



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

## Relatório de Monitoramento do Acórdão TCU 489/2008-Plenário



**Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura**

## **Índice**

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>2. CONCLUSÕES DO MONITORAMENTO DE 2011 .....</b>	<b>4</b>
2.1. CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A EXECUÇÃO DO PROGRAMA.....	4
RECOMENDAÇÃO 9.1 – PARCIALMENTE IMPLEMENTADA.....	5
2.2. REGULARIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS AQUÍCOLAS EM ÁGUAS DA UNIÃO.....	6
DETERMINAÇÃO 9.2 – CUMPRIDA.....	7
DETERMINAÇÃO 9.3 – CUMPRIDA.....	7
RECOMENDAÇÃO 9.4.3.1 – IMPLEMENTADA.....	7
RECOMENDAÇÃO 9.4.3.2 – IMPLEMENTADA.....	7
RECOMENDAÇÃO 9.5 – IMPLEMENTADA.....	7
2.3. FORTALECIMENTO DA CADEIA PRODUTIVA .....	9
RECOMENDAÇÃO 9.4.1.1 – IMPLEMENTADA.....	10
RECOMENDAÇÃO 9.4.2.1 – EM IMPLEMENTAÇÃO.....	10
RECOMENDAÇÃO 9.4.2.2 – NÃO IMPLEMENTADA.....	10
RECOMENDAÇÃO 9.4.4.5 – EM IMPLEMENTAÇÃO.....	10
2.4. ESTÍMULO À PESQUISA .....	12
RECOMENDAÇÃO 9.4.4.1 – IMPLEMENTADA.....	13
RECOMENDAÇÃO 9.4.4.2 – EM IMPLEMENTAÇÃO.....	13
RECOMENDAÇÃO 9.4.4.3 – IMPLEMENTADA.....	13
RECOMENDAÇÃO 9.4.4.4 – IMPLEMENTADA.....	13
2.5. MECANISMOS DE SUPERVISÃO E INDICADORES DE DESEMPENHO .....	16
RECOMENDAÇÃO 9.4.1.2 – EM IMPLEMENTAÇÃO.....	17
RECOMENDAÇÃO 9.4.1.3 – PARCIALMENTE IMPLEMENTADA.....	17
<b>3. CONCLUSÃO.....</b>	<b>18</b>
<b>4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....</b>	<b>19</b>
<b>APÊNDICE I – ACÓRDÃO 489/2008-TCU-PLENÁRIO .....</b>	<b>20</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>23</b>
<b>DESPACHO .....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>

**TC:** 005.269/2011-3

**Natureza:** Monitoramento

**Assunto:** Monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão TCU 489/2008–Plenário

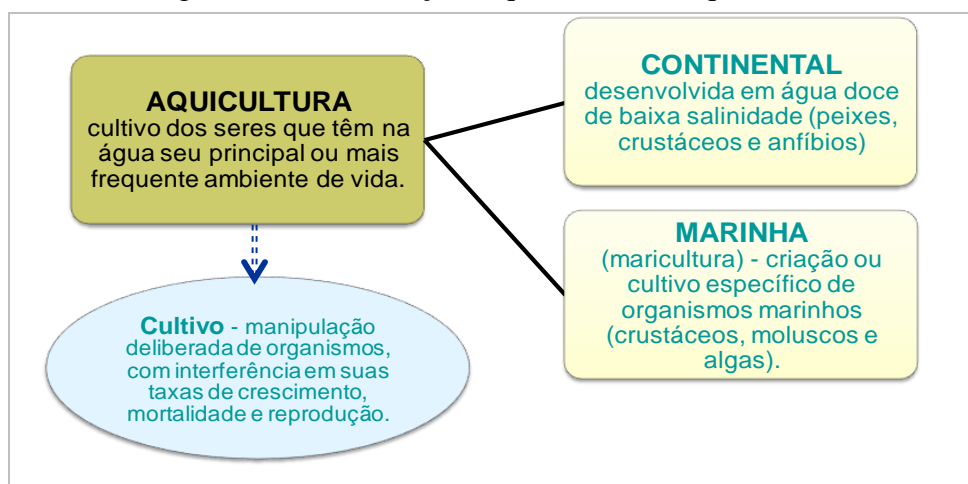
**Tema:** Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura

## 1. Introdução

1. No segundo semestre de 2006, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) realizou auditoria operacional no Programa Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura, de responsabilidade do Ministério da Pesca e Aquicultura (à época da auditoria, o programa era gerenciado pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca vinculada à Presidência da República). O relatório (TC 017.237/2006-6), submetido ao Ministro-Relator Ubiratan Aguiar em janeiro/2008, foi apreciado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) em 26/03/2008, resultando no Acórdão 489/2008. É sobre este Acórdão que recai o presente trabalho de monitoramento.

2. O conceito de aquicultura pode ser entendido, de forma sumarizada, por meio da esquematização da Figura a seguir.

Figura 1 – Conceituação esquemática de Aquicultura.



Fonte: PROENÇA, Carlos Eduardo Martins de. BITTENCOURT, Paulo Roberto Leal. **Manual de Piscicultura Tropical**. IBAMA, Brasília, 1994.

3. A auditoria operacional focou suas análises nas atividades referentes à aquicultura continental, que visam ao ordenamento do uso das águas continentais de domínio da União, por meio da demarcação de parques aquícolas e de áreas de preferência, dotados de planos de gerenciamento e monitoramento ambiental. Para garantir o bom uso desses espaços, são fomentadas ações de fortalecimento da cadeia produtiva, direcionadas à pesquisa, capacitação, associativismo, melhoria da infraestrutura e apoio à comercialização da produção.

4. O objetivo da auditoria foi verificar se as ações desenvolvidas pelo poder público têm sido suficientes para impulsionar a atividade produtiva de maneira ordenada e para converter o potencial nacional em produção de pescados cultivados em águas continentais. As questões de auditoria trataram da articulação institucional, da estrutura do órgão gestor, dos

mecanismos de controle e da adequação das ações ao desenvolvimento sustentável da aquicultura.

5. Como um dos principais achados da auditoria, pode-se destacar a dificuldade de regularização dos empreendimentos aquícolas em águas da União, devido a questões relacionadas à articulação institucional e à falta de definição de competências dos vários órgãos envolvidos no processo de autorização. Até o fim de 2006, ainda não havia nenhuma área ou parque aquícola autorizado, conforme a legislação vigente, o que comprometia a realização do zoneamento, da organização e do ordenamento da atividade aquícola no país. A falta de critérios para distribuição das áreas aquícolas em águas da União foi apontado como outro ponto crítico. Também se observou a fragilidade da estrutura do órgão gestor federal na condução de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável da aquicultura continental em relação a: a) ausência de plano operacional que considere a distribuição dos projetos, segundo as necessidades regionais e comerciais de fortalecimento dos elos da cadeia produtiva; b) carência de corpo técnico especializado; c) precária estrutura descentralizada; d) insuficiência de ferramentas básicas de gerenciamento e supervisão do programa.

## **2. Conclusões do monitoramento de 2011**

6. O presente trabalho apresenta o estágio de implementação das deliberações do Acórdão 489/2008 três anos após a apreciação do relatório de auditoria pelo Plenário deste Tribunal. Ao todo são duas determinações e quatorze recomendações objeto de análise neste monitoramento. Não foi objeto de monitoramento a determinação 9.6 (Plano de Ação) e o item 9.7 (envio de cópia do Acórdão, relatório e voto para os interessados), que trata de providências administrativas internas já adotadas.

7. Vale destacar que no período compreendido entre a realização da auditoria e o início deste monitoramento, ocorreu a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca em Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), por meio da edição da Lei 11.958/2009.

8. Com o intuito de melhor organizar este relatório, as deliberações do TCU foram agrupadas em cinco assuntos, conforme tratado na auditoria original: ii) condições institucionais para execução do programa (seção 2.1); ii) regularização e organização dos empreendimentos aquícolas em águas da União (seção 2.2); iii) fortalecimento da cadeia produtiva (seção 2.3); iv) estimula à pesquisa (seção 2.4); v) mecanismos de supervisão e indicadores de desempenho (seção 2.5).

9. A metodologia adotada neste trabalho compreendeu entrevista e análise documental, esta a partir de informações apresentadas pela Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura (SEPOA) por meio do Ofício nº 10/2011-SEPOA/MPA, de 13/04/2011.

10. Os pronunciamentos apresentados pelos gestores, com as respectivas análises, serão tratados nos itens a seguir.

### **2.1. Condições institucionais para a execução do programa**

11. A auditoria realizada em 2006 constatou falta de quadro próprio de servidores do órgão gestor da política. À época, o quadro de pessoal era composto por servidores cedidos de outros órgãos, ocupantes de cargos em comissão ou terceirizados, além de haver carência de profissionais formados em áreas afins à atuação da Pasta. Os escritórios estaduais e gerências

mantinham relação de dependência administrativa com as Superintendências Federais de Agricultura.

12. Diante dessas constatações, foi expedida a recomendação 9.1 do Acórdão 489/2008-Plenário:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, estude a criação de quadro de pessoal técnico e administrativo para o órgão implementador da política de aquicultura e pesca no país, de forma a cumprir o previsto no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável aprovado na 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca;

### **Recomendação 9.1 – Parcialmente implementada**

13. Desde a criação do MPA, em junho de 2009, até final de setembro de 2010, o órgão não dispôs de quadro próprio de servidores efetivos. O primeiro concurso público foi realizado em 13/06/2010, com a entrada em exercício dos aprovados em 24/09/2010. O concurso foi destinado ao provimento de 100 vagas, sendo 70 de nível superior e 30 de nível médio, com lotação na Sede-Brasília e em todas as Superintendências Federais de Pesca e Aquicultura (SFPAs). Das 70 vagas de nível superior, 40 destinaram-se ao cargo de Analista-Técnico Administrativo e 30 ao cargo de Engenheiro. Todas as 30 vagas de nível médio destinaram-se ao cargo de agente administrativo.

14. Consta do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MPA – Exercício 2010 que foram incorporados às superintendências, em média, três servidores (um analista técnico administrativo, um engenheiro e um agente administrativo). No item 5.6 daquele Relatório, que trata dos Indicadores Gerenciais sobre Recursos Humanos, é informado que o quadro de pessoal se mostra suficiente na parte relacionada aos cargos comissionados e funções gratificadas (286 novos que foram instituídos pela Lei 11.958/2009, além daqueles integrantes da extinta SEAP e remanejados para o MPA). Contudo, consta que o MPA ainda tem que recorrer aos serviços de pessoal terceirizado para cumprimento de suas atribuições. Ademais, *“considerando que as ações efetivas do MPA são desenvolvidas nos territórios das comunidades pesqueiras e a capilaridade do MPA nos estados ainda é pequena, o ministério ainda se utiliza bastante de instrumentos de cooperação com as instituições parceiras”* (BRASIL, 2011a). O Relatório de Gestão aponta ainda que a execução orçamentária e financeira tem sido um dos maiores, senão o maior desafio enfrentado pelas SFPAs, que passaram a ser Unidades Gestoras. Ademais, é destacado que a escassez de pessoal em condições de assumir funções exclusivas de servidores públicos tem efeitos no princípio da segregação de funções.

15. No relatório sobre as Contas do Governo da República, Exercício de 2010, o TCU alertou para o problema dos terceirizados irregulares e para o aumento dos gastos com terceirização no governo federal. Reiterados acórdãos do tribunal têm identificado em vários órgãos e entidades da Administração Pública Federal, no âmbito do Poder Executivo, a prática da contratação de mão-de-obra terceirizada para o exercício de serviços típicos de suas áreas finalísticas (Acórdão 341/2009-TCU-Plenário, Acórdão 2731/2008-TCU-Plenário e Acórdão 1508/2008-TCU-Plenário). Essa problemática não é diferente em relação ao MPA, ficando evidenciada no Ofício nº 10/2011-SEPOA/MPA, que apresentou a situação do quadro de recursos humanos da Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura (unidade

administrativa responsável pelo gerenciamento do programa Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura), apurada em 31/12/2010:

Tabela 1 – Composição do quadro de recursos humanos da SEPOA, em 31/12/2010.

Tipologia do cargo	Lotação efetiva	Ingresso em 2010	Egresso em 2010
Servidor de carreira vinculado ao órgão	0	0	0
Servidor com contrato temporário	4	4	0
Servidor de outros órgãos e esferas	4	6	2
Servidor sem vínculo	22	23	1
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>3</b>

Fonte: Ofício nº 10/2011-SEPOA/MPA, de 13/04/2011.

16. Ante o exposto, verifica-se que a realização do primeiro concurso público para o MPA vai ao encontro do objetivo da recomendação exarada pelo Tribunal. Todavia, tendo em vista que o órgão ainda convive com dependência da terceirização de servidores em atividades finalísticas, entende-se que a **recomendação 9.1** deve ser considerada como **parcialmente implementada**.

## 2.2. Regularização e organização dos empreendimentos aquícolas em águas da União

17. A auditoria realizada em 2006 constatou que vários órgãos estavam envolvidos no processo de autorização dos parques aquícolas: a unidade central e os escritórios estaduais da extinta SEAP; a Autoridade Marítima; a Agência Nacional de Águas (ANA); a Secretaria do Patrimônio da União (SPU); o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); e órgãos estaduais de meio ambiente. Portanto, para que o processo de autorização de uso de espaços físicos em corpos d'água da União produzisse o resultado esperado, fazia-se necessário que os atores envolvidos, além de terem suas competências bem definidas, integrassem-se ao fluxo processual definido pela norma.

18. A indefinição de competência acarretou a inexistência, até o fim de 2006, de área ou parque aquícola autorizado. O processo de autorização era apontado à época como principal entrave para o desenvolvimento da atividade aquícola no país. Para 42% dos convenientes que responderam à pesquisa eletrônica realizada pelo TCU, a maior dificuldade para a implementação do plano de trabalho residia na obtenção do licenciamento e, conforme 82% das entidades estaduais de extensão rural, a regularização do empreendimento representava a maior dificuldade enfrentada pelo produtor.

19. Foi apontada deficiência de articulação e interação entre os entes envolvidos, principalmente em relação aos órgãos estaduais de meio ambiente. Ademais, verificou-se que os critérios para a autorização de uso de áreas de preferência não haviam sido normatizados, bem como não fora definida qual a proporção que essas áreas iriam representar nos espaços demarcados para os parques aquícolas. Observou-se, ainda, necessidade de maior especificação de parâmetros objetivos e indicadores a serem utilizados nos casos de competição onerosa de áreas aquícolas.

20. No sentido de sanar as deficiências apontadas, foram feitas as seguintes deliberações constantes dos itens 9.2, 9.3 e 9.5 e subitens 9.4.3.1 e 9.4.3.2 do Acórdão 489/2008-Plenário:

9.2. determinar à Diretoria de Desenvolvimento da Aqüicultura (Didaq) da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno deste Tribunal, que vincule a liberação de recursos para instalação de unidade demonstrativa à obtenção de autorização prévia para sua implantação, conforme previsto no art. 6º da IN-Interministerial nº 6/2004, como medida para evitar perdas de insumos;

9.3. determinar à Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MP) que, em conjunto com a Diretoria de Desenvolvimento da Aqüicultura (Didaq) da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), adote providências para a edição das normas previstas quanto aos critérios para concessão de uso de áreas de preferência, em observância ao disposto no art. 19 do Decreto nº 4.895/2003;

9.4. recomendar à Diretoria de Desenvolvimento da Aqüicultura (Didaq) da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR) com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

(...)

9.4.3.1. defina o percentual a ser ocupado pelas faixas de preferência nos projetos dos parques aquícolas, fundamentando a decisão em estudos de viabilidade econômica e na identificação da população potencial ocupante das áreas próximas aos parques;

9.4.3.2. em conjunto com a Secretaria de Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, especifique parâmetros objetivos e indicadores que irão balizar a seleção onerosa dos empreendedores;

9.5. recomendar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que defina parâmetros e procedimentos para uniformizar os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos aquícolas seguidos pelas OEMAS, a fim de que a atividade possa se desenvolver de forma ordenada, estando todos os empreendimentos, sejam áreas ou parques aquícolas, devidamente licenciados, conforme art. 8º, I, da Lei nº 6.938/81;

**Determinação 9.2 – Cumprida**

**Determinação 9.3 – Cumprida**

**Recomendação 9.4.3.1 – Implementada**

**Recomendação 9.4.3.2 – Implementada**

**Recomendação 9.5 – Implementada**

21. Sobre a determinação 9.2, convém ressaltar que foi criada, no Plano Plurianual 2008-2011, a ação orçamentária Implantação de Unidades Demonstrativas de Aquicultura (1862), com finalidade de *“Apoiar a implantação e operação de unidades demonstrativas aquícolas no processo de produção de formas jovens, engorda, capacitação técnica, difusão de tecnologia, aquisição de estruturas de cultivo e custeio de ciclo de produção”*. Os recursos são destinados a financiar investimentos em equipamentos, tanques e estruturas de cultivo, custeio de insumos e de serviços de assistência técnica e qualificação, para fins de difusão tecnológica, atendendo a produtores, técnicos e extensionistas. Segundo informado pelo gestor, os recursos são repassados quando há a cessão da área.

22. Além disso, merece destaque a edição da Instrução Normativa Interministerial nº 001, de 11/10/2007, que estabelece os procedimentos operacionais a serem obedecidos para a efetivação da autorização de uso dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura.

23. Para a cessão das áreas aquícolas ocorre processo seletivo público, que pode ser oneroso ou não oneroso. Para serem cedidas, as áreas devem contar com seus aspectos legais e ambientais de cessão totalmente resolvidos. Os parques aquícolas são implantados pela Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura (SEPOA) do ministério, com o apoio das superintendências federais nos estados.

24. O processo é iniciado com a submissão, pelos próprios particulares interessados na utilização de áreas específicas, de projeto técnico ao MPA. Concluída a análise sobre a conveniência dos projetos apresentados e verificado o cumprimento de certas formalidades, o MPA, nos termos art. 14 da citada Instrução Normativa, deve encaminhar requerimento de entrega de espaço físico em águas públicas para atividades de aquicultura à Gerência Regional do Patrimônio da União, que analisará o pleito do Ministério, podendo aprova-lo ou não.

25. Desse modo, segundo relato do gestor, os processos de cessão das áreas ganharam legitimidade com a deliberação prévia da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) sobre a cessão e a correspondente formalização dos termos de entrega das áreas ao MPA.

26. Consta do Ofício 10/2011-SEPOA/MPA que, no período de 2007 a setembro de 2010, foram implantados parques aquícolas em seis reservatórios de domínio da União: Itaipu-PR; Castanhão-CE; Furnas-MG; Três Marias-MG; Ilha Solteira-SP; e Tucuruí-PA. Foram, ainda, autorizadas 2.212 áreas aquícolas, totalizando 1.026 hectares, distribuídos em doze Estados brasileiros: Alagoas; Bahia; Ceará; Goiás; Minas Gerais; Mato Grosso do Sul; Pará; Pernambuco; Paraná; Rio de Janeiro; Rio Grande do Norte; e São Paulo.

27. Sobre as Unidades Demonstrativas (UDs), merece destaque a transcrição de trecho do Relatório da Controladoria Geral da União (Prestação de Contas do Presidente de 2010) que sinaliza que a determinação do TCU vem sendo aplicada:

A previsão para o ano de 2010 preconizava a implantação de oito UDs, porém até o final do ano de 2010, foram viabilizadas quatro, sendo que outras quatro estão em fase final de readequações dos projetos. Das ações realizadas para implantação de UDs referentes à execução de convênios formalizados em anos anteriores a 2010, podem-se citar projetos nos estados de MS, CE, PR, SC, RN, GO, BA e AP com investimentos que giram em torno de R\$ 2.741.750,52. Os convênios mencionados ainda apresentam pendência para liberação de parcelas em virtude da não obtenção da cessão de uso das águas. Justifica-se que **o condicionamento da liberação dos recursos à cessão da área foi determinado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão TC-017.237/2006-6)**, de sorte que sejam cumpridos os trâmites processuais conforme arcabouço institucional vigente (...). (grifo nosso)

28. Em relação aos itens 9.3, 9.4.3.1 e 9.4.3.2, releva mencionar que no art. 2º da Instrução Normativa Interministerial SEAP/SPU 001/2007 foi definido, entre as competências do Ministério da Pesca, a de *“delimitar os parques aquícolas e as **faixas ou áreas de preferência**, após a anuência dos demais órgãos públicos envolvidos, no âmbito de suas respectivas competências”* (grifo nosso). À SPU, segundo preceitua o **caput** do art. 3º, coube a competência de *efetivar a autorização de uso dos espaços físicos em corpos d’água de domínio da União*, de acordo com projeto técnico aprovado pelo Ministério da Pesca.

29. Entre as condições a serem observadas na cessão das áreas aquícolas, objeto dos incisos II e III do art. 5º da Instrução Normativa, consta que a prioridade para a autorização de uso nas faixas ou áreas de preferência será dada *“a integrantes de populações tradicionais, atendidas por programas de inclusão social (...)”* e que, em se tratando empreendimento de fins lucrativos, *“a cessão deverá ser onerosa e sempre que houver condições de competitividade deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei”*.

30. Questionado se foi definido percentual a ser ocupado pelas faixas de preferência, o gestor, por meio do Ofício nº 10/2011-SEPOA/MPA, informou que, nos projetos de implantação de parques aquícolas, 60% das áreas ofertadas têm finalidade de inclusão social.

31. O gestor também foi questionado quanto à especificação de parâmetros objetivos e indicadores para balizar a seleção onerosa dos empreendedores. No citado ofício foi esclarecido que os empreendedores concorrem por meio da modalidade "concorrência", tipo "maior lance ou oferta", e os mesmos serão avaliados a partir dos seguintes parâmetros definidos pelo MPA, segundo três finalidades:

- a) se a finalidade for de inclusão social, caracterizado como indicador de criação de novos empregos, dar-se-á quanto ao número de empregos diretos gerados;
- b) se a finalidade for de desenvolvimento sustentável, caracterizado como indicador de empreendimento viável e sustentável ao longo dos anos, dar-se-á pela informação da carga máxima diária de fósforo gerada no sistema de cultivo;
- c) se a finalidade for de aumento da produção de pescados e de segurança alimentar, caracterizado como indicador de incremento da produção pesqueira e de ações sociais, direcionadas à ampliação da oferta de alimentos, dar-se-á pela previsão de produção máxima.

32. No que tange à recomendação 9.5, foi publicada, em 26 de junho de 2009, a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) nº 413, que trata do licenciamento ambiental da aquicultura. À exceção de empreendimentos de carcinicultura (técnica de criação de camarões em viveiro) em zona costeira, regulamentada por norma específica, para as demais atividades de aquicultura aplica-se a Resolução Conama 413/2009.

33. Verifica-se que as medidas adotadas vão ao encontro do objetivo das deliberações exaradas pelo Tribunal, notadamente quanto às lacunas de regulamentação quanto à regularização ambiental dos empreendimentos aquícolas e concessão de uso de áreas para o desenvolvimento dessa atividade econômica. Assim, entende-se que as **determinações 9.2 e 9.3** devem ser consideradas como **cumpridas** e as **recomendações 9.4.3.1, 9.4.3.2 e 9.5** como **implementadas**, ressaltando que esse juízo de valor diz respeito exclusivamente aos aspectos formais das medidas adotadas, sem entrar no mérito da sua operacionalização e aplicação prática pelo MPA.

### 2.3. Fortalecimento da cadeia produtiva

34. No relatório da auditoria de 2006 foi apontado que as ações previstas para o programa careciam da definição de objetivos intermediários, produtos e atividades atreladas a indicadores de desempenho e seus respectivos meios de verificação. Essa fragilidade comprometia o gerenciamento do programa. Parte do problema era resultado da carência de informações sobre o público alvo e sobre as atividades de aquicultura no país. Como resultado da carência de informação, faltava ao programa ter um plano operacional que considerasse a distribuição dos projetos segundo as necessidades regionais e comerciais.

35. A auditoria constatou também que as comunidades tinham dificuldade de iniciar ou manter os grupos de trabalho associado. A resistência dos pequenos produtores tinha origem principalmente na falta de tradição para o trabalho de forma associativa. A cultura do trabalho individual, especialmente oriundo da pesca, e a pouca informação a respeito de

formas associativas nas comunidades envolvidas nos projetos aquícolas eram fatores que dificultavam a organização de associações.

36. Diante dessas constatações, foram expedidas as recomendações 9.4.1.1, 9.4.2.1 e 9.4.2.2 do Acórdão 489/2008-Plenário:

9.4. recomendar à Diretoria de Desenvolvimento da Aqüicultura (Didaq) da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR) com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

(...)

9.4.1.1 elabore plano operacional, a partir de dados atuais e unificados, com estratégia clara de ação e critérios objetivos para selecionar parceiros que garantam a implementação do programa;

(...)

9.4.2.1. em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), defina estratégia de coleta de dados da aqüicultura que possibilite a formação de perfis regionais dos produtores a partir da área cultivada e dos volumes de produção, avaliando a implementação do Decreto nº 1.694/1995, que cria o Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aqüicultura (Sinpesq);

9.4.2.2. em conjunto com a Agência Nacional de Energia Elétrica, a Agência Nacional de Águas e as hidrelétricas, formule acordo e crie mecanismos para o compartilhamento sistemático das informações sobre os reservatórios das usinas e suas áreas de influência com os órgãos governamentais interessados;

(...)

9.4.4.5. articule com o Ministério da Educação (MEC) a possibilidade de inclusão na proposta pedagógica do programa Pescando Letras temas como associativismo, resolução de conflitos e relações interpessoais com vistas ao fortalecimento do associativismo ente os pequenos produtores.

**Recomendação 9.4.1.1 – Implementada**

**Recomendação 9.4.2.1 – Em implementação**

**Recomendação 9.4.2.2 – Não implementada**

**Recomendação 9.4.4.5 – Em implementação**

37. Em relação à recomendação 9.4.1.1, o MPA instituiu Plano de Gestão Estratégica denominado “Mais Pesca e Aquicultura, a vigorar no quadriênio 2008-2011. A política foi construída a partir de uma abordagem territorial para a superação dos entraves do setor, tentando se alinhar ao Programa Territórios da Cidadania ([www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)). Segundo consta de Relatório da Controladoria Geral da União (Prestação de Contas do Presidente de 2010), foram identificados, inicialmente, 174 territórios da pesca e aquicultura, espalhados por todos os estados e o Distrito Federal, que congregam 1.886 municípios e mais de 500 mil pescadores. Até final de 2010, o MPA havia planejado ou iniciado ações em 62 desses territórios.

38. Em se tratando da área de aquicultura, quatro pontos mereceram destaque no relatório da CGU quando se apresenta os resultados do Plano Mais Pesca e Aquicultura: a) na promoção ao acesso ao crédito, foi lançado o 1º Plano Safra das Águas 2010/2011, com oferta de linhas de financiamento junto aos bancos do Nordeste, da Amazônia e do Brasil; b) no fomento à pesquisa, desenvolvimento e inovação, houve intensificação de parecerias entre o MPA e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), suas agências e os fundos setoriais do

Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); c) no apoio técnico ao produtor, privilegiou-se o investimento em projetos de associativismo e implantação de unidades demonstrativas. Essas ações terão continuidade na 2ª edição do Plano Mais Pesca e Aquicultura (2012-2015).

39. No que tange à seleção de parceiros, o gestor esclareceu, por meio do Ofício 10/2011-SEPOA/MPA, a existência de dois critérios adotados: i) demanda espontânea, que se caracteriza pela proposição do tema de pesquisa pelo interessado; ii) demanda induzida, cujos editais são elaborados em consonância com as políticas do Estado para o setor.

40. Sobre a recomendação 9.4.2.1, o Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MPA – Exercício 2010 aponta esforços da Pasta voltados à realização do Censo Aquícola, em convênio com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e com o apoio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão responsável pela compilação e consolidação de dados. Essa pesquisa teve por objetivo a coleta de dados de produção da aquicultura (quantitativo de produtores, o que produzem, como produzem e como comercializam) e dados socioeconômicos dos produtores em todos os estados do Brasil, permitindo a formação de perfis regionais dessa atividade (MPA, 2011). Por meio do Ofício nº 10/2011-SEPOA/MPA, o gestor informou que, em abril de 2011, os resultados do Censo ainda se encontravam em fase de consolidação. Em consulta ao [site](#) do MPA, realizada em 15/08/2011, não havia nenhuma informação alusiva aos resultados do censo. Esta situação sinaliza certa morosidade na compilação e socialização dos dados coletados, cuja divulgação estava prevista para ser feita pelo MPA até o fim de 2010.

41. No Ofício 10/2011-SEPOA/MPA o gestor destacou outras três estratégias de coleta de dados da aquicultura: a) Estatística Aquícola, realizada anualmente, em parceria com órgãos de assistência técnica de todas as unidades da Federação; b) Sistema Nacional de Informações de Pesca e Aquicultura (Sinpesq), orientado à interoperabilidade entre os diversos módulos e sistemas de informação do MPA; e c) Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), instrumento destinado ao cadastro e controle dos processos de solicitação de inclusão no registro nacional de embarcações, pescadores, aquicultores, empresas que comerciam organismos aquáticos vivos, aprendizes de pesca e entidades de classe.

42. Por fim, o gestor mencionou a publicação institucional “Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura – Brasil 2008-2009” que apresenta uma análise da produção pesqueira e aquícola mundial, situando o Brasil no cenário internacional. Contempla informações sobre o total produzido por espécies, referente tanto à pesca extrativa como a aquicultura (marinha e continental). No cálculo das estimativas da produção aquícola foram utilizados a quantidade de ração para organismos aquáticos comercializada no Brasil entre 2003 e 2007 e os dados estatísticos de produção publicados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) no mesmo período.

43. Ante as medidas apresentadas, verifica-se o comprometimento dos gestores em adotar medidas que vão ao encontro das deliberações do TCU ora analisadas. Como ainda há pendências em relação à consolidação e divulgação dos resultados do Censo Aquícola, entende-se que a **recomendação 9.4.2.1** deve ser considerada como **em implementação**.

44. Por sua vez, como foram instituídas as bases do planejamento estratégico do MPA, por meio do Plano Mais Pesca e Aquicultura, com ações já em andamento, considera-se a **recomendação 9.4.1.1** como **implementada**. Ressalte-se que o juízo de valor quanto a essa recomendação diz respeito exclusivamente ao lançamento do plano, sem entrar no mérito sobre os resultados produzidos frente aos objetivos e metas programadas, até mesmo porque o instrumento ainda encontrava-se vigente à época do monitoramento.

45. Quanto ao recomendado no item 9.4.2.2, o gestor informou que ainda não houve a formalização de acordo com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Águas (ANA) e hidrelétricas para o compartilhamento de informações sobre reservatórios das usinas e suas áreas de influência, havendo somente entendimento informal com o setor elétrico sobre a importância de medidas dessa natureza para auxiliar a execução de ações de inclusão social pelo MPA. Assim, face aos esclarecimentos apresentados pela SEPOA no Ofício nº 10/2011, entende-se a **recomendação 9.4.2.2** como **não implementada**.

46. Quanto à recomendação 9.4.4.5, o gestor informou que a Proposta Pedagógica do projeto "Pescando Letras", elaborada e disponibilizada desde 2005 para os parceiros, propõe alguns temas de fundo para o trabalho com aquicultores em sala de aula. São eles: Identidade, Vida em Comunidade, Tempo, Atividade Pesqueira e Aquícola e Organização. A questão do meio ambiente é tratada como um tema transversal a todos os outros temas. O gestor entende que o acesso à assistência técnica e a cursos de alfabetização são pressupostos básicos para o fortalecimento do associativismo, tanto nas atividades aquícolas quanto pesqueiras. Assim, o MPA vem intensificando a articulação com o Ministério da Educação para viabilizar que o programa "Brasil Alfabetizado" atenda a esse segmento social.

47. Além da criação de turmas específicas no âmbito do programa Brasil Alfabetizado, consta de Relatório da Controladoria Geral da União (Prestação de Contas do Presidente de 2010) que foram apoiados seis projetos de associativismo, destacando-se o convênio firmado com a Fundação Universitária José Bonifácio, vinculada à Universidade Federal do Rio de Janeiro, para a construção da Política Nacional de Fomento às Atividades Associativas. Um projeto que mereceu destaque no relatório foi o convênio com a Associação Comunitária de Ação Social Ágape, firmado em 2008 e cuja vigência encerra-se em 2011. O convênio teve como objetivo implantar cinco projetos piloto de alfabetização, desenvolvidos nos estados de Mato Grosso, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Pará e Bahia, contemplando um total de 3.280 beneficiários. A partir dessas experiências, pretende-se nos próximos anos ampliar as ações voltadas à alfabetização, de forma a contemplar todos os estados brasileiros.

48. No relatório da Controladoria, faz-se menção também a ação "Fomento às Atividades Pesqueira e Aquícolas sob Formas Associativas", na qual previa-se a liberação de R\$ 18 milhões para o atendimento de 10.010 beneficiários. Contudo, houve baixo índice de execução devido ao contingenciamento de recursos, sendo repassados 3,4% do previsto, beneficiando 1.520 pescadores e aquicultores (15%), ficando propostas selecionadas por serem atendidas.

49. Face às medidas apresentadas, verifica-se o comprometimento dos gestores em adotar medidas voltadas ao fortalecimento do associativismo entre os aquicultores, sendo este um dos objetivos do Plano Mais Pesca e Aquicultura. Como as ações ainda encontram-se em desenvolvimento entende-se que a **recomendação 9.4.4.5** deve ser considerada como **em implementação**.

## 2.4. Estímulo à pesquisa

50. A auditoria de 2006 destacou que o desenvolvimento de pesquisa e tecnologias de produção era ponto estratégico para a expansão da aquicultura. Estudo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, de 2002, concluiu que a dispersão e a redundância de esforços isolados que vinham ocorrendo na área da pesquisa no Brasil nem sempre atendiam às necessidades do setor. As ações do programa não contemplavam a questão de forma coordenada, frente a objetivos estabelecidos, pois há projetos isolados e sem metas claras.

Ademais, faltava sistematizar e divulgar os conhecimentos gerados, bem como transformá-los em oportunidades de negócio ou em aumento de eficiência da aquicultura.

51. Diante dessas constatações, foram expedidas as recomendações 9.4.4.1, 9.4.4.2, 9.4.4.3 e 9.4.4.4 do Acórdão 489/2008-Plenário:

9.4. recomendar à Diretoria de Desenvolvimento da Aquicultura (Didaq) da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR) com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

(...)

9.4.4. quanto à coordenação das ações de pesquisa:

9.4.4.1. identifique e incentive iniciativas de pesquisas e estudos sobre capacidade de suporte de reservatórios e impacto ambiental da atividade aquícola;

9.4.4.2. organize as iniciativas de pesquisa em aquicultura, nas áreas identificadas como prioritárias para o programa, em plano estratégico e operacional para o setor, com definição de metas e prazos, tornando as informações acessíveis aos potenciais interessados na atividade aquícola;

9.4.4.3. articule-se com o Comitê Gestor do Fundo Setorial de Recursos Hídricos (CT-Hidro), visando coordenar incentivos, dentro de suas áreas prioritárias para financiamento, para pesquisas acerca de modelos de capacidade de suporte de reservatórios que possibilitem o dimensionamento do potencial produtivo dos corpos d'água;

9.4.4.4. em conjunto com Comitê Gestor do Fundo Setorial de Agronegócio (CT-Agronegócio) incentive, dentro de suas áreas prioritárias para financiamento, ações de pesquisa em aquicultura, estimulando a capacitação científica e tecnológica;

**Recomendação 9.4.4.1 – Implementada**

**Recomendação 9.4.4.2 – Em implementação**

**Recomendação 9.4.4.3 – Implementada**

**Recomendação 9.4.4.4 – Implementada**

52. Sobre a recomendação 9.4.4.2, consta como um dos objetivos do Plano Mais Pesca e Aquicultura, no eixo “Gestão Estratégica da Informação Aquícola e Pesqueira”, direcionar ações de pesquisa na área para delimitar as potencialidades e vocações da aquicultura e da pesca nos diferentes biomas e desenvolver novas tecnologias para as atividades de produção, captura e beneficiamento. Porém, o Plano é genérico e não define metas para as ações de pesquisa.

53. Segundo relatado pelo gestor no Ofício 10/2011-SEPOA/MPA, a partir do lançamento do Plano, o MPA buscou fortalecer suas relações institucionais com os principais órgãos brasileiros de fomento à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação para pleitear recursos financeiros visando o fomento à Ciência e Tecnologia em pesca e aquicultura.

54. Um dos frutos dessa articulação trata da participação do MPA no processo de construção, execução e avaliação do Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (PACTI 2007-2010), elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT). Neste documento, consta um programa específico em pesca e aquicultura, no qual foram definidas metas prioritárias, parcerias estratégicas e recursos a serem investidos durante o período do Plano. As metas constantes do PACTI 2007-2010 na área de aquicultura são: i) implementar Rede Nacional para o gerenciamento e desenvolvimento de tecnologias de espécies nativas e estabelecidas na aquicultura continental

e marinha; ii) implementar Rede Nacional de difusão de tecnologias e informações aplicadas em aquicultura e pesca; iii) apoio à publicação de cartilhas e outros produtos para a sociedade em geral, realização de encontros, conferências e afins; iv) formar rede de referência de avaliação ambiental estratégica para ordenamento da aquicultura em espaços públicos, incluindo o mapeamento de gargalos tecnológicos que atrasam esse processo; e v) apoiar oito a dez projetos da rede de aquicultura por ano.

55. Na publicação que apresenta os resultados do PACTI 2007-2010, é dado destaque na área de aquicultura para: a) implementação da Rede AquaBrasil – Bases Tecnológicas para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura no Brasil; b) criação do Centro Nacional de Pesquisa em Pesca, Aquicultura e Sistemas Agrícolas (CNPASA); e c) chamadas públicas para o financiamento de projetos de pesquisa (MCT, 2010).

56. No Ofício 10/2011-SEPOA/MPA, o gestor esclarece que o CNPASA, localizado em Palmas/TO e criado a partir de parceria estabelecida entre o MPA e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), encontrava-se em processo de estruturação, por meio da formação do corpo técnico e da construção da sede, laboratórios e de readequações das instalações físicas existentes. Além da pesquisa e desenvolvimento de soluções estruturantes para o setor produtivo, o centro também terá a responsabilidade de coordenar e estruturar o Consórcio Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Aquicultura e Pesca.

57. Sobre as recomendações 9.4.4.1 e 9.4.4.3, foi lançado, em 05/07/2010, o Edital MCT/CNPq/CT-HIDRO/MPA n° 18/2010 com o objetivo de selecionar propostas de pesquisa científica e tecnológica para o ordenamento da aquicultura em águas de domínio da União. Os projetos devem ser voltados a reservatórios e regiões costeiras considerados de interesse prioritário para a União, explicitados pelo Edital, e mostrados na Tabela 2.

Tabela 2 – Relação de reservatórios e de regiões costeiras para o desenvolvimento de ações prioritárias relacionadas aos parques aquícolas continentais.

<b>Reservatórios</b>			
<b>Região</b>	<b>UF</b>	<b>Denominação</b>	<b>Ação Prioritária</b>
Norte	AM	Balbina	Estudo Ambiental
	PA	Tucuruí	Estudo Ambiental / Plano de Gestão e Monitoramento
	RR	Jatapu	Estudo Ambiental
Nordeste	CE	Araras	Estudo Ambiental
	CE	Banabuiú	Estudo Ambiental
	CE	Castanhão	Estudo Ambiental / Plano de Gestão e Monitoramento
	CE	Jaibaras	Estudo Ambiental
Centro-Oeste (CO)	GO	Cachoeira Dourada	Estudo Ambiental
	GO	Itumbiara	Estudo Ambiental
	GO	São Simão	Estudo Ambiental
CO/Sudeste	MS, MG, SP	Ilha Solteira	Estudo Ambiental / Plano de Gestão e Monitoramento
Sudeste	MG, SP	Furnas	Estudo Ambiental / Plano de Gestão e Monitoramento
	MG	Emboração	Estudo Ambiental
	MG	Três Marias	Estudo Ambiental / Plano de Gestão e Monitoramento
	SP	Água Vermelha	Estudo Ambiental
	SP	Euclides da Cunha	Estudo Ambiental
Sul	PR	Itaipu	Estudo Ambiental / Plano de Gestão e Monitoramento
<b>Região costeira</b>			
<b>Região</b>	<b>UF</b>	<b>Denominação</b>	<b>Ação Prioritária</b>
Nordeste	AL	Litoral de AL	Estudo Ambiental
	BA	Baía de Todos os Santos	Plano de Gestão e Monitoramento
	PB	Litoral da PB	Estudo Ambiental
	PE	Litoral de PE	Estudo Ambiental
	PI	Litoral do PI	Estudo Ambiental
Sudeste	SP	Litoral de SP	Estudo Ambiental / Plano de Gestão e Monitoramento
Sul	SC	Litoral de SC	Estudo Ambiental / Plano de Gestão e Monitoramento
	RS	Litoral do RS	Estudo Ambiental

Fonte: Edital MCT/CNPq/CT-Hidro/MPA nº 018/2010.

58. Segundo o edital, os projetos devem focar os seguintes objetivos: a) determinar critérios que influenciam a definição dos volumes outorgáveis dos reservatórios das diferentes regiões hidrográficas brasileiras; b) testar e validar modelos de capacidade de suporte que atendam aos distintos aspectos funcionais de ambientes aquáticos artificiais e naturais; c) difundir conhecimento científico/tecnológico voltado à implementação dos empreendimentos aquícolas de forma viável e sustentável; d) aprimorar metodologias na coleta de dados socioeconômicos que auxiliem na demarcação dos parques aquícolas; e) criar modelos e ferramentas para a gestão de parques aquícolas já demarcados; f) viabilizar estudos e pesquisas que subsidiem normas de licenciamento e monitoramento ambiental da aquicultura; g) contribuir para a formação de recursos humanos; h) difundir o uso de tecnologias baseadas em boas práticas de manejo e tratamento de efluentes; e i) criar modelos e sistemas de monitoramento dos ecossistemas aquáticos para auxiliar a gestão de parques aquícolas.

59. Por meio dessa chamada pública, foram aprovados, em outubro de 2010, 11 projetos de pesquisa (consulta em: <http://www.cnpq.br/resultados/2010/018.htm>). Os recursos que financiam esses projetos são oriundos do orçamento do MPA e do Fundo Setorial de Recursos Hídricos (CT-Hidro). Como os projetos contavam com prazo de execução de até 18 meses, não foi identificada, à época deste monitoramento, nenhuma pesquisa concluída.

60. Por fim, o gestor ressaltou que se encontrava em fase final de aprovação, por parte do MCT, a demanda do MPA de participar como membro convidado permanente do Comitê Gestor do CT-Hidro. Tal participação, na visão do gestor, possibilitará intensificar ainda mais as ações de incentivo à ciência e tecnologia na aquicultura e na pesca.

61. Sobre a recomendação 9.4.4.4, foi publicado, em 14/07/2010, o Edital MCT/CNPq/CT-Agronegócio/MPA N° 025/2010, com o objetivo de apoiar a formação e qualificação de recursos humanos para o desenvolvimento das cadeias produtivas da pesca e aquicultura. Os recursos, oriundos do orçamento do MPA e do Fundo Setorial de Agronegócio (CT-Agronegócio), são destinados ao financiamento de bolsas de estudo nas modalidades de Iniciação Científica, Mestrado, Doutorado e Pós-doutorado Júnior. Foram definidas como linhas temáticas prioritárias dos projetos na área de aquicultura: a) genética; b) nutrição e alimentação; c) sistemas de manejo e cultivo (reprodução, larvicultura e engorda); d) sanidade aquícola; e) engenharia para aquicultura; f) interação aquicultura e meio ambiente; g) tecnologias e processos aplicados ao processamento, beneficiamento e comercialização do pescado; h) estudos socioeconômicos das cadeias produtivas da aquicultura. Foram divulgados, em outubro de 2010, os 59 projetos de pesquisa aprovados na Chamada 1 – Aquicultura (consulta em: <http://www.cnpq.br/resultados/2010/025.htm>). Os prazos de execução dos projetos variam de acordo com a modalidade da bolsa, podendo ir até 36 meses.

62. Ante o exposto, entende-se que as iniciativas adotadas pelo MPA estão em consonância com o objetivo das recomendações analisadas nesta seção. Tendo em vista que o MPA, em conjunto com o MCT, publicou editais de chamadas públicas de demanda induzida para seleção de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em aquicultura, bem como participou do processo de avaliação do Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional do MCT (PACTI 2007-2010) e, em consequência dessa atuação conjunta com o MCT, houve a inclusão da temática pesca e aquicultura no PACTI, entende-se que as **recomendações 9.4.4.1, 9.4.4.3 e 9.4.4.4** devam ser consideradas **implementadas**. Já a **recomendação 9.4.4.2** encontra-se **em implementação**, pois ainda há medidas pendentes para tornar as informações advindas das pesquisas acessíveis aos potenciais interessados na atividade aquícola, tendo em vista que o prazo de realização dos estudos encontrava-se em aberto.

## 2.5. Mecanismos de supervisão e indicadores de desempenho

63. O relatório da auditoria de 2006 apontou que as atividades de supervisão dos convênios eram insuficientes e assistemáticas. Ademais, inexistia mecanismo de supervisão hierárquica ordenado entre a coordenação central, as gerências regionais e os escritórios estaduais, em relação ao desenvolvimento das atividades locais do programa. Associado a isso, não havia sistema de informações gerenciais e adoção de indicadores de desempenho voltados ao acompanhamento da execução do programa.

64. Diante dessas constatações, foram expedidas as recomendações 9.4.1.2 e 9.4.1.3 do Acórdão 489/2008-Plenário:

9.4. recomendar à Diretoria de Desenvolvimento da Aquicultura (Didaq) da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR) com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.4.1. quanto ao planejamento das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura:

(...)

9.4.1.2. elabore plano de supervisão hierárquica que defina instrumentos de verificação, para intensificar o monitoramento dos convênios firmados, e que considere a ampliação dessas atribuições para os escritórios estaduais;

9.4.1.3. elabore conjunto de indicadores de desempenho das atividades do Programa, estabelecendo prazo para sua adoção e tornando públicos os padrões de desempenho medidos;

**Recomendação 9.4.1.2 – Em implementação**

**Recomendação 9.4.1.3 – Parcialmente implementada**

65. No que tange à recomendação 9.4.1.2, ao ser questionado sobre a elaboração do plano de supervisão hierárquica e a definição de controles internos voltados a monitorar os convênios firmados, o gestor, por meio do Ofício 10/2011-SEPOA/MPA se limitou a informar: “*Aponte-se como principal instrumento de verificação as fiscalizações realizadas por técnicos, no intuito de acompanhar a plena execução dos convênios firmados*”. Não foi apresentada nenhuma evidência documental de que o objeto da recomendação do TCU foi adequadamente atendido.

66. A partir da leitura dos relatórios de gestão produzidos pela Secretaria Executiva do MPA e pela Secretaria de Infraestrutura e Fomenta da Pesca e Aquicultura (SEIF), alusivos ao exercício de 2010, é possível observar que ainda há oportunidades de melhoria em qualificar os processos de supervisão ministerial, fiscalização de convênios e elaboração de relatórios de gestão.

67. No relatório produzido pela Secretaria Executiva é apontado que:

(...) a elaboração do relatório de gestão por parte das superintendências apresentou-se como um desafio para essas unidades, visto que esse relatório, à época de Secretaria Especial ligada à Presidência da República, não era procedimento obrigatório aos antigos Escritórios Estaduais. As dificuldades para elaboração do relatório de gestão estão refletidas nos documentos e são em função desses fatores comentados, principalmente por ser o primeiro ano de Ministério e pela carência de pessoal qualificado para essa finalidade. (MPA, 2011a, p.25)

68. No Relatório de Gestão da SEIF são descritas dificuldades no acompanhamento de convênios firmados. É destacado que as SFPAs têm melhores condições de acompanhar a execução das atividades objeto dos convênios de modo mais contínuo e sistemático, em função da sua proximidade com as áreas beneficiadas. Todavia, a falta de capacitação e o limitado quantitativo de recursos humanos em algumas Superintendências impede o acompanhamento *in loco* de convênios afetos a ações gerenciadas por aquela Secretaria (MPA, 2011b).

69. Contribui para essa situação o fato de que apenas no final do ano de 2010 foi publicada no Diário Oficial a Portaria nº 523, de 02/12/2010, aprovando o regimento interno do MPA. Esse instrumento jurídico desdobrou em subunidades administrativas os órgãos e unidades relacionados na estrutura regimental do órgão, especificando suas respectivas competências e define as atribuições de seus dirigentes. Essa portaria acabou por ser uma delegação de competência normativa (distribuição interna de competência) para o MPA, definindo as relações que as unidades devem estabelecer entre si. Tal medida, segundo apontado pela Secretaria Executiva do MPA em seu Relatório de Gestão, foi de “*suprema importância para o fortalecimento do sistema de controles internos por meio da definição clara das responsabilidades das unidades administrativas bem como de seus dirigentes*”. Ante o exposto, considera-se a **recomendação 9.4.1.2** como **em implementação**.

70. A respeito da recomendação 9.4.1.3, a SEPOA/MPA, por intermédio do Ofício 10/2011, apresentou uma série de indicadores para mensura o programa. São todos indicadores de Eficácia, medindo o executado **versus** programado. Entende-se que o rol de indicadores encaminhados ao TCU está aquém do que se espera de um bom instrumental de mensuração de desempenho, pois negligencia outras dimensões relevantes de desempenho, como eficiência e efetividade. Isso, não acontece, por exemplo, quando se examina o Relatório de Gestão da SEIF (Capítulo 4 – Indicadores Institucionais, p.53-73) para as ações gerenciadas por aquela Secretaria. Portanto, entende-se que a **recomendação 9.4.1.3** foi **parcialmente implementada**.

### 3. Conclusão

71. O presente relatório fecha o ciclo de monitoramento das deliberações desta Corte de Contas acerca da Auditoria Operacional realizada, em 2006, no Programa Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura, provenientes do Acórdão TCU 489/2008-Plenário. A realização da fiscalização seguiu metodologia definida no Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU nº 4/2010.

72. Para que se pudesse medir o grau de implementação das deliberações do referido Acórdão, foram adotados quatro níveis de classificação das recomendações/determinações: a) Implementada/Cumprida; b) Em Implementação/Cumprimento; c) Parcialmente Implementada/Cumprida; d) Não Implementada/Cumprida. A classificação “Parcialmente Implementada/Cumprida” agrupa as deliberações que foram objeto de adoção de alguma medida e não há perspectiva de adoção de outras em curto prazo, mas os resultados não foram considerados suficientes ou ainda carece de continuidade. A classificação “Em Implementação/Cumprimento” abrange deliberações que foram objeto de algumas medidas e que ainda estão sendo trabalhadas pelo gestor.

73. Diante das informações obtidas ao longo deste monitoramento, a situação de implantação das recomendações do Acórdão nº 489/2008-TCU-Plenário é apresentada na Tabela 3. Ressalte-se que não foram objeto de monitoramento e por isso não constam da tabela a determinação 9.6 (Plano de Ação) e o item 9.7 (envio de cópia do Acórdão, relatório e voto para os interessados), que trata de providências administrativas internas já adotadas.

Tabela 3 – Situação de implementação das deliberações do Acórdão nº 489/2008-TCU-Plenário, por item, em julho de 2011.

Situação	Item do acórdão	%
Recomendação “Implementada”	9.4.1.1; 9.4.3.1; 9.4.3.2; 9.4.4.1; 9.4.4.3; 9.4.4.4; 9.5	43%
Recomendação “Em Implementação”	9.4.1.2; 9.4.2.1; 9.4.4.2; 9.4.4.5	25%
Recomendação “Parcialmente Implementada”	9.1; 9.4.1.3	13%
Recomendação “Não Implementada”	9.4.2.2	6%
Determinação “Cumprida”	9.2; 9.3	13%
Determinação “Em Cumprimento”	--	0%

74. No presente monitoramento, realizado três anos após a apreciação da auditoria original, constatou-se que 56% das deliberações foram implementadas/cumpridas e 25% estavam em processo de implementação ou cumprimento. Essa situação demonstra o esforço dos gestores responsáveis em atender as deliberações prolatadas pelo Acórdão TCU 489/2008–Plenário.

75. As recomendações já atendidas ou com medidas em implementação estão voltadas a: i) consolidação do MPA como instituição governamental capaz de promover e dirigir as políticas de fomento à pesca e aquicultura no país, com a estruturação regimental do órgão e realização do primeiro concurso público para provimento de 100 vagas; ii) regulamentação de critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental da aquicultura, de regras para cessão de áreas públicas de domínio da União a serem exploradas pela atividade aquícola e de balizamento da seleção onerosa dos empreendedores; iii) fomento a ações de pesquisa, desenvolvimento e inovação, por meio do financiamento de bolsas, cujo foco de estudos são reservatórios e áreas marinhas prioritárias para a implantação de empreendimentos aquícolas no Brasil; iv) definição de objetivos e ações estratégicas voltados à consolidação da política setorial do MPA, vigentes no âmbito do Plano Mais Pesca e Aquicultura, para o período 2008/2011.

#### **4. Proposta de Encaminhamento**

76. Diante do exposto, e tendo em vista as disposições constantes do art. 14 da Resolução TCU 175/2005 e do Memorando-Circular nº 006/2011-Adsis, de 16/08/2011, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Ministro Relator do processo, com as seguintes propostas:

- I. Dar por encerrado o ciclo de monitoramento do Acórdão 489/2008-Plenário, considerando:
  - a) Cumpridos os itens 9.2 e 9.3;
  - b) Implementado os itens 9.4.1.1; 9.4.3.1; 9.4.3.2; 9.4.4.1; 9.4.4.3; 9.4.4.4; 9.5;
  - c) Em implementação os itens 9.4.1.2; 9.4.2.1; 9.4.4.2; 9.4.4.5;
  - d) Parcialmente implementado os itens 9.1 e 9.4.1.3; e
  - e) Não implementado o item 9.4.2.2;
- II. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários: a) Ministro de Estado Pesca e Aquicultura; b) Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados; c) Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal;
- III. Arquivar os autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.

Brasília/DF, em 31 de agosto de 2011.

Daniel de Menezes Delgado  
Auditor Federal de Controle Externo - Matrícula 5095-4

## Apêndice I – Acórdão 489/2008-TCU-PLENÁRIO

1. Processo: n.º TC - 017.237/2006-6
2. Grupo: I - Classe: V - Auditoria Operacional
3. Responsável: Altemir Gregolin
4. Entidade: Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República – SEAP/PR
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Seprog
8. Advogado constituído nos autos: não há.

### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria de Natureza Operacional realizada pela Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, no programa Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura, de responsabilidade da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República – SEAP/PR, com foco nas atividades do programa referentes à aqüicultura continental,

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

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República, estude a criação de quadro de pessoal técnico e administrativo para o órgão implementador da política de aqüicultura e pesca no país, de forma a cumprir o previsto no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável aprovado na 1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca;

9.2. determinar à Diretoria de Desenvolvimento da Aqüicultura (Didaq) da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno deste Tribunal, que vincule a liberação de recursos para instalação de unidade demonstrativa à obtenção de autorização prévia para sua implantação, conforme previsto no art. 6º da IN-Interministerial nº 6/2004, como medida para evitar perdas de insumos;

9.3. determinar à Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MP) que, em conjunto com a Diretoria de Desenvolvimento da Aqüicultura (Didaq) da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), adote providências para a edição das normas previstas quanto aos critérios para concessão de uso de áreas de preferência, em observância ao disposto no art. 19 do Decreto nº 4.895/2003;

9.4. recomendar à Diretoria de Desenvolvimento da Aqüicultura (Didaq) da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR) com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.4.1. quanto ao planejamento das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura:

9.4.1.1 elabore plano operacional, a partir de dados atuais e unificados, com estratégia clara de ação e critérios objetivos para selecionar parceiros que garantam a implementação do programa;

9.4.1.2. elabore plano de supervisão hierárquica que defina instrumentos de verificação, para intensificar o monitoramento dos convênios firmados, e que considere a ampliação dessas atribuições para os escritórios estaduais;

9.4.1.3. elabore conjunto de indicadores de desempenho das atividades do Programa, estabelecendo prazo para sua adoção e tornando públicos os padrões de desempenho medidos;

9.4.2. quanto ao compartilhamento de informações:

9.4.2.1. em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), defina estratégia de coleta de dados da aqüicultura que possibilite a formação de perfis regionais dos produtores a partir da área cultivada e dos volumes de produção, avaliando a implementação do Decreto nº 1.694/1995, que cria o Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aqüicultura (Sinpesq);

9.4.2.2. em conjunto com a Agência Nacional de Energia Elétrica, a Agência Nacional de Águas e as hidrelétricas, formule acordo e crie mecanismos para o compartilhamento sistemático das informações sobre os reservatórios das usinas e suas áreas de influência com os órgãos governamentais interessados;

9.4.3. quanto à organização de parques aqüícolas:

9.4.3.1. defina o percentual a ser ocupado pelas faixas de preferência nos projetos dos parques aqüícolas, fundamentando a decisão em estudos de viabilidade econômica e na identificação da população potencial ocupante das áreas próximas aos parques;

9.4.3.2. em conjunto com a Secretaria de Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, especifique parâmetros objetivos e indicadores que irão balizar a seleção onerosa dos empreendedores;

9.4.4. quanto à coordenação das ações de pesquisa:

9.4.4.1. identifique e incentive iniciativas de pesquisas e estudos sobre capacidade de suporte de reservatórios e impacto ambiental da atividade aqüícola;

9.4.4.2. organize as iniciativas de pesquisa em aqüicultura, nas áreas identificadas como prioritárias para o programa, em plano estratégico e operacional para o setor, com definição de metas e prazos, tornando as informações acessíveis aos potenciais interessados na atividade aqüícola;

9.4.4.3. articule-se com o Comitê Gestor do Fundo Setorial de Recursos Hídricos (CT-Hidro), visando coordenar incentivos, dentro de suas áreas prioritárias para financiamento, para pesquisas acerca de modelos de capacidade de suporte de reservatórios que possibilitem o dimensionamento do potencial produtivo dos corpos d'água;

9.4.4.4. em conjunto com Comitê Gestor do Fundo Setorial de Agronegócio (CT-Agronegócio) incentive, dentro de suas áreas prioritárias para financiamento, ações de pesquisa em aqüicultura, estimulando a capacitação científica e tecnológica;

9.4.4.5. articule com o Ministério da Educação (MEC) a possibilidade de inclusão na proposta pedagógica do programa Pescando Letras temas como associativismo, resolução de conflitos e relações interpessoais com vistas ao fortalecimento do associativismo ente os pequenos produtores.

9.5. recomendar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que defina parâmetros e procedimentos para uniformizar os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos aqüícolas seguidos pelas OEMAS, a fim de que a atividade possa se desenvolver de forma ordenada, estando todos os empreendimentos, sejam áreas ou parques aqüícolas, devidamente licenciados, conforme art. 8º, I, da Lei nº 6.938/81;

9.6. determinar à SEAP/PR com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno deste Tribunal, que remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações desta Corte de Contas, com o nome dos respectivos responsáveis pela adoção das providências;

9.7. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, aos seguintes destinatários:

9.7.1. Casa Civil e Secretaria Especial da Aqüicultura e Pesca da Presidência da República, para ciência e ponderação acerca da conveniência de manter o programa, com os aprimoramentos necessários ora recomendados, antes da liberação dos recursos;

9.7.2. Conselho Nacional do Meio Ambiente;

9.7.3. Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural daquela Casa, como subsídio à análise do Projeto de Lei Complementar nº 388/2007, apensado ao Projeto de Lei Complementar nº 12/2003;

9.7.4. Presidente do Senado e Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária daquela Casa;

9.7.5. Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.7.6. Advogado-Geral da União, em atendimento ao Aviso nº 186/AGU, de 25 de abril de 2007;

9.7.7. Secretaria do Patrimônio da União e Secretaria de Recursos Humanos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.7.8. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Águas, Comitê Gestor do Fundo Setorial de Recursos Hídricos, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;

9.8. retornar os autos à Seprog para que seja programada a realização do monitoramento das determinações e recomendações prolatadas neste Acórdão, nos termos do art. 243 do RI/TCU, c/c art. 14 da Resolução TCU nº 175/2005;

9.9. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 9/2008 – Plenário

11. Data da Sessão: 26/3/2008 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0489-09/08-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Valmir Campelo, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Presidente

UBIRATAN AGUIAR  
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral, em exercício

## Referências

MPA – MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. Secretaria Executiva. **Prestação de Contas Ordinária Anual – Relatório de Gestão do Exercício de 2010**. Brasília, 2011a.

MPA – MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. Secretaria de Infraestrutura e Fomento da Pesca e Aquicultura. **Prestação de Contas Ordinária Anual – Relatório de Gestão do Exercício de 2010**. Brasília, 2011b.

MPA – MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura. **Ofício nº 10/2011-SEPOA/MPA, de 13/04/2011**. Brasília, 2011c.

BRASIL. **Instrução Normativa Interministerial nº 001, de 11 de outubro de 2007**. Estabelece os procedimentos operacionais entre a SEAP/PR e a SPU/MP para a autorização de uso dos espaços físicos em águas de domínio da União para fins de aquicultura. Brasília, 2007.

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Edital MCT/CNPq/CT-Agronegócio/MPA Nº 025/2010 – Formação de Recursos Humanos em Pesca e Aquicultura**. Disponível em: <http://www.cnpq.br/editais/ct/2010/025.htm>. Acesso em: 15 ago. 2011.

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Edital MCT/CNPq/CT-Hidro/MPA nº 018/2010 – Ordenamento sustentável da aquicultura em águas sob o domínio da União**. Disponível em: <http://www.cnpq.br/editais/ct/2010/018.htm>. Acesso em: 15 ago. 2011.

MCT – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010**. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/66226.html>. Acesso em 15 ago. 2011.

MCT – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010 – Principais Resultados**. Brasília, dezembro de 2010. Disponível em: [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0214/214525.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0214/214525.pdf). Acesso em 15 ago. 2011.



**TC:** 005.269/2011-3

**Natureza:** Monitoramento

**Assunto:** Monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão TCU 489/2008–Plenário

**Tema:** Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura

## DESPACHO

Manifestando-me de acordo com o mérito das análises realizadas e com as propostas apresentadas no Capítulo 4 do relatório de monitoramento, submeto os autos à consideração superior, para, nos termos do Memorando-Circular nº 006/2011-Adsis, de 16/08/2011, proceder ao encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro Ubiratan Aguiar, Relator do presente processo por força do art. 14 da Resolução TCU 175/2005.

Brasília/DF, em 31 de agosto de 2011.

Paulo Gomes Gonçalves  
Diretor da 2ª DT/Seprog  
Matrícula: 4553-5