

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso nº 15, de 2012, do Tribunal de Contas da União (nº 654-Seses-TCU-Plenário, de 2012, na origem), que encaminha ao Senado Federal cópia do Acórdão 1.404/2012-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 034.633/2011-1, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, pelo qual foi aprovado Relatório de Levantamento de Auditoria sobre a internalização dos compromissos assumidos pelo País em decorrência da Conferência Rio-92.

RELATOR: Senador PEDRO TAQUES

I – RELATÓRIO

O Aviso da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (AMA) nº 15, de 2012, trata do Acórdão nº 1.404/2012, do Tribunal de Contas da União (TCU), que aprovou o Relatório de Levantamento de Auditoria, referente ao Processo TC 034.633/2011-1, sobre a internalização dos compromissos assumidos pelo País em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 (Conferência Rio-92).

Nesse sentido, o Relatório avalia a implementação e o monitoramento, pelo Governo Federal, de políticas públicas associadas aos seguintes tratados e documentos decorrentes da conferência: Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB); Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima; Convenção das Nações Unidas de Combate a Desertificação; e Agenda 21. Além disso, o TCU apresenta um estudo de caso sobre a gestão sustentável dos recursos pesqueiros.

As informações do relatório que fundamenta o Acórdão foram geradas a partir de dados de instituições públicas, privadas, acadêmicas e da sociedade civil associadas aos temas mencionados, assim como a partir de visitas de campo nos estados de Santa Catarina e Rio de Janeiro, pela sua importância em recursos da pesca. Contudo, o TCU ressalva que, dada a complexidade de avaliar a implementação de convenções internacionais, o levantamento não pretende avaliar a “efetividade das ações adotadas para cumprimento dos acordos”, mas sim “fornecer subsídios para trabalhos futuros e contribuir para o debate” dos temas.

O TCU traça um histórico da crescente importância da temática ambiental desde a década de 1960, com destaque para cenários futuros de esgotamento no uso de recursos naturais, apresentados em estudos como o relatório do Clube de Roma, em 1972. No mesmo ano, realiza-se em Estocolmo, Suécia, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, primeira conferência internacional sobre meio ambiente. Desde então, as conferências sobre o tema refletem o conflito de interesses entre países mais desenvolvidos e os que ainda buscam alcançar níveis adequados – e, para muitas nações, níveis mínimos – de desenvolvimento. Os conflitos relacionam-se, principalmente, ao financiamento de programas para proteção dos recursos naturais e aos níveis de comprometimento das diversas nações às ações acordadas.

A partir da Rio-92, estabelecem-se os principais acordos internacionais em matéria ambiental, incluindo as convenções mencionadas. Para implementação dos tratados, fatores cruciais incluem legislação doméstica apropriada e arranjos institucionais eficientes. O TCU analisa esses fatores e determina aos órgãos federais avaliados a adoção de medidas listadas no Voto do Acórdão, destacando-se a seguir as principais determinações.

II – ANÁLISE

De acordo com o Regimento Interno do Senado Federal, art. 102-A, incisos I e II, compete à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo e opinar sobre assuntos atinentes à defesa do meio ambiente, especialmente proteção do meio ambiente e controle da poluição, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e genéticos, florestas, caça, pesca, fauna, flora e recursos hídricos; e direito ambiental. A análise sobre os tratados e o estudo de caso

avaliados pelo TCU enquadra-se nas competências regimentais da Comissão.

A Convenção Sobre Diversidade Biológica (CDB) originou o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, ratificado pelo Brasil em 2004, e o Protocolo de Nagoia em Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios da sua Utilização, que se encontra na Comissão Especial criada pela Câmara dos Deputados para deliberar sobre o tratado. Com base na CDB, internamente estabeleceram-se medidas específicas, como a Estratégia Nacional para a Biodiversidade e quatro relatórios nacionais ao secretariado da Convenção, em 1998, 2004, 2006 e 2010. O último dos relatórios nacionais enumera políticas públicas que atestam a atuação brasileira quanto aos compromissos da CDB, destacando-se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituições como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e programas como as listas de espécies ameaçadas e a definição de áreas prioritárias para conservação da biodiversidade.

No sentido de internalização da CDB, o TCU ainda lista objetivos do Programa 2018 – Biodiversidade, contido no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, destacando-se o objetivo 0504, para “atualizar o marco regulatório sobre a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios da biodiversidade, tendo como referência os compromissos assumidos pelo governo brasileiro” na CDB. O Acórdão aponta a importância de um novo marco legal para o acesso e repartição de benefícios, questões tratadas pelo Protocolo de Nagoia que são atualmente regidos pela Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), “como as regras para o cumprimento da legislação são complexas e de difícil implementação, a repartição de benefícios ainda é incipiente”. Ao mesmo tempo, o País detém a maior diversidade biológica do mundo, em grande parte abrigada nas terras habitadas por indígenas e populações tradicionais, detentores do conhecimento tradicional associado a essa riqueza. Assim, o TCU reforça a prioridade de criação de um marco regulatório adequado.

Quanto à internalização da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o TCU aponta avanços no marco legal com a edição da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 2009) e do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.114, de 2009). Ao mesmo tempo, o Brasil tem se destacado na construção de um arcabouço institucional para cumprir os compromissos da Convenção-

Quadro. Como resultado, o País ocupa a terceira posição mundial (atrás da China e da Índia) em projetos de mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL), previstos no Protocolo de Quioto.

Por outro lado, o TCU aponta deficiências na implementação, pelos órgãos federais, de medidas voltadas à adaptação, definidas pelo Plano Nacional Sobre Mudança do Clima – elaborado pelo MMA, em 2008 – como ações de respostas aos impactos atuais e potenciais da alteração climática “com objetivo de minimizar possíveis danos e aproveitar as oportunidades”. Assim, o Tribunal indica a importância da conclusão e implementação dos Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, exigidos pela Lei nº 12.187, de 2009. Atualmente, sob a coordenação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, tais planos estão em fase de consulta pública para os setores de indústria, da mineração, da saúde e dos projetos de mobilidade urbana.

Além da perda da biodiversidade e da mudança do clima, a Rio-92 identificou a desertificação como um dos principais desafios ambientais. No Brasil, grande parte das terras suscetíveis ao problema encontra-se no Nordeste semiárido – onde estão os piores indicadores sociais do País – e quase um quinto dessas terras estão em processo de desertificação. Os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar, em 1997, a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação, refletem a importância de políticas públicas de adaptação, a maior parte delas inseridas em medidas de enfrentamento às mudanças do clima.

A avaliação do TCU acerca da Agenda 21 Brasileira indica a baixa implementação das medidas preconizadas nesse documento, a exemplo do que globalmente tem ocorrido com a Agenda 21, desde a Rio-92. Nesse sentido, o documento é pouco conhecido “pela sociedade e pelos formuladores de políticas públicas”. Ainda que muitos municípios tenham iniciado Agendas 21 locais em 2002, logo após a publicação da Agenda 21 Brasileira, essa adesão diminuiu ao longo dos anos. As principais dificuldades relacionam-se à estrutura deficiente de governança entre os atores envolvidos e à descontinuidade das ações adotadas no nível local.

A despeito das deficiências apontadas, o TCU defende que se encontra em curso uma contínua internalização dos compromissos assumidos nas convenções e documentos internacionais mencionados. Além da avaliação sobre os tratados, o Tribunal apresenta um estudo de caso sobre uso sustentável de recursos pesqueiros.

Segundo o TCU, a exemplo dos processos de exaustão desses recursos observados em vários países, no Brasil tem ocorrido uma redução da produção, situação agravada pela crescente demanda global por alimentos. De fato, o colapso dos sistemas pesqueiros é atualmente uma das mais graves questões sobre ecossistemas aquáticos. Nesse sentido, o Acórdão aponta que cerca de “80% dos principais recursos pesqueiros nacionais encontram-se plenamente explorados, sobre pescados, esgotados ou em processo de recuperação”.

Contudo, ainda que a atividade pesqueira se constitua, no caso brasileiro, em uma das principais ameaças à biodiversidade marinha, apenas 1,6% do mar territorial e da zona econômica exclusiva recebem algum tipo de proteção. A importância do desenvolvimento sustentável da atividade fundamenta-se na sua participação econômica: quase 45% da produção pesqueira extrativa vem dos mares, com 65% dessa produção oriunda da pesca artesanal. No continente, a aquicultura é responsável por 31% e a pesca extrativa por 20% do pescado nacional. A relevância socioeconômica da atividade reflete-se na geração de aproximadamente 850 mil empregos, com 75% desses trabalhadores na pesca artesanal.

O Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) deveriam atuar conjuntamente de modo a garantir a perenidade desses recursos, evitando-se seu esgotamento. Dentre outros instrumentos normativos, essa atuação encontra fundamento na Lei nº 11.958, de 2009 e no Decreto nº 6.981, de 2009. As estruturas institucionais incluem instâncias consultivas, a exemplo dos Comitês Permanentes de Gestão (CPGs), que apresentam suas propostas à Comissão Técnica Interministerial da Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros (CTGP). Contudo, o TCU aponta que esse sistema de gestão compartilhada “ainda não saiu do papel”, ainda que essas estruturas institucionais sejam fundamentais para subsidiar a tomada de decisões quanto ao uso sustentável de recursos pesqueiros.

Além da necessidade de fortalecimento do arcabouço institucional, o TCU enfatiza questões reforçadas nas determinações do Acórdão ao MPA e ao MMA: i) necessidade de aprimorar a fundamentação científica e o controle social – principalmente por parte dos setores afetados e de organizações ambientais – nas decisões acerca de medidas de manejo e de controle da pesca; ii) conflitos entre o MMA e o MPA, como no caso da pesca da tainha (objeto do Processo TCU nº TC 015.810/2010) e no estabelecimento do período de defeso da piramutaba. Tais conflitos geram insegurança “insegurança quanto ao regramento do ordenamento pesqueiro”; iii) deficiências, pelo MPA, na disponibilização de informações

que possam fundamentar a análise dos técnicos do MMA e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); iv) fiscalização deficiente, em termos de recursos humanos e materiais, o que praticamente inviabiliza a repressão à pesca ilegal, em prejuízo aos pescadores que se pautam pela legalidade, e que assim têm custos mais elevados em relação aos ilegais.

No sentido dos problemas e deficiências apontados, destacam-se as seguintes recomendações do Acórdão ao MPA e ao MMA para que:

9.2.1 apresentem, no prazo de 120 dias, uma proposta conjunta dos dois órgãos acerca de um plano de ação para a implementação dos Comitês Permanentes de Gestão (CPGs) e seus respectivos Subcomitês Científicos e de Acompanhamento, priorizando a instalação dos CPGs mais críticos e apresentando os meios para operacionalizá-los, definindo prazos e responsáveis por tais medidas, em atendimento ao Decreto nº 6.981/2009, art. 3º, parágrafo único, e Portaria Interministerial nº 2/2009;

(...)

9.4.2 avaliem uma possível revisão do normativo que restringe a participação no Comitê Permanente de Gestão (CPG) exclusivamente para entidades com assentos no Conape, impedindo, assim, a participação de organizações não governamentais ambientais no processo decisório.

Além das recomendações destacadas, o TCU deu ciência ao MPA e ao MMA acerca de “impropriedades verificadas na fiscalização”:

9.3.1 a ocorrência de casos em que os dados técnicos e científicos existentes e disponíveis não foram considerados no processo de tomada de decisão, como as solicitações de reduzir o período de defeso da lagosta e o restabelecimento do período de defeso da piramutaba, bem como o arrendamento de embarcações estrangeiras para a pesca de demersais de profundidade, o que afronta o disposto na Lei 11.959/2009, art. 2º, inciso XII e Decreto nº 6.981/2009, art. 1º e art. 5º, parágrafo único;

9.3.2 a ocorrência de caso em que o princípio da precaução não foi utilizado para embasar o processo decisório da CTGP, especificamente referente à autorização provisória para pesca durante o período de defeso do camarão-rosa no norte do país, o que afronta o disposto no Decreto 6.981/2009, art. 4º, § único;

9.3.3 a não disponibilização de dados e informações do Registro Geral da Pesca (RGP) relativas às licenças, permissões e autorizações concedidas para o exercício da atividade pesqueira ao MMA/Ibama, identificado no caso da Superintendência do Ibama

em Santa Catarina e nas Atas da CTGP, o que afronta o disposto na Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea m.

Com fundamento no Acórdão, constata-se a gradual internalização dos acordos internacionais analisados. Mais significativamente, “a adesão às convenções internacionais derivadas da Rio-92 foi em grande medida responsável por parte dos avanços ocorridos no país na área ambiental”, observando-se o desenvolvimento de uma estrutura técnico-administrativa robusta, bem a criação e atualização de um amplo arcabouço legal-normativo (itens 389-391 do Relatório). Observa-se, de fato, algumas dificuldades nessa trajetória, enfrentadas nos diferentes tópicos de recomendações da auditoria. Neste sentido, para preservar a expectativa do controle e dar continuidade ao trabalho suscitado pelo Tribunal de Contas, esta Comissão deve requerer às autoridades destinatárias das recomendações uma posição atualizada de seu cumprimento.

Por outro lado, em relação ao estudo de caso sobre gestão de recursos pesqueiros, ressaltam em maior detalhe problemas de coordenação entre órgãos do Executivo federal, reflexo de posturas distintas em relação ao mérito da política ambiental correspondente. Diante desse quadro, e como instância de avaliação do mérito das questões ambientais, entendo deva a Comissão fazer emergir explicitamente o debate, inicialmente por meio de audiência pública cujo foco seja especificamente a discussão dos problemas de coordenação interagências detectados na auditoria.

São providências de natureza essencialmente preliminar, de levantamento atualizado e discussão das informações. Neste caso, justifica-se a cautela, pois o TCU ensaiou, de forma ousada, uma avaliação mais ampla de todo um subconjunto de políticas ambientais. Um trabalho dessa natureza, de extremo valor para a boa governança, põe na agenda temas tão amplos que exigem uma longa maturação no processo decisório, não se prestando no estágio atual a outro tipo de medidas pontuais, eventualmente mais contundentes. Estamos, aqui, na outra vertente do controle, menos conhecida como tal, aquela de cariz preventivo que fundamentalmente subsidia o debate de fundo sobre a natureza da intervenção estatal, seus objetivos e impactos.

É o Relatório.

III – VOTO

Considerando o exposto, voto por que esta Comissão:

I) Tome conhecimento do feito;

II) Aprove requerimentos de informações, cujo teor encontra-se em anexo a este Parecer, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério da Pesca e Aquicultura sobre as recomendações e considerações do TCU contidas nos itens 9.2.1, 9.4.2, 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão nº 1404/ 2012-Plenário;

III) Aprove requerimento de uma audiência pública, cujo teor encontra-se em anexo a este Parecer, para debater os problemas apontados pelo TCU sobre a gestão de recursos pesqueiros, com ênfase:

a) nas considerações do TCU contidas nos itens 9.2.1, 9.4.2, 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão nº 1404/ 2012-Plenário;

b) nas dificuldades de coordenação intragovernamental das decisões relativamente a matérias de pesca, evidenciadas pelo TCU nos itens 259 a 263 e 325 do Relatório do Acórdão nº 1404/ 2012-Plenário; e

IV) Remeta o processado ao arquivo.

Sala da Comissão,

Senador RODRIGO ROLLEMBERG

Presidente

Senador PEDRO TAQUES

Relator

REQUERIMENTO

Nos termos do art. 50, combinado com o art. 70, ambos da Constituição Federal, e com o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal, requeiro sejam solicitadas ao Ministro de Estado da Pesca e Aquicultura informações sobre as medidas adotadas pelo Ministério em relação às seguintes recomendações e considerações feitas pelo Tribunal de Contas da União, a partir do Acórdão 1404/2012-Plenário (itens 9.2.1, 9.4.2, 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3):

9.2.1 apresentem, no prazo de 120 dias, uma proposta conjunta dos dois órgãos acerca de um plano de ação para a implementação dos Comitês Permanentes de Gestão (CPGs) e seus respectivos Subcomitês Científicos e de Acompanhamento, priorizando a instalação dos CPGs mais críticos e apresentando os meios para operacionalizá-los, definindo prazos e responsáveis por tais medidas, em atendimento ao Decreto nº 6.981/2009, art. 3º, parágrafo único, e Portaria Interministerial nº 2/2009;

(...)

9.4.2 avaliem uma possível revisão do normativo que restringe a participação no Comitê Permanente de Gestão (CPG) exclusivamente para entidades com assentos no Conape, impedindo, assim, a participação de organizações não governamentais ambientais no processo decisório.

(...)

9.3.1 a ocorrência de casos em que os dados técnicos e científicos existentes e disponíveis não foram considerados no processo de tomada de decisão, como as solicitações de reduzir o período de defeso da lagosta e o restabelecimento do período de defeso da piramutaba, bem como o arrendamento de embarcações estrangeiras para a pesca de demersais de profundidade, o que afronta o disposto na Lei 11.959/2009, art. 2º, inciso XII e Decreto nº 6.981/2009, art. 1º e art. 5º, parágrafo único;

9.3.2 a ocorrência de caso em que o princípio da precaução não foi utilizado para embasar o processo decisório da CTGP, especificamente referente à autorização provisória para pesca durante o período de defeso do camarão-rosa no norte do país, o que afronta o disposto no Decreto 6.981/2009, art. 4º, § único;

9.3.3 a não disponibilização de dados e informações do Registro Geral da Pesca (RGP) relativas às licenças, permissões e

autorizações concedidas para o exercício da atividade pesqueira ao MMA/Ibama, identificado no caso da Superintendência do Ibama em Santa Catarina e nas Atas da CTGP, o que afronta o disposto na Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea m.

Sala das Sessões,

Senador PEDRO TAQUES

REQUERIMENTO

Nos termos do art. 50, combinado com o art. 70, ambos da Constituição Federal, e com o art. 216 Regimento Interno do Senado Federal, requero sejam solicitadas ao Ministro de Estado do Meio Ambiente informações sobre as medidas adotadas pelo Ministério em relação às recomendações e considerações feitas pelo Tribunal de Contas da União, a partir do Acórdão 1404/2012-Plenário (itens 9.2.1, 9.4.2, 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3):

9.2.1 apresentem, no prazo de 120 dias, uma proposta conjunta dos dois órgãos acerca de um plano de ação para a implementação dos Comitês Permanentes de Gestão (CPGs) e seus respectivos Subcomitês Científicos e de Acompanhamento, priorizando a instalação dos CPGs mais críticos e apresentando os meios para operacionalizá-los, definindo prazos e responsáveis por tais medidas, em atendimento ao Decreto nº 6.981/2009, art. 3º, parágrafo único, e Portaria Interministerial nº 2/2009;

(...)

9.4.2 avaliem uma possível revisão do normativo que restringe a participação no Comitê Permanente de Gestão (CPG) exclusivamente para entidades com assentos no Conape, impedindo, assim, a participação de organizações não governamentais ambientais no processo decisório.

(...)

9.3.1 a ocorrência de casos em que os dados técnicos e científicos existentes e disponíveis não foram considerados no processo de tomada de decisão, como as solicitações de reduzir o período de defeso da lagosta e o restabelecimento do período de defeso da piramutaba, bem como o arrendamento de embarcações estrangeiras para a pesca de demersais de profundidade, o que afronta o disposto na Lei 11.959/2009, art. 2º, inciso XII e Decreto nº 6.981/2009, art. 1º e art. 5º, parágrafo único;

9.3.2 a ocorrência de caso em que o princípio da precaução não foi utilizado para embasar o processo decisório da CTGP, especificamente referente à autorização provisória para pesca durante o período de defeso do camarão-rosa no norte do país, o que afronta o disposto no Decreto 6.981/2009, art. 4º, § único;

9.3.3 a não disponibilização de dados e informações do Registro Geral da Pesca (RGP) relativas às licenças, permissões e

autorizações concedidas para o exercício da atividade pesqueira ao MMA/Ibama, identificado no caso da Superintendência do Ibama em Santa Catarina e nas Atas da CTGP, o que afronta o disposto na Lei nº 10.683, de 2003, modificada pela Lei nº 11.958, de 2009, art. 27, inciso XXIV, alínea m.

Sala das Sessões,

Senador PEDRO TAQUES

REQUERIMENTO

Requeiro, com fundamento no § 2º do art. 58 da Constituição Federal, combinado com o art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal, seja realizada, pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, audiência pública para debater a gestão sustentável dos recursos pesqueiros, com ênfase:

I) nas considerações do TCU contidas nos itens 9.2.1, 9.4.2, 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão nº 1404/ 2012-Plenário;

II) nas dificuldades de coordenação intragovernamental das decisões relativamente a matérias de pesca, evidenciadas pelo TCU nos itens 259 a 263 e 325 do Relatório do Acórdão nº 1404/ 2012-Plenário.

Para a realização da audiência, requeiro sejam convidados:

I) representante do Ministério da Pesca e Aquicultura;

II) representante do Ministério do Meio Ambiente;

II) representante do Tribunal de Contas da União;

d) dois representantes do Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (CONAPE) - criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e regulamentado pelo Decreto 5.069, de 5 de maio de 2004 –, dentre seus integrantes em representação dos setores da pesca artesanal (segmento “Entidades e organizações dos movimentos sociais e dos trabalhadores da pesca e da aquicultura”) e da pesca industrial (segmento “Conselheiros das Entidades da Área Empresarial”).

Sala da Comissão,

Senador PEDRO TAQUES