



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
Ministério da Transparência, Fiscalização  
e Controladoria Geral da União  
Secretaria Federal de Controle Interno



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO  
DE PROGRAMA DE GOVERNO Nº 70  
FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO PARA A SUSTENTABILIDADE  
DOS RECURSOS AQUÍCOLAS E PESQUEIROS

**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA,  
FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 - Brasília-DF - cgu@cgu.gov.br

**Torquato Jardim**

Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

**Wagner de Campos Rosário**

Secretário-Executivo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

**Antônio Carlos Bezerra Leonel**

Secretário Federal de Controle Interno

**Gilberto Waller Junior**

Ouvidor-Geral da União

**Antônio Carlos Vasconcelos Nóbrega**

Corregedor-Geral da União

**Cláudia Taya**

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

**Equipe responsável pela elaboração:**

**Diretoria de Auditoria da Área Econômica e de Produção – SFC**

**Guilherme Mascarenhas Gonçalves**

**Mateus Araújo Feitosa**

**Carlos Moraes de Jesus**

**Tatyane Milena da Silva Gomes**

**Bruno Martins da Silva**

**João Henrique Wetter Bernardes**

As ações de controle nos estados e municípios, elementos indispensáveis para o alcance dos resultados apresentados no presente Relatório, foram executadas pelas Controladorias-Regionais da União nos Estados.

Brasília, maio/2017.

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?**

A ação de controle avaliou a regularidade dos beneficiários inscritos no RGP, a segurança da base de dados do RGP, o processo de concessão de licenças de pesca aos pescadores profissionais e o processo de fiscalização adotado pelo MAPA.

A abordagem foi dividida em quatro fases distintas, quais sejam: a) confirmação que os beneficiários inscritos no RGP que recebem o seguro-defeso exercem exclusivamente a atividade da pesca b) análise do processo de concessão da Licença ao pescador profissional e posteriores revalidações; c) análise da segurança da base de dados do RGP; d) o fluxo de publicação dos normativos que regulam a inscrição do pescador no RGP, avaliando os documentos que subsidiaram a elaboração das normas, bem como o processo de fiscalização adotado;

## **POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?**

Em razão da materialidade da ação, entre 2008 a 2014, a dotação orçamentária da Ação 0585 – Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal – quadruplicou de valor, passando de R\$ 602 milhões em 2008 para R\$ 2,429 bilhões em 2014.

Evolução dos inscritos no RGP, apresentando um aumento de 92,46% no número de cadastrados de 2007 até março 2015.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?**

Das fiscalizações realizadas, constatou-se irregularidade em 66% dos exclusivamente pescadores, entendidos como os beneficiários do Programa Seguro Defeso, incluindo pessoas que não pescam ou que praticaram outras atividades remuneradas no período do defeso, exercendo a pesca como atividade de renda complementar ou subsidiária. A quase totalidade dos pescadores artesanais exercem na informalidade a atividade pesqueira.

Evidenciou-se fragilidade na concessão de autorizações, realizadas por usuários não pertencente ao quadro funcional; deficiências nas informações inseridas no SisRGP, especialmente nos endereços cadastrados no RGP; ademais, foram constatados problemas com a inscrição retroativa.

Outro ponto crítico identificado foi a ausência de fiscalização do registro pelo MAPA.

Os trabalhos realizados pela CGU demonstram que o registro do pescador não possui efetividade, pois a informação registrada não é confiável para reverter em benefícios para a gestão pesqueira, e é ineficiente em nível intolerável para justificar a manutenção da política pública, em face do referido percentual de prejuízos refletidos no seguro-defeso, irregularidade essa agravada pela falta de fiscalização pelo MAPA e pela inexistência de penalidades para as colônias e demais entidades representativas que apresentam documentação não fidedigna para registro pelo Ministério.

*Os resultados apresentados neste relatório foram gerados pelas ações de controle executadas nos estados e municípios pelos servidores lotados nas Unidades Regionais nos Estados, conforme relação a seguir:*

Abdon Milton Pinto  
Adilson Jose Araujo da Rocha  
Adriano de Queiroz Almeida  
Alessandra Felipe Bezerra Pedroza  
Alexandre Gambogi Pellegrini  
Alexandre Hideki Sekioka  
Amarildo Oliveira Costa  
Andre Luiz Amorim de Medeiros  
Antonio José da Silva  
Aristófanés Peixoto Sampaio  
Azul Fonseca Soares  
Carlos Cesar de Oliveira Carneiro  
Carlos Escossia Barbosa Junior  
Cintia Simone Costa Dias  
Claudio Sergio do Espirito Santo Barros  
Cleuton Figueira Pontes  
Cristina Silva da Conceicao  
Damasio de Souza Pereira  
Daniela Barbosa Junqueira  
Denieli Maria Coelho Rodrigues  
Djalma Peçanha Gomes  
Edson Santa Brígida Fragoso  
Eduardo Bastos da Silva  
Enio Luiz Mazzocchi  
Estevam Henrique Silveira Barbosa  
Fabio Silva Vasconcelos  
Fernanda Wottrich  
Flávio Castanheira Cruvinel  
Francinaldo dos Santos Rosado  
Francisco Carlos Neto  
Frederico Perini Muniz  
Gabriela Carvalho Zurutuza  
Gaspar Silva Lima  
Georgea Celane Nunes Carvalho  
Geovana Faria Fernandes  
Geraldo Schaumam do Nascimento  
Gil Santos Silva Sobrinho

Heliane Bertulucci Fernandes  
Henrique Fleiuss Carneiro Prado  
Hermes Pons Pinto  
Hilda Christina Menezes Walmsley Zarzar  
Ícaro de Almeida Fernandes  
Jackeline Carvalho de  
Mesquita Andrade  
Jaime Ricardo de Brito  
Jefferson Fernando Costa Nunes  
Joao Colaço dos Santos  
Joao Elesbão Higa da Silva  
Jonas Carvalho da Silva  
Jose Claudio Bandeira de Araújo  
Jose Domingos Pereira de Araujo  
Jose Firmino de Almeida  
Jose Ribamar Oliveira Filho  
Josias Costa Leal  
João Henrique Wetter Bernardes  
Karen Michele Máximo Lemos  
Kiyoshi Adachi  
Laura Letsch Soares  
Leonardo Araújo Coutinho  
Leonardo Valles Bento  
Luciano Valentim Silva  
Luis Eduardo Koenemann Franco  
Luis Fernando Duarte  
Luis Guilherme Pontes de Azevedo  
Luis Sergio de Oliveira Lopes  
Marcelo Gonçalo de Amorim  
Marco Valério  
Marcos Aurélio Sousa Lima  
Marcos Azize Soares  
Marcos Carvalho Barreto  
Marcos Fonseca Santos  
Marcos Roberto Sousa Silva  
Marcus Lopes Machado  
Maria da Conceição Angélica Santos

Maria Lucia Cedrim da Silva  
Maria Luiza da Gama e Silva Foz  
Maria Tereza Renteiro de Menezes  
Marineide do Socorro Silva Gomes  
Mario Lúcio Ribeiro de Castro  
Mauricio Luiz Dias Casais e Silva  
Maurício Renato Alves  
Miguel Bepalhok Neto  
Miguel Maurício Kurilo  
Nadja Saraiva Lopes Chaves  
Ney Miranda dos Santos  
Nilson Nogueira de Andrade  
Omilson Clayton Dias Tavares Junior  
Pascoal Pereira Barbosa  
Pedro Alexandre Souza da Silva  
Pedro Augusto de Jesus Berredo Reis  
Rachel Santana Silva  
Rafael de Oliveira Novo  
Roberto Correa de Souza Filho  
Robertson da Silva Pereira  
Rodrigo Araujo Serrano de Andrade  
Rogerio Augusto Collares  
Ronaldo Parente Candido  
Salvador Jackson Nunes Fernandes  
Samir Sallen Silva Santos  
Samuel Barros Gondinho  
Saulo Jose Gomes  
Sebastiao Wilson Oliveira  
Sergio Augusto de Lima Mayer  
Sergio Cunha  
Sidnei Rocha de Souza  
Suely Missae Shioya  
Tais Mendonça de Melo  
Thiago Machado Pereira Monteiro  
Tiago Chaves Oliveira  
Valério Jordao Barbosa  
Volney Nery de Mello

# Competência da CGU

---

Assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

## Avaliação da Execução de Programas de Governo

---

Em atendimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

A escolha do programa de governo para avaliação de sua execução se dá por um processo de hierarquização de todos os programas constantes da Lei Orçamentária Anual, utilizando-se para esse fim critérios de relevância, materialidade e criticidade.

A partir de então, são geradas ações de controle com o fito de avaliar a efetiva aplicação dos recursos destinados ao cumprimento da finalidade constante da ação governamental.

As constatações identificadas nas ações de controle são consignadas em relatórios específicos que são encaminhados ao gestor do programa para conhecimento e implementação das medidas nele recomendadas.

Cada uma das medidas é acompanhada e monitorada pela CGU até a certificação de sua efetiva implementação.

# Sumário-Executivo

---

## Objetivo do Programa

O Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) é um instrumento do Poder Executivo que visa legalizar a atividade pesqueira e a credenciar pessoas físicas ou jurídicas para exercerem atividades de pesca e aquicultura ou atos tendentes a capturar ou extrair elementos animais ou vegetais que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida.

Esse registro incorpora sete categorias distintas e complementares de registro: aprendiz de pesca, pescador profissional, armador de pesca, embarcação pesqueira, indústria pesqueira, aquicultor e empresa que comercializa organismos vivos aquáticos vivos. Os dados e informações gerados com esse cadastro constituem subsídios importantes no controle e na gestão da atividade pesqueira brasileira, bem como na gestão do uso dos próprios recursos pesqueiros.

## Finalidade da Ação

A partir do PPA 2012-2015 e LOA 2012, o Registro Geral da Atividade Pesqueira (Ação 2121 – Registro Geral da Pesca, Programa 1344 – Gestão da Política Aquícola e Pesqueira) deixou de ser uma ação orçamentária específica.

No exercício de 2016, foi identificada na LOA a ação 20Y2 – Ordenamento, Monitoramento, Controle e Fiscalização da Atividade Pesqueira, como responsável por abranger o Registro Geral da Atividade Pesqueira.

## Como acontece

Simplificadamente, a ação de governo ocorre da seguinte forma:

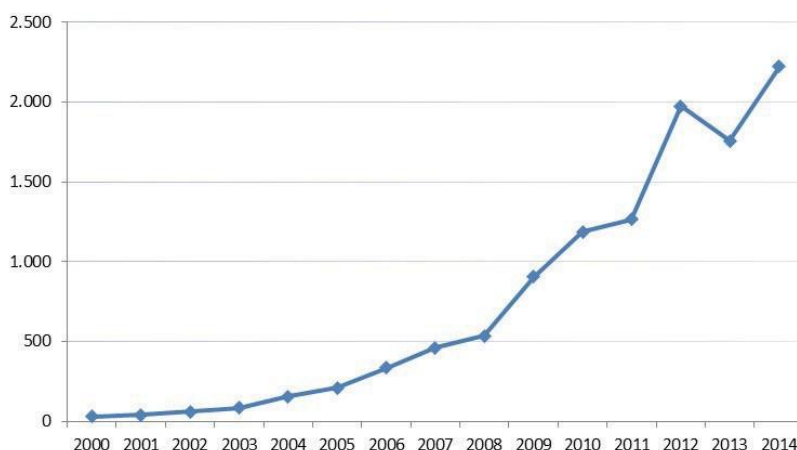
- Decretação do defeso pelo IBAMA/MMA e MMA/MAPA;
- Registro de pescadores pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, por intermédio das Superintendências Federais de Pesca e Aquicultura – SFPAs e dos Escritórios Regionais do MAPA;
- Fiscalização do registro pelo MAPA e do respeito ao período do defeso pelo IBAMA;

Cabe destacar que o pagamento do seguro-desemprego ao pescador profissional artesanal era de competência do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e, a partir de 01/04/2015, passou a ser de responsabilidade do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.

## Volume de recursos envolvidos

De 2008 a 2014, a dotação orçamentária da Ação 0585 – Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal – quadruplicou de valor, passando de R\$ 602 milhões em 2008 para R\$ 2,429 bilhões em 2014. Ademais, dados do Sistema Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal demonstram que, somente em 2015, foram pagos R\$ 1,996 bilhão aos beneficiários dessa modalidade de seguro-desemprego.

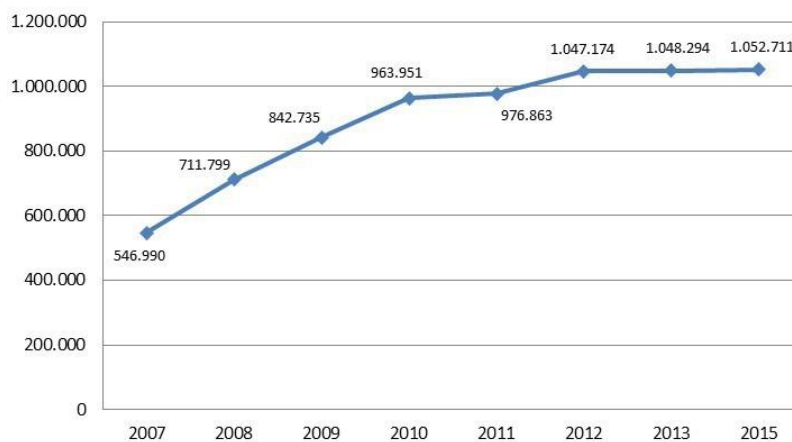
**Evolução dos Pagamento do Seguro Defeso (Em R\$ milhões)**



Fonte: MTE

quanto à evolução dos inscritos no RGP, observa-se um aumento de 92,46% no número de cadastrados de 2007 até março 2015, conforme gráfico a seguir. Destaca-se que os inscritos em 2007 tiveram impacto na concessão do seguro-desemprego ao pescador artesanal somente no ano posterior, 2008, tendo em vista ser um dos requisitos para concessão do benefício a posse da carteira de pescador há pelo menos um ano.

**Pescadores Artesanais Inscritos no RGP - Evolução por Ano**



Fonte: SISRGP, \* 2014 incluído em 2015.



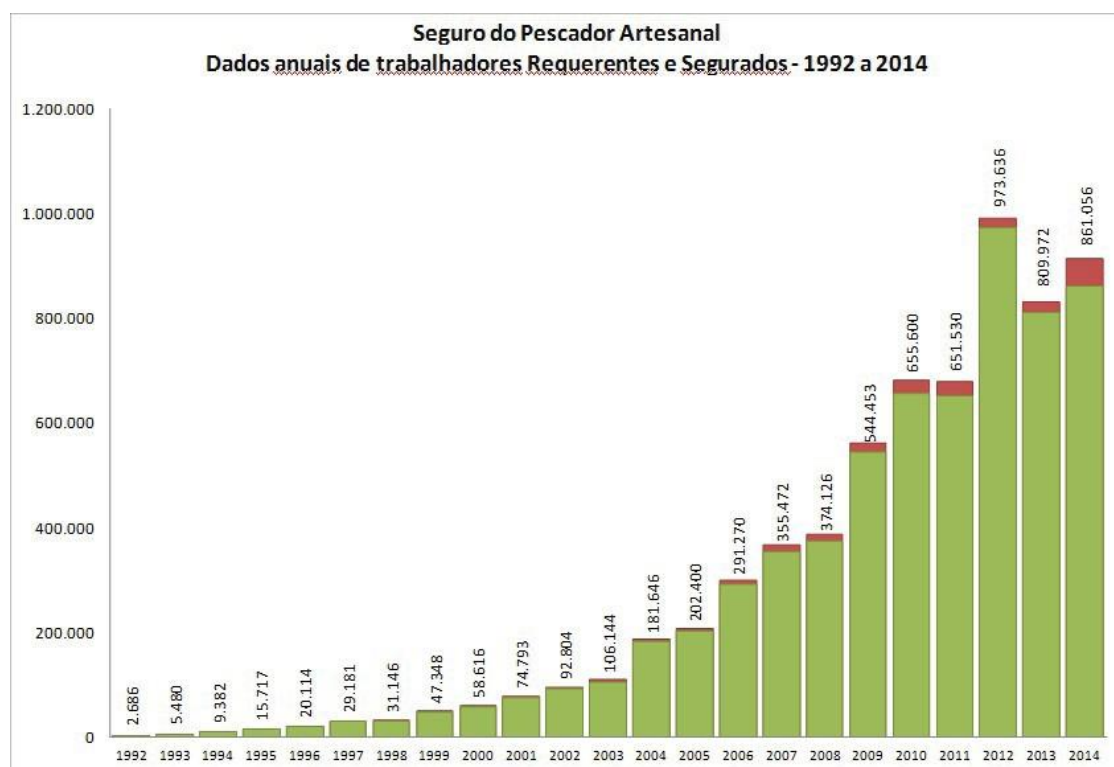
Em novembro de 2016, foram contabilizados 916.927 inscritos no RGP. Até março de 2015, haviam sido contabilizados 1.062.544 inscritos no RGP, sendo 1.052.711 (99,1%) pescadores profissionais artesanais e 9.833 (0,9%) pescadores profissionais industriais.

O Registro Geral da Atividade Pesqueira serve de subsídio para o pagamento do seguro-desemprego durante o período de defeso, tendo em vista ser um dos requisitos para o recebimento do benefício a inscrição no Registro.

Segundo consulta ao Portal da Transparência, de janeiro de 2010 a outubro de 2016 foram pagos de seguro defeso um total de R\$ 10.157.158.083,45.

As tabelas e gráficos abaixo apresentam o número de inscritos por estado e por região do país, bem como os valores de pagamento do defeso.

Cabe destacar que nem todos os inscritos no RGP são beneficiários do seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal. Estima-se que, segundo dados do MTE, cerca de 80% dos pescadores profissionais foram beneficiários dessa política pública em 2014.



Fonte: MTE



UF	Nº Pescadores Artesanais - RGP	Valor acumulado dos pagamentos do seguro defeso (R\$) jan2010 – mar2015
PA	227.573	1.786.074.730,20
MA	201.252	1.315.114.232,11
BA	128.357	942.346.085,42
AP	16.894	706.625.564,86
PR	8.725	285.529.253,71
SP	26.601	204.775.955,93
MT	10.329	177.234.400,00
SC	29.203	168.010.993,50
AL	24.685	153.235.874,63
AM	89.816	147.817.166,16
CE	23.504	140.930.406,20
PB	32.081	135.062.180,90
RN	25.519	124.306.882,53
ES	14.745	121.943.077,82
SE	32.026	120.358.434,13
RO	7.825	88.055.201,11
AC	14.903	82.288.863,34
RJ	12.584	79.139.995,56
MG	29.045	68.292.773,93
PE	14.158	55.359.492,43
RR	6.323	54.502.325,56
TO	7.664	47.014.410,72
RS	16.162	46.449.072,38
MS	8.238	45.693.463,62
PI	40.806	43.204.396,07
GO	3.277	16.738.998,66
DF	416	13.956,00
Não informado		1.127.098,64
Total	1.052.711	7.157.245.286,12

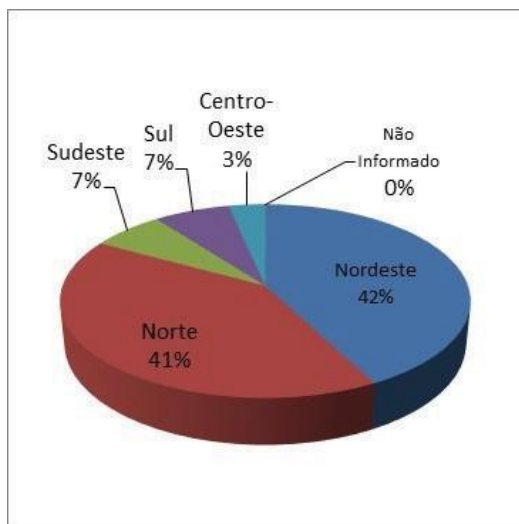
Fonte: Base de dados do RGP(20/03/2015) e Portal da Transparência.

Com relação ao número de pescadores artesanais por Unidade de Federação, observa-se que em quatro Estados (PA, MA, BA e MA) estão concentrados 61% do número total de pescadores inscritos no RGP.

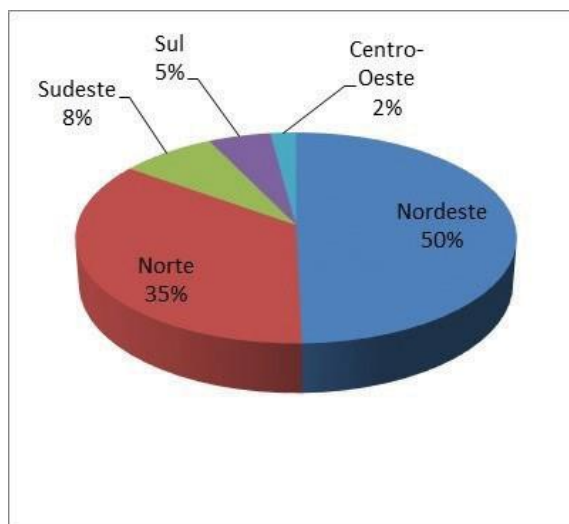
Região	Nº de Pesc Artesanais	Valor acumulado dos pagamentos do seguro defeso (R\$)
Nordeste	522.388	3.029.917.984,42
Norte	370.998	2.912.378.261,95
Sudeste	82.975	474.151.803,24
Sul	54.090	499.989.319,59
Centro-Oeste	22.260	239.680.818,28
Não informado		1.127.098,64
Total	1.052.711	7.157.245.286,12

Fonte: Base de dados do RGP (20/03/2015) e Portal da Transparência.

**Pagamento do Seguro Defeso por Região**



**Pescadores Artesanais Inscritos no RGP por Região**



## Questões Estratégicas

As questões e subquestões estratégicas que o trabalho se propõe a verificar são:

### **1. O processo de concessão da licença para pescador profissional artesanal está adequado?**

#### ***Controles do registro***

**1.1. O sistema informatizado de Registro Geral da Atividade Pesqueira possui nível de segurança adequado?**

**1.2. Os requisitos previstos no normativo que regulam a inscrição no RGP vêm sendo aprimorados pelo MPA?**

**1.3. Existe uma estrutura adequada nas unidades responsáveis pela operacionalização do RGP, de modo a garantir uma mitigação de riscos?**

#### ***Fiscalização do registro***

**1.4. Há uma rotina de fiscalizações institucionalizada no âmbito do MPA, de modo a atuar como instrumento de auxílio à gestão do RGP?**

**1.5. As informações constantes do RGP são fidedignas?**

**1.6. Os pescadores cadastrados no RGP demonstram que exercem a atividade da pesca para fins comerciais?**

#### ***Reflexos no seguro-defeso***

**1.7. Os pescadores cadastrados no RGP que recebem o seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal desempenham exclusivamente a atividade pesqueira?**

## Conclusões e Recomendações

A avaliação da CGU sobre o registro do pescador artesanal é de que 66% dos fiscalizados que receberam o seguro-defeso não obtém renda exclusivamente da pesca, sendo indevido o acesso ao benefício, que representou gasto de cerca R\$ 2 bilhões ao governo federal apenas em 2015.

Diante do constatado nesse Relatório, concluímos que o registro do pescador não possui efetividade, pois a informação registrada não é confiável para reverter em benefícios para a gestão pesqueira, e é ineficiente em nível intolerável para justificar a manutenção da política pública, em face do referido percentual de prejuízos refletidos no seguro-defeso, irregularidade essa agravada pela falta de fiscalização pelo MAPA e pela inexistência de penalidades para as colônias e demais entidades representativas que apresentam documentação não fidedigna para registro pelo Ministério.

O detalhamento consta das respostas às questões estratégicas, conforme segue.

## **1. O processo de concessão da licença para pescador profissional artesanal está adequado?**

### **1.7. Os pescadores cadastrados no RGP que recebem o seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal desempenham exclusivamente a atividade pesqueira?**

Para verificação da regularidade dos inscritos no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP foram selecionados para realização de visitas às residências e entrevistas os indicados como exclusivamente pescadores, tidos como aqueles beneficiários do pagamento do seguro desemprego na modalidade pescador artesanal.

As entrevistas tiveram como foco principal verificar se os selecionados na amostra exerceram exclusivamente a atividade de pesca nos últimos dois anos (2013 e 2014), bem como se exerceram a pesca com finalidade comercial.

Das fiscalizações realizadas, constatou-se irregularidade em 66% dos beneficiários do Programa Seguro Defeso que, embora indicando a pesca como atividade exclusiva, no período analisado pela entrevista (2013 e 2014), não exerceram essa atividade ou praticaram outras atividades remuneradas no período do defeso, geralmente em caráter informal, praticando a pesca como atividade de renda complementar ou subsidiária.

De acordo com o normativo que regulamenta o Programa, esses beneficiários não se enquadram nos requisitos exigidos para o recebimento do seguro.

Assim, as fiscalizações demonstraram que apenas 34% dos entrevistados exerceram a pesca de forma autônoma, para fins comerciais, como única fonte de renda, encaixando-se, portanto, no conceito de pescador artesanal para percepção do benefício do seguro-defeso.

Segue gráfico consolidando os resultados obtidos da amostra de 3.007 beneficiários, em que foram entrevistados 2.315, cujo detalhamento encontra-se no Anexo I.



Como iniciativa positiva com potencial de contribuir para reduzir o percentual de falhas identificadas quanto à concessão do registro a pessoas não enquadradas no público-alvo de pescadores profissionais artesanais, citamos o exemplo de articulação interinstitucional experimentado no Ceará, envolvendo principalmente SINE/CE-IDT, SRTE/MTE, MPT e MPCE.

Os resultados dessa parceria foram amplamente divulgados no âmbito do Ministério Público do Trabalho, sendo atribuído a esse arranjo institucional o contingenciamento do avanço do número de pescadores no estado, contando com o apoio de fiscalização pela própria sociedade civil organizada.

Por meio de articulação realizada pela CGU, foram realizadas etapas para conhecimento dessa atuação no Ceará e reunião com o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais-CNPG para análise da possibilidade de expansão dessa atuação em âmbito nacional.

A importância de replicar a experiência bem sucedida no Ceará para os demais estados (iniciando pelos mais críticos) toma relevância tendo em vista o elevado percentual de beneficiários que não são exclusivamente pescadores e a necessidade de cadastramento de pescadores.

## **Providências:**

Não foram apresentadas providências pelo gestor quanto a esse ponto, permanecendo a seguinte recomendação:

Recomendação: Tendo em vista a gravidade do percentual de desconformidades, iniciar, em regime de prioridade, estratégia de divulgação local nos municípios mais críticos e outras medidas de transparência pública visando esclarecer sobre as regras do registro e das situações consideradas irregulares, detalhando quanto ao enquadramento dos exclusivamente pescadores e facilitando o acesso para pedidos de cancelamento do registro, buscando replicar a experiência positiva de articulação institucional pela SINE/CE-IDT, SRTE/MTE, MPCE e MPT.

### **1.1. O sistema informatizado de Registro Geral da Atividade Pesqueira possui nível de segurança adequado?**

Em decorrência dos fatos identificados durante a análise do Sistema Informatizado de Registro da Atividade Pesqueira – SisRGP, mantido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, verificou-se a existência de fragilidades nos controles implementados pelo SisRGP, bem como pela ausência de diretrizes capazes de reforçar a segurança da informação tratada pelo sistema.

As principais fragilidades encontradas são listadas a seguir:

- O SisRGP apresenta falhas de especificação e implementação que enfraquecem os controles necessários para o atendimento aos requisitos regulamentares.
- A ocorrência de intervenções diretas na base de dados do sistema SisRGP ocasiona a quebra de princípios de segurança da informação.
- Deferimentos para habilitação de benefício de pescador cadastrado foram realizados por funcionários terceirizados, em descumprimento ao regulamento aplicável.
- A inexistência de política de segurança, assim como de mecanismo de restrição de acesso, possibilita a ocorrência de acessos simultâneos do mesmo usuário e o compartilhamento de senhas de acesso.
- Fragilidades de segurança na construção dos perfis de acesso permitem a realização de ações por usuários que não possuem permissão.

Pelo exposto, conclui-se que os controles existentes são vulneráveis e não evitam a possibilidade de ocorrência de falhas no cadastro dos pescadores, nem mitigam os riscos de exploração das vulnerabilidades para a realização de fraudes por usuários mal-intencionados.

## **Providência:**

O MAPA implementou mecanismo de ajustes de acesso ao sistema, tais como exclusão de usuários, bloqueio de login simultâneo. Entretanto, as medidas adotadas não são suficientes para sanear as deficiências detectadas no SisRGP.

### **1.2. Os requisitos previstos no normativo que regulam a inscrição no RGP vêm sendo aprimorados pelo MPA?**

Nos últimos 10 anos foram publicadas 4 (quatro) Instruções Normativas alterando os conceitos de pescador profissional e as regras relativas à concessão renovação e cancelamento do registro.

Da análise dessas Instruções Normativas, ficou evidenciada a ampliação do conceito de pescador profissional, passando a ser permitida a inclusão no RGP de pescadores que desempenham outras atividades remuneratórias diversas da pesca.

Atualmente, a IN 06/2012 assim define pescador profissional: *“Pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no País que, licenciada pelo órgão público competente, exerce a pesca com fins comerciais, atendidos os critérios estabelecidos em legislação específica”*.

Cabe ressaltar que o registro como pescador artesanal pelo MPA não é suficiente para habilitação e concessão do seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal (seguro defeso), sendo também necessário o exercício exclusivo e ininterrupto da atividade pesqueira entre os períodos de defeso, bem como a inexistência de vínculo empregatício ou outra fonte de renda que não seja da pesca.

Verificou-se que a quase totalidade dos pescadores artesanais exercem na informalidade a atividade pesqueira e vende a produção para atravessadores, o que conflita com a visão do MAPA de organização da cadeia produtiva e acaba por dificultar a caracterização da pesca para fins comerciais, mesmo com a exigência de comprovação mais restrita contida IN nº 1/2011 da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, de apresentação de comprovante de venda de pescado ou de comprovante de recolhimento de contribuição previdenciários ao INSS para fins de habilitação ao benefício do seguro defeso.

quanto à comprovação da pesca para fins comerciais, evidenciou-se que os documentos apresentados pelos pescadores artesanais para fins de comprovação do exercício comercial da atividade pesqueira revelam-se insuficientes, sendo necessária a implantação de controles nas pontas quanto ao efetivo exercício da atividade, controles esses que não são hoje exercidos pelas Colônias de Pescadores e demais entidades de classe.

Além disso, visando contribuir para a clareza nos critérios de enquadramento, inclusão é necessário que o MAPA inclua em seus normativos elementos objetivos para conceituação de pesca comercial, a exemplo da definição de uma quantidade média e ou de uma receita média obtida



para demonstrar a finalidade comercial, em especial para os exclusivamente pescadores, de forma a evitar a inclusão de registrados no RGP que exercem outro tipo de pesca e até mesmo de não pescadores.

### **Providências:**

Ante as falhas apontadas, a Unidade informou que serão publicados os novos critérios e procedimentos para a concessão da Licença de Pescador Profissional no âmbito do Registro Geral da Atividade Pesqueira- RGP e adotou providências no sentido de desenvolver novo Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira- SisRGP, porém, tais medidas ainda não foram implementadas.

Foi recomendado ao MPA o desenvolvimento de estudo do perfil socioeconômico do pescador profissional artesanal brasileiro, em especial do exclusivamente pescador, buscando dimensionar o público-alvo esperado e fomentar eventual adequação das normas associadas ao registro e benefícios decorrentes. Em relação a esse ponto, foi elaborado estudo pelo IPEA, publicado em formato digital na internet, com o título de “Seguro Defeso: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa”, acessível por meio do link [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1956.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1956.pdf).

Ainda não foram tomadas as providências acordadas quanto a seguinte recomendação: criar mecanismos de responsabilização das Colônias de Pescadores e das demais entidades de classe quanto à veracidade das informações encaminhadas ao MPA para registro do pescador profissional artesanal, avaliando as medidas a serem adotadas em articulação com o MTE no âmbito do Cadastro Especial de Colônias de Pescadores – CECp.

### **1.3. Existe uma estrutura adequada nas unidades responsáveis pela operacionalização do RGP, de modo a garantir uma mitigação de riscos?**

Foi realizada análise do fluxo de registro dos pescadores pelas Superintendências Federais de Pesca e Aquicultura (SFPAs) quando da inscrição de interessados no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP.

As falhas verificadas vão desde a análise da documentação apresentada pelos requerentes na ocasião de sua inscrição até a conformidade dos dados inseridos no SisRGP, passando pela manutenção/revalidação das licenças, pelo registro no sistema e pela formalização e armazenamento inadequado de processos físicos do RGP nas SFPAs.

Evidenciou-se fragilidade dos controles internos das Superintendências pela concessão de autorizações para que pessoal não pertencente ao seu quadro funcional tenha acesso ao SisRGP para alimentação e/ou alteração de dados, atribuições estas que são exclusivas de servidores pertencentes ao seu quadro de pessoal técnico, tendo em vista tratar-se de atividade-fim da Unidade.

A inserção de informações de dados de SisRGP realizada por funcionários terceirizados amplia a fragilidade quanto a eventual inserção de informações indevidas no sistema.

#### **Providências:**

A Unidade informou que serão elaborados fluxo e procedimentos para a concessão das senhas de acesso ao SisRGP assim como há previsão de elaboração de manual de procedimentos, com fluxo desde o recebimento até a emissão da carteira de pescador artesanal.

Em que pese às medidas adotadas pela Unidade, o gestor não informou acerca da possibilidade de adequar o módulo de cadastramento para agilizar e conferir mais segurança no registro inicial, em substituição à digitação dos dados básicos por servidor ou por terceirizado contratado. Destaca-se que já foi objeto de recomendação ao MPA, no âmbito do Relatório de Avaliação de Programa de Governo – RAV nº 04/2014 a seguinte recomendação, que se mantém:

**Recomendação 1:** Elaborar Plano de Ação para as SFPAs, com vistas a reestruturar o fluxo de recebimento e emissão da carteira de pescador artesanal, de modo que sejam evidenciados, em cada processo de concessão da carteira, os responsáveis pelas fases de recepção da documentação, de análise e aprovação da inscrição, bem como de inserção das informações no SisRGP, atentando para o cumprimento do princípio da segregação de funções, bem como para a proibição de terceirizados na execução de atividades finalísticas.

**Recomendação 2:** Avaliar a utilização do fluxo de cadastramento (entrada de dados básicos pelo usuário e apresentação de documentos de suporte na SFPA para homologação) no processo de registro inicial, de modo a assegurar a data de apresentação do pedido e reduzir o trabalho de digitação de informações na SFPA (alto custo e grande risco na transcrição), melhorando os campos do sistema, principalmente o de endereço.

#### **1.4. Há uma rotina de fiscalizações institucionalizada no âmbito do MPA, de modo a atuar como instrumento de auxílio à gestão do RGP?**

Verificou-se que a CAFIS/MPA não possuía e tampouco o MAPA possui manual de fiscalização, plano anual de fiscalização, nem uma rotina institucionalizada de monitoramento e inspeções periódicas dos beneficiários inscritos no RGP, de modo que o resultado dos trabalhos possa auxiliar na gestão do Registro.

Evidenciou-se que no exercício de 2014 as fiscalizações realizadas foram baseadas em denúncias recebidas pelas Superintendências, ou seja, para verificar situações isoladas, sem planejamento de médio ou longo prazo, nem tampouco foi adotado critério de criticidade na realização das fiscalizações ou outra medida que pudesse resultar em inferências estatística a partir dos seus resultados.

## **Providências:**

Por meio do Ofício nº 290/2015-SE/MPA, de 27/07/2015, a Unidade informou que iria elaborar plano de fiscalização e concluir o manual de fiscalização. Com a migração das competências do MPA para o MAPA, cabe à nova gestão dar prosseguimento ao atendimento das recomendações.

**Recomendação 1:** Reitera-se a recomendação ao MAPA para que institucionalize um Plano Nacional de Fiscalização do RGP, contendo responsáveis, cronograma, etapas e ações a serem desenvolvidas.

**Recomendação 2:** Recomenda-se ao MAPA realizar articulações com o INSS de modo que os inscritos no RGP tidos como exclusivamente pescadores, que são beneficiários do seguro-desemprego ao pescador artesanal, sejam alcançados pelas ações fiscalizatórias, realimentando a análise de conformidade dos pagamentos do seguro-defeso pelo INSS.

### **1.5. As informações constantes do RGP são fidedignas?**

Verificaram-se falhas nas informações inseridas no SisRGP, tais como endereço, data de inscrição no RGP, forma de atuação (embarcado ou desembarcado), data de nascimento, dentre outros.

Durante o planejamento das fiscalizações pelas equipes da CGU evidenciou-se a fragilidade do endereço disponível no RGP, que muitas vezes é incompleto ou errado (inclusive município errado, por exemplo), resultando na necessidade de utilizar, quando disponível, o endereço no CadÚnico. Ressalta-se que na fiscalização no município de Salvaterra/PA, da amostra de 148 pescadores, 88 (59,5%) não foram localizados devido ao endereço cadastrado no RGP ser genérico, incompleto ou da colônia de pescadores ou da entidade de classe.

Destaca-se que dos 56 entrevistados, 22 foram localizados utilizando outras bases de dados (CadÚnico ou MTE) ou informações de moradores e agentes de saúde locais. Dessa forma, da amostra de 148 inscritos no RGP, o endereço da base de dados do Registro mostrou-se insuficiente para localização de 110, ou seja, 74,32%.

Além dos problemas acima descritos, também foram objeto de análise os registros retroativos. A título de exemplo, pescadores artesanais inscritos no RGP no exercício de 2015 podem receber Licenças com data de primeiro registro de 2012, 2013 ou 2014, pois o documento de referência é a data constante do protocolo de recebimento da documentação. No entanto, não foi identificado uso de máquina eletrônica de protocolo, indicando data e horário da recepção do documento, o que fragiliza o processo.

Com objetivo de analisar esses registros foram solicitados 200 processos. A primeira deficiência encontrada foi a apresentação de apenas 10% dos processos solicitados. Tal fato revela desorganização crítica da documentação de novos registros no RGP, sobretudo na SFPA/MA e SFPA/PA, que não apresentaram nenhum dos 117 e 52 processos solicitados, respectivamente.

Ressalta-se que os processos solicitados foram autuados no exercício de 2014 e que a data do registro inicial no RGP ocorreu no exercício de 2012. Tratando-se, portanto, de inscrição retroativa.

Da análise dos processos, constatou-se a ausência, em todos os processos analisados, de protocolo de recebimento da documentação, ainda que manual, devidamente preenchido e assinado. Ademais, o modelo de protocolo adotado pelo MPA não fornece segurança adequada ao registro, tendo em vista a fragilidade do preenchimento manual, podendo ser facilmente manipulada.

### **Providências:**

Diante das fragilidades apontadas, a Unidade informou que foram adquiridas pela SFPA/PA máquinas de protocolo eletrônico. Tal procedimento deveria ser estendido para as demais SFPA, aplicando-se à recepção de documentos nas SFA.

Em três dos vinte processos analisados, constatou-se a ocorrência de datas inconsistentes nos documentos apresentados, que resultaram na inscrição irregular de pescadores no RGP com data do primeiro registro anterior às datas constantes na documentação apresentada pelos interessados.

Da análise dos processos, verificou-se também deficiências na comprovação do endereço dos interessados na inscrição no RGP. Foram apresentados comprovantes de endereço em nome de pessoas sem relação com o interessado, com datas de referência com mais de um ano de diferença da data do formulário de requerimento.

Além dos documentos informados no art. 4º, o interessado deve ainda declarar, de acordo com o art. 5º da IN MPA nº 06/2012, no ato da inscrição se possui algum **vínculo empregatício** em outra atividade profissional, inclusive no setor público municipal, estadual ou federal, ou outra fonte de renda não decorrente da atividade de pesca, conforme formulário de declaração publicado em ato da Secretaria de Monitoramento e Controle da Pesca e Aquicultura - SEMOC/MPA.

Da análise processos, verificou-se que 7 (38,89%) interessados não apresentaram a declaração exigida. Em que pese o vínculo empregatício ou outra fonte de renda não decorrente da atividade pesqueira não seja empecilho para o registro do pescador artesanal no RGP, o MPA como gestor do cadastro deve exigir a apresentação da documentação completa solicitada na IN.

Por fim, verificamos deficiência organizacional e estrutural das Superintendências Federais responsáveis pela operacionalização do RGP, consubstanciada na autuação deficiente dos processos, na ausência de procedimento para conferência da documentação recebida e de servidor responsável pelo registro no SisRGP dos dados, assim como de mecanismos de segregação de funções na quase totalidade dos processos analisados.

Esses fatos já foram objeto de reiteradas constatações desta CGU realizadas em auditorias anteriores e constam em ponto específico deste relatório. O MPA alegou carência de pessoal lotado nas SFPA como motivo determinante para os problemas apontados.

**Recomendação 1:** Providenciar, em regime de prioridade, no fluxo de recebimento da documentação nas SFA, a implantação de máquina de protocolo eletrônico onde conste o nome da Superintendência ou Escritório Regional, a data de recebimento da documentação, hora e número sequencial em todos os processos de inscrição no RPG de pescadores artesanais.

**Recomendação 2:** Implementar Plano de Ação para suspender ou revogar a previsão de registro retroativo da IN nº 6/2012, especialmente enquanto não adequados os controles do MAPA.

**Recomendação 3:** Sugere-se ao MAPA a inclusão de apresentação de comprovante de residência em nome do interessado ou pessoa que, comprovadamente, tenha relação com o interessado tais como cônjuge, pais ou filhos emitida a menos de 3 meses da data do formulário de requerimento da inscrição.

**Recomendação 4:** Recomenda-se ao MAPA que adote medidas com objetivo de trazer maior confiabilidade e detalhamento nos endereços cadastrados do RGP com intuito de facilitar a localização do beneficiário quando necessário, adotando o padrão dos Correios no SisRGP com Tipo de Logradouro, Nome do Logradouro, Número do Lote e Complemento, além de criar novos campos como ponto de referência, bairro, os contatos de pelo menos um conhecido.

#### **1.6. Os pescadores cadastrados no RGP demonstram que exercem a atividade da pesca para fins comerciais?**

Em relação ao conceito de pescador profissional, que a IN 06/2012 dispõe que é necessário o exercício da pesca com fins comerciais. O art. 2º, V define pesca comercial toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros com fins comerciais.

Entretanto, foi constatada durante os trabalhos de fiscalização realizados pela CGU a dificuldade para comprovação da finalidade comercial pelos pescadores artesanais, sobretudo em regiões mais carentes em que foi constatada inexistência de logística e condições precárias para escoamento da produção pesqueira, tais como fábrica de gelo, caminhão feira e caminhão frigorífico.

Verificou-se que a quase totalidade dos pescadores artesanais exercem na informalidade a atividade pesqueira o que conflita com a visão do MAPA de organização da cadeia produtiva e acaba por dificultar a caracterização da pesca para fins comerciais, mesmo com a exigência de comprovação mais restrita contida IN nº 1/2011 da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, de apresentação de comprovante de venda de pescado ou de comprovante de recolhimento de contribuição previdenciários ao INSS para fins de habilitação ao benefício do seguro defeso.

Assim, o rendimento médio mensal da comercialização da produção pesqueira informada pelos pescadores artesanais beneficiários do seguro defeso, em muitos casos, mostrou-se insuficiente para sua manutenção, gerando questionamentos se a situação encontrada era de pesca de subsistência ou de pesca comercial, tendo em vista o baixo valor comercializado.

Dessa forma, constata-se que os documentos apresentados pelos pescadores artesanais para fins de comprovação do exercício comercial da atividade pesqueira revelam-se insuficientes.

### **Providências:**

A Unidade não apresentou providências quanto a esse ponto específico.

Recomendação: Avaliar a inclusão nos normativos do registro do pescador de elementos objetivos para conceituação de pesca comercial, a exemplo da definição de uma quantidade média e ou de uma receita média obtida para demonstrar a finalidade comercial, em especial para os exclusivamente pescadores, de forma a evitar a inclusão de registrados no RGP que exercem outro tipo de pesca e até mesmo de não pescadores.

Considerar quanto a esse aspecto que a renda média obtida da pesca pelo pescador profissional artesanal é de R\$ 561,29, em agosto de 2015, conforme estudo do elaborado pelo IPEA denominado “Perfil Laboral dos Pescadores Artesanais no Brasil: Insumos para o Programa Seguro Defeso” envolvendo os órgãos gestores e a CGU.

## **Benefícios obtidos**

- Publicação do Decreto nº 8.967/2017, com melhorias nos critérios de inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e de concessão do benefício do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal.
- Instituição pelo MAPA de dois comitês de gestão de bacias responsáveis por defeso que custam 50% do gasto com o benefício.

# Sumário

---

1. Introdução	23
1.1. Finalidades da Ação	23
1.2. Metas segundo a LOA	23
1.3. Listagem da documentação obtida e que sustenta a implantação da Ação	24
1.4. Resumo das formas de execução da Ação	25
1.5. Clientela (demais atores no processo)	28
1.6. Público-alvo	29
2. Objetivos e abordagem	29
3. Escopo da avaliação	31
4. Resultados	32
5. Conclusão	54
Anexo I: Consolidação dos resultados das entrevistas realizadas com os beneficiários do seguro defeso por município.	56
Anexo II: Resultado da Inferência Estatística em municípios considerados críticos.	60



# 1. Introdução

---

O Registro Geral da Atividade Pesqueira tem por objetivo credenciar pessoas físicas ou jurídicas para exercerem atividades de pesca e aquicultura ou atostendentes a capturar ou extrair elementos animais ou vegetais que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida.

Os trabalhos de concessão da carteira de pescador e de fiscalização da atividade pesqueira auxiliam no monitoramento e controle das atividades de pesca e aquicultura, atividades fundamentais para o correto dimensionamento das ações de governo voltadas ao fomento da produção, processamento e comercialização de pescados, bem como à geração de emprego, renda e alimentos de alta qualidade.

Com base nos agentes cadastrados no RGP, tem-se uma ideia da dimensão da atividade pesqueira no Brasil, as regiões onde a atividade é mais intensa, as características dessa atividade em cada região, bem como os gargalos para o desenvolvimento. A consistência desse registro impacta diretamente o número de beneficiados pelo seguro-desemprego modalidade pescador artesanal, pago durante o período de defeso. Também é com o RGP que o pescador ou pescadora profissional artesanal tem acesso a programas sociais específicos do Governo federal, a exemplo do microcrédito.

## 1.1. Finalidades da Ação

---

A partir do PPA 2012-2015 e LOA 2012 o Registro Geral da Atividade Pesqueira (Ação 2121 – Registro Geral da Pesca, Programa 1344 – Gestão da Política Aquícola e Pesqueira) deixou de ser uma ação orçamentária específica.

No exercício de 2013, foi identificada na LOA a Ação 20Y2 – Fiscalização e Monitoramento para a Sustentabilidade dos Recursos Aquícolas e Pesqueiros, como responsável por abranger o Registro Geral da Atividade Pesqueira. Esta ação tem por finalidade realizar a fiscalização do uso das licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e da pesca no Território Nacional, com vistas a garantir a sustentabilidade da atividade pesqueira e aquícola.

## 1.2. Metas segundo a LOA

---

Ação 20Y2 – Fiscalização e Monitoramento para a Sustentabilidade dos Recursos Aquícolas e Pesqueiros

**Meta Financeira: R\$ 10.325.239,00**

### 1.3. Listagem da documentação obtida e que sustenta a implantação da Ação

---

- Art. 24, inciso VI da CF/88 – Informa que compete à União, aos Estados e ao DF legislar concorrentemente sobre florestas, caça, **pesca**, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.
- Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2009 – Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal.
- Resolução nº 657, de 16 de dezembro de 2010 – Dispõe sobre a concessão do Seguro-Desemprego aos pescadores profissionais, categoria artesanal, durante os períodos de defeso, instituído pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, e dá outras providências.
- Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009 – Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula as atividades pesqueiras.
- Lei nº 11.958, de 26 de junho de 2009 – Dispõe sobre a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura, a quem compete organizar e manter o registro geral da atividade pesqueira.
- Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 – Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o abono salarial, institui o Fundo de Amparo ao trabalhador (FAT), e dá outras providências.
- Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015 – Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e no 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências.
- Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967 – Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca.
- Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015 – Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira
- Instrução Normativa SEAP nº 03, de 12 de maio de 2004 – Estabelece os procedimentos para operacionalização do Registro Geral da Pesca.
- Instrução Normativa SEAP nº 06, de 04 de maio de 2005 – Estabelece critérios e procedimentos para o cadastramento de pescador profissional inscrito no Registro Geral da Atividade Pesqueira.
- Instrução Normativa SEAP nº 09, de 29 de junho de 2005 – Estabelece os preços públicos dos serviços da SEAP. Concede gratuidade na expedição, bem como na revalidação da carteira de pescador profissional, no âmbito da atividade de pesca e aquicultura.
- Instrução Normativa SEAP nº 17, de 30 de abril de 2008 – Estabelece critérios e procedimentos para os portadores de carteira de pescador profissional que apresente alguma incorreção.

- Instrução Normativa MPA nº 06, de 16 de abril de 2010 – Altera normas e procedimentos para a inscrição de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira nas categorias de ‘pescador profissional’ e ‘aprendiz de pesca’.
- IN/MPA nº 11, de 29 de julho de 2010 – Altera a Instrução Normativa nº 6, de 06 de abril de 2010, que estabelece normas e procedimentos para inscrição de pessoas físicas no RGP nas categorias de ‘pescador profissional’ e ‘aprendiz de pesca’, sob a responsabilidade do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).
- IN/MPA nº 02, de 25 de janeiro de 2011 - Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a inscrição de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira nas categorias de Pescador Profissional e de Aprendiz de Pesca no âmbito do MPA.
- IN/MPA nº 06, de 29 de junho de 2012 – Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a inscrição de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira na categoria de Pescador Profissional no âmbito do MPA.

## 1.4. Resumo das formas de execução da Ação

A inscrição do Pescador Profissional no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP é devida àqueles que exercem a atividade da pesca com fins comerciais.

A análise do fluxo da ação restringiu-se à concessão da carteira de pescador profissional da pesca artesanal, ou seja, aqueles que exercem a atividade da pesca de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, atuando de forma desembarcada ou utilizar embarcação de pesca com arqueação bruta menor ou igual a 20 (vinte).

### Dos requisitos para inscrição no RGP

Atualmente, a Instrução Normativa do MPA nº 06, de 29/06/2012, é a norma que regula a inscrição no RGP, e prevê os seguintes requisitos a serem atendidos pelos solicitantes:

### Processo de inscrição do pescador nos termos da IN/MPA nº 06/2012:

I – O interessado deve fazer a requisição da Licença de Pescador Profissional à Superintendência Federal da Pesca e Aquicultura - SFPA, na Unidade da Federação em que resida, apresentando os documentos previstos no normativo;

II – Caso o interessado não apresente todos os documentos obrigatórios, este será notificado e terá um prazo de 30 dias para apresentação da documentação faltante. Findo o prazo, o processo será indeferido pela SFPA.

III – No ato da inscrição, o interessado deverá:

- declarar se possui algum vínculo empregatício em outra atividade profissional, inclusive no setor público municipal, estadual ou federal, ou outra fonte de renda não decorrente da atividade de pesca; (formulário de declaração publicado pela Secretaria de Monitoramento e Controle da Pesca e Aquicultura – SEMOC/MPA)
- quando se tratar de aposentado, o interessado deverá informar tal condição; (formulário de declaração publicado pela SEMOC/MPA)

IV – A SFPA da UF onde o pescador resida concede ou não a licença com base na conferência, análise e avaliação da documentação entregue pelo interessado e, à critério da SFPA, no resultado de entrevista pessoal com o interessado.

V – Caso seja indeferida, o interessado possui dez dias para protocolizar recurso administrativo. A análise e o julgamento do recurso caberão à SFPA e, em segunda instância, ao Departamento de Registro da Pesca e Aquicultura (DRPA/SEMOC/MPA).

VI – Caso seja deferido o pedido de inscrição, o interessado é inscrito no cadastro do RGP e seus dados são inseridos no Sistema Informatizado do RGP – SisRGP, que gerará uma numeração única.

### **Fluxo da ação após apresentação dos documentos pelo solicitante**

- quando da apresentação dos documentos pelo solicitante, estes são analisados por servidor das SFPAs e, quando atendidos todos os requisitos, é aprovada a inscrição no RGP, evidenciada essa aprovação por intermédio de assinatura do servidor no formulário de solicitação de registro;
- Após a aprovação, as informações do solicitante são inseridas no SisRGP por servidor da SFPA e, posteriormente, a emissão da carteira de pescador profissional artesanal é realizada pela SEMOC, com base nas informações registradas no sistema;
- As carteiras são encaminhadas às SFPAs, devendo os inscritos retirá-las nas Superintendências;
- A Licença de Pescador Profissional é válida por período indeterminado, devendo, para manutenção da Licença de Pescador Profissional, o interessado apresentar, em até trinta dias antes da data de aniversário do pescador, os seguintes documentos:
  - *Se Pescador Profissional na Pesca Artesanal:*
    - Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira na Categoria de Pescador Profissional Artesanal, que deverá ser homologado pela entidade de classe de filiação do Pescador, devidamente constituída e registrada no Cadastro Nacional da Atividade Pesqueira – CNAP, ou, no caso de não filiação, deverá ser homologado por dois pescadores devidamente licenciados;
    - Cópia do número de inscrição do trabalhador - NIT inscrito como segurado especial;
    - Comprovante de recolhimento da Contribuição Sindical Obrigatória, conforme

estabelece o art. 608 do Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943; e, complementarmente, no caso de segurado especial, comprovante de recolhimento da Guia da Previdência Social (GPS) como segurado especial na categoria de Pescador Profissional na Pesca Artesanal.

*- Se Pescador Profissional embarcado, cópia do Certificado de Registro e Autorização de Pesca da embarcação utilizada, se de sua propriedade, ou declaração do proprietário de que faz uso da Embarcação de Pesca, indicando o nome e número do RGP da embarcação ou contrato de parceria, devidamente registrado, se esta for de terceiros.*

### **Instrução Normativa nº 13, de 21 de dezembro 2012**

A IN MPA nº 13/2012 foi publicada em 28/12/2012 e dispõe sobre os critérios e procedimentos referentes à atualização dos dados e à substituição das Licenças de Pescador Profissional no âmbito do RGP.

A Instrução Normativa estabelece o prazo de 30 dias contados da data de aniversário de cada pescador profissional para proceder à atualização dos dados e requerer a substituição da Licença.

O cadastramento tem início com o preenchimento de informações pelo pescador no módulo do Pescador Profissional no Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira - SisRGP, disponível na página do MPA.

Após a confirmação de envio de dados pelo SisRGP, o interessado deverá necessariamente imprimir o protocolo, disponível ao final do procedimento eletrônico realizado por cada pescador.

Impresso o protocolo, e devidamente assinado, o interessado procederá a sua entrega à SFPA, presente no seu estado de residência, ou à rede de entidades de classe, devidamente conveniada com o Ministério da Pesca e Aquicultura, mediante assinatura de Acordo de Cooperação.

No ato de entrega do protocolo, a entidade receptora dos documentos deverá proceder ao colhimento da impressão digital, preferencialmente do polegar direito do pescador, por meio de material específico fornecido gratuitamente pelo MPA e à disposição na rede de recebimento, o qual deverá ser afixado ao protocolo entregue por cada pescador.

Recebido o protocolo, a SFPA procederá à análise do requerimento com fundamento nos procedimentos dispostos na IN MPA nº 6/2012, por meio da documentação prevista neste normativo.

O não cumprimento do prazo disposto no art. 2º motivará o cancelamento da Licença de Pescador Profissional.

Importante destacar que a IN MPA nº 13/2012 suspendeu a apresentação dos requisitos necessários para manutenção da carteira de pescador, previstos no art. 9º, inciso I da IN 06/2012 (relatório de exercício da atividade, cópia do NIT inscrito como segurado especial e comprovante de recolhimento da contribuição sindical obrigatória). Dessa maneira, durante o recadastramento, o solicitante não precisará comprovar o desempenho da atividade pesqueira.

## 1.5. Clientela (demais atores no processo)

---

- Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA (58000), incorporado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/MAPA: responsável, por meio das Superintendências Federais da Pesca e Aquicultura (SFPA) localizadas em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal, pela recepção e análise da documentação, respectivo deferimento ou indeferimento do pedido de inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira, bem como inclusão dos dados no sistema e entrega da carteira aos habilitados. Ao Departamento de Registro Geral da Pesca (DRPA/SEMOC/MPA), localizado em Brasília/DF, compete coordenar, organizar e manter o Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP, além de ser responsável pela impressão das carteiras de pescador profissional.
- Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (38000): responsável por autorizar o pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal durante o período de defeso.
- Ministério do Meio Ambiente – MMA (44000): responsável por regular, em conjunto com MPA, mediante a edição de instruções normativas, o controle de esforço de pesca, limitando o número de embarcações e o modo de realização da pesca. Responsável também, em conjunto com o MPA, por fixar o período de defeso da atividade pesqueira.
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA: responsável por fiscalizar o cumprimento do defeso.
- Caixa Econômica Federal (CAIXA): responsável pelo pagamento do seguro-desemprego ao pescador profissional artesanal durante o período de defeso.
- Entidades de classe de filiação do pescador devidamente constituída e registrada no Cadastro Nacional da Atividade Pesqueira – CNAP, são responsáveis por homologar o Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira na Categoria de Pescador Profissional Artesanal.
- Órgãos com competência de fiscalização (federal, estadual ou municipal), que em parceria com o MPA, incorporado pelo MAPA, apoiam o combate de atividades ilegais de pesca e aquicultura.

## 1.6. Público-alvo

---

- Pescadores Profissionais na Pesca Artesanal: aquele que exerce a atividade da pesca de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, podendo atuar de forma desembarcada ou utilizar embarcação de pesca com arqueação bruta menor ou igual a vinte.
- Pescadores Profissionais na Pesca Industrial: aquele que, na condição de empregado, exerce a atividade da pesca profissional em embarcação de pesca com qualquer Arqueação Bruta.

## 2. Objetivos e abordagem

---

O Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP é um instrumento do poder executivo que legaliza pessoas físicas e jurídicas, além das embarcações, para o exercício da atividade pesqueira.

Dentre as categorias constantes no RGP, a categoria de Pescador Profissional, em especial a do Pescador Profissional Artesanal, apresentou relevância devido a quantidade dos pescadores artesanais inscritos no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP, ter aumentado de 546.990 em 2007 para 1.052.711 em 2015, ao passo que o pagamento do seguro desemprego ao pescador artesanal superou 2 bilhões em 2015.

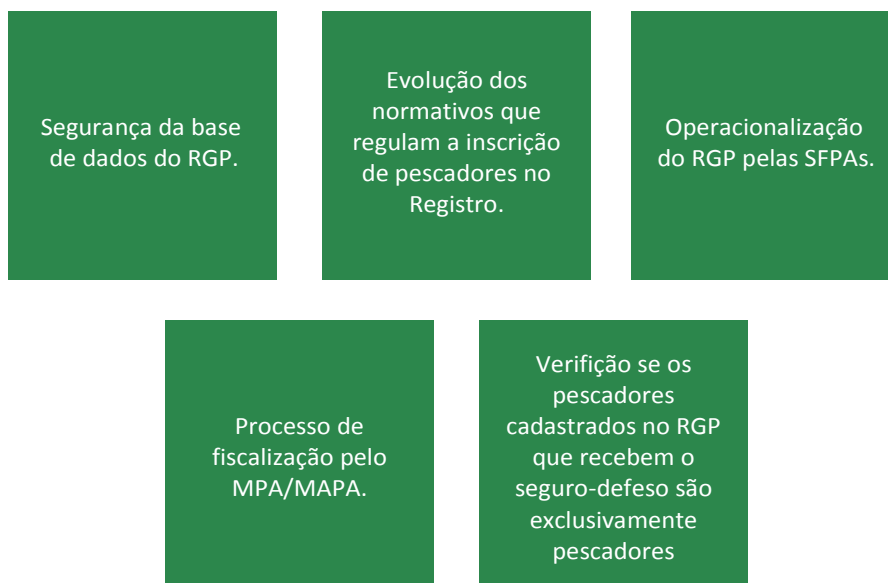
Por meio do RAv nº 28/2014 – Gestão Sustentável dos Recursos Pesqueiros, a CGU identificou fragilidades nos controles internos instituídos pelo MPA e MTE para o registro/expedição da carteira de pescador artesanal e o pagamento do seguro-desemprego.

Também foi identificada pela CGU a crescente habilitação de cidadãos à atividade pesqueira, sem estudos suficientes e atualizados sobre as espécies, períodos e regiões do país. Dessa forma, fez-se necessário a realização de trabalho específico para verificar a regularidades das inscrições no RGP.



A abordagem recaiu sobre os seguintes aspectos:

- a segurança da base de dados do RGP;
- a evolução dos normativos que regulam a inscrição de pescadores no Registro;
- o processo de operacionalização do RGP pelas SFPAs;
- o processo de fiscalização adotado pelo MPA/MAPA e verificação se os pescadores cadastrados no RGP que recebem o seguro-defeso desempenham exclusivamente a atividade pesqueira.



As questões e subquestões estratégicas que o trabalho se propõe a verificar são:

**1. O processo de concessão da licença para pescador profissional artesanal está adequado?**

#### ***Controles do registro***

**1.1. O sistema informatizado de Registro Geral da Atividade Pesqueira possui nível de segurança adequado?**

**1.2. Os requisitos previstos no normativo que regulam a inscrição no RGP vêm sendo aprimorados pelo MPA?**

**1.3. Existe uma estrutura adequada nas unidades responsáveis pela operacionalização do RGP, de modo a garantir uma mitigação de riscos?**

### ***Fiscalização do registro***

**1.4. Há uma rotina de fiscalizações institucionalizada no âmbito do MPA, de modo a atuar como instrumento de auxílio à gestão do RGP?**

**1.5. As informações constantes do RGP são fidedignas?**

**1.6. Os pescadores cadastrados no RGP demonstram que exercem a atividade da pesca para fins comerciais?**

### ***Reflexos no seguro-defeso***

**1.7. Os pescadores cadastrados no RGP que recebem o seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal desempenham exclusivamente a atividade pesqueira?**

## **3. Escopo da avaliação**

---

Para avaliar a segurança da base de dados do RGP, foi realizada auditoria no Sistema do Registro Geral da Atividade Pesqueira – SisRGP, em Brasília/DF, com objetivo de avaliar se os controles mantidos pelo SisRGP são adequados face aos requisitos de negócio necessários ao registro do pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Resultante desse trabalho, foi encaminhado ao gestor o Relatório nº 201502369, para conhecimento e adoção das medidas recomendadas e publicado no endereço eletrônico da CGU [http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/7907\\_%20201502369%20Bras%C3%ADlia%20DF.pdf](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/7907_%20201502369%20Bras%C3%ADlia%20DF.pdf).

Foi realizada também, análise sistemática de normativos que regulam a inscrição de pescadores no Registro, por meio de comparação das situações previstas nas normas e as situações identificadas pela equipe de fiscalização, além de estudos acerca dos fluxos operacionais

Para avaliar o processo de operacionalização do RGP pelas SFPAS, foi realizada auditoria em 22 superintendências, com objetivo de verificar, por meio de análise documental e consulta ao SisRGP, a conformidade da inscrição de interessado cadastrado no RGP, a correspondência entre os dados cadastrados no sistema e os dados constantes no processo do interessado e o controle sobre a emissão ou revalidação das licenças.

O processo de fiscalização adotado pelo então MPA foi verificado por meio de questionamentos realizados por meio de auditoria realizada em Brasília/DF.

Finalmente, foram realizadas visitas às residências de pescadores cadastrados no RGP que eram beneficiários do seguro-defeso para realização de entrevistas com objetivo de verificar se de-

sempenhavam exclusivamente a atividade pesqueira. Nesse sentido, foram inicialmente realizadas fiscalizações piloto em Brasília/DF e Salvaterra/DF.

Também foram realizadas quinze fiscalizações no âmbito do 40º sorteio de municípios. Além de terem sido realizadas dez fiscalizações em municípios considerados críticos segundo critério de representatividade do número de registrados em comparação à população do município. E, por fim, realizada amostra nacional, totalizando o total de 126 municípios fiscalizados e 2.315 pescadores entrevistados.

Neste Relatório de Avaliação da Ação de Governo – RAv, apresenta-se o resultado consolidado das ações de controle realizadas, bem como análise das manifestações apresentadas pelo MAPA.

## 4. Resultados

---

A partir dos trabalhos realizados, identificaram-se fragilidades para as quais foram feitas recomendações de caráter estruturante, com vistas ao aperfeiçoamento dos controles internos, demandando a apresentação, pelo gestor federal, das medidas a serem adotadas.

Cada uma das recomendações será monitorada pela CGU, de acordo com o cronograma para implementação estabelecido em acordo com o gestor, no sentido de certificar a sua implementação.

A seguir apresentam-se registros dos resultados para cada uma das questões e sub-questões estratégicas objeto de avaliação.

### **1. O processo de concessão da licença para pescador profissional artesanal está adequado?**

#### **1.7. Os pescadores cadastrados no RGP que recebem o seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal desempenham exclusivamente a atividade pesqueira?**

Para verificação da regularidade dos beneficiários inscritos no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP, foi selecionado o público de pescadores exclusivos, correspondente aos beneficiários do seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal, para realização de visitas às residências e entrevistas.

As entrevistas tiveram como foco principal verificar se os beneficiários exerceram exclusivamente a atividade de pesca nos últimos dois anos (2013 e 2014), bem como se exerceram a pesca com finalidade comercial, requisitos essenciais para o recebimento do seguro defeso.

Importante ressaltar que o exercício de outras atividades econômicas pelos pescadores artesanais não é motivo para impedimento da inscrição no RGP, uma vez que não existe tal vedação

na Lei nº 11.959/2009 tampouco na Instrução Normativa nº 06/2012 do MPA, que regulamenta a inscrição de pescadores profissionais no RGP.

Entretanto, a Resolução CODEFAT nº 657/2010, que dispõe sobre a concessão do Seguro-Defeso, é mais restritiva, vedando o vínculo de emprego ou outra relação de trabalho, ou outra fonte de renda diversa da decorrente da pesca pelo pescador artesanal.

Das fiscalizações realizadas, constatou-se irregularidade em 66% dos beneficiários do Programa Seguro Defeso que, embora indicando a pesca como atividade exclusiva, no período analisado pela entrevista (2013 e 2014), não exerceram essa atividade ou praticaram outras atividades remuneradas no período do defeso, geralmente em caráter informal, praticando a pesca como atividade de renda complementar ou subsidiária.

De acordo com o normativo que regulamenta o Programa, esses beneficiários não se enquadram nos requisitos exigidos para o recebimento do seguro.

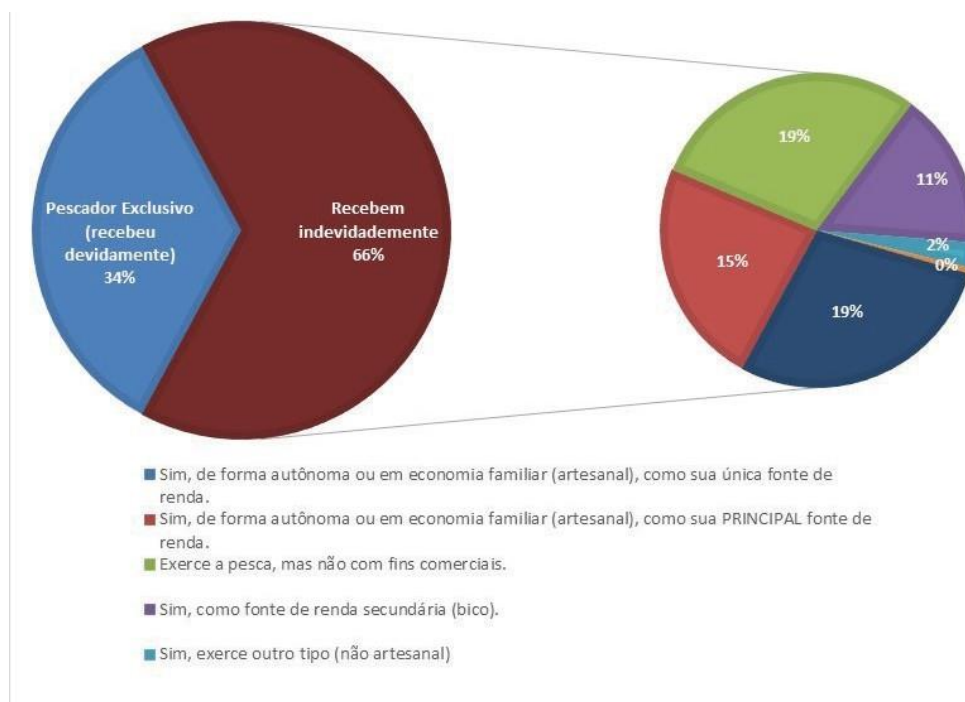
Assim, as fiscalizações demonstraram que apenas 34% dos entrevistados exerceram a pesca de forma autônoma, para fins comerciais, como única fonte de renda, encaixando-se, portanto, no conceito de pescador artesanal de acordo com as normas para percepção do benefício do seguro-defeso.

Em relação às 2315 entrevistas realizadas com beneficiários do Seguro Defeso, foi constatado que 19% dos entrevistados não exercem a atividade da pesca ou nunca pescaram.

Esse dado revela deficiências tanto no cadastro de pescadores no RGP quanto na comprovação dos requisitos para recebimento do Seguro Defeso que resultaram no pagamento irregular do benefício para pescadores não artesanais e para não pescadores. Ademais, 11% dos entrevistados exercem outras atividades como atividade principal e consideram a pesca atividade secundária (bico).

Verificou-se ainda que 19% dos entrevistados exercem a pesca, mas não com fins comerciais. Enquanto outros 15% exerceram a pesca de forma autônoma ou em economia familiar (artesanal), como sua PRINCIPAL fonte de renda. Segue gráfico consolidando os resultados obtidos da amostra de 3.007 beneficiários, em que foram entrevistados 2.315, cujo detalhamento encontra-se no Anexo I.

## O ENTREVISTADO EXERCE A PESCA COM FINS COMERCIAIS?



Ressalta-se que o inciso II do art. 17 da IN nº 06/2012 do MPA determina que a inscrição no RGP deverá ser cancelada quando comprovado o não exercício da atividade de pesca com fins comerciais pelo pescador artesanal.

Além disso, de acordo com o art. 4º da Lei nº 10.779, de 25/11/2013, o benefício do seguro defeso será cancelado nas seguintes hipóteses de início de atividade remunerada, início de percepção de outra renda ou comprovação de falsidade nas informações prestadas para a obtenção do benefício.

Segundo a Resolução nº 657, de 16/12/2010, que dispõe sobre a concessão do Seguro-Desemprego aos pescadores profissionais, categoria artesanal, durante os períodos de defeso, terá direito ao seguro defeso o pescador que não teve vínculo de emprego ou outra relação de trabalho, ou outra fonte de renda diversa da decorrente da pesca.

Assim, ainda, de acordo com a Resolução nº 657, de 16/12/2010, no momento da recepção do Seguro-Desemprego, o pescador profissional artesanal assina declaração de que não dispõe de outra fonte de renda, que se dedicou à pesca em caráter ininterrupto durante o período compreendido entre o defeso anterior e o atual.

Também foram realizadas inferências estatísticas nos municípios de Xique-Xique/BA, Pinheiro/MA, Laguna/SC e Pirambu/SC, cujo detalhamento encontra-se no Anexo II.

No município de Xique-Xique/BA, foi realizada amostra de 108 pescadores de um total de 308. Por meio do resultado da inferência, podemos afirmar com 95% de certeza que pelo menos

72,89% dos pescadores beneficiários do seguro defeso no Município de Xique-Xique/BA não são pescadores, não exercem exclusivamente a atividade pesqueira ou a exercem de forma descontínua com fins predominantemente de subsistência, comercializando em situações esporádicas o excedente.

Para os municípios de Pinheiro/MA, Laguna/SC e Pirambu/SC, podemos afirmar com 95% de certeza que pelo menos 56,83% dos pescadores beneficiários do seguro defeso no Município de Pinheiro não são pescadores, não exercem exclusivamente a atividade pesqueira ou a exercem de forma descontínua com fins predominantemente de subsistência, comercializando em situações esporádicas o excedente. Já para Laguna, podemos inferir que pelo menos 65,03% não é público alvo do benefício do seguro defeso e para Pirambu esse percentual é de pelo menos 40%.

Esses altos percentuais de irregularidade representam um prejuízo para os cofres públicos de, no mínimo, dois milhões e duzentos reais, apenas nesses três municípios (Pinheiro, Laguna e Pirambu).

Destaca-se que esses pescadores são registrados como pescadores profissionais artesanais. No entanto, a IN 06/2012 define pescador profissional: “Pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no País que, licenciada pelo órgão público competente, exerce a pesca com fins comerciais, atendidos os critérios estabelecidos em legislação específica”.

Observa-se, então, falhas no processo de inscrição no RGP por parte do Ministério da Pesca e Aquicultura permitindo que pessoas que não são pescadoras ou que pescam para subsistência (sem fins comerciais) sejam registradas como pescadores profissionais (com fins comerciais).

Como iniciativa positiva com potencial de contribuir para reduzir o percentual de falhas identificadas quanto à concessão do registro a pessoas não enquadradas no público-alvo de pescadores profissionais artesanais, citamos o exemplo de articulação interinstitucional experimentado no Ceará, envolvendo SINE/CE-IDT, SRTE/MTE, MPT e MPE.

Os resultados dessa parceria foram amplamente divulgados no âmbito do Ministério Público do Trabalho, sendo atribuído a esse arranjo institucional o contingenciamento do avanço do número de pescadores no estado, contando com o apoio de fiscalização pela própria sociedade civil organizada.

Por meio de articulação realizada pela CGU, foram realizadas etapas para conhecimento dessa atuação no Ceará e reunião com o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais-CNPG para análise da possibilidade de expansão dessa atuação em âmbito nacional. O INSS no Ceará realizou tratativas junto a esse grupo para manter a atuação articulada no estado, enfocando os próximos períodos de defeso.

**Recomendação 1:** Tendo em vista a gravidade do percentual de irregularidades, iniciar, em regime de prioridade, estratégia de divulgação local nos municípios mais críticos e outras medidas de transparência pública visando esclarecer sobre as regras do registro e das situações consi-

deradas irregulares, detalhando quanto ao enquadramento dos exclusivamente pescadores e facilitando o acesso para pedidos de cancelamento do registro, buscando replicar a experiência positiva de articulação institucional pela SINE/CE-IDT, SRTE/MTE, MPCE e MPT.

### **1.1 O sistema informatizado de Registro Geral da Atividade Pesqueira possui nível de segurança adequado?**

Foi realizado trabalho de auditoria de sistema com objetivo de avaliar se os controles mantidos pelo SisRGP são adequados em face aos requisitos de negócio necessários ao registro do pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal.

Os seguintes pontos foram evidenciados pela equipe de auditoria:

#### **Fragilidades nos controles internos gerais para concessão do Registro de Pescador Profissional artesanal, mantidos pelo sistema SisRGP:**

Podem ser citadas as seguintes fragilidades:

- Cerca de 94% das solicitações de registro inicial tinham o campo de endereço nulo, demonstrando falha dos controles mantidos pela Administração para assegurar a qualidade dos dados registrados no SisRGP;
- Exigência, pelo então MPA, de documentos que poderiam ser obtidos de bases de dados oficiais do governo (conforme Art. 2º do Decreto 6.932, de 11/08/2009);
- Fragilidades no registro e recebimento da documentação em meio físico, que poderiam ser recebidos em meio eletrônico no módulo de registro inicial, para contribuir para a transparência do processo de concessão e auxiliar o Ministério a controlar os serviços prestados pelas superintendências e terceiros;
- Ausência de controle de acesso, sendo fornecidas permissões para funcionários terceirizados executarem ações restritas a servidores públicos;
- Ausência de acesso aos controle do INSS para fins de suporte à gestão do RGP, tais como lista de pescadores considerados pelo INSS como aptos a receber o benefício, lista dos que sacaram e dos que não sacaram o benefício.

#### **Recomendações:**

- Adotar, em regime de prioridade, medidas sobre os usuários no SisRGP para não permitir que funcionários terceirizados executarem ações no sistema restritas aos servidores públicos.
- Aprimorar o sistema de Registro da Atividade Pesqueira, bem como a infraestrutura das Superintendências Regionais, a fim de melhorar a qualidade dos dados armazenados, avaliando a incorporação ao registro do sistema, em meio digital, da documentação comprobatória apresentada pelos pescadores.
- Aprimorar o sistema de Registro da Atividade Pesqueira em termos de transparência



das informações dos beneficiários, estruturando todos os dados solicitados para concessão do registro do pescador no Sistema para fins de mitigação do risco de fraudes e incremento da transparência.

### **Intervenções diretas na base de dados, viabilizando a quebra de princípios de segurança da informação nos dados do sistema SisRGP.**

O banco de dados de produção do sistema SisRGP era acessado diretamente por servidores e funcionários terceirizados do MPA, utilizando o usuário administrador do banco de dados (usuário postgres), o qual possui permissão para realização de qualquer ação. O fato gera vulnerabilidades para a segurança dos dados do sistema e aumenta o risco de violação da confidencialidade, integridade, disponibilidade e autenticidade das informações.

O gestor justifica que a intervenção manual de servidores e funcionários no banco de dados de produção do sistema SisRGP, com a utilização do usuário administrador, se dá em função da necessidade de extração de dados para a geração de relatórios de apoio à gestão.

Cabe ressaltar que o usuário administrador é capaz de realizar qualquer ação no banco de dados, inclusive a sua completa eliminação. A atividade de geração de relatórios não necessita ser executada por usuário administrador. A simples criação de usuário com acesso apenas de leitura aos dados reduziria o risco de quebra da integridade dos dados do sistema, aumentando a sua confiabilidade.

### **Recomendações:**

- Elaborar e implementar política de acesso lógico aos dados dos sistemas estabelecendo segregação de funções e estabelecendo as permissões que cada tipo de usuário pode ter.
- Criar mecanismo formal de registro das necessidades e das ações de alteração direta dos dados no banco de dados de produção.
- Realizar estudo para verificação da viabilidade de se implantar base replicada para a realização de extrações de dados, com ou sem a utilização de técnicas de Datawarehouse. Caso não seja viável crie usuários específicos, sem permissão de alteração de dados, para cada usuário que necessita acessar os dados de produção.

### **Falhas nos controles internos utilizados para validação da antecedência mínima de um ano da data do início do defeso, na concessão de registro de pescador profissional**

Em pesquisas realizadas diretamente na base de dados do sistema SisRGP, extraída no dia 25/02/2015, foi possível constatar a existência de 933.048 (novecentos e trinta e três mil e quarenta e oito) registros ativos de pescadores profissionais, que realizam pesca artesanal, sem vínculo empregatício com pessoa jurídica e não aposentados.

Neste escopo, 405.982 (quatrocentos e cinco mil, novecentos e oitenta e dois) registros são provenientes de solicitações de registro inicial. Considerando estes registros, foram encontradas 196.039 (cento e noventa e seis mil e trinta e nove) solicitações cujo cadastro foi realizado pelo menos 365 dias após a data de recebimento da documentação. Esta quantidade corresponde a 48% do total de solicitações de registro inicial, em nosso escopo de pesquisa.

O quadro abaixo resume os dados apresentados, ilustrando as proporções.

<b>Quantidade de registros ativos no sistema SisRGP, de pescadores profissionais, que realizam pesca artesanal, sem vínculo empregatício com pessoa jurídica e não aposentados:</b>
933.048 registros ativos de pescadores profissionais, que realizam pesca artesanal, sem vínculo empregatício com pessoa jurídica e não aposentados.
405.982 registros são provenientes de solicitações de registro inicial.
196.039 solicitações cujo cadastro foi realizado pelo menos 365 dias após a data de recebimento da documentação.

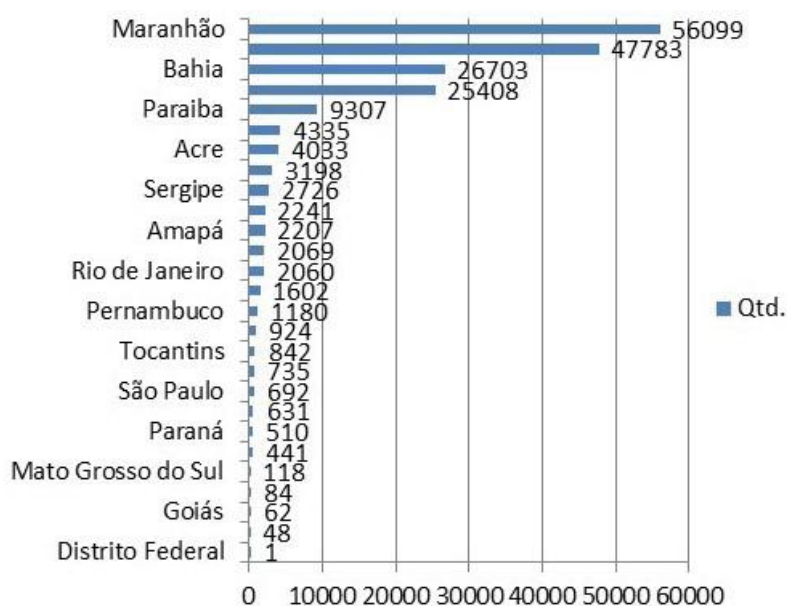
Fonte: Base de dados do sistema SisRGP, extraída em 25/02/2015

O último grupo apresentado corresponderia, caso consideremos correta a data de protocolo da documentação, aos casos em que o requerente demorou mais de um ano para que a documentação apresentada fosse analisada pelo MPA e concedido o registro de pescador, evidenciando a demora na prestação do serviço ao cidadão.

A justificativa apontada pelo gestor descreve, de forma genérica, como causa para o problema, apenas a quantidade reduzida de profissionais para realizar o processo de cadastro. No entanto, não foram apresentados dados que comprovassem a tese.

Se observarmos os dados em uma análise com foco no domicílio do pescador, é possível perceber que o fato não ocorre com a mesma intensidade em todas as Superintendências Regionais, o que inviabiliza a generalização da análise. Os estados do Maranhão, Pará, Bahia e Amazonas concentram oitenta por cento das ocorrências, conforme gráfico a seguir.

quantidade de registros de pescador profissional em pesca artesanal deferidos com data de entrega da documentação pelo menos 365 dias anterior à data de registro no sistema, por Estado da Federação.

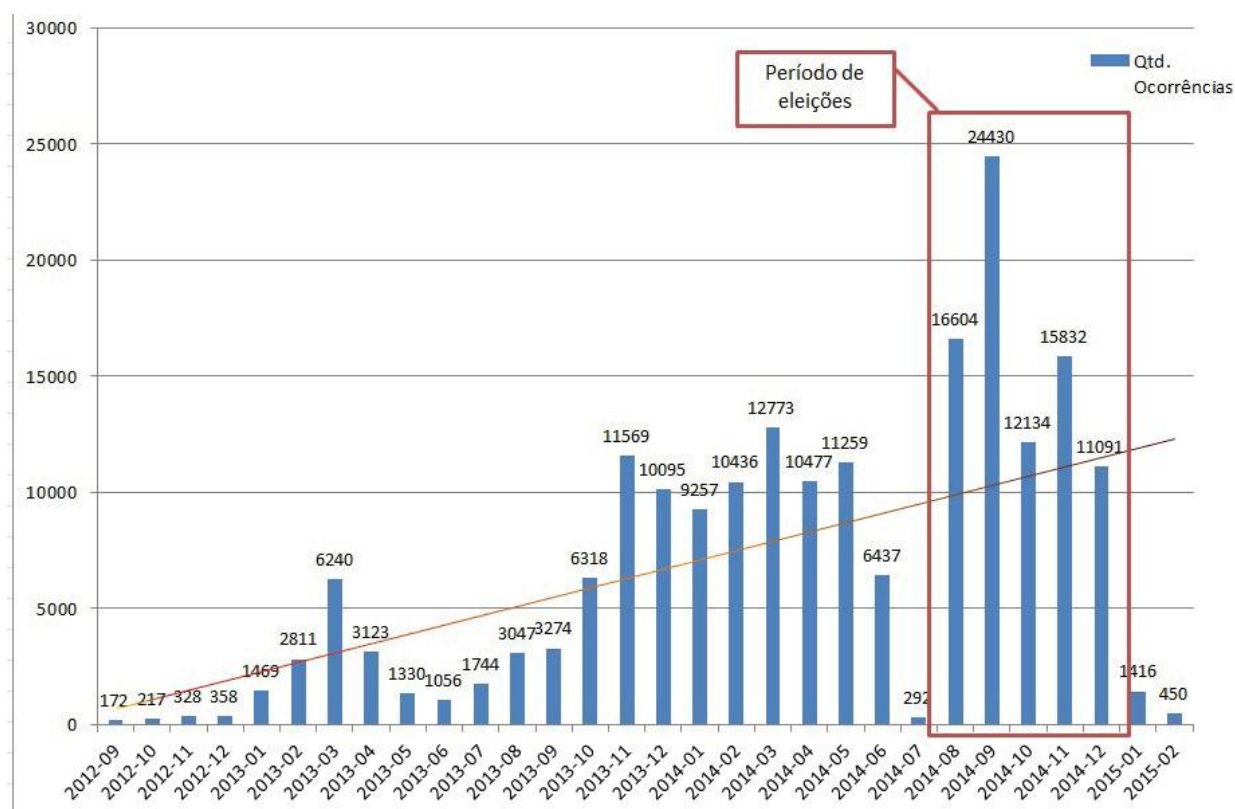


Fonte: Base de dados do sistema SisRGP, extraída em 25/02/2015

Se analisarmos do ponto de vista do momento em que os registros foram realizados, é possível perceber um pico na quantidade de ocorrências justamente no período eleitoral do ano de 2014, conforme gráfico a seguir. Percebe-se que o período onde houve a maior quantidade de ocorrências é justamente no mês anterior ao do pleito eleitoral (setembro de 2014).

O mesmo pico não foi observado no mês de setembro do ano anterior. O fato reforça a tese de que o cadastramento pode estar sendo utilizado para fins alheios aos que direcionam a política pública. Adicionalmente, a linha de tendência explícita no gráfico demonstra o significativo crescimento na quantidade destas ocorrências.

quantidade de registros de pescador profissional em pesca artesanal deferidos com data de entrega da documentação pelo menos 361 dias anterior à data de registro no sistema, por mês.



Fonte: Base de dados do sistema SisRGP, extraída em 25/02/2015

### Recomendações:

- Realizar estudo para identificar a razão da grande quantidade de ocorrências nos estados do Maranhão, Pará, Bahia e Amazonas
- Aprimorar o sistema de Registro da Atividade Pesqueira, avaliando a viabilidade de, respeitados os princípios de segurança da informação, permitir que o próprio usuário registre seu requerimento no sistema e documentação de suporte, de forma a distribuir o esforço de digitação e entrada de dados, liberando o MAPA para focar seus esforços no processo de validação dos dados com base na documentação apresentada para concessão da licença, reduzindo o risco da ação de terceiros.

### **Deferimento para habilitação de benefício de pescador cadastrado com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso realizado por terceirizados**

A análise sobre os dados do módulo de segurança de acessos do sistema informa que existem, nos estados do Espírito Santo, Distrito Federal e Paraíba, funcionários terceirizados que possuem acesso ao módulo de despacho de solicitações de pescador profissional e inclusive podem efetuar despachos.

O gestor apresentou resposta com ações importantes e que serão realizadas, a exemplo de verificação de todas as senhas ativas de acesso ao sistema e proibição de acesso simultâneo

### **Recomendação:**

- Apresentar à CGU avaliação quanto à possibilidade de que os formulários de solicitação de senhas sejam verificados pela Coordenação de Recursos Humanos ou que a relação atualizada de terceirizados do Ministério seja encaminhada mensalmente à área responsável pelo RGP, para somente após a verificação das informações de vínculo empregatício declaradas pelos servidores ou terceirizados, as senhas sejam geradas.

### **Fragilidades de segurança do sistema SisRGP possibilitam o compartilhamento de usuários de acesso.**

O sistema permitia que uma mesma senha de acesso seja utilizada por mais de uma pessoa. Evidenciou-se assim, a possibilidade de que as informações de *login* e senha dos servidores possam estar sendo utilizadas por terceiros, com ou sem o consentimento dos titulares.

Destaca-se que o gestor informou que havia inserido proibição de *login* simultâneo no sistema, contudo, em ação ajuizada no estado do Pará, foi verificado que em um mês, foram registrados mais de cinco mil pescadores, de forma que, resta dúvida quanto ao devido saneamento da falha apontada.

Também foram evidenciadas situações em que, pela grande quantidade de registros despachados, usuários tiveram menos de dois minutos de análise em cada processo, considerando 22 dias úteis de trabalho e oito horas de expediente.

Em resposta, o gestor confirma a existência do fato relatado e informa que pretende sanear a situação com a implantação, no SisRGP, de restrição de acesso que possibilitará apenas uma sessão ativa por usuário.

Não foi comentada pelo gestor a necessidade de averiguação junto aos usuários que registram maior quantidade de acessos, para que se tenha o real entendimento sobre seus motivos.

Também não se comentou sobre a necessidade de implantação de políticas de segurança sobre a composição e troca periódica de senhas dos usuários do sistema.

### **Recomendações:**

- Implantar política de segurança sobre a composição e troca periódica de senhas dos usuários do sistema, implantando mecanismo de conformidade mensal dos usuários pelo gestor do sistema e derrubada automática de senhas não utilizadas.

**Fragilidades de segurança do sistema SisRGP possibilitam a realização de ações por usuários que não possuem permissão para tal.**

Análises sobre o módulo de segurança do sistema SisRGP demonstraram a possibilidade da realização de ações por usuários que não possuem a respectiva permissão.

No momento do cadastro dos usuários no sistema são registrados os módulos e ações que poderão ser acessados. Ocorre que foram identificadas ações realizadas por usuários que não deveriam ter acesso, conforme a configuração do sistema.

Em consulta realizada no banco de dados do SisRGP, cuja extração foi obtida no dia 25/02/2015, foi possível identificar ocorrências de usuários que não possuem o devido acesso às ações de despacho, mas efetuaram despachos nos dias 24 e 25 de fevereiro de 2015.

O período foi selecionado para desconsiderar as demais ocorrências onde houve, de fato, mudança nas configurações de perfil de acesso.

O gestor manifestou não possuir informações suficientes para formar opinião a respeito do fato relatado, embora os papéis de trabalho da auditoria tenham sido enviados ao então MPA em momento anterior à expedição da resposta por meio do Ofício 118/2015 – GM/MPA.

De qualquer modo, não seria necessário analisar papéis de trabalho para formular o entendimento sobre a questão, uma vez que a base de dados do sistema é de posse do Ministério, assim como as regras de negócio do sistema.

**Recomendação:**

- Realizar reavaliação das regras de negócio para construção dos perfis de acesso e as funcionalidades desenvolvidas, revisando os registros realizados por terceiros que não deveriam ter perfil para realização do ato.

**1.2 Os requisitos previstos no normativo que regulam a inscrição no RGP vêm sendo aprimorados pelo MPA?**

Com relação aos normativos que regulamentam a inscrição do Pescador Profissional no Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP nos últimos 10 anos foram publicadas 4 (quatro) Instruções Normativas alterando os conceitos de pescador profissional e as regras relativas à concessão, renovação e cancelamento do registro, sendo que as três últimas IN's foram expedidas respectivamente entre os anos de 2010 a 2012.

Atualmente, a IN 06/2012 regulamenta a inscrição de pescadores profissionais no RGP. Esta IN promoveu uma série de mudanças, sendo que uma das principais está prevista no art. 5º que estabelece que no ato da inscrição, o interessado deverá declarar se possui algum vínculo empregatício em outra atividade profissional, inclusive no setor público, ou outra fonte de renda não

decorrente da atividade de pesca, não sendo necessária a comprovação, junto ao MPA, do não exercício de outra atividade econômica não relacionada diretamente com a atividade pesqueira.

Além disso, foi excluída a obrigação do MPA de realizar consultas para checar tais condições nos sítios do Governo Federal tais como CAGED, CNIS, RAIS.

A partir dessa modificação de entendimento do MPA, fica evidenciada a ampliação do conceito de pescador profissional, passando a ser permitida a inclusão no RGP de pescadores que desempenham outras atividades remuneratórias diversas da pesca.

Cabe ressaltar que o atual conceito de pescador artesanal adotado pelo MPA não corresponde ao utilizado pelo MTE para habilitação e concessão do seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal (seguro defeso), em que é necessária a comprovação do exercício exclusivo e ininterrupto da atividade pesqueira entre os períodos de defeso, bem como a inexistência de vínculo empregatício ou outra fonte de renda que não seja da pesca.

Destaca-se que essa ampliação do conceito de pescador profissional vai ao encontro das disposições contidas na Lei nº 11.959/2009, que não veda o exercício de outras atividades econômicas pelos pescadores artesanais, mas não permite distinção quanto a aqueles que obtêm da pesca sua única fonte de renda, prejudicando a segurança quanto aos desdobramentos de pagamento do seguro-defeso.

O quadro a seguir apresenta a evolução do conceito de pescador profissional previstos nas IN's publicadas pelo MPA.

Instrução Normativa	Conceito de Pescador Profissional
IN 03-2004	Pessoa física maior de dezoito anos e em pleno exercício de sua capacidade civil, <b>que faz da pesca sua profissão ou meio principal de vida</b> podendo atuar no setor pesqueiro artesanal ou industrial.
IN 06-2010	Pessoa física, <b>brasileiro nato ou naturalizado</b> , bem como o estrangeiro portador de autorização para o exercício profissional no País, desde que atendam os demais requisitos estabelecidos nesta Instrução Normativa, e que <b>exerça a pesca como atividade principal e com fins comerciais</b> , fazendo dessa <b>atividade sua profissão e principal meio de vida</b> , podendo atuar na pesca artesanal ou na pesca industrial.
IN 02-2011	Pessoa física, brasileiro nato ou naturalizado, assim como o estrangeiro portador de autorização para o exercício profissional no País, desde que atendam os requisitos estabelecidos nesta Instrução Normativa e que exerçam a pesca como <b>atividade principal e com fins comerciais</b> , fazendo dessa atividade sua profissão e <b>principal meio de vida</b> , podendo atuar na pesca artesanal ou na pesca industrial.
IN 06-2012	Pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no País que, licenciada pelo órgão público competente, <b>exerce a pesca com fins comerciais</b> , atendidos os critérios estabelecidos em legislação específica.

Fonte: MPA

Percebe-se, em relação ao conceito de pescador profissional, que a IN 06/2012 dispõe que é necessário o exercício da pesca com fins comerciais. O art. 2º, V define como pesca comercial toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros com fins comerciais. Tais conceitos estão de acordo com os fixados na Lei 11.959/2009.

Além disso, visando contribuir para a clareza nos critérios de enquadramento, cabe ao MAPA incluir em seus normativos elementos objetivos para conceituação de pesca comercial, a exemplo da definição de uma quantidade média e ou de uma receita média obtida para demonstrar a finalidade comercial, em especial para os exclusivamente pescadores, de forma a evitar a inclusão de não pescadores no RGP e fornecer confiabilidade ao registro de pescadores profissionais artesanais.

Outra mudança significativa implementada pela IN 06/2012 é que a licença de pescador profissional passou a ser válida por período indeterminado (art. 11).

Porém, foi instituída a manutenção da licença perante o RGP, em que o pescador profissional deverá apresentar anualmente, no prazo de 60 dias contados da data de seu aniversário, Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira (IN MPAnº 15/2014), documento declaratório que busca evidenciar o desempenho da atividade pesqueira pelo inscrito e que era emitido pela página do MPA na internet, sob pena de suspensão da licença, conforme dispõe o inciso II, art. 16 da IN 02/2012.

O Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira deverá ser homologado pela entidade de classe de filiação do Pescador, ou, no caso de não filiação, deverá ser homologado por 2 (dois) pescadores devidamente registrados. Na prática, o que mudou é que a partir desta IN 06/2012 não é mais necessário apor o visto bienal no verso da licença, que se tornou permanente.

Por todo o exposto, verifica-se que o MPA ao longo dos últimos anos vinha encontrando dificuldades em firmar um entendimento definitivo acerca do assunto. As mudanças verificadas na legislação em um curto espaço de tempo apontam para uma instabilidade institucional. Como exemplo, citamos a oscilação quanto à definição do prazo de validade da licença de pescador profissional. Ao longo dos últimos anos, tivemos as seguintes variações:

Normativo Legal	Validade da Licença (anos)	Observações
IN 03/2004	2	Registro Inicial: 1 ano
IN 06/2010	3	
IN 02/2011	2	
IN 06/2012	Indeterminado	

Ante às falhas apontadas, a Unidade informou que serão publicados os novos critérios e procedimentos para a concessão da Licença de Pescador Profissional no âmbito do Registro Geral da Atividade Pesqueira- RGP e adotou providências no sentido de desenvolver novo Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira- SisRGP, porém, tais medidas ainda não foram implementadas.



Foi recomendado ao então MPA o desenvolvimento de estudo do perfil socioeconômico do pescador profissional artesanal brasileiro, em especial do exclusivamente pescador, buscando dimensionar o público-alvo esperado e fomentar eventual adequação das normas associadas ao registro e benefícios decorrentes. Em relação a esse ponto, o referido estudo elaborado pelo IPEA em cooperação com a CGU, podendo ser acessado em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1956.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1956.pdf).

Recomendação: Criar mecanismos de responsabilização das Colônias de Pescadores e demais entidades representativas dos pescadores quanto à veracidade das informações encaminhadas ao MPA para registro do pescador profissional artesanal, avaliando as medidas a serem adotadas em articulação com o MTE no âmbito do Cadastro Especial de Colônias de Pescadores –CECP.

### **1.3 Existe uma estrutura adequada nas unidades responsáveis pela operacionalização do RGP, de modo a garantir uma mitigação de riscos?**

Foi realizada análise do fluxo de registro dos pescadores pelas Superintendências Federais de Pesca e Aquicultura - SFPA quando da inscrição de interessados no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP.

Os trabalhos de fiscalização foram realizados no período de 2013 e 2016, avaliando a conformidade da inscrição de interessado cadastrado no RGP, a correspondência entre os dados cadastrados no sistema RGP e os dados constantes do processo do interessado e o controle sobre a emissão ou revalidação das Licenças.

Os exames realizados demonstraram a ocorrência de impropriedades em fases distintas dos procedimentos realizados pelas SFPA na operacionalização do RGP.

As falhas verificadas vão desde a análise da documentação apresentada pelos requerentes na ocasião de sua inscrição até a conformidade dos dados inseridos no SisRGP, passando pela manutenção/revalidação das licenças, seu registro no sistema, além de formalização e armazenamento inadequado de processos físicos relacionados ao RGP.

Falhas	Detalhamento Falha	Ocorrência
<b>Fragilidade na análise dos documentos apresentados pelos pescadores e na inserção de dados no SisRGP.</b>	Impossibilidade de identificar o responsável pela conferência dos documentos, tendo em vista ausência de assinatura dos servidores no formulário de requerimento do pedido de registro no RGP	11 AP, BA, CE, GO, PA, RS, SC, ES, PB, PE, PR
	Despacho ausente ou sem assinatura do responsável autorizando a inclusão do interessado no RGP	11 AP, BA, GO, RR, SC, ES, PB, PE, PR, RJ, SE
	Impossibilidade de identificar o responsável pela inserção de dados no sistema	8 AP, GO, RN, RR, PB, PR, RJ, SE
	Inserção de dados no sistema por terceirizado e/ou estagiário e uso compartilhado de senhas	15 AP, AM, BA, CE, MS, PA, RN, RO, RR, RS, SC, SP, TO, PE, PR
	Cadastramento de pescadores no SisRGP por pessoas sem vínculo direto com a SFPA	1* PA
<b>Documentação obrigatória incompleta e ausência de informações para a compreensão do histórico dos pescadores nos respectivos processos.</b>	Ausência de assinaturas ou datas nos formulários de requerimento para o 1º registro de pescador:	4 AP, PA, PB, PE
	Ausência de documentação exigida para o 1º registro como comprovante de endereço ou CPF	12 AP, BA, CE, GO, MT, RN, RS, SO, TO, PE, PR, SE
	Ausência ou falhas na apresentação de documentação específica para a renovação da carteira conforme Instrução Normativa vigente à época como, Relatório de Desempenho Anual de Atividade Pesqueira ou comprovante de recolhimento da contribuição sindical	6 AP, GO, PA, RO, ES, PE
	Ausência de apresentação de processos que foram solicitados pela equipe de auditoria	10 AP, AM**, BA, PA, PB, RN, RS, SC, SP, SE
<b>Falhas nas informações inseridas no SisRGP</b>	Endereço, data de inscrição, forma de atuação (embarcado ou não), data de nascimento errada ou ausência de informações.	12 AP, CE, GO, MT, PA, RN, RR, RS, SP, TO, PE, SE
<b>Pescadores inscritos no RGP com vínculos impeditivos e que receberam seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal (vínculo empregatício ou sócio de empresa)</b>		15 AP, GO, MT, PA, RN, RO, RR, RS, TO, ES, PE, PR, RJ, SE, PB

\*Relatório 201317608: Atividades de despacho e alguns casos emissão de carteiras por pessoas sem vínculo direto com a SFPA/PA, como por exemplo servidora da SFPA-MA, servidor da SFPA/AP, Terceirizada da SFPA/EX, Superintendente da SFPA/AP.

\*\* Relatório 201317557: Documentação sofreu destruição em decorrência de chuva torrencial que causou desabamento do forro das instalações destinadas ao arquivo documental da SFPA/AM.

Evidenciou-se fragilidade dos controles internos das Superintendências pela concessão de autorizações para que pessoal não pertencente ao seu quadro funcional tenha acesso ao SisRGP para alimentação e/ou alteração de dados, atribuições estas que são exclusivas de servidores pertencentes ao quadro próprio de pessoal, tendo em vista tratar-se de atividade-fim da Unidade. A inserção de dados no SisRGP, sendo realizada por funcionários terceirizados, amplia a fragilidade quanto a eventual inserção de informações indevidas no sistema.

Os problemas estruturais das SFPA impactam diretamente no RGP, tendo em vista sua operacionalização ser uma de suas principais atividades. Ademais, problemas referentes à segregação de funções e a restrições no número de servidores prejudicam os controles primários das Unidades e a execução de suas tarefas.

Nesse ponto, cumpre ressaltar o fato de que a organização e manutenção do RGP é uma atividade-fim do MPA, conforme o art.27, XXIV, “d”, da Lei nº 10.683/2003, *in verbis*:

*“Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:*

*(...)*

*XXIV - Ministério da Pesca e Aquicultura:*

*(...)*

*d) organização e manutenção do Registro Geral da Pesca”*

Dessa forma, as atividades de análise, aprovação da documentação dos interessados na inscrição no RGP e alimentação do SisRGP, por serem atividades-fim do Ministério da Pesca e Aquicultura, deverão, necessariamente, ser executadas por servidores públicos efetivos.

No mesmo diapasão, temos o artigo 1º do Decreto nº 2.271/1997, que consigna que “**pode-  
rão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade**” (grifo nosso).

Ou seja, por não ser atividade acessória ou instrumental, a operacionalização do RGP no âmbito das SFPA não deveria ser conferida a contratados não pertencentes aos quadros do órgão (terceirizados).

A Unidade informou que será elaborado fluxo e procedimentos para a concessão das senhas de acesso ao SisRGP assim como há previsão de elaboração de manual de procedimentos, com fluxo desde o recebimento até a emissão da carteira de pescador artesanal.

Em que pese às medidas adotadas pela Unidade, o gestor não informou acerca da possibilidade de adequar o módulo de cadastramento para agilizar e conferir mais segurança no registro inicial, em substituição à digitação dos dados básicos por servidor ou por terceirizado contratado.

Destaca-se que já foi objeto de recomendação ao MPA, no âmbito do Relatório de Avaliação de Programa de Governo – RAV nº 04/2014 a seguinte recomendação, que se mantém:

**Recomendação 1:** Elaborar Plano de Ação para as SFPAs, com vistas a reestruturar o fluxo de recebimento e emissão da carteira de pescador artesanal, de modo que sejam evidenciados, em cada processo de concessão da carteira, os responsáveis pelas fases de recepção da documentação, de análise e aprovação da inscrição, bem como de inserção das informações no SisRGP, atentando para o cumprimento do princípio da segregação de funções, bem como para a proibição de terceirizados na execução de atividades finalísticas.

**Recomendação 2:** Avaliar a utilização do fluxo de cadastramento (entrada de dados básicos pelo usuário e apresentação de documentos de suporte na SFPA para homologação) no processo de registro inicial, de modo a assegurar a data de apresentação do pedido e reduzir o trabalho de digitação de informações na SFPA (alto custo e grande risco na transcrição), melhorando os campos do sistema, principalmente o de endereço.

#### **1.4 Há uma rotina de fiscalizações institucionalizada no âmbito do MPA, de modo a atuar como instrumento de auxílio à gestão do RGP?**

O então Ministério da Pesca e Aquicultura possuía em sua estrutura a Coordenação-Geral de Apoio à Fiscalização - CAFIS, unidade da Secretaria-Executiva que era responsável pela administração estratégica da execução de ações de fiscalização.

Foi constatado que a composição da CAFIS contava com três servidores sem função comissionada e um chefe de divisão. Essa equipe era responsável por realizar apuração de denúncias em todo o Brasil, além de auxiliar as SFPAs, demonstrando a insuficiência de servidores para a quantidade de atribuições e relevância das atividades desempenhadas pela Coordenação.

Também foi constatado que a Unidade não tinha plano de fiscalizações para os exercícios de 2014 e 2015, sendo as fiscalizações realizadas baseadas em denúncias recebidas pelas SFPAs ou pela ouvidoria do MPA. Não havia critério de criticidade na realização das fiscalizações, nem priorização de municípios que apresentassem índices incoerentes de pescadores, com dados que poderiam ser obtidos no IBGE, IPEA ou no próprio RGP.

Ainda, em descumprimento das competências regimentais da Coordenação, restou comprovada a inexistência de manuais, procedimentos ou normativos que subsidiassem as fiscalizações pelos servidores.

Em entrevista, os servidores da CAFIS afirmaram que cada estado possuía um questionário próprio, pois não havia um padrão a ser utilizado. Tal fato dificulta a sua posterior consolidação, pois as perguntas de cada questionário são diferentes.

Além disso, a falta de padronização pode gerar, por parte dos beneficiários que forem excluídos do RGP, o questionamento a respeito da divergência entre os questionários aplicados pelas SFPAs, tendo em vista que um beneficiário pode não se enquadrar no perfil de pescador profissional artesanal em um dos questionários enquanto em outra SFPA ele pode ser classificado como pescador.

A despeito de suas atribuições regimentais incluírem trabalhos na área de fiscalização, verificamos que a CAFIS não possuía uma rotina institucionalizada de monitoramento e inspeções periódicas dos beneficiários inscritos no RGP, de modo que o resultado dos trabalhos pudesse auxiliar na gestão do Registro.

A falta dessa rotina de fiscalização fragiliza o Registro, tendo em vista que a maior parte das informações apresentadas quando da inscrição no sistema são meramente declaratórias.

Dessa forma, faz-se necessário que o Ministério institua rotina de fiscalização contemplando os inscritos no RGP, atuando não apenas nos locais onde a atividade pesqueira é realizada, mas visitando regularmente a residência dos beneficiários, confirmando com terceiros as informações constantes do SisRGP e apurando as denúncias referentes a inscrições irregulares. A abrangência dessas ações de fiscalização deve ser garantida mediante a definição de critérios de relevância do Registro para o Município (relação inscritos/população/ seguro-desemprego modalidade pescador artesanal) e de criticidade, em função de denúncias recebidas.

Por meio do Ofício nº 290/2015-SE/MPA, de 27/07/2015, a Unidade informou que iria elaborar plano de fiscalização e concluir o manual de fiscalização. Com a migração das competências do MPA para o MAPA, cabe à nova gestão dar prosseguimento ao atendimento das recomendações.

**Recomendação 1:** Reitera-se a recomendação ao MAPA para que institucionalize um Plano Nacional de Fiscalização do RGP, contendo responsáveis, cronograma, etapas e ações a serem desenvolvidas.

**Recomendação 2:** Recomenda-se ao MAPA realizar articulações com o INSS de modo que os inscritos no RGP tidos como exclusivamente pescadores, que são beneficiários do seguro-desemprego ao pescador artesanal, sejam alcançados pelas ações fiscalizatórias, realimentando a análise de conformidade dos pagamentos do seguro-defeso pelo INSS.

### **1.5 As informações constantes do RGP são fidedignas?**

Conforme exposto na subquestão 1.3, na análise do fluxo de registro dos pescadores pelas Superintendências, verificou-se que em 12 das 22 SFPAs houve falhas nas informações inseridas no SisRGP, tais como endereço, data de inscrição no RGP, forma de atuação (embarcado ou desembarcado), data de nascimento, dentre outros.

Durante o planejamento das fiscalizações pelas equipes da CGU evidenciou-se a fragilidade do endereço disponível no RGP, que muitas vezes é incompleto ou incorreto (inclusive município errado, por exemplo), sendo utilizado, quando disponível, o endereço do CadÚnico.

Como exemplo da gravidade das falhas das informações disponíveis no RGP, pode-se citar o relatório da OS 201500995, referente à fiscalização no município de Salvaterra/PA, em que, da amostra de 148 pescadores beneficiários do seguro defeso, a equipe conseguiu realizar apenas 56 entrevistas. Das 92 entrevistas não realizadas, 88 foram devido ao endereço do RGP estar incompleto (ausente o nome da rua ou número, ou ainda, de forma genérica. Ex. zona Rural) ou o endereço informado ser o da Colônia de Pescadores ou de entidade de classe. Ou seja, 59,5% dos selecionados da amostra não foram entrevistados devido ao endereço disponível no RGP ser insuficiente para localização do beneficiário.

Destaca-se que, dos 56 entrevistados, 22 foram localizados utilizando outras bases de dados (CadÚnico, MTE) ou informações de moradores e agentes de saúde locais.

Dessa forma, da amostra de 148 inscritos no RGP, o endereço da base de dados do RGP mostrou-se insuficiente para localização de 110, ou seja, 74,32%. Além dos problemas acima descritos, temos também uma série de deficiências operacionais que acabam por agravar ainda mais o gerenciamento do RGP descritos a seguir.

### **Análise de Processos com inscrição retroativa**

Com o objetivo de analisar as ocorrências de inscrição retroativa <sup>1</sup> de pescadores profissionais artesanais inscritos no RGP foi realizada amostra de duzentas inscrições retroativas e solicitados ao Ministério os respectivos processos. Dessa amostra, foram apresentados apenas 21 processos, ou seja, 10,5% da amostra.

Destaca-se que não foram apresentados nenhum processo dos estados do Maranhão e do Pará, nos quais foram solicitados 117 e 52 processos, respectivamente.

Com base nisso, a CGU emitiu Nota de Auditoria recomendando a suspensão de registros no Maranhão e Pará até que fossem apresentados os processos solicitados.

Decorrente disso, o então Ministério da Pesca e Aquicultura publicou as portarias nº 39 e 40 suspendendo o registro de 24.673 pessoas no Maranhão e de 9.761 no Pará, dando prazo de

---

<sup>1</sup> Inscrição retroativa:

A inscrição de pescadores artesanais no RGP ocorre com a inserção dos dados do interessado no Sistema Informatizado do RGP – SisRGP. Entretanto, a data definida para o primeiro registro no RGP, constante na Licença de Pescador Profissional, é a data do protocolo de recebimento da documentação emitido pelo MPA, conforme previsto no § 1º do art. 4º e no art. 7º da IN MPA nº 06/2012, que assim dispõe:

“§ 1º A comprovação da entrega da documentação de que tratam os incisos deste artigo dar-se-á por meio de protocolo de recebimento, a ser adotado e expedido pelas Unidades Administrativas do MPA, que servirá unicamente como instrumento comprobatório da entrega da documentação e, se deferido o pedido de inscrição, para comprovação da data do primeiro registro.

Art. 7º A inscrição do interessado no RGP, para fins de emissão da Licença de Pescador Profissional, dar-se-á com a inserção dos dados do interessado no Sistema Informatizado do RGP - SisRGP, do MPA, que gerará uma numeração única. “ A título de exemplo, pescadores artesanais inscritos no RGP no exercício de 2015 podem receber Licenças com data de primeiro registro de 2012, 2013 ou 2014, pois o documento de referência é a data constante do protocolo de recebimento da documentação.

dois meses para que os pescadores fizessem o cadastramento. Resta pendente a informação do MAPA quanto ao resultado desse cadastramento.

Da análise dos 21 processos apresentados, constatou-se:

- Ausência de protocolo de recebimento da documentação devidamente preenchido e assinado em todos os processos analisados. Além disso, o modelo de protocolo adotado pelo MPA não fornecia segurança adequada ao registro, tendo em vista a fragilidade do preenchimento manual, podendo ser facilmente manipulada.
- Em 3 processos, a data de comprovante de residência ou de documento de identificação é posterior à data do próprio requerimento da licença (requerimento realizado em 2012 e documentação apresentada de 2013 e/ou 2014).
- Deficiências na comprovação do endereço dos interessados na inscrição no RGP. Foram apresentados comprovantes de endereço em nome de pessoas sem relação com o interessado, com datas de referência com mais de um ano de diferença da data do formulário de requerimento.
- 7 (38,89%) interessados não apresentaram a declaração exigida no art. 5º da IN MPA nº 06/2012, de que no ato da inscrição, possui algum vínculo empregatício em outra atividade profissional, inclusive no setor público municipal, estadual ou federal, ou outra fonte de renda não decorrente da atividade de pesca. Em que pese o vínculo empregatício ou outra fonte de renda não decorrente da atividade pesqueira não seja empecilho para o registro do pescador artesanal no RGP, o MAPA como gestor do cadastro deve exigir a apresentação da documentação completa solicitada na IN.
- Por fim, verificamos deficiência organizacional e estrutural das Superintendências Federais responsáveis pela operacionalização do RGP, consubstanciada na autuação deficiente dos processos, na ausência de procedimento para conferência da documentação recebida e de servidor responsável pelo registro no SisRGP dos dados, assim como de mecanismos de segregação de funções na quase totalidade dos processos analisados. Esses fatos já foram objeto de reiteradas constatações desta CGU realizadas em auditorias anteriores.

O reflexo da falta de rigor na comprovação do endereço pelo interessado foi verificado durante a fiscalização dos pescadores artesanais realizada pela CGU, prejudicada pela deficiência do cadastro, sendo necessária a utilização de outras bases de dados do Governo Federal, tendo em vista a pouca efetividade do RGP para localização dos pescadores.

**Recomendação 1:** Providenciar, em regime de prioridade, no fluxo de recebimento da documentação nas SFA, a implantação de máquina de protocolo eletrônico onde conste o nome da Superintendência ou Escritório Regional, a data de recebimento da documentação, hora e número sequencial em todos os processos de inscrição no RPG de pescadores artesanais.

**Recomendação 2:** Implementar Plano de Ação para suspender ou revogar a previsão de registro retroativo da IN nº 6/2012, especialmente enquanto não adequados os controles do MAPA.



**Recomendação 3:** Sugere-se ao MAPA a inclusão de apresentação de comprovante de residência em nome do interessado ou pessoa que, comprovadamente, tenha relação com o interessado tais como cônjuge, pais ou filhos emitida a menos de 3 meses da data do formulário de requerimento da inscrição.

**Recomendação 4:** Recomenda-se ao MAPA que adote medidas com objetivo de trazer maior confiabilidade e detalhamento nos endereços cadastrados do RGP com intuito de facilitar a localização do beneficiário quando necessário, adotando o padrão dos Correios no SisRGP com Tipo de Logradouro, Nome do Logradouro, Número do Lote e Complemento, além de criar novos campos como ponto de referência, bairro, os contatos de pelo menos um conhecido.

### **1.6 Os pescadores cadastrados no RGP demonstram que exercem a atividade da pesca para fins comerciais?**

Em relação ao conceito de pescador profissional, a IN 06/2012 dispõe que é necessário o exercício da pesca com fins comerciais. O art. 2º, V define pesca comercial como toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros com fins comerciais.

Entretanto, foi constatada durante os trabalhos de fiscalização realizados pela CGU a dificuldade para comprovação da finalidade comercial pelos pescadores artesanais, sobretudo em regiões mais carentes em que foi verificada inexistência de logística e condições precárias para escoamento da produção pesqueira, tais como fábrica de gelo, caminhão-feira e caminhão-frigorífico.

Verificou-se que a quase totalidade dos pescadores artesanais exercem na informalidade a atividade pesqueira, o que conflita com a visão do MAPA de organização da cadeia produtiva e acaba por dificultar a caracterização da pesca para fins comerciais, mesmo com a exigência de comprovação mais restrita contida IN nº 1/2011 da Secretaria De Políticas Públicas

De Emprego do MTE de apresentação de comprovante de venda de pescado ou de comprovante de recolhimento de contribuição previdenciários ao INSS para fins de habilitação ao benefício do seguro defeso.

Assim, o rendimento médio mensal da comercialização da produção pesqueira informada pelos pescadores artesanais beneficiários do seguro defeso, em muitos casos, mostrou-se insuficiente para sua manutenção, gerando questionamentos se a situação encontrada era de pesca de subsistência ou de pesca comercial, tendo em vista o baixo valor comercializado.

Dessa forma, constata-se que os documentos apresentados pelos pescadores artesanais para fins de comprovação do exercício comercial da atividade pesqueira revelam-se insuficientes, sendo necessária a implantação de controles nas pontas quanto ao efetivo exercício da atividade, controles esses que não são hoje exercidos pelas Colônias de Pescadores e demais entidades de classe.



**Recomendação:**

Avaliar a inclusão nos normativos do registro do pescador de elementos objetivos para conceitualização de pesca comercial, a exemplo da definição de uma quantidade média e ou de uma receita média obtida para demonstrar a finalidade comercial, em especial para os exclusivamente pescadores, de forma a evitar a inclusão de registrados no RGP que exercem outro tipo de pesca e até mesmo de não pescadores.

Considerar quanto a esse aspecto que a renda média obtida da pesca pelo pescador profissional artesanal é de R\$ 561,29, em agosto de 2015, conforme estudo do elaborado pelo IPEA denominado “Perfil Laboral dos Pescadores Artesanais no Brasil: Insumos para o Programa Seguro Defeso” envolvendo os órgãos gestores e a CGU.

## 5. Conclusão

---

A avaliação da CGU sobre o registro do pescador artesanal é de que 66% dos fiscalizados que seriam exclusivamente pescadores, tidos como aqueles que receberam o seguro-defeso, não obtêm renda apenas da pesca, resultando em acesso indevido ao benefício, que representou gasto de R\$ 2 bilhões ao governo federal apenas em 2015

Os resultados da fiscalização indicam que o Registro Geral da Atividade Pesqueira não está atingindo seus objetivos, tendo em vista que cerca de 38% dos entrevistados estão indevidamente registrados pois não exercem a pesca ou a exercem sem fins comerciais.

Também foi verificado que cerca de que 66% dos entrevistados, embora indicados como exclusivamente pescadores, não exerceram a pesca no período analisado pela entrevista (2013 e 2014) ou praticaram outras atividades remuneradas, geralmente informais, tendo a pesca como atividade complementar.

As fiscalizações evidenciaram que apenas 34% dos beneficiários do seguro-defeso exerceram a pesca de forma autônoma, para fins comerciais, como única fonte de renda, encaixando-se no conceito de pescador artesanal de acordo com os critérios definidos para concessão do benefício.

quanto ao sistema informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira, foi verificada inadequação pois os controles existentes são vulneráveis e não evitam a possibilidade de ocorrência de falhas no cadastro dos pescadores, nem mitigam os riscos de exploração das vulnerabilidades para a realização.

Não existe estrutura adequada nas unidades responsáveis pela operacionalização do RGP. Foram verificados problemas nas superintendências que impactam diretamente no RGP.

As falhas verificadas vão desde a análise da documentação apresentada pelos requerentes na ocasião de sua inscrição até a conformidade dos dados inseridos no SisRGP, passando pela manutenção/revalidação das licenças, seu registro no sistema e formalização e armazenamento inadequado de processos físicos no âmbito do RGP.

Evidenciou-se fragilidade dos controles internos das Superintendências pela concessão de autorizações para que pessoal não pertencente ao seu quadro funcional tenha acesso ao SisRGP para alimentação e/ou alteração de dados, atribuições estas que são exclusivas de servidores pertencentes ao seu quadro de pessoal técnico, tendo em vista tratar-se de atividade-fim da Unidade.

Outro ponto crítico verificado é a ausência de fiscalização. A Unidade responsável pela fiscalização não possuía manual de fiscalização, nem rotina institucionalizada de monitoramento e inspeções periódicas dos beneficiários inscritos no RGP. Verificou-se que no fluxo do registro,

ninguém verifica se os registrados são de fato pescadores.

Outra questão bastante sensível é a fragilidade do endereço disponível no RGP, que muitas vezes é incompleto ou errado, dificultando a rastreabilidade dos beneficiários. De 405.982 solicitações de registro inicial analisadas, verificou-se que 94% (382.967) estão com o campo endereço nulo.

Também foram constatados problemas com a inscrição retroativa. Segundo normativo a data de inscrição do registro é a data de recebimento da entrega da documentação.

A título de exemplo, pescadores artesanais inscritos no RGP no exercício de 2015 podem receber licenças com data de primeiro registro de 2012, 2013 ou 2014, pois o documento de referência é a data constante do protocolo de recebimento da documentação.

Contudo, não foi verificada existência de máquina de protocolo eletrônico, que conste o nome da Superintendência, data de recebimento da documentação, hora e número sequencial em todos os processos de inscrição no RGP de pescadores artesanais.

Verificou-se que a quase totalidade dos pescadores artesanais exercem na informalidade a atividade pesqueira, o que conflita com a visão do MAPA de organização da cadeia produtiva e acaba por dificultar a caracterização da pesca para fins comerciais, mesmo com a exigência de comprovação mais restrita contida na IN nº 1/2011 da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE de apresentação de comprovante de venda de pescado ou de comprovante de recolhimento de contribuição previdenciários ao INSS para fins de habilitação ao benefício do seguro defeso.

Assim, o rendimento médio mensal da comercialização da produção pesqueira informada pelos pescadores artesanais beneficiários do seguro defeso, em muitos casos, mostrou-se insuficiente para sua manutenção, gerando questionamentos se a situação encontrada era de pesca de subsistência ou de pesca comercial, tendo em vista o baixo valor comercializado.

Dessa forma, constata-se que os documentos apresentados pelos pescadores artesanais para fins de comprovação do exercício comercial da atividade pesqueira revelam-se insuficientes.

Diante do constatado nesse Relatório, concluímos que o registro do pescador não possui efetividade, sob o aspecto de que informação registrada não é confiável para reverter em benefícios para a gestão pesqueira, e é ineficiente em nível intolerável para justificar a manutenção da política pública, em face do referido percentual de prejuízos refletidos no seguro-defeso, irregularidade essa agravada tanto pelo risco assumido pelo MAPA ao não fiscalizar o registro e pela ausência de definição de critério objetivo de renda para caracterizar a pesca com fins comerciais quanto pela inexistência de penalidades para as colônias e demais entidades representativas que apresentam documentação não fidedigna para registro pelo Ministério.

# Anexo I: Consolidação dos resultados das entrevistas realizadas com os beneficiários do seguro defeso por município.

Exerce a pesca com fins comerciais?									
Municípios	Total da Amostra	Total de Entrevistas Realizadas	Não, não exerce a pesca.	Exerce a pesca, mas não com fins comerciais.	Sim, de forma autônoma ou em economia familiar (artesanal), como sua única fonte de renda.	Sim, de forma autônoma ou em economia familiar (artesanal), como sua PRINCIPAL fonte de renda.	Sim, como fonte de renda secundária (bico).	Sim, exerce outro tipo (não artesanal)	Inconclusivo
Distrito Federal 1	121	29	9	-	5	1	14	-	-
Salvaterra/PA	148	54	8	15	18	3	7	-	3
Manacapuru - AM	145	76	2	4	50	15	4	1	-
Laguna - SC	133	105	62	2	19	14	6	2	-
Pinheiro - MA	143	118	19	37	28	10	24	-	-
Xique-Xique-BA	109	87	13	74	-	-	-	-	-
São Rafael - RN	55	36	3	4	22	7	-	-	-
Pirambu - SE	135	97	32	24	6	2	26	7	-
São Francisco - MG	136	70	11	6	14	37	2	-	-
Beberibe - CE	125	118	19	-	85	10	3	1	-
Paripueira/AL	14	10	-	-	4	6	-	-	-
Humaitá/AM	10	8	1	-	5	-	2	-	-
Pedra Branca do Amapari/AP	15	12	1	2	3	3	3	-	-
Curaçá/BA	11	8	-	1	4	2	1	-	-
Maranhãozinho/MA	11	10	4	5	-	1	-	-	-
Presidente Médici/MA	20	18	5	12	1	-	-	-	-
Biquinhas/MG	12	10	1	4	-	4	1	-	-
Tiros/MG	14	14	6	-	-	5	3	-	-
Goianésia do Pará/PA	10	4	-	4	-	-	-	-	-
Capitão de Campos/PI	20	16	5	-	-	-	8	3	-
Simplício Mendes/PI	14	3	1	2	-	-	-	-	-
Caiçó/RN	10	10	-	-	9	-	1	-	-
Severiano Melo/RN	10	8	-	-	3	5	-	-	-
General Maynard/SE	11	11	1	-	9	-	1	-	-
Guaraci/SP	19	19	9	2	4	1	2	1	-
Balneário Rincão - SC	5	5	3	1	-	1	-	-	-

Exerce a pesca com fins comerciais?									
Municípios	Total da Amostra	Total de Entrevistas Realizadas	Não, não exerce a pesca.	Exerce a pesca, mas não com fins comerciais.	Sim, de forma autônoma ou em economia familiar (artesanal), como sua única fonte de renda.	Sim, de forma autônoma ou em economia familiar (artesanal), como sua PRINCIPAL fonte de renda.	Sim, como fonte de renda secundária (bico).	Sim, exerce outro tipo (não artesanal)	Inconclusivo
Barra - BA	10	10	-	-	3	3	4	-	-
Belém - PA	16	12	11	1	-	-	-	-	-
Brejo - MA	10	10	1	6	-	-	3	-	-
Cairu - BA	10	10	2	2	4	2	-	-	-
Camumu - BA	10	10	2	2	2	-	4	-	-
Canavieiras - BA	10	10	-	-	8	1	1	-	-
Chapadinha - MA	10	8	1	6		1			
Rondonópolis - MT	16	7	3	-	2	1	1	-	-
Acaraú-CE	10	10	1	2	2	1	-	4	-
Guarapari - ES	10	4	1	1	1	-	1	-	-
Igrapiúna - BA	10	10	-	3	3	-	4	-	-
Itanhaém/SP	10	10	1	-	5	2	-	2	-
Itaparica - BA	10	10	-	-	4	4	2	-	-
Jaguaripe - BA	10	10	-	2	7	-	-	1	-
José Freitas - PI	16	9	-	-	4	5	-	-	-
Juazeiro - BA	10	10	4	1	1	2	2	-	-
Lagoa da Prata - MG	22	20	1	-	14	1	4	-	-
Maragogipe - BA	10	10	4	1	2	1	2	-	-
Mirante do Norte - MA	10	7	1	3	1	1	1		
Morada Nova de Minas - MG	68	67	47	3	9	4	3	1	-
Nazaré - BA	10	10	-	2	3	-	5	-	-
Nossa Senhora do Socorro/SE	10	9	2	1	-	3	3	-	-
Paratinga - BA	10	10	-	1	2	3	4	-	-
Pelotas/RS	10	4	-	-	2	2	-	-	-
Pirapora- MG	40	34	5	-	17	7	5	-	-
Prado - BA	10	10	1	4	3	1	-	1	-
Rio do Fogo/RN	10	10	-	-	8	1	1	-	-
Salvador - BA	12	12	-	4	3	-	5	-	-
Santo Amaro - BA	10	10	-	-	4	3	3	-	-
São Francisco do Sul - SC	6	6	-	-	1	5	-	-	-
Saubara BA	10	10	-	-	2	2	6	-	-
Taperoá - BA	10	10	6	1	2	1	-	-	-
Teresina - PI	10	6	-	-	3	3	-	-	-
Uru - SP	2	2	1	-	-	1	-	-	-
Vera Cruz - BA	10	10	-	3	3	3	1	-	-

Exerce a pesca com fins comerciais?									
Municípios	Total da Amostra	Total de Entrevistas Realizadas	Não, não exerce a pesca.	Exerce a pesca, mas não com fins comerciais.	Sim, de forma autônoma ou em economia familiar (artesanal), como sua única fonte de renda.	Sim, de forma autônoma ou em economia familiar (artesanal), como sua PRINCIPAL fonte de renda.	Sim, como fonte de renda secundária (bico).	Sim, exerce outro tipo (não artesanal)	Inconclusivo
Abaré - BA	10	10	-	9	-	-	1	-	-
Pilão Arcado - BA	10	10	-	-	5	4	1	-	-
Sento Sé - BA	10	10	3	-	1	1	5	-	-
Vitória do Mearim - MA	10	9	1	2	3	2	1	-	-
Gararu - SE	12	12	1	2	3	6	-	-	-
Viradouro/SP	9	9	1	-	4	2	-	2	-
Luís Correia - PI	133	116	10	10	42	33	8	13	-
Tucuruí/PA	12	11	2	9	-	-	-	-	-
Oriximiná/PA	18	18	2	4	6	6	-	-	-
Bragança/PA	12	12	-	7	3	1	1	-	-
Barcarena/PA	16	16	-	12	3	-	1	-	-
Baião/PA	11	11	1	10	-	-	-	-	-
Santarém/PA	15	15	2	-	11	2	-	-	-
Santa Maria das Barreiras/PA	16	14	10	1	2	1	-	-	-
Prainha/PA	15	15	4	2	4	2	1	-	2
Portel/PA	10	9	1	1	6	-	1	-	-
Parauapebas/PA	11	11	2	9	-	-	-	-	-
Óbidos/PA	14	13	1	1	5	3	1	-	2
Muaná/PA	14	12	1	9	-	-	2	-	-
Mocajuba/PA	11	10	1	9	-	-	-	-	-
Curralinho/PA	11	10	1	4	-	1	4	-	-
Chaves/PA	10	9	1	-	4	1	3	-	-
Cametá/PA	12	11	4	7	-	-	-	-	-
Cachoeira do Arari/PA	14	14	9	4	-	1	-	-	-
Breves/PA	10	9	1	3	1	3	1	-	-
Breu Branco/PA	12	11	2	9	-	-	-	-	-
Cruzeiro do Sul/AC	16	16	4	7	3	1	1	-	-
Brasiléia/AC	17	10	3	2	1	1	3	-	-
Piaçabuçu/AL	16	13	1	1	5	6	-	-	-
Itacoatiara/AM	10	8	-	-	4	1	3	-	-
Iranduba/AM	10	6	3	-	2	1	-	-	-
Careiro da Várzea/AM	20	15	6	-	2	7	-	-	-
Macapá/AP	10	8	2	3	-	3	-	-	-
Santana/AP	10	8	3	2	1	2	-	-	-
Pindaré-Mirim/MA	10	9	3	-	6	-	-	-	-
Vitorino Freire/MA	10	9	-	3	2	-	4	-	-

Exerce a pesca com fins comerciais?									
Municípios	Total da Amostra	Total de Entrevistas Realizadas	Não, não exerce a pesca.	Exerce a pesca, mas não com fins comerciais.	Sim, de forma autônoma ou em economia familiar (artesanal), como sua única fonte de renda.	Sim, de forma autônoma ou em economia familiar (artesanal), como sua PRINCIPAL fonte de renda.	Sim, como fonte de renda secundária (bico).	Sim, exerce outro tipo (não artesanal)	Inconclusivo
Viana/MA	18	10	3	3	3	1	-	-	-
Urbano Santos/MA	10	10	2	7	-	-	1	-	-
Pio XII/MA	10	9	-	8	-	-	1	-	-
Olho d'Água das Cunhãs/MA	10	10	1	1	4	4	-	-	-
Matinha/MA	10	10	2	5	1	1	1	-	-
Cajari/MA	10	10	1	-	7	-	2	-	-
Barão de Melgaço/MT	30	12	1	4	6	-	1	-	-
Santo Antônio do Leverger/MT	24	7	1	-	5	-	1	-	-
Santa Terezinha/MT	10	7	-	3	1	2	-	-	1
Baía da Traição/PB	22	22	-	-	22	-	-	-	-
São José de Piranhas/PB	16	16	-	-	7	9	-	-	-
Cajazeiras/PB	20	20	-	-	15	5	-	-	-
Belém do Brejo do Cruz/PB	20	20	-	-	20	-	-	-	-
Alagoinha/PB	11	11	-	-	11	-	-	-	-
Uruçuí/PI	10	10	1	-	6	2	1	-	-
Aperibé/RJ	15	13	-	-	9	4	-	-	-
Machadinho D'Oeste/RO	24	21	5	2	-	12	2	-	-
Araguaína/TO	10	6	-	-	2	4	-	-	-
Itapiratins/TO	10	10	2	2	2	4	-	-	-
Penedo/AL	17	16	6	-	6	3	-	-	2
Congo/PB	21	21	-	1	13	7	-	-	-
São José de Ribamar/MA	11	10	4	-	1	4	1	-	-
São Luís/MA	11	8	2	1	4	-	1	-	-
Rosário/MA	11	11	-	8	1	-	2		
Raposa/MA	11	8	1	-	2	5			
Piancó/PB	21	21	1	5	7	8			
Coremas/PB	133	114	4	-	95	-	15		
Total	3007	2315	433	440	793	357	244	39	10

## Anexo II: Resultado da Inferência Estatística em municípios considerados críticos.

### Inferência estatística em Xique-Xique/BA

Com objetivo de realizar inferência estatística, foi realizada amostra de 108 pescadores de um total de 308 (universo) residentes no Município de Xique-Xique/BA, cadastrados no RGP e beneficiários do pagamento do seguro desemprego na modalidade pescador artesanal durante o período de defeso, para realização de visitas às residências e entrevistas.

A seguir estão listadas as principais perguntas e o intervalo correspondente às respostas de interesse.

Pergunta	Resposta de interesse	Intervalo
Nos períodos dos defesos o entrevistado exerceu algum trabalho, atividade produtiva remunerada ou algum trabalho temporário (bico)?	Sim	24,74 a 61,32%
Para receber o seguro defeso é necessário ser filiado à Colônia/Associação de pescadores?	Sim	33,42 a 69,21%
O entrevistado exerceu a atividade da pesca nos últimos 2 anos (2013 e 2014)?	Não	7,11 a 39,74%
Qual a principal atividade remunerada exercida no período de 2013 e 2014?	Não desempenhou atividade remunerada	37,89 a 74,21%
	Outras	25,79 a 62,11%
	Pesca	0 a 27,89%
O entrevistado exerce a pesca com fins comerciais? (segundo a conclusão do fiscal após entrevista)	Não, exerce a pesca mas não com fins comerciais	60,26 a 92,89%
	Não, não exerce a pesca	7,11 a 39,74%
	Sim	0 a 27,11%



Da inferência realizada pela equipe de estatística desta Controladoria-Geral, é possível afirmar com 95% de certeza que:

- Pelo menos 24,74% dos pescadores do Município de Xique-Xique realizaram outra atividade produtiva diferente da Pesca durante o período de defeso.
- Pelo menos 33,42% dos pescadores de Xique-Xique acham que é obrigatório estar filiado à Colônia/Associação de pescadores para receberem o seguro-defeso. Esse fato demonstra a assimetria de informações acerca dos requisitos necessários para habilitação ao seguro desemprego do pescador artesanal.
- Menos de 27,89% dos pescadores de Xique-Xique teve a Pesca como principal atividade remunerada exercida no período de 2013 a 2014.
- De 7,11 a 39,74% dos pescadores de Xique-Xique não exerceram a atividade de pesca em 2013 e 2014.
- No máximo 27,11% dos pescadores do Município de Xique-Xique exercem a pesca com fins comerciais.
- Pelo menos 60,26% dos pescadores exercem a pesca, mas não com fins comerciais.

Dessa forma, podemos afirmar com 95% de certeza que pelo menos 72,89% dos pescadores beneficiários do seguro defeso no Município de Xique-Xique/BA não são pescadores, não exercem exclusivamente a atividade pesqueira ou a exercem de forma descontínua com fins predominantemente de subsistência, comercializando em situações esporádicas o excedente.

### **Inferência Estatística em Pinheiro/MA, Laguna/SC e Pirambu/SC**

Com objetivo de realizar inferência estatística, foram realizadas amostras para os municípios de Pinheiro/MA, Laguna/SC e Pirambu/SE. Essa amostra foi realizada tendo como universo os cadastrados no RGP e beneficiários do pagamento do seguro desemprego na modalidade pescador artesanal durante o período de defeso, para realização de visitas às residências e entrevistas.

A seguir estão listadas as principais perguntas e o intervalo correspondente às respostas de interesse para os municípios em questão:

Pergunta	Resposta de interesse	Pinheiro	Laguna	Pirambu
		Intervalo	Intervalo	Intervalo
Nos períodos dos defesos o entrevistado exerceu algum trabalho, atividade produtiva remunerada ou algum trabalho temporário (bico)?	Sim	33 a 67%	38 a 75%	31 a 75%
Para receber o seguro defeso é necessário ser filiado à Colônia/Associação de pescadores?	Sim	58 a 98%	61 a 100%	61 a 100%
O entrevistado exerceu a atividade da pesca nos últimos 2 anos (2013 e 2014)?	Não	7 a 39%	40 a 76%	16 a 59%
Qual a principal atividade remunerada exercida no período de 2013 e 2014?	Não desempenhou atividade remunerada	7 a 39%	4 a 37%	12 a 54%
	Outras	25 a 71%	36 a 79%	43 a 93%
	Pesca	29 a 75%	21 a 64%	7 a 57%
O entrevistado exerce a pesca com fins comerciais? (segundo a conclusão do fiscal após entrevista)	Não, exerce a pesca mas não com fins comerciais	19 a 52%	0 a 31%	12 a 55%
	Não, não exerce a pesca	2 a 40%	38 a 76%	16 a 60%
	Sim	11 a 43%	2 a 35%	1 a 40%

Da inferência realizada pela área de estatística desta Controladoria-Geral, é possível afirmar com 95% de certeza que:

- Pelo menos 32,61% dos pescadores do Município de Pinheiro realizaram outra atividade produtiva diferente da Pesca durante o período de defeso. Para o município de Laguna esse percentual é de 37,7% e para Pirambu de 31,32%.
- Pelo menos 57,53% dos pescadores de Pinheiro acham que é obrigatório estar filiado à Colônia/Associação de pescadores para receberem o seguro-defeso. Para o município de Laguna esse percentual é de 61,02% e para Pirambu de 60,74%. Esse fato demonstra a assimetria de informações acerca dos requisitos necessários para habilitação ao seguro desemprego do pescador artesanal.
- De 28,66 a 75,23% dos pescadores de Pinheiro teve a Pesca como principal atividade remunerada exercida no período de 2013 a 2014. Para Laguna esse intervalo é de 21,49 a 63,75% e para Pirambu de 7,11 a 57,26%.
- De 7,18 a 38,84% dos pescadores de Pinheiro não exerceram a atividade de pesca em 2013 e 2014. Para Laguna esse resultado foi de 39,89 a 76,50% e Pirambu de 15,81 a 59,38%.
- No máximo 43,17% dos pescadores do Município de Pinheiro exercem a pesca com fins comerciais. Em Laguna esse percentual foi de 34,97% e Pirambu 40%.

Dessa forma, podemos afirmar com 95% de certeza que pelo menos 56,83% dos pescadores beneficiários do seguro defeso no Município de Pinheiro não são pescadores, não exercem exclusivamente a atividade pesqueira ou a exercem de forma descontínua com fins predominantemente de subsistência, comercializando em situações esporádicas o excedente. Já para Laguna, podemos inferir que pelo menos 65,03% não é público alvo do benefício do seguro defeso e para Pirambu esse percentual é de pelo menos 40%.

Esses altos percentuais de inconformidade representam um prejuízo para os cofres públicos de, no mínimo, dois milhões e duzentos reais, apenas nesses três municípios (Pinheiro, Laguna e Pirambu), conforme se depreende do quadro a seguir:

Município	% de problemas (no mínimo)	Nº de pescadores que receberam indevidamente	Prejuízo para os cofres públicos (*)
Pinheiro/MA	56,83	1550	1.122.200
Laguna/SC	65,03	713	516.212
Pirambu/SE	60,00	793	574.132
<b>Prejuízo estimado:</b>			<b>2.212.544</b>

(\*) Considerando o salário mínimo de R\$ 724,00, vigente em 01.01.2014.