

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2015

(Dos Senhores Sarney Filho, Ricardo Tripoli e outros)

Susta a aplicação da Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e do Meio Ambiente.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada a aplicação da Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e do Meio Ambiente, que suspende os períodos de defeso estabelecidos nos atos normativos que especifica.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No dia 5 de outubro passado, foi editada a Portaria Interministerial nº 192, assinada pelos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e do Meio Ambiente. Esse ato normativo suspende, pelo prazo de 120 dias, prorrogável por igual período, os períodos de defeso adiante estabelecidos:

1. Portaria Sudepe nº N-40, de 16 de dezembro de 1986, que trata da extração de ostras em todo o

litoral do Estado de São Paulo e na região estuarino-lagunar de Paranaguá, no Estado do Paraná;

2. Portaria IBAMA nº 49-N, de 13 de maio de 1992, que trata da pesca de robalo, robalo branco e camurim ou barriga mole, no litoral e em águas interiores dos Estados do Espírito Santo e da Bahia;
3. Portaria IBAMA nº 85, de 31 de dezembro de 2003, que trata da pesca de qualquer categoria e modalidade, e com qualquer petrecho, nas bacias hidrográficas dos rios Pindaré, Maracaçumé, Mearim, Itapecuru, Corda, Munim, Turiaçu, Flores, Balsas e Grajaú, bem como em igarapés, lagos, barragens e açudes públicos do Estado do Maranhão;
4. Instrução Normativa MMA nº 40, de 18 de outubro de 2005, que trata do período de defeso na bacia hidrográfica do Rio Parnaíba;
5. Instrução Normativa IBAMA nº 129, de 30 de outubro de 2006, que trata da pesca em açudes públicos no Estado da Bahia;
6. Portaria IBAMA nº 48, de 5 de novembro de 2007, que trata do período de defeso na bacia hidrográfica do rio Amazonas, nos rios da Ilha do Marajó, e na bacia hidrográfica dos rios Araguari, Flexal, Cassiporé, Calçoene, Cunani e Uaçã, no Estado do Amapá;
7. Portaria IBAMA nº 4, de 28 de janeiro de 2008, que trata da pesca no Estado do Ceará, nas bacias hidrográficas dos rios Acaraú, Banabuiú, Coreaú, Curu, Jaguaribe, Poti (sub-bacia do rio Parnaíba) e Salgado, assim como nas águas continentais das bacias Metropolitanas e do Litoral;

8. Instrução Normativa IBAMA nº 209, de 25 de novembro de 2008, que trata do exercício da pesca das espécies curimatã, piau, sardinha e branquinha, nos rios, riachos, lagoas, açudes públicos e privados e represas do Estado do Rio Grande do Norte;
9. Instrução Normativa IBAMA nº 210, de 25 de novembro de 2008, que trata da pesca das espécies curimatã, piau, sardinha e branquinha, nos rios, riachos, lagoas, açudes públicos e privados e represas do Estado da Paraíba; e
10. Instrução Normativa IBAMA nº 10, de 27 de abril de 2009, que trata da pesca do robalo, robalo branco e camurim ou barriga mole, no litoral e águas interiores do Estado do Espírito Santo.

A justificativa formal da Portaria Interministerial nº 192 é a necessidade de cadastramento dos pescadores artesanais pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, bem como a revisão desses períodos de defeso por meio dos Comitês Permanentes de Gestão e Uso Sustentável de Recursos Pesqueiros.

Entretanto, uma vez que o período de vigência da Portaria Interministerial nº 192/2015 coincide, total ou parcialmente, com o período dos defesos que ela pretende suspender, sua consequência imediata é a liberação da pesca durante as fases mais críticas do ciclo de vida das espécies. O defeso é uma medida de ordenamento para o uso dos recursos pesqueiros que aumenta a proteção das espécies em períodos como a reprodução e o recrutamento. Nesses períodos, os peixes estão mais vulneráveis à captura, pois costumam estar reunidos em cardumes.

A liberação da pesca durante esses períodos, seguramente, trará impactos negativos na diversidade biológica das espécies protegidas. A portaria citada, portanto, atenta contra a conservação das espécies e manutenção dos estoques pesqueiros, colocando em risco a própria sustentabilidade da atividade da pesca, não respeitando assim o princípio elementar da precaução.

Na verdade, ao que parece, a preocupação é atender a demanda da equipe econômica do Governo. No dia 23 de setembro, o Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, defendeu explicitamente a revisão dos gastos com o seguro defeso:

“Em poucos anos, chegou-se a gastar R\$ 3 bilhões com o seguro-defeso. Eu não sei exatamente qual é a contribuição da pesca para o PIB, mas R\$ 3 bilhões apenas para proteger o estoque de peixe é um número significativo, e não é evidente que isso esteja alcançando esta proteção efetiva dos estoques de peixes através desse mecanismo.”¹

A Lei nº 11.959/2009, que “dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca”, determina que cabe ao Poder Público o estabelecimento dos períodos de defeso (art. 3º, *caput*, inciso IV). Assim, uma portaria pode, em tese, suspender outras portarias que estabelecem esses períodos.

Ocorre que a regulamentação da Lei nº 11.959/2009 e a edição de atos normativos decorrentes dela não podem, por princípio, contrariar o conteúdo estabelecido na própria lei.

O art. 1º da referida lei explicita que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca será formulada, coordenada e executada com o objetivo de promover: o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade; o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira; a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos; e o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades. A Portaria Interministerial nº 192/2015 colide com todos esses objetivos.

O próprio art. 3º, *caput*, da referida lei, dispositivo que inclui a previsão de atos definindo períodos de defeso, explicita que a regulamentação deve conciliar o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade

¹ <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/ministro-da-fazenda-quer-discutir-aposentadoria-rural-e-seguro-defeso.html>

dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais. Mais uma vez, há colisão da portaria com o legalmente estabelecido.

A colisão é facilmente identificável, pois desconstrói a base lógica do principal conceito norteador das políticas ambientais, o desenvolvimento sustentável. Por esse conceito, aplicado e destrinchado nas disposições da Lei nº 11.959/2009, a pesca e o defeso devem ser planejados e efetivados visando à conciliação entre as variáveis ambientais, sociais e econômicas, necessariamente.

Ora, conciliar é realizar avaliação de peso e importância de cada parâmetro frente a um caso concreto, de modo que a solução encontrada não permita a anulação ou desconsideração de nenhum deles, mas a sua convivência mútua. Obviamente, alguns poderão se sobrepor a outros em determinados contextos, mas nunca a ponto de provocarem a anulação de um parâmetro, princípio ou variável.

O que se observa com a edição da Portaria Interministerial nº 192/2015 é a expressão concreta da ausência do esforço conciliador, exigido do gestor médio para o alcance do desenvolvimento sustentável e a defesa do meio ambiente. A variável ambiental foi simplesmente anulada e, ainda, sobre o amparo de argumentos completamente falhos.

Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)² em 2014, ao avaliar a aplicação do seguro defeso no País, revelou que o programa apresenta graves problemas. Entre eles está o fato do programa contemplar grupos que, aparentemente, não são de pescadores artesanais ou sequer pescadores. O estudo cita, por exemplo, o ano de 2010, em que “584,7 mil indivíduos beneficiaram-se do programa, contra 275,1 mil que poderiam tê-lo efetivamente feito – dado que eram pescadores artesanais –, resultando em uma diferença de 309,6 mil indivíduos”.

Ou seja, observa-se clara falta de controle sobre os pagamentos realizados no âmbito do Programa Seguro Defeso, na medida em que o número de beneficiários do programa é muito superior ao número de pescadores artesanais. As discrepâncias e irregularidades precisam ser revistas, portanto, no programa social e não no instituto ambiental do defeso.

² *Seguro defeso: Diagnóstico dos Problemas Enfrentados pelo Programa*. Ipea, 2014.

Suspender o defeso para reavaliar o seguro desemprego apenas ratifica a total descoordenação do Poder Executivo no exercício de suas obrigações de cunho social, ambiental e econômico. Revela desconhecimento ou, no mínimo, desconsideração dos aspectos mais básicos de gestão ambiental sustentável.

E a descoordenação não para por aí. Recente avaliação da Controladoria Geral da União (CGU)³ revelou que:

“No que se refere à avaliação dos estoques pesqueiros e da eficácia das medidas de ordenamento adotadas, verificou-se a necessidade de maiores esforços no fomento à produção de estudos sobre o tema. A existência de avaliações de estoque periódicas antes e depois da instituição de determinado período de defeso ajudaria a avaliar a eficácia da medida, principalmente se levarem em conta outras informações, como o próprio grau de respeito ao defeso, o esforço de pesca e a produção pesqueira.

Além disso, foi observado que, desde 2008 – quando a então Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca (SEAP/PR), hoje MPA, assumiu a responsabilidade pela consolidação das estatísticas de produção pesqueira e aquícola nacional – houve uma redução na coleta de dados estatísticos da pesca. As informações contidas nos anuários publicados pela MPA de 2008 a 2011 foram baseadas, para a maioria dos estados, em estimativas a partir de uma série histórica de dados coletados de 2000 a 2007.”

Em resumo, observa-se descontrole tanto em relação aos pagamentos realizados pelo seguro defeso, quanto ao próprio defeso. Inexistem fiscalização e estudos acerca da gestão e dos estoques de recursos pesqueiros. Tal fato ganha relevo, pois evidencia que o Poder Executivo tem tomado decisões totalmente desamparado de dados e informações técnicas.

A suspensão do defeso, pelas potenciais implicações

³ *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 28 – Gestão Sustentável dos Recursos Pesqueiros*. CGU, novembro/2014.

negativas que possui, é medida que deve vir acompanhada de estudos e dados objetivos que afirmem sua adequabilidade. A fundamentação técnica clara, além de compor os princípios mais básicos da Administração Pública, como a publicidade, é base também de importantes princípios ambientais, como a prevenção e a precaução.

Suspender medida de manejo dos recursos pesqueiros, que pretende conservá-los para as presentes e futuras gerações, sem qualquer fundamentação científica, vai de encontro a esses princípios e, ainda, à legislação vigente. Isso porque o art. 27, Inciso XXIV, § 6º da Lei nº 10.683/03, alterada pela Lei nº 11.958/2009, dispõe o seguinte:

§ 6º Cabe aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, em conjunto e sob a coordenação do primeiro, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros:

I – fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento; [...] (Grifos acrescentados)

Diante disso, fica patente que a Portaria Interministerial nº 192/2015 é medida inaceitável, que coloca em grave risco nossos estoques pesqueiros, além da sustentabilidade da atividade de pesca para milhares de famílias.

Importante registrar ainda que não procede a afirmação da Ministra Kátia Abreu⁴, de que “a suspensão das instruções normativas coincide com o fim do período de proibição da pesca e da consequente liberação da atividade pelos próximos oito meses. Assim, não há prejuízo social para os pescadores e nem risco predatório para o meio ambiente”.

Muito pelo contrário, é fácil constatar que o período de vigência da Portaria Interministerial nº 192/2015 coincide com o período da maioria dos defesos que ela pretende suspender. A tabela a seguir revela a patente sobreposição, ou seja, a portaria em foco pretende permitir a pesca livre em pleno período de defeso!

⁴ <http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2015/10/portaria-suspende-seguro-defeso-por-ate-120-dias>

Ato normativo	Pesca	Período	Área	Ambiente	Período de suspensão do defeso				Possibilidade de prorrogação da suspensão			
					OUT	NOV	DEZ	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI
I – Portaria Sudepe nº N-40, de 16 de dezembro de 1986.	Ostra	18/dez-18/fev	Litoral de SP e região estuarino-lagunar do PR.	Litoral								
II – Portaria IBAMA nº 49-N, de 13 de maio de 1992.	Robalo, Robalo-branco, Camurim ou Barriga-mole (<i>Centropomus parallelus</i> , <i>C. undecimalis</i> ; e <i>C. spp</i>).	15/mai-31-jul	BA	Litoral								
III – Portaria IBAMA nº 85, de 31 de dezembro de 2003.	Bacias hidrográficas dos rios Pindaré, Maracaçumé, Mearim, Itapecuru, Corda, Munim, Turiaçu, Flores, Balsas e Grajaú, bem como, em igarapés, lagos, barragens e açudes públicos do Estado do Maranhão.	01/dez-30/mar	MA	Bacia								
IV – Instrução Normativa MMA nº 40, de 18 de outubro de 2005.	Bacia hidrográfica do rio Parnaíba.	15/nov-16/mar	MA, PI e CE.	Bacia								
V – Instrução Normativa IBAMA nº 129, de 30 de outubro de 2006.	Açudes da Bahia.	01/dez-28/fev	BA	Açudes								
VI – Portaria IBAMA nº 48, de 5 de novembro de 2007.	Bacia hidrográfica do rio Amazonas, rios do Amapá e Ilha do Marajó.	Prazos por Estado e por bacia, compreendendo datas entre 05/11 e 30/06.	AC, AM, PA, RO, AP (e demais rios/AP) RR, MT Marajó.	Bacia								
VII – Portaria IBAMA nº 4, de 28 de janeiro de 2008.	Rios do CE.	01/fev-30/abr	CE	Bacia								
VIII – Instrução Normativa IBAMA nº 209, de 25 de novembro de 2008.	Rios do RN.	01/dez-28/fev	RN	Rios								
IX – Instrução Normativa IBAMA nº 210, de 25 de novembro de 2008.	Curimatã (<i>Prochilodus spp</i>); Piau (<i>Schizodon sp</i>); Sardinha (<i>Triportheus angulatus</i>); Branquinha (<i>Curimatidae</i>).	01/dez-28/fev	PB (Rios da Paraíba).	Bacia								
X – Instrução Normativa IBAMA nº 10, de 27 de abril de 2009.	Robalo, Robalo-branco, Camurim ou Barriga-mole (<i>Centropomus parallelus</i> , <i>C. undecimalis</i> ; e <i>C. spp</i>).	01/mai-30/jun	ES	Litoral								

Fonte: http://www.mpa.gov.br/files/docs/Pesca/Defeso/tabela_defeso-2.pdf e http://www.mpa.gov.br/files/docs/Pesca/Defeso/Defeso_CONTINENTAL.pdf

Por fim, sobre atos normativos que ultrapassam o campo aberto aos regulamentos ou contrariam a lei, importa trazer a esta discussão ensinamento do ilustríssimo Celso de Mello:

“O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua *contra legem* ou *praeter legem*, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)’. Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, rel. min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 01/2005.”⁵

A Portaria Interministerial nº 192/2015, além de configurar atuação *contra legem*, fundamentando a sustação de sua aplicação mediante decisão do Poder Legislativo, prevista no art. 49, V, da Constituição, fere princípios de Direito Administrativo, do Direito Ambiental e os ditames do bom senso e do respeito ao meio ambiente e à pessoa humana.

Requeremos, portanto, a sustação da aplicação, na íntegra, da Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e do Meio Ambiente.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado SARNEY FILHO

Deputado RICARDO TRIPOLI

Deputado DANIEL COELHO

⁵ AC 1.033-AgR-QO, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 25-5-2006, Plenário, DJ de 16-6-2006.

Deputado ARNALDO JORDY

Deputado ÁTILA LIRA

Deputado RODRIGO MARTINS

Deputado

Deputado

Deputado

Deputado

Deputado

Deputado

Deputado