerados por pessoas que acessam indevidamente políticas públicas destinadas aos pescadores.

III.7 Pouca transparência das informações da pesca e dos processos decisórios

Figura 11: Síntese do 7º Achado

As informações relativas à atividade pesqueira não são disponibilizadas ao público de forma abrangente. Além disso, não há transparência dos processos decisórios.

178. A transparência é princípio da governança pública, definido no inciso VI, do art. 3º do Decreto 9.293/2017. Cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar gestão transparente, propiciando amplo acesso e proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade, bem como preservar a informação sigilosa e pessoal. Além disso, devem promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo, conforme arts. 6º e 8º do Decreto 12.527/2011.

179. Adicionalmente, devem cumprir a diretriz da governança pública de manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo **apoio à participação da sociedade**, bem como realizar o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira **mediante a participação social**, consoante inciso VII, do art. 4º do Decreto 9.203/2017 e inciso II, do art. 7º da Lei 11.959/2009. (Grifos nosso).

180. Em entrevista realizada com as SFAs de Amazonas e São Paulo, foi informado que vários dados armazenados no RGP eram divulgados para a sociedade, mas que atualmente o acesso é restrito aos gestores da SAP, lotados em Brasília. Ressaltou-se que há informações valiosas que não são atualmente disponibilizadas, como quantitativo de pescadores com registros ativos, suspensos e cancelados; quantas e quais embarcações possuem permissão de pesca e quem são os pescadores artesanais e industriais exercendo a pesca (peça 50, itens não digitalizáveis).

181. A falta de disponibilização de informações do RGP também foi destacada na reunião realizada com especialistas do setor da pesca. Afirmou-se que deveriam ser divulgados os dados registrados no RGP, entre eles, os referentes a pescadores e embarcações e os detalhados nos mapas de bordo (peça 53, itens não digitalizáveis).

182. Na avaliação da Oceana, ressaltou-se que ferramentas de monitoramento da atividade pesqueira como mapas de bordo, que registram importantes dados sobre as capturas e esforço de pesca, não têm sido utilizadas para dar publicidade à produção pesqueira no Brasil. Apenas os mapas de bordo referentes à pesca do pargo foram disponibilizados publicamente. Adicionalmente, relatou que o banco de dados do RGP havia sido disponibilizado para acesso e download na página eletrônica do órgão gestor em 2017, mas que foi 'retirado do ar' (peça 59, p. 31-32).

183. Cabe ressaltar que o RGP, apesar das falhas e deficiências comentadas no capítulo anterior, armazena um conjunto de informações valioso para planejamento e gestão da pesca. Por exemplo, o RGP detém dados detalhados dos seguintes agrupamentos:

a) Pescadores: identidade, endereço, categoria, forma de atuação, produtos de pesca de atuação, área de atuação, vínculo empregatício e escolaridade;

b) Relatórios de Desempenho Anual de Atividade entregues pelos pescadores artesanais: identificação do pescador, relação de trabalho, forma de operação, método/petrecho de pesca, área de atuação, identificação da embarcação, período de atuação, produção média por pescaria, locais de comercialização, quantidade comercializada e renda mensal;

c) Embarcações: identificação, proprietário, porto de desembarque, características, área de atuação, pescarias permissionadas, modalidade e petrecho;

d) Mapas de bordo: identificação da embarcação, esforço, captura e capturas incidentais.

184. De fato, constatou-se, por meio de consulta realizada ao sítio do Mapa, em outubro de 2020, a inexistência da divulgação de dados quantitativos ou qualitativos armazenados no RGP.

185. De acordo com reunião realizada com os gestores do DRM/SAP, há insegurança na qualidade dos dados existentes atualmente no RGP. Assim, pretendem aguardar a implantação do novo sistema para disponibilizar de forma abrangente os dados armazenados (peça 51, itens não digitalizáveis).

186. No Ofício 2335/2020/GABSAP/SAP/MAPA, a SAP afirmou que (peça 55, p. 6):

Com a implementação do novo SisRGP, as informações do sistema serão disponibilizadas no site oficial. Haverá implementação de painel interativo para a visualização dos dados de pescadores e aprendizes, com todas as informações possíveis para extração de dados estáticos e mapas, tanto dados quantitativos quanto qualitativos. Para os dados quantitativos de embarcações registradas por categoria e unidade da federação, existe programação para desenvolvimento de painéis interativos que apresentem os dados cadastrados no atual SisRGP.

187. A falta de disponibilização dos dados registrados no RGP dificulta a normatização, a gestão e o monitoramento da pesca exercida por diversos órgãos públicos e privados, além de dificultar o controle social das políticas públicas formuladas para o uso dos recursos pesqueiros. Verifica-se que a atual gestão não tem priorizado a divulgação dos dados existentes no RGP, optando por aguardar a implantação de novo sistema.

188. Outro ponto que merece destaque foi que, especialistas do setor da pesca, em entrevista, relataram que há grande restrição para acesso ao Preps. Eles opinaram que o fato de o sistema ser gerido por três órgãos (SAP, Ibama e Marinha) torna complexo o acesso às informações, já que os pedidos de autorização para utilização do Preps precisam ser aprovados por todos eles (peça 53, itens não digitalizáveis).

189. Assim, destacaram que há vários especialistas ou empresas que não conseguem acesso ao sistema. Por exemplo, existem seis projetos para elaboração de planos de gestão, financiados pelo CNPq com recursos do extinto MPA, que não conseguiram acesso.

190. Em reunião, os gestores do DRM/SAP informaram que, quando for implantado o novo sistema de rastreamento, previsto para janeiro de 2021, pretendem dar acesso amplo às informações. As únicas restrições serão a identidade das embarcações e a atualidade dos dados, já que são informações sigilosas. Assim, pretende-se descaracterizar a identidade das embarcações e disponibilizar os dados com atraso em torno de uma semana, visando resguardar 'segredos de produção' (peça 51, itens não digitalizáveis).

191. Em entrevista, realizada com representantes da Marinha, foi ressaltado que o Preps é importante, já que contribui para a salvaguarda de vidas humanas. Assim, a Marinha precisa de acesso em tempo real das informações. Ademais, afirmou-se que não há restrições, no âmbito das competências da Marinha, para divulgação dos dados (peça 48, p. 82).

192. Adicionalmente, os gestores da SAP, na Nota Técnica 4/2020/DRM/DEPOP, ressaltaram que foi desenvolvido dashboard com dados do Preps e do SisRGP com informações sobre as frotas, embarcações, áreas de operação, modalidades, situação da embarcação dentro SisRGP (deferido ou indeferido) e do Preps (ativo ou inativo), o que propicia dados de interesse do setor pesqueiro. Essa plataforma está sendo utilizada internamente e será disponibilizada a toda sociedade, após ajustes (peça 70, p. 3).

193. A dificuldade de acesso ao Preps prejudica a gestão e o monitoramento da pesca, já que é uma das fontes de informação de distribuição de esforço da pesca mais detalhadas que o Brasil possui.

194. Outro problema verificado é a falta de formalização e de divulgação dos processos decisórios do atual órgão responsável pelo ordenamento pesqueiro nacional. Na entrevista com os gestores do Depop/SAP, afirmou-se que não há, atualmente, canais formais instituídos para discussão das políticas públicas e divulgação dos processos decisórios relacionados ao setor pesqueiro (peça 52, itens não digitalizáveis).

195. *De acordo com especialistas entrevistados, no Brasil, não há processo estabelecido para construção das normas de ordenamento pesqueiro nacional, cada norma é criada por um processo distinto (peça 53, itens não digitalizáveis).*

196. *Constatou-se que uma causa para a falta de formalização e divulgação dos processos decisórios, bem como para a carência de participação social foi a extinção dos CPGs pelo Decreto 9.759/2019.*

197. *De acordo com o Depop/SAP, na Nota Técnica 49/2019/DEPOP/SAP/MAPA, os CPGs eram órgãos consultivos e de assessoramento técnico, compostos por entidades governamentais e sociedade civil, para a promoção de políticas públicas que envolvam a gestão, o ordenamento e o fomento sustentável da pesca. Ressaltou-se ainda que a principal característica dos comitês era a representação ativa dos diversos setores envolvidos diretamente ou indiretamente na pesca de espécies de importância econômica para as regiões contempladas e que eram assessorados por Subcomitês Científicos (SCCs) de assessoramento técnico-científico, integrados por pesquisadores, técnicos e profissionais de notório saber na área atinente à Unidade de Gestão (peça 58, p. 17-18). Entre 2010 e 2015, foram criados nove CPGs: Atuns e afins; Lagosta; Camarões N/NE, Pelágicos Sudeste e Sul; Demersais e Pelágicos N/NE; Demersais Sudeste e Sul; Centro-Sul, Norte e Nordeste.*

198. *Essa referida nota técnica da diretoria responsável pelo ordenamento da pesca, salienta ainda que (peça 58, p. 18):*

Atualmente existe a necessidade de implementação dos CPGs com caráter permanente, devido ao envolvimento de ações continuadas da atividade de pesca. Essas ações podem ser a médio e longo prazo, por se tratar de uma demanda da sociedade brasileira que há anos investe em transparência, em que consultas e discussão ocorriam com a sociedade, qualificando todo o processo, utilizando os melhores dados técnicos, científicos e conhecimento tradicional, visando subsidiar processo de gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros.

199. *Em relação ao tema, os gestores do Ibama, em entrevista, noticiaram que, após o fim do MPA em 2015, houve enfraquecimento dos CPGs e que não se reuniam periodicamente. Contudo, a dissolução desses colegiados foi prejudicial para a pesca, já que era ambiente de discussão de diferentes atores (peça 48, p. 19).*

200. *Nas reuniões realizadas com os dirigentes do Sindicato das Indústrias de Frio e Pesca do Ceará e Associação de Sindicatos de Armadores e Indústrias, destacou-se que os CPGs era bom instrumento e ambiente interessante de discussão, mas que o setor produtivo tinha pouca participação, já que a grande maioria dos componentes era do governo (peça 48, p. 40 e 66).*

201. *Adicionalmente, um dos especialistas presentes no painel de referência realizado na fase de execução desta auditoria, enfatizou a necessidade de recriação dos CPGs em normativos legais para tornar esse instrumento mais estável e menos suscetível a instabilidades políticas (peça 57, itens não digitalizáveis).*

202. *A importância dos CPGs foi corroborada pelo gestor da Divisão de Pesca da SFA do Amazonas que enfatizou, em entrevista: ‘a extinção dos CPG foi uma tragédia, já que era importante espaço para discussão’ (peça 50, itens não digitalizáveis).*

203. *Dessa forma, houve consenso nos diversos encontros realizados com órgãos vinculados ao Mapa, Ibama, associação e sindicato representantes do setor produtivo, e especialistas e pesquisadores da área pesqueira, que a extinção dos CPGs eliminou relevante canal de discussão. Assim, há limitação à participação social no desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira, o que vai de encontro com o estabelecido no inciso II, do art. 7º da Lei 11.959/2009.*

204. *Cabe ressaltar que, conforme informado pelo Depop/SAP, há a intenção de recriar os CPG. Inclusive, já existe minuta de decreto em análise no Gabinete da Ministra do Mapa, em que há a previsão de estabelecimento de dez comitês (peça 58, p. 31-40).*

205. *Como boa prática, identificou-se a realização pela SAP de consultas e audiências públicas para discutir questões relativas ao ordenamento pesqueiro. Verificou-se que esses instrumentos propiciam a participação da sociedade, atenuando os efeitos negativos da extinção dos CPGs. Outro*

bom exemplo verificado, foi o processo de solicitação de parecer científico a pesquisadores de notório saber na matéria para auxiliar na tomada de decisão.

206. *Dessa forma, conclui-se que o órgão gestor da pesca possui importante informações relativas à atividade pesqueira que não são divulgadas de forma ampla aos interessados e que há restrição de acesso a relevantes sistemas informacionais como o Preps. Adicionalmente, com a extinção dos CPG, houve limitação da transparência do processo decisório e da participação social.*

207. *Como encaminhamento, propõe-se determinar ao Mapa que elabore plano de ação a fim de propiciar amplo acesso às informações de interesse do setor pesqueiro, inclusive dados detalhados dos pescadores e embarcações registradas no RGP, dos mapas de bordo e do sistema Preps, sem prejuízo da preservação da informação sigilosa e pessoal. A proposição de plano de ação se deve a complexidade da deliberação, já que há um conjunto extenso de informações de interesse da sociedade que devem ser disponibilizadas advindas de sistemas distintos.*

208. *Ademais, sugere-se recomendar ao Mapa que crie fóruns permanentes para discussão de políticas públicas relacionadas ao setor pesqueiro.*

209. *Os benefícios esperados com a implementação dessa proposta para a pesca seriam: possibilitar o acesso a informações relevantes para a gestão e monitoramento das atividades do setor; permitir o controle social das políticas públicas do setor; propiciar a participação social e contribuir para geração de conhecimento científico para embasamento técnico do ordenamento pesqueiro.*

IV. Conclusão

210. *Desde 2019, a elaboração e execução da política nacional da pesca estão concentradas na Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com o grande desafio de organizar e modernizar o setor, que há muito sofre com a instabilidade institucional e a descontinuidade das ações de gestão.*

211. *Este trabalho procurou obter visão sistêmica do ordenamento pesqueiro nacional, incluído aí a gestão governamental, e identificar os principais problemas e oportunidades de melhorias. Foi verificado se o órgão principal da pesca baseava a gestão e ordenamento da pesca em informações atuais e de qualidade, promovia controles suficientes e dava transparência aos seus processos.*

212. *Um dos principais problemas diagnosticados é a escassez de informações essenciais para a gestão e ordenamento da pesca. Há mais de dez anos que não se tem disponibilidade de informação para gerar o conhecimento necessário à gestão e ao ordenamento da pesca. Como consequência, não é possível saber, em nível nacional, e com alguma precisão, quem pesca, como e onde as capturas ocorrem, quanto e o que é pescado. Também, existe carência de estratégias e iniciativas visando fomentar pesquisas fundamentais para o desenvolvimento da pesca.*

213. *Há, ainda, pouco aproveitamento das informações presentes nas ferramentas de coleta de dados e monitoramento, especificamente o mapa de bordo e o Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (Preps), para o ordenamento pesqueiro. Esses instrumentos, além de pouco utilizados para a gestão, encontram-se obsoletos.*

214. *Outro achado é a desatualização dos normativos do defeso, que carece de avaliação periódica sobre sua eficácia. Adicionalmente, existem poucos planos de gestão para regular as pescarias, instrumento de grande importância para o desenvolvimento sustentável da atividade e manutenção dos estoques pesqueiros.*

215. *Sobre os controles do exercício da pesca, verificou-se que inexistente regulamentação prevendo o permissionamento e a inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) das embarcações que atuam na pesca continental, não havendo, portanto, informações suficientes para o controle e a gestão das pescarias no interior do continente.*

216. *Ainda sobre o RGP, foi observado que, desde 2015, foi suspensa a inclusão de novos pescadores profissionais artesanais ou industriais no sistema que controla esse cadastro, SisRGP, trazendo prejuízos significativos para esses profissionais.*

217. *Além disso, há pouca transparência na gestão governamental da pesca. A SAP não compartilha as informações geradas pelo RGP, mapa de bordo e sistema de rastreamento para o*

público interessado, como instituição de pesquisa, ONGs e setor produtivo, bem como dos processos decisórios.

218. *Importante ressaltar que há ações em curso na SAP visando corrigir algumas das deficiências mencionadas, como a implantação recente do mapa de bordo digital para algumas pescarias, possibilitando o melhor aproveitamento das informações para a gestão; o desenvolvimento de novo sistema do RGP; a revisão de normativos e a recriação dos Comitês Permanentes de Gestão.*

219. *Diante disso, este trabalho propõe a implantação, em nível nacional, de estatística pesqueira contínua e perene; a promoção e o incentivo da pesquisa; a modernização das ferramentas de coleta de dados mapa de bordo e de monitoramento Preps; a utilização de planos de gestão para regulamentar as pescarias; a revisão e atualização dos normativos de defeso; a normatização do permissionamento e inscrição das embarcações que atuam na pesca continental; o registro de todos os pescadores e embarcações em sistema informatizado seguro e manutenível; a concessão de amplo acesso a informações de interesse do setor pesqueiro; e a criação de fóruns permanentes para discussão de políticas públicas.*

220. *Espera-se que o atendimento às propostas apresentadas propicie o melhor aproveitamento das informações geradas pelas ferramentas de coleta de dados e monitoramento; o aperfeiçoamento dos controles sobre os pescadores, as embarcações e a produção; o aprimoramento da governança e contribua para a sustentabilidade do uso dos recursos pesqueiros.*

V. Proposta de Encaminhamento

221. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:*

Determinações ao Mapa

I. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) Revise os defesos desatualizados, substituindo por outra medida de gestão, se for o caso, nos termos do § 11 do art. 1º do Decreto 8.424/2015, do art. 3º da Lei 11.959/2009 e do inciso III do art. 1º e dos incisos II e IV do art. 29 do Anexo I do Decreto 10.253/2020;

b) Normatize o permissionamento e realize a inscrição das embarcações que atuam na pesca continental no Registro Geral da Atividade Pesqueira, nos termos dos arts. 5º e 24 da Lei 11.959/2009 e do inciso XXI do art. 1º e dos incisos III e V do art. 29 do Anexo I do Decreto 10.253/2020;

c) Propicie amplo acesso às informações de interesse do setor pesqueiro, inclusive dados detalhados dos pescadores e embarcações registradas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, dos mapas de bordo e do sistema Preps, sem prejuízo da preservação da informação sigilosa e pessoal, nos termos dos arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011.

Recomendações ao Mapa

II. Recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) Implante, em parceria com instituições públicas e privadas, em nível nacional, estatística pesqueira, contínua e perene, a partir de padronização metodológica, levantamento, tratamento e consolidação de dados provenientes da atividade, contemplando, no mínimo, espécies capturadas, quantidade e esforço de pesca empregado por área de atuação, bem como promova a disponibilização das informações ao público interessado;

b) Promova e incentive a pesquisa destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas da pesca;

c) Exija a forma digital para todas as pescarias obrigadas a utilizar o mapa de bordo, revisando e alterando as normas que o regulamenta;

d) Modernize ou substitua o atual sistema de rastreamento de embarcações;

e) *Revise a norma que regulamenta o sistema de rastreamento de embarcações, atualizando a composição e estrutura de gestão, bem como as competências e responsabilidades estabelecidas;*

f) *Elabore planos de gestão para os recursos pesqueiros explorados comercialmente no país;*

g) *Registre as pessoas, físicas ou jurídicas, que exerça atividade pesqueira, bem como as embarcações de pesca, por meio de sistema informatizado seguro e manutenível, contendo controle de acesso lógico e integração com outras bases de dados governamentais;*

h) *Crie fóruns permanentes para discussão de políticas públicas relacionadas ao setor pesqueiro.*

Plano de Ação

III. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fundamento no art. 7º, parágrafo 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020 que apresente, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência deste Acórdão, plano de ação destinado ao cumprimento da determinação I, fixando, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas aludidas ações e os respectivos prazos para a correspondente implementação.

Providências Internas

IV. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao Colegiado no sentido de:

a) Enviar o Acórdão que vier a ser prolatado, bem como o Voto e o Relatório que o fundamentam à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, dando-lhe ciência sobre o atendimento da Solicitação do Congresso Nacional encaminhada por meio do Ofício 94/2019/CFFC-P, de 11/7/2019;

b) Autorizar a SecexAgroAmbiental a proceder ao monitoramento das determinações e recomendações que vierem a ser prolatadas no presente processo;

c) Arquivar os autos.”

3. Enfim, ao anuir à aludida proposta da equipe de fiscalização, o Secretário Hugo Chudyson Araújo Freire da SecexAgroAmbiental lançou o seu parecer conclusivo à Peça 75 nos seguintes termos:

“(…) Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC CÉZAR BATALHA DE ARAUJO, a qual contou com a anuência do titular da Amb/D3.

(…) Em complemento à proposta de encaminhamento presente na instrução (peça 73), acrescento o seguinte encaminhamento:

i) conhecer da presente solicitação, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, combinado com os art. 38, inciso II, da Lei 8.443/92, com os arts. 232, inciso III, do Regimento Interno/TCU e com o art. 4º, inciso I, alínea b, da Resolução-TCU 215/2008;

ii) considerar a solicitação integralmente atendida, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução – TCU 215/2008.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados por intermédio do Ofício n.º 94/2019/CFFC-P, de 11/7/2019, comunicando a aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 164/2018 no sentido de solicitar junto ao TCU a realização de *“fiscalização e controle sobre todo o processo de pagamento e controle de recursos públicos federais despendidos no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso), pelo Governo Federal, no Estado do Maranhão, desde 2015 até a presente data”* (Peça 1).

2. A partir da prolação do Acórdão 2.806/2019-Plenário, a referida solicitação resultou na auditoria operacional realizada sobre o ordenamento pesqueiro, tendo sido realizada, durante o período de 27/11/2019 a 30/10/2020, com vistas a compreender o conjunto de normas e ações para a administração das atividades pesqueiras e para a preservação e conservação do meio ambiente e da biodiversidade (Peça 17).

3. O TCU já teria conhecido da presente solicitação do Congresso Nacional, por meio do aludido Acórdão 2.806/2019-Plenário, ante o preenchimento dos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, além de ter ali assinalado o seu parcial atendimento pelo envio de cópias dos correspondentes processos autuados no Tribunal para avaliar a concessão e manutenção da licença de pescador artesanal e a regularidade do repasse em recursos federais aos beneficiários (Peça 17).

4. A equipe de fiscalização teria, entre outras medidas, analisado a evolução temporal da legislação brasileira sobre o setor pesqueiro, a despeito de ter reduzido o inicial escopo previsto para a auditoria em atenção às limitações impostas pela pandemia do Covid-19, tendo excluído a análise sobre as competências do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama (Peça 73, p. 8).

5. A equipe de fiscalização teria, para tanto, elaborado as 3 (três) questões de auditoria, a partir dos principais pontos do ordenamento pesqueiro (Peça 73, p. 8), sob os seguintes termos:

“(…) a) Em que medida a produção e a consolidação de conhecimento técnico e científico subsidiam a gestão pesqueira nacional?”

b) Em que medida os controles existentes são suficientes para a administração da atividade pesqueira no Brasil?

c) Em que medida os processos e as ações relacionadas ao ordenamento pesqueiro nacional são transparentes?”

6. Ao discorrer, assim, sobre o ordenamento pesqueiro, a SecexAgroAmbiental identificou a inexistência das informações necessárias à gestão da pesca e, também, a falta do adequado aproveitamento das ferramentas para a coleta de dados e o monitoramento, além da fragilidade pelo reduzido número de planos de gestão e pelas deficiências nos controles de embarcações ou pescadores e na transparência da informação sobre a pesca e os processos decisórios (Peça 73, p. 2).

7. Por esse prisma, após a análise final do feito, a SecexAgroAmbiental assinalou o integral atendimento da presente solicitação, sugerindo o envio das necessárias determinações e eventuais recomendações ao MAPA, com a elaboração do respectivo plano de ação, sem prejuízo de autorizar o monitoramento dessas medidas (Peça 73, p. 38-39).

8. O TCU pode incorporar o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo aí de converter as suscitadas recomendações no envio da respectiva ciência corretiva ou preventiva ante a necessidade de assegurar o efetivo cumprimento das correspondentes medidas.

9. Bem se vê que, desde 2019, o MAPA atuaria como protagonista no setor de pesca e aquicultura no Brasil, com a competência exclusiva para elaborar e executar a política pesqueira, já que, a despeito de anteriormente compartilhar a execução dessa política, o MMA e o Ibama passaram a cuidar apenas dos aspectos ambientais, salientando que, nos termos do Decreto n.º 10.253, de 2020, a estrutura do MAPA contaria atualmente com sete unidades finalísticas e, entre elas, figuraria a Secretaria de Aquicultura e Pesca – SAP (Peça 73, p. 11).

10. As principais características do setor pesqueiro no Brasil seriam estabelecidas, aliás, pela Lei n.º 11.959 (Lei da Pesca), de 2009, definindo que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca teria o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura, com o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira, e assegurar a preservação, conservação e recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos, além do desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos atuantes na atividade pesqueira, com as suas comunidades, ao passo que o art. 2º, XII, dessa lei definiria o ordenamento pesqueiro como “o conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmico, econômicos e sociais” (Peça 73, p. 13).

11. O controle e a gestão de acesso aos recursos pesqueiros seriam feitos, então, pelo Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) em prol da exclusiva habilitação dos pescadores e das embarcações por meio de concessão, permissão, autorização, licença ou cessão em respeito aos critérios estabelecidos pela Lei da Pesca para a efetivação do RGP (Peça 73, p. 13).

12. Por esse ângulo, os subsequentes achados de auditoria estariam, em suma, relacionados com a carência de informações e com a inadequada gestão da pesca sob as seguintes condições: (i) não seria possível saber no território nacional, com o mínimo de precisão, quem faria a pesca, como e onde as capturas ocorreriam, quanto seria pescado, nem o que seria pescado; (ii) os atuais dados estatísticos seriam provenientes de iniciativas isoladas na coleta e análise de dados, sem a necessária sistematização; (iii) a produção científica seria limitada e insuficiente; (iv) as ferramentas disponíveis para o monitoramento em função, especificamente, do mapa de bordo e do sistema de rastreamento estariam subaproveitadas; (v) os planos de gestão da pesca teriam reduzida quantidade e não contariam com a necessária padronização ou definição dos requisitos para a sua elaboração; (vi) a maioria das normas para o defeso seria antiga e necessitaria de atualização; (vii) não teria sido, ainda, promovida a regulamentação para o permissionamento da atividade e para a inscrição no RGP das embarcações atuantes na pesca continental; e (viii) a gestão da pesca padeceria pela reduzida transparência e pela pouca participação em face da ausência de disponibilização das relevantes informações para o setor pesqueiro.

13. Ocorre, então, que, a partir da análise empreendida pela equipe de fiscalização, teriam sido identificados os seguintes achados de auditoria:

(i) as essenciais informações para a gestão e o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira seriam escassas, ante a baixa produção do conhecimento técnico-científico pertinente, e seriam escassos, esparsos e fragmentados os dados disponíveis em alguns órgãos e entes, públicos e privados, além das poucas estratégias e iniciativas destinadas a fomentar as pesquisas essenciais em prol do desenvolvimento da pesca (Peça 73, p. 16);

(ii) os dados do mapa de bordo e do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélite (Preps) não seriam aproveitados para o ordenamento da pesca, pois essas ferramentas de gestão estariam obsoletas para esse fim e, em regra, seriam usadas apenas para a renovação das autorizações de pesca (Peça 73, p. 19);

(iii) os planos de gestão pesqueira seriam pouco utilizados, ante o reduzido número de planos de gestão para pescarias e estoques pesqueiros no Brasil, não contando, ainda, com a padronização e a definição dos elementos e requisitos para a elaboração desses planos (Peça 73, p. 23);

(iv) as medidas de gestão pesqueira seriam deficientes, pois a maioria das normas para o defeso no Brasil seria antiga e a avaliação da eficácia da medida de defeso até hoje não teria sido implementada de forma estruturada e periódica, além de outras possíveis medidas de gestão, como o estabelecimento de captura total permissível, serem pouco utilizadas (Peça 73, p. 25);

(v) a regulamentação para o permissionamento das embarcações pesqueiras atuantes na pesca continental não existiria, ao passo que a SAP só exerceria o controle sobre as embarcações destinadas à pesca marinha, não tendo sido editado sequer o normativo para regulamentar o cadastro

no RGP das embarcações envolvidas na pesca continental, além de o órgão responsável pela pesca no Brasil não contar com qualquer informação oficial sobre a atividade (Peça 73, p. 27);

(vi) os controles no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) seriam deficientes, não permitindo, desde 2015, a inclusão de novos pescadores profissionais artesanais ou industriais, além de estarem obsoletos e de apresentarem muitas falhas e limitações na área, principalmente, da segurança, não havendo o monitoramento ou a fiscalização sobre as informações cadastradas no RGP (Peça 73, p. 29); e

(vii) as informações sobre a pesca e pertinentes os processos decisórios não teriam a necessária transparência, já que as informações sobre a atividade pesqueira não seriam disponibilizadas a público abrangente, nem seria assegurado o conhecimento público sobre os processos decisórios (Peça 73, p. 32).

14. Bem se vê, a partir da descrição desses sete achados de auditoria, a gestão do ordenamento pesqueiro no Brasil estaria fragilizada e inadequada, diante da crítica ausência de informações essenciais, da grave deficiência ou ausência de planejamento governamental e do danoso uso inadequado das poucas informações disponíveis, além da crítica obsolescência dos sistemas empregados e da inaceitável falta de transparência das reduzidas informações disponíveis e dos processos decisórios.

15. Em relação, aliás, à falta de transparência das reduzidas informações disponíveis e dos processos decisórios (Peça 73, p. 32-34), ante a permanente preocupação do TCU em todas as políticas públicas diante dos seus efeitos profundamente danosos em desfavor da sociedade, a equipe de fiscalização ressaltou os seguintes aspectos:

(a) a transparência figuraria como princípio ou valor da governança pública, em sintonia com do art. 3º, VI, do Decreto n.º 9.293, de 2017, cabendo ao poder público assegurar a gestão transparente e propiciar o amplo acesso e a proteção à informação, além de garantir a sua disponibilidade, autenticidade e integridade, preservando a informação sigilosa e pessoal, sem prejuízo de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação das informações de interesse coletivo em local de fácil acesso, nos termos dos arts. 6º e 8º do Decreto n.º 12.527, de 2011; e

(b) a diretriz da governança pública estaria focada em manter o processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade, além de realizar o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira por meio da participação social.

16. Ao discorrer sobre essas fragilidades, os gestores da SAP anotaram a ausência de segurança sobre a qualidade dos dados atualmente lançados no RGP, pretendendo aguardar, contudo, a implantação de novo sistema para, a partir daí, disponibilizar os dados armazenados de forma abrangente, e, assim, salientaram que, com a implementação do novo SisRGP, as correspondentes informações serão disponibilizadas no site oficial (Peça 33-34).

17. Em relação, entretanto, às informações do Sistema Preps, a SAP alegou que, a partir da implantação do novo sistema de rastreamento originalmente prevista para janeiro de 2021, o amplo acesso seria oportunizado aos interessados, com a exceção para a identidade das embarcações e a atualidade dos dados assinaladas como informações sigilosas (Peça 73, p. 34).

18. Os gestores da SAP ressaltaram, ainda, já ter sido desenvolvido o *dashboard* com os dados do SisRGP e do Preps, além das informações sobre as frotas, embarcações, áreas de operação, modalidades, situação da embarcação no SisRGP (deferido ou indeferido) e no Preps (ativo ou inativo), estando esta plataforma já em utilização interna a ser disponibilizada em prol de toda a sociedade, após os devidos ajustes (Peça 73, p. 34).

19. Entre outras consequências, a falta de disponibilização dos dados do RGP e do Preps dificultaria a normatização, a gestão e o monitoramento da pesca pelos diferentes órgãos públicos e privados, além de dificultar o controle social sobre as políticas públicas voltadas para a pesca (Peça 73, p. 34).

20. Por outro lado, a falta de formalização e divulgação dos processos decisórios no ordenamento pesqueiro nacional prejudicaria a gestão do setor, até porque, ante a falta de instituição dos canais formais para a discussão das políticas públicas do setor pesqueiro, todo esse ordenamento ficaria fragilizado pela pouca transparência e pela reduzida participação da sociedade (Peça 73, p. 34-35).

21. Não por acaso, a partir da relevância dos aludidos achados de auditoria e das anunciadas fragilidades, a equipe de auditoria propôs a implantação, em nível nacional, de estudos continuados e permanentes sobre a estatística pesqueira, a promoção e o incentivo à pertinente pesquisa, a modernização das ferramentas de coleta de dados pelo “mapa de bordo” e “Preps”, a utilização dos planos de gestão para regulamentar as pescarias, a revisão e atualização dos normativos para o defeso e a normatização do permissionamento com a inscrição das embarcações atuantes na pesca continental e o registro de todos os pescadores e embarcações em sistema informatizado seguro e manutenível, além da concessão de amplo acesso a informações sob o interesse do setor pesqueiro e da criação de fóruns permanentes para a discussão das correspondentes políticas públicas (Peça 73, p. 37).

22. Ao enaltecer, portanto, o presente trabalho de fiscalização realizado sob a liderança do Secretário Hugo Chudyson Araújo Freire e do Diretor Clayton Arruda de Vasconcelos a partir da valorosa atuação dos Auditores Federais César Batalha de Araújo, Bruno Oliveira Tavares de Lyra e Sérgio Braga Machado, o TCU deve prolar as aludidas determinações, sem prejuízo aí de converter as suscitadas recomendações no envio da respectiva ciência corretiva ou preventiva, buscando contribuir, assim, para o aprimoramento do ordenamento pesqueiro no Brasil ante a singular importância dessa atividade para a economia a partir da geração de emprego e renda e do subjacente combate à fome e à pobreza.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de julho de 2021.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1638/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.982/2019-4.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados por intermédio do Ofício n.º 94/2019/CFFC-P, de 11/7/2019, comunicando a aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 164/2018 no sentido de solicitar junto ao TCU a realização de “*fiscalização e controle sobre todo o processo de pagamento e controle de recursos públicos federais despendidos no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso), pelo Governo Federal, no Estado do Maranhão, desde 2015 até a presente data*”;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, nos termos do art. 71, VII, da Constituição de 1988 e do art. 38, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, com o art. 232, III, do RITCU, para, no mérito, apresentar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por intermédio da Presidência do TCU, as seguintes informações:

9.1.1. a presente solicitação já teria sido parcial e anteriormente atendida pelo envio de cópias dos correspondentes processos autuados no TCU para avaliar a concessão e a manutenção da licença de pescador artesanal e a regularidade do repasse de recursos federais aos beneficiários;

9.1.2. a auditoria operacional realizada em cumprimento ao Acórdão 2.806/2019-TCU-Plenário complementaria essas informações anteriormente prestadas e configuraria o integral atendimento à presente solicitação, nos termos do art. 169, II, do RITCU e do art. 17, I, da Resolução TCU n.º 215, de 2008, tendo, a partir da análise empreendida pela equipe de fiscalização, sido identificados os seguintes achados de auditoria: (i) as essenciais informações para a gestão e o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira seriam escassas, ante a baixa produção do conhecimento técnico-científico pertinente, e seriam escassos, esparsos e fragmentados os dados disponíveis em alguns órgãos e entes, públicos e privados, além das poucas estratégias e iniciativas destinadas a fomentar as pesquisas essenciais em prol do desenvolvimento da pesca (Peça 73, p. 16); (ii) os dados do mapa de bordo e do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélite (Preps) não seriam aproveitados para o ordenamento da pesca, pois essas ferramentas de gestão estariam obsoletas para esse fim e, em regra, seriam usadas apenas para a renovação das autorizações de pesca (Peça 73, p. 19); (iii) os planos de gestão pesqueira seriam pouco utilizados, ante o reduzido número de planos de gestão para pescarias e estoques pesqueiros no Brasil, não contando, ainda, com a padronização e a definição dos elementos e requisitos para a elaboração desses planos (Peça 73, p. 23); (iv) as medidas de gestão pesqueira seriam deficientes, pois a maioria das normas para o defeso no Brasil seria antiga e a avaliação da eficácia da medida de defeso até hoje não teria sido implementada de forma estruturada e periódica, além de outras possíveis medidas de gestão, como o estabelecimento de captura total permissível, serem pouco utilizadas (Peça 73, p. 25); (v) a regulamentação para o permissionamento das embarcações pesqueiras atuantes na pesca continental

não existiria, ao passo que a SAP só exerceria o controle sobre as embarcações destinadas à pesca marinha, não tendo sido editado sequer o normativo para regulamentar o cadastro no RGP das embarcações envolvidas na pesca continental, além de o órgão responsável pela pesca no Brasil não contar com qualquer informação oficial sobre a atividade (Peça 73, p. 27); (vi) os controles no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) seriam deficientes, não permitindo, desde 2015, a inclusão de novos pescadores profissionais artesanais ou industriais, além de estarem obsoletos e de apresentarem muitas falhas e limitações na área, principalmente, da segurança, não havendo o monitoramento ou a fiscalização sobre as informações cadastradas no RGP (Peça 73, p. 29); e (vii) as informações sobre a pesca e pertinentes os processos decisórios não teriam a necessária transparência, já que as informações sobre a atividade pesqueira não seriam disponibilizadas a público abrangente, nem seria assegurado o conhecimento público sobre os processos decisórios (Peça 73, p. 32);

9.2. determinar que, nos termos do art. 4º, I, da Resolução TCU n.º 315, de 2020, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento adote as seguintes medidas:

9.2.1. revise a desatualizada normatização sobre o defeso, adotando, se possível, as eventuais alternativas para a melhoria da gestão, nos termos do § 11 do art. 1º do Decreto n.º 8.424, de 2015, do art. 3º da Lei n.º 11.959, de 2009, e do III do art. 1º e dos incisos II e IV do art. 29, do Anexo I, do Decreto n.º 10.253, de 2020;

9.2.2. normatize o permissionamento e realize a inscrição das embarcações atuantes na pesca continental junto ao Registro Geral da Atividade Pesqueira, nos termos dos arts. 5º e 24 da Lei n.º 11.959, de 2009, e do inciso XXI do art. 1º e dos incisos III e V do art. 29, do Anexo I, do Decreto n.º 10.253, de 2020;

9.2.3. propicie o amplo acesso às informações sob o interesse do setor pesqueiro, incluindo os dados detalhados sobre os pescadores e as embarcações registradas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, além dos mapas de bordo e do Sistema Preps, sem prejuízo da preservação da informação sigilosa e pessoal, nos termos dos arts. 6º e 8º da Lei n.º 12.527, de 2011;

9.3. determinar, nos termos do art. 7º, § 3º, I, da Resolução TCU n.º 315, de 2020, que, dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação deste Acórdão, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento apresente o devido plano de ação para o efetivo cumprimento da determinação proferida pelo item 9.2, fixando ali, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas aludidas ações e os respectivos prazos para a correspondente implementação;

9.4. promover o envio de ciência corretiva e preventiva, nos termos do art. 9º da Resolução TCU n.º 315, de 2020, para que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento adote as seguintes medidas:

9.4.1. implante, em parceria com as pertinentes instituições públicas e privadas, a estatística pesqueira em nível nacional e sob a forma contínua e perene, a partir da padronização metodológica, com o levantamento, tratamento e consolidação de dados provenientes da atividade, contemplando, no mínimo, as espécies capturadas, a quantidade e o esforço de pesca empregado por área de atuação, além de promover a disponibilização das informações em prol do público interessado;

9.4.2. promova e incentive a pesquisa destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, as informações e as bases científicas da pesca;

9.4.3. exija a forma digital para todas as pescarias obrigadas a utilizar o mapa de bordo, revisando e alterando as respectivas normas regulamentares;

9.4.4. modernize ou substitua o atual sistema de rastreamento de embarcações;

9.4.5. revise a normatização do sistema de rastreamento das embarcações pesqueiras, atualizando a composição e a estrutura de gestão, além das competências e responsabilidades;

9.4.6. elabore os planos de gestão para os recursos pesqueiros explorados comercialmente;

9.4.7. registre as pessoas, físicas ou jurídicas, atuantes na atividade pesqueira, com as embarcações de pesca, por meio de sistema informatizado seguro e manutenível, contendo o controle de acesso lógico e a integração com as demais bases de dados governamentais;

9.4.8. estabeleça a moderna sistemática de fóruns permanentes para a discussão de

políticas públicas relacionadas com o setor pesqueiro;

9.5. enviar o presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, por intermédio da Presidência do TCU, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para ciência, além do correspondente envio ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para ciência e adoção das medidas cabíveis dentro dos prazos fixados, e ao órgão competente do Ministério Público Federal, para ciência e eventuais providências; e

9.6. arquivar o presente processo, sem prejuízo de a unidade técnica promover o devido monitoramento sobre as determinações e as ciências prolatadas pelo presente Acórdão.

10. Ata nº 25/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/7/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1638-25/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral