



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

NATHALIA MÜHLETHALER VIDIGAL

**ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO
FEDERAL: UM CASO PRÁTICO**

Brasília

2016

NATHALIA MÜHLETHALER VIDIGAL

**ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO
FEDERAL: UM CASO PRÁTICO**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *latu sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro.

Área de Concentração: Processo e funções do legislativo

Orientador: Fernando Boarato Meneguim

Brasília

2016

Nathalia Mühlethaler Vidigal

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO
FEDERAL: UM CASO PRÁTICO

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *latu sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro.

Área de Concentração: Processo e funções do legislativo

Orientador: Fernando Boarato Meneguim

Brasília, 16 de novembro de 2016.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

Prof. Dr. Rogério de Melo Gonçalves

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal mostrar a importância da *análise de impacto regulatório* na proposição de projetos de lei no Poder Legislativo, bem como em atos normativos no Poder Executivo, o que será mostrado a partir de um estudo de caso. Para isso, será apresentado um quadro geral da *análise de impacto regulatório* e suas particularidades e posteriormente será feita a *análise de impacto regulatório* da Instrução Normativa do Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA nº 6, de 29 de junho de 2012. A partir dessa análise serão apresentadas alternativas que possam sanar possíveis problemas detectados através da análise de impacto, a fim de que sejam respeitados todos os quesitos apresentados ao longo do presente trabalho. Com isso, pretende-se comprovar a relevância da *análise de impacto regulatório* a fim de que as necessidades da população sejam supridas e ao mesmo tempo os custos sejam minimizados bem como os benefícios à sociedade sejam maximizados.

Palavras-chave: Análise de custo-benefício; Análise de impacto; Ato normativo.

ABSTRACT

This work aims to show the importance of regulatory impact analysis in the propositions presented by the legislative branch, as well the normative acts in the executive branch, which will be shown from a case study. For this, it will be presented an overview of the regulatory impact analysis and its features and later will be made the regulatory impact analysis of the Ministry of Fisheries and Aquaculture Instruction No. 6, of June 29, 2012. From this analysis will be presented alternatives to remedy possible problems detected through the impact analysis in order to ensure compliance with all requirements presented throughout this work. With this, we intend to prove the relevance of the regulatory impact analysis to the population's needs while costs are minimized and the benefits to society are maximized.

Key-words: Cost-benefit Analysis; Impact Analysis; Normative Act.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como principal objetivo enseñar la importancia del análisis de impacto regulativo en proposiciones de proyectos de ley, y también en actos normativos en el Poder Ejecutivo, lo que se verá partiendo de un estudio de caso. Para eso, será presentado un cuadro general del análisis de impacto regulativo y sus particularidades, y posteriormente será hecho el análisis de impacto regulativo de la Instrucción Normativa del Ministerio de Pesca y Acuicultura nº 6, del 29 de junio de 2012. Partiendo de este análisis serán presentados otros medios que puedan sanear posibles problemas detectados por medio del análisis de impacto, para que sean respetados todos los quesitos presentados a lo largo del presente trabajo. Con eso, se busca comprobar la relevancia del análisis de impacto regulativo para que las necesidades de la población sean saneadas al tiempo en que sean minimizados los costes y maximizados los beneficios a la sociedad.

Palabras-llave: Análisis de costo-beneficio; Análisis de impacto; Acto normativo.

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	7
1 INTRODUÇÃO	8
2 APRESENTAÇÃO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E BIBLIOGRAFIA RELACIONADA.....	10
2.1 CONCEITOS IMPORTANTES.....	10
2.1.1 <i>Legística</i>	10
2.1.2 <i>Economicidade</i>	11
2.1.3 <i>Eficiência</i>	13
2.1.4 <i>Eficácia</i>	14
2.1.5 <i>Efetividade</i>	14
2.2 METODOLOGIA DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	16
2.2.1 <i>Definição clara do problema</i>	18
2.2.2 <i>Enunciação do objetivo da proposição</i>	19
2.2.3 <i>Apresentação de opções para atingir o objetivo</i>	19
2.2.4 <i>Verificação do arcabouço jurídico</i>	20
2.2.5 <i>Identificação dos impactos econômicos e sociais</i>	21
2.2.6 <i>Quem serão os afetados e de que maneira</i>	21
2.2.7 <i>Comparação entre as alternativas aventadas</i>	21
3 ANÁLISE DE IMPACTO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA MPA Nº 6	23
3.1 APRESENTAÇÃO DO CONTEXTO ATUAL DO CENÁRIO DA PESCA NO BRASIL 23	
3.2 APRESENTAÇÃO DA NORMA A SER ANALISADA	25
3.3 ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO.....	26
3.3.1 <i>Definição clara do problema</i>	27
3.3.2 <i>Enunciação do objetivo da proposição</i>	27
3.3.3 <i>Apresentação de opções para atingir o objetivo</i>	28
3.3.4 <i>Verificação do arcabouço jurídico</i>	29
3.3.5 <i>Identificação dos impactos econômicos e sociais</i>	32
3.3.6 <i>Quem serão os afetados e de que maneira?</i>	33
3.3.7 <i>Comparação entre as alternativas aventadas</i>	34
4 ALTERNATIVAS A SEREM APRESENTADAS	37

4.1 PROBLEMAS A SEREM SANADOS	37
4.2 FORMAS EFICIENTES DE SANAR OS PROBLEMAS APRESENTADOS	40
5 CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47
LEGISLAÇÃO	50
ANEXO	52

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho fará a *análise de impacto regulatório* da Instrução Normativa MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura¹ – nº 6, de 29 de junho de 2012² e, ao final, irá propor alternativas que possam sanar os possíveis problemas detectados. A ausência de uma análise de impacto é recorrente no processo de propositura de novas normas, o que não deveria ocorrer, visto que antes de ser colocada em prática, deve-se ter conhecimento se a nova norma trará os benefícios necessários à sociedade sem que haja um elevado custo ao Estado.

Portanto, o objetivo geral do trabalho será fazer uma *análise de impacto regulatório* sobre um ato normativo em vigência, tendo como objetivo específico comprovar a importância de se realizar uma análise de impacto sobre as normas vigentes para que se possa melhorá-las sempre quando possível.

Por estas razões, o trabalho a ser apresentado poderá servir como incentivo aos membros dos Poderes Legislativo e Executivo para que, antes de proporem novas normas, façam uma análise de impacto, a fim de que seja otimizado o tempo e sejam evitadas proposições de normas que possam causar impactos diversos dos pretendidos e que possam ser nocivos à sociedade.

A metodologia consiste em, primeiramente, traçar um quadro geral sobre a *análise de impacto regulatório*, suas especificidades, conceitos e métodos.

Posteriormente, será feito um estudo de caso com a *análise de impacto regulatório* da Instrução Normativa MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura – nº 6, de 29 de junho de 2012, respeitando todos os itens apresentados, a fim de que sejam identificados possíveis problemas no texto da norma analisada.

¹ Cabe ressaltar que o Antigo Ministério de Pesca Aquicultura – MPA foi englobado pelo Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, conforme disposto na Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016. Sendo assim, as competências do extinto MPA passaram à Secretaria da Pesca e Aquicultura, órgão pertencente ao MAPA.

² 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, que será explicado no decorrer do trabalho.

Por fim, serão apresentadas possíveis alternativas que possam suprir as carências identificadas na norma analisada.

A partir das conclusões obtidas, pretende-se comprovar que é de suma importância que se faça uma *análise de impacto regulatório* antes mesmo da proposição de qualquer ato normativo, seja no âmbito do Poder Legislativo, seja no âmbito do Poder Executivo para que sejam cumpridos todos os quesitos necessários a uma norma considerada correta, podendo assim tramitar com transparência, análise imparcial, maior facilidade de aprovação de medidas impopulares mas necessárias, e corresponder a um sistema jurídico efetivo, eficaz e eficiente.

2 APRESENTAÇÃO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E BIBLIOGRAFIA RELACIONADA

O presente trabalho abordará a *Análise de Impacto Regulatório*, colocando essa análise em prática sobre Instrução Normativa MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura – nº 6, de 29 de junho de 2012. Para isso, será necessário primeiramente, compreender melhor do que se trata essa análise, quais conceitos são utilizados e de que forma é feita.

Este capítulo terá como objetivo inicial contextualizar a *Análise de Impacto Regulatório* explicando os conceitos que mais são utilizados e posteriormente elucidando a forma como essa análise é feita.

2.1 CONCEITOS IMPORTANTES

Para apresentar a *Análise de Impacto Regulatório* faz-se importante primeiramente traçar um panorama mais amplo, explicando os conceitos essenciais que são usados de forma recorrente na análise abordada.

Com isso, será apresentado a seguir um panorama explicativo a fim de melhorar a compreensão dos termos que mais serão utilizados ao longo do presente trabalho.

2.1.1 Legística

Primeiramente, é importante destacar o conceito de legística, que conforme SOARES (2016, p. 125) é o

saber jurídico que evoluiu a partir de algumas das questões recorrentes na história do direito, vale dizer, a necessidade de uma legislação mais eficaz (no sentido de estar disponível e atuante para a produção de efeitos), o questionamento da lei como o instrumento exclusivo para a consecução de mudanças sociais, a necessidade de democratizar o acesso aos textos legais em todos os níveis.

Assim, a legística nada mais é do que a forma correta de elaborar as leis, ou seja, de modo que sua elaboração se dê da forma mais adequada para atender às demandas necessárias.

Em seu contexto, a legística divide-se em duas dimensões, quais sejam, a material e a formal, na qual a primeira

reforça a faticidade (ou realizabilidade) e a efetividade da legislação, seu escopo é atuar no processo de construção e escolha da decisão sobre o conteúdo da nova legislação, em como o processo de regulação pode ser projetado, através da avaliação do seu possível impacto sobre o sistema jurídico, por meio da utilização de técnicas (como por exemplo check list, modelização causal, reconstrução da cadeia de fontes) que permitam tanto realizar diagnósticos, prognósticos, mas também verificar o nível de concretude dos objetivos que justificaram o impulso para legislar e dos resultados obtidos a partir da sua entrada em vigor. (SOARES, 2016, p. 125 e 126)

Desta forma, verifica-se que a legística material está mais relacionada à aplicação da lei, à realidade na qual deverá ser inserida para que possa produzir os efeitos pretendidos.

Já a legística formal “atua sobre a otimização do círculo de comunicação legislativa e fornece princípios destinados à melhoria da compreensão e do acesso aos textos legislativos.” (SOARES, 2016, p. 125 e 126)

Entende-se portanto, que essa dimensão da legística, refere-se ao processo de elaboração do texto da lei propriamente dito, cuidando para que seja facilmente compreendido por grande parcela da população.

Partindo desses conceitos, SOARES (2016, p. 125 e 126) elucida ainda que a avaliação legislativa analisa: a exposição da situação, as leis existentes, as soluções possíveis, as vantagens e inconvenientes de cada uma das soluções possíveis, as implicações financeiras, as relações intergovernamentais, a consulta entre os ministérios envolvidos e a consulta e informação aos interessados, grupos e parte da população que será atendida. Esses elementos, portanto, deverão fazer parte da *análise de impacto regulatório*, como se verá mais adiante.

2.1.2 Economicidade

Para elaborar normas que se ajustem da melhor forma ao contexto na qual deverão ser inseridas, ou seja, para cumprir corretamente os quesitos abordados pela

legística, são necessários os cumprimentos de alguns elementos para que o ato normativo atinja seus objetivos da forma mais adequada.

Esses elementos, segundo o Manual de Auditoria Operacional elaborado pelo Tribunal de Contas da União – TCU no ano de 2010 (BRASIL. Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010) seriam a *economicidade*, a *eficiência*, a *eficácia* e a *efetividade*, todos diferindo-se entre si como veremos adiante.

A *economicidade*, segundo o Manual do TCU

é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (Implementation Guidelines for Performance Auditing - ISSAI 3000/1.5, 2004)³. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição. (BRASIL. Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010)

Pelo exposto, compreende-se que para que uma norma cumpra o quesito da *economicidade*, ela deve utilizar a menor quantidade de recursos financeiros possível, sem que a sua qualidade seja comprometida.

Para examinar se uma norma respeita a *economicidade*, deverá ser realizada

a verificação de práticas gerenciais, sistemas de gerenciamento, benchmarking de processos de compra e outros procedimentos afetos à auditoria operacional, enquanto o exame estrito da legalidade de procedimentos de licitação, fidedignidade de documentos, eficiência dos controles internos e outros deverão ser objeto de auditoria de conformidade. Na prática, poderá haver alguma superposição entre auditoria de conformidade e auditoria operacional. Nesses casos, a classificação de uma auditoria específica dependerá do objetivo primordial da auditoria (ISSAI 100/41, 2001). (BRASIL. Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010)

Entende-se, portanto, que para verificar se uma norma respeita o quesito da *economicidade*, deverá ser feita uma auditoria de conformidade⁴ sobreposta a uma

³ Diretrizes da Intosai para auditoria de desempenho - Implementation Guidelines for Performance Auditing (ISSAI 3000/1, 2004)

⁴ Entende-se por Auditoria de Conformidade “Instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.” (BRASIL. Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p.19)

auditoria operacional⁵, que abrange a verificação de práticas gerenciais, os sistemas de gerenciamento, o *benchmarking*⁶ de processos de compra, dentre outros fatores, e aquela, engloba os processos de exame estrito da legalidade de procedimentos de licitação, a fidedignidade de documentos e a *eficiência* de controles internos.

2.1.3 Eficiência

Ainda segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU, pode-se compreender o termo *eficiência* como

a relação entre os produtos (bens e serviços)⁷ gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. (BRASIL. Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p.12)

Desta forma, depreende-se que uma norma será eficiente quando o custo social gerado a partir de sua vigência for inferior aos benefícios por ela gerados.

A *eficiência* de uma norma se dá a partir de dois caminhos que podem ser seguidos, a saber:

Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993). Nesse caso, a análise do tempo necessário para execução das tarefas é uma variável a ser considerada. A eficiência pode ser medida calculando-se e comparando-se o custo unitário da produção de um bem ou serviço. Portanto, podemos considerar que o conceito de eficiência está relacionado ao de economicidade. (BRASIL. Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p.12)

Ou seja, para que uma norma seja eficiente deve-se buscar reduzir ao máximo os custos para colocá-la em prática, mas caso já exista um valor de custo preestabelecido, deve-se tentar maximizar seus efeitos a fim de que os custos

⁵ Conforme o Manual de Auditoria Operacional “Auditoria operacional é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.” (BRASIL. Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p.11)

⁶ Pode ser compreendido como “um método de avaliação de práticas empresariais”.

⁷ Ou os resultados imediatos.

empregados sejam otimizados ao máximo. Em suma, a *eficiência* se dá quando a norma alcança o menor custo possível em prol dos benefícios gerados.

2.1.4 Eficácia

No que diz respeito à *eficácia*, considera-se que esta corresponde, segundo o Manual elaborado pelo TCU,

à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações. (BRASIL. Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p.12)

Nesse sentido, considera-se que quanto mais uma norma conseguir suprir as necessidades às quais está relacionada, mais ela será eficaz.

No entanto, faz-se necessário destacar também, que ao entrar em vigor, uma norma já produz efeitos. E essa capacidade de produzir efeitos também corresponde ao conceito de *eficácia*, distinguindo-o do conceito de *efetividade*, que será abordado em seguida.

Para efetuar a análise da *eficácia*

deve considerar os critérios adotados para fixação da meta a ser alcançada. Uma meta subestimada pode levar a conclusões equivocadas a respeito da eficácia do programa ou da atividade sob exame. Além disso, fatores externos como restrições orçamentárias podem comprometer o alcance das metas planejadas e devem ser levados em conta durante a análise da eficácia. (BRASIL. Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p.12)

Apesar de a eficácia estar diretamente relacionada ao objetivo inicial da proposta, o que se observa em um curto prazo, não basta visualizar apenas os efeitos e objetivos imediatos de uma norma. Para saber se esta é de fato eficaz, é de suma importância que seus objetivos sejam verificados de forma ampla, incluindo os fatores externos que nela possam incidir, a fim de que se compreenda em sua totalidade o grau de eficácia da norma a ser proposta.

2.1.5 Efetividade

Já para que uma norma seja considerada efetiva, ela deve ter como característica o fato de conseguir alcançar seus objetivos, é o que se entende da definição trazida pelo TCU em seu manual

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993. In: BRASIL. Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p.12)

Para confirmar a *efetividade* de uma norma, deve-se analisar o público que foi atingido por ela, para então identificar as possíveis mudanças por ela provocadas, mudanças essas, condizentes com o objetivo inicial da proposta.

Essa conclusão pode ser observada a partir do trecho a seguir

Portanto, ao examinar a efetividade de uma intervenção governamental, pretende-se ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, em geral consubstanciados em metas de produção ou de atendimento (exame da eficácia da gestão). Trata-se de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (ISSAI 3000/1.5, 2004). A avaliação da efetividade pressupõe que bens e/ou serviços foram ofertados de acordo com o previsto. O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse (ISSAI 3000/1.7, 2004. In: BRASIL. Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010, p.12)

Assim, é importante relacionar as causas e os efeitos, ou seja, para comprovar a *efetividade* de uma norma, deve-se ter como certo de que a causa para as eventuais mudanças observadas no comportamento do público-alvo foi, de fato, a norma imposta, ou seja, quando o objetivo final é cumprido, o que costuma ocorrer a longo prazo.

Para ilustrar os conceitos acima elucidados, é possível citar como exemplo a lei que obriga o uso de faróis durante o dia, a saber:

Lei nº 13.290, de 2016

Art. 1º. O inciso I do art. 40 e a alínea *b* do inciso I do art. 250 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 40. I – o condutor manterá acesos os faróis do veículo, utilizando luz baixa, durante a noite e durante o dia nos túneis providos de iluminação pública e nas rodovias;

Art. 250. I – b) de dia, nos túneis providos de iluminação pública e nas rodovias” (BRASIL. Lei nº 13.290, de 23 de maio de 2016)

Analisando-a, é possível verificar que a lei supracitada provavelmente será eficiente, pois não gerou custos ao Estado, e ainda assim poderá gerar benefícios à população pelo fato de causar a diminuição do número de acidentes de trânsito.

Ademais, pode-se considerá-la eficaz, pois a partir do momento em que entrou em vigor, todos os motoristas a cumprem por receio de receber a multa referente à infração.

Por fim, ainda não se sabe se é efetiva, pois seu objetivo final é diminuir o número de colisões em razão da má visibilidade dos veículos, o que só poderá ser observado quando decorrido um certo prazo, momento em que será possível verificar se houve ou não uma diminuição de fato, no número de acidentes.

Após a compreensão dos conceitos acima apresentados, cabe ressaltar ainda, que para alcançar a *economicidade*, *eficiência*, *eficácia* e *efetividade*, a norma deve respeitar os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a saber:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

O que comprova mais uma vez a importância da *análise de impacto regulatório*, no sentido de que toda norma respeite os princípios constitucionais mencionados acima.

2.2 METODOLOGIA DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

A *Análise de Impacto Regulatório* tem como principais objetivos contextualizar e analisar juridicamente a nova norma que será proposta, fazer uma

análise de custo-benefício do que será implementado, bem como analisar economicamente os impactos da norma a fim de que reduza assimetrias sociais.

Já adentrando no âmbito da norma que será mais à frente analisada, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento elaborou um Manual de Boas Práticas Regulatórias da Secretaria de Defesa Agropecuária⁸, no qual conceituou a *Análise de Impacto Regulatório* como sendo

um instrumento de política pública que serve para oferecer informações e dados para os tomadores de decisões políticas e regulatórias sobre possíveis custos e benefícios da intervenção governamental. É utilizada para auxiliar a definição de problemas e contribuir para que a ação regulatória seja mais eficiente, oferecendo aos gestores os elementos para que possam avaliar as opções e as consequências das decisões tomadas, a fim de melhor alcançar os objetivos pretendidos e maximizar os incentivos regulatórios.

A AIR é uma ferramenta regulatória que examina e mede os possíveis benefícios, custos e efeitos das regulamentações novas ou daquelas existentes (definição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE)⁹. Ela oferece aos tomadores de decisão dados empíricos valiosos e uma estrutura abrangente na qual eles podem avaliar suas opções e as consequências que suas decisões podem gerar e garantir que a ação governamental seja justificada e apropriada. (BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Manual de Boas Práticas Regulatórias da Secretaria de Defesa Agropecuária*.)

O Manual também ressaltou a importância de elaborar normas que atendam corretamente seus objetivos, o que se torna possível se for feita a *análise de impacto regulatório*.

Nesse sentido o relatório afirma que

A adoção de boas práticas de regulamentação proporciona benefícios à eficácia e eficiência na atuação do Estado, especialmente no cumprimento de suas obrigações, no sentido de promover a cidadania, o progresso econômico e a minimização dos impactos sociais, econômicos e ambientais da regulamentação técnica. Não por acaso, diversos

⁸ O Manual de Boas Práticas Regulatórias foi elaborado pela Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA a fim de estabelecer a regulamentação técnica correspondente à edição e publicação de atos normativos destinados à regência da sanidade animal e vegetal, assim como ao controle e padronização de insumos e serviços agropecuários e de produtos de origem animal e vegetal, exercendo papel fundamental neste cenário, dada a expressiva e crescente importância do agronegócio brasileiro no âmbito nacional e internacional.

⁹ Disponível em: <http://www.oecd.org/>

organismos internacionais vêm desenvolvendo estudos sobre as boas práticas de regulamentação e diversos países estão implementando acordos multilaterais e bilaterais que afetam a maneira de se estabelecer as regulamentações técnicas. (BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Manual de Boas Práticas Regulatórias da Secretaria de Defesa Agropecuária.*)

Para que uma norma tenha que passar pela análise de impacto ela deve obedecer a critérios como o fato de propor a imposição ou redução de custos acima de certo valor, ou mesmo promover uma alta redistribuição de custos e benefícios entre diferentes grupos sociais.

Segundo um guia de Análise de Impacto publicado pela União Europeia em maio de 2015 (EUROPEAN COMMISSION. Guidelines on Impact Assessment, de 19 de maio de 2015), esses critérios são: a definição clara do problema que se quer enfrentar com a proposição, a enunciação do objetivo da proposição, a apresentação de opções para atingir o objetivo, a verificação do arcabouço jurídico que envolve o tema, a identificação dos impactos econômicos e sociais caso a legislação seja aprovada, quem serão os afetados e de que maneira, a comparação entre as alternativas aventadas fazendo uma análise de custo-benefício.

A seguir, será explicado item a item para trazer uma melhor compreensão de como de fato é feita a análise e posteriormente colocá-la em prática.

2.2.1 Definição clara do problema

Para que uma proposta de ato normativo atenda devidamente seus objetivos, é necessário que se conheça ao certo qual é o problema que a norma visa solucionar, pois só assim será possível pensar em alternativas para alcançar seus objetivos.

Desta forma, é necessário identificar todos os agentes econômicos que deverão aportar recursos à execução da norma proposta, e dentre estes, aqueles que serão afetados economicamente a partir da implementação da norma.

É o que explica MENEGUIN (2010)

é essencial identificar corretamente o problema que se quer atacar. Uma nova regulação é necessária quando há falhas de mercado a serem

resolvidas, como informação assimétrica, mercados incompletos ou pouco competitivos, custos de transação elevados, entre outras imperfeições de mercado que geram resultados ineficientes. Uma nova regulação também é necessária quando as atuais regras precisam ser alteradas de forma a melhorar o atingimento de seus objetivos. Por fim, novas normas são recomendadas quando a administração pública possui novos objetivos de políticas públicas a serem alcançados;

Para a definição clara do problema, também é fundamental saber qual é o contexto que engloba esse problema. Por que ele existe? Qual é a demanda da população que sofre o problema? Só assim será possível saber de que maneira esses problemas poderiam ser solucionados.

No momento em que é feita a análise de impacto, é possível identificar o problema a partir da justificção da norma, que é elaborada no momento de sua apresentação. Tendo identificado o problema, cabe questionar se este justifica a intervenção do Estado por meio de uma nova proposição.

Entretanto, nos casos em que se faz a análise de impacto antes mesmo de se elaborar a norma, ocorre o caminho inverso. Assim, a análise deverá ser apresentada na exposição da justificção do projeto que será apresentado.

2.2.2 Enunciação do objetivo da proposição

Havendo identificado o problema que leva à necessidade de se elaborar uma norma para solucioná-lo, deve-se saber ao certo, quais serão os objetivos que a norma pretende alcançar.

Esses objetivos em realidade nada mais seriam do que as soluções para o problema apresentado. Depreende-se assim, que o problema primeiramente identificado, bem como os fatos que originaram esse problema, precisam estar diretamente ligados aos objetivos da proposição apresentada.

2.2.3 Apresentação de opções para atingir o objetivo

A partir da identificação do objetivo da norma apresentada será possível pensar e elaborar alternativas distintas das apresentadas pela norma já existente, que possam solucionar o problema apresentado.

Ressalta também, MENEGUIN (2010), que

nessa fase, a necessidade de intervenção governamental deve ser traduzida em opções concretas de ação. É importante assegurar que a intervenção escolhida não seja desproporcional ao problema a ser resolvido.

Desta forma, uma análise entre as diferentes formas identificadas para solucionar o problema poderá ser feita, a fim de que se encontre a melhor entre todas, para que ao final, os elementos como a *economicidade*, *eficiência*, *eficácia* e *efetividade* sejam atingidos da melhor maneira possível.

2.2.4 Verificação do arcabouço jurídico

Neste momento deverá ser verificado se a proposição a ser apresentada respeita as normas jurídicas que já vigoram, sobretudo a Constituição Federal, bem como se a proposição alterará a norma correta em caso de propor uma alteração de norma já existente.

Para isso, será necessário saber quais normas jurídicas existentes já abordam o problema apresentado, a fim de que reste verificado que essas não solucionam o problema de uma maneira que possa ser considerada melhor do que a que será apresentada.

A partir dessa verificação, deve-se ter atenção para não elaborar uma norma que gere muitos questionamentos judiciais, ou seja, a norma deve, por si só, solucionar os conflitos.

2.2.5 Identificação dos impactos econômicos e sociais

Para uma melhor análise normativa, faz-se necessário que sejam identificados os impactos econômicos e sociais previamente, a fim de que a proposição se aprovada, não gere efeitos colaterais nocivos para a sociedade.

Para isso, deverá ser feita uma análise qualitativa, com perguntas específicas sobre o tema, uma análise quantitativa, uma análise de risco, e a identificação dos impactos distributivos e dos custos administrativos, visto que esses elementos compõem os impactos econômicos e sociais que uma norma pode causar.

2.2.6 Quem serão os afetados e de que maneira

Nesta parte da análise será feita a identificação daqueles agentes que são diretamente afetados pela norma, ou seja, essas pessoas irão variar de acordo com o problema e os objetivos da norma a ser apresentada.

Por exemplo, se a norma é restrita a uma determinada região do país, os afetados serão aquelas pessoas que habitam ou trabalham nessa região. No entanto, se a norma tem como objetivo regulamentar determinada profissão, os afetados por ela serão os que exercem a referida atividade profissional, e assim por diante.

Desta forma, observa-se que os afetados pela norma serão aqueles que sofram alguma mudança em suas vidas, seja pessoal ou profissional, em decorrência da vigência da norma. A maneira como esses agentes serão afetados também dependerá da forma como a norma propõe a solução do problema por ela apresentado.

Portanto, para essa parte da análise, deverão ser observados atentamente os objetivos da norma para que seja possível identificar quem e de que forma serão os afetados por ela.

2.2.7 Comparação entre as alternativas aventadas

Por fim, para que se chegue a uma norma que atinja todos os seus objetivos, solucionando os problemas identificados e respeitando os quesitos da *eficiência, eficácia e efetividade*, deverá ser feita uma comparação entre as alternativas encontradas ao longo do processo de *análise de impacto regulatório*, objeto do presente trabalho.

Nesse sentido, MENEGUIN (2010) afirma que

uma vez que foram elaboradas as opções para se resolver o problema, deve-se avaliá-las. Para tanto, algumas técnicas estão disponíveis como a análise de custo-efetividade, análise custo-benefício e análise de risco. Importante incluir a “opção zero”, que inclui a evolução do cenário caso nada seja feito (...) após a comparação das alternativas, identifica-se a melhor opção.

Após essa comparação, poderá se chegar à conclusão de qual, entre todas as alternativas possíveis, será aquela que melhor alcançará os objetivos iniciais da proposta do ato normativo.

3 ANÁLISE DE IMPACTO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA MPA Nº 6

Primeiramente, será apresentado o cenário da pesca no Brasil para posteriormente seguir para a *análise de impacto regulatório* da Instrução Normativa do Ministério de Pesca e Aquicultura – MPA nº 6, de 29 de junho de 2012, respeitando todas as etapas previamente explanadas.

3.1 APRESENTAÇÃO DO CONTEXTO ATUAL DO CENÁRIO DA PESCA NO BRASIL

O setor da pesca no Brasil é um dos maiores do mundo em razão de suas condições favoráveis para tal atividade, tais como água em abundância (costa litorânea de 8,4 mil quilômetros, 5,5 milhões de hectares de reservatórios de água doce), clima e geografia favoráveis e diversificados, rica biodiversidade, produção significativa de grãos para fabricar ração, mão de obra relativamente barata, dentre outros fatores¹⁰.

Em decorrência das condições apresentadas, os números da pesca no Brasil, atingiram no ano de 2011 quase 1,4 milhão de toneladas de pescado¹¹, sendo estimado que essa produção atinja 20 milhões de toneladas até o ano de 2030, conforme é previsto pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

Esses números resultam na geração de R\$ 5 bilhões ao PIB nacional, mobilizando 800 mil profissionais da pesca e proporcionando 3,5 milhões de empregos diretos e indiretos relacionados ao setor.

Ademais, há de se considerar que o consumo de pescado pelos brasileiros tem crescido cada vez mais, atingindo uma média anual de 12 quilos consumidos por habitante. Essa quantidade corresponde ao que é recomendável pela Organização Mundial da Saúde (OMS), pelo fato de o pescado ser a proteína animal mais saudável disponível para consumo humano.

No entanto, apesar de todos esses fatores favoráveis à produção pesqueira, o Brasil ainda depende da importação para manter seu mercado de pescado.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). *1º Anuário Brasileiro da Pesca e Aquicultura*. 2014. Disponível em: http://formsus.datasus.gov.br/novoimgarq/16061/2489520_218117.pdf. Acesso em: 01 de nov. de 2016.

¹¹ Dados do Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura do Ministério da Pesca (MPA) apresentados dentro do 1º Anuário Brasileiro da Pesca e Aquicultura.

Seu déficit correspondeu a aproximadamente 970 milhões de dólares no ano de 2012, ao importar espécies como o salmão e o bacalhau, vindas sobretudo da Noruega e do Chile.

Ainda assim, segundo o 1º Anuário Brasileiro da Pesca e Aquicultura, a meta do extinto Ministério da Pesca e Aquicultura no ano de 2014 era de que o Brasil se tornasse um dos principais produtores de pescado do mundo, devendo atingir uma produção de 20 milhões de toneladas ao ano e passando a ser um importante exportador para países como os Estados Unidos, Alemanha, Itália, França, Japão e Taiwan.

Um dado relevante que deve ser levado em consideração, a fim de atingir as metas da produção pesqueira e aquícola é o que foi apresentado por um relatório lançado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação no ano de 2012, que revelou o seguinte:

a pesca excessiva pode acabar com 30% da população de peixes do mundo, ameaçando o meio ambiente e a própria atividade pesqueira. A informação é preocupante, mas a adoção de práticas sustentáveis no setor da aquicultura pode garantir, além de menores perdas e danos ambientais, uma maior rentabilidade da atividade e, conseqüentemente, a sua competitividade nos mercados nacional e internacional.¹²

Para controlar a pesca predatória e garantir a reprodução segura das espécies aquáticas, fez-se necessária a implementação de uma medida que garantiu a proteção ambiental das espécies que são alvo de captura, a fim de que as atividades pesqueiras não fugissem ao controle e acabassem por extinguir a fauna marinha.

Essa medida é chamada de *defeso*, e segundo o Ministério do Meio Ambiente visa

proteger os organismos aquáticos durante as fases mais críticas de seus ciclos de vida, como a época de sua reprodução ou ainda de seu maior crescimento. Dessa forma, o período de *defeso* favorece a sustentabilidade do uso dos estoques pesqueiros e evita a pesca quando

¹² BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). *1º Anuário Brasileiro da Pesca e Aquicultura*. 2014. Disponível em: http://formsus.datasus.gov.br/novoimgarq/16061/2489520_218117.pdf. Acesso em: 01 de nov. de 2016.

os peixes estão mais vulneráveis à captura, por estarem reunidos em cardumes.¹³

Com isso, se tem uma garantia do aumento da produtividade de forma segura ao meio ambiente

Além da medida apresentada, para suprir a demanda dos consumidores no mercado interno, o país depende de uma correta regulação dos profissionais da pesca, a fim de que sejam protegidos por políticas que propiciem o aumento de sua produção.

Essa regulamentação deve fazer com que os pescadores passem a fornecer pescado não só para as regiões mais próximas às áreas em que exercem suas atividades, mas que possam revender e abastecer novos mercados, seja em âmbito nacional, ou em âmbito internacional.

É nesse sentido que se aplica a Instrução Normativa do MPA nº 06, de 29/06/2012, correspondente ao objeto de estudo do presente trabalho, que será apresentada a seguir.

3.2 APRESENTAÇÃO DA NORMA A SER ANALISADA

Como forma de efetuar a regulamentação necessária que fora acima mencionada, foi criado o Registro Geral da Pesca – RGP, que conforme dispõe o Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 10/2015, elaborado pela Controladoria Geral da União,

tem por objetivo 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. 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

¹³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/recursos-pesqueiros/per%C3%Adodos-de-defeso>. Acesso em: 01 nov. 2016

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.

Nessa tomada, coube ao Ministério da Pesca e Aquicultura providenciar a organização e manutenção desse registro, conforme estabelece a Lei nº 10.683/2003¹⁴.

Por esta razão, respeitando as competências estabelecidas pela Constituição Federal em seu artigo 87, que confere aos chefes do Poder Executivo Federal, o dever de “expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos”¹⁵, o Ministério da Pesca e Aquicultura elaborou a Instrução Normativa nº 6, de 29 de junho de 2012¹⁶ com o objetivo de regulamentar a inscrição de pescadores profissionais no RGP, conforme prevê sua ementa “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”.

Conhecendo a IN MPA nº 6/2012, partiremos para sua análise de impacto, a fim de que sejam reconhecidos os eventuais problemas que a norma apresenta e assim sejam pensadas possíveis maneiras de saná-los.

3.3 ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

A seguir se dará início à *análise de impacto regulatório* propriamente dita, a fim de que sejam encontrados os possíveis problemas da IN MPA nº 6/2012 para que ao final do trabalho, possam ser apresentadas medidas que possam solucionar essas falhas normativas.

¹⁴ 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.

¹⁵ Art. 87 Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos. Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: I –exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República; **II –expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos**; III –apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério; 62 Constituição da República Federativa do Brasil IV–praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República. (grifo meu)

¹⁶ [Anexo](#)

3.3.1 Definição clara do problema

Como já fora apresentado, para que o Brasil atinja os níveis desejados no setor da pesca, a fim de que possa suprir o consumo interno e até mesmo se tornar um importante exportador de pescado para o mundo é necessário que haja um controle ambiental das espécies capturadas.

Para isso, foi estabelecido pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, como observado anteriormente, o que se chama de período de *defeso*, a fim de que as espécies de peixe não fossem capturadas nos períodos em que estivessem mais vulneráveis.

Entretanto, para que os *pescadores profissionais artesanais* que vivem exclusivamente da pesca não ficassem sem uma fonte de renda durante os períodos de *defeso*, restou determinado pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015, “a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de *defeso*, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal”.

Dessa maneira, os pescadores atingidos pelos períodos de *defeso* ficaram protegidos pelo Estado de forma que passaram a ter direito a receber o valor correspondente a um salário-mínimo mensal durante esses períodos em que não possam exercer sua única atividade remuneratória¹⁷.

No entanto, como saber ao certo quem são os destinatários merecedores do seguro *defeso*? Como evitar que pessoas que não precisam de fato do seguro o recebam? É este o problema que a Instrução Normativa em análise visa solucionar.

3.3.2 Enunciação do objetivo da proposição

A norma analisada, portanto, tem como principal objetivo estabelecer uma forma de controle dos pescadores profissionais, e, a partir desse controle, consequentemente, assegurar o recebimento do seguro-desemprego por todos aqueles que são afetados pelos períodos de *defeso*.

¹⁷ Art. 1º da Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.

Do mesmo modo, pretende ajudar no controle para que pessoas que não são afetadas pela proteção ambiental ou que até mesmo não exerçam a atividade pesqueira como única fonte de renda recebam indevidamente o seguro *defeso*.

Nesse sentido, o artigo 1º da IN MPA nº 6/2012 traça os objetivos da norma como o estabelecimento de regras para efetuar a inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP.

3.3.3 Apresentação de opções para atingir o objetivo

Como forma de atingir o objetivo pretendido, ou seja, para saber ao certo quem seriam os pescadores que deveriam ser assegurados pelo seguro *defeso*, o Ministério da Pesca e Aquicultura viu a necessidade de se criar um sistema de cadastramento para poder identificar todos os profissionais afetados pelo período de *defeso*, para que assim pudessem contar com o recebimento do seguro-desemprego e não ficarem sem renda durante os períodos em que se aplica a medida protetiva ao meio ambiente.

Em razão disso, foi criada a IN MPA nº 6/2012, a fim de estabelecer regras para a inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira, e assim fazer o controle da inscrição de todos os pescadores profissionais.

Sendo assim, a elaboração dessa Instrução Normativa foi uma alternativa pensada para atingir o objetivo de identificar quem seriam os pescadores que necessitariam do recebimento do seguro-desemprego em razão dos períodos de *defeso*.

Além do que propõe a norma analisada, outro meio de identificar os pescadores que são prejudicados em razão dos períodos de *defeso*, seria criar um banco de dados que analisasse as mercadorias de cada estabelecimento que comercializa qualquer organismo aquático para identificar seus fornecedores. Dessa forma seria possível saber quem são os pescadores de cada espécie protegida pelos períodos de *defeso*.

A fiscalização nos locais onde se realiza a atividade pesqueira também poderia ser uma alternativa para identificar os pescadores que têm de parar suas

atividades durante os períodos de *defeso*. Dessa forma, fiscais do Ministério em cada Estado, deveriam ser encaminhados aos locais de pesca para identificar os pescadores.

Ademais, outra opção para alcançar os objetivos pretendidos que foram anteriormente mencionados, seria esperar a manifestação de cada um dos pescadores que se sentissem prejudicados em razão dos períodos de *defeso*, para que a partir dessa solicitação os funcionários das Superintendências Estaduais verificassem a documentação de forma mais rigorosa, e se preciso fazer vistorias in loco, a fim de verificar a veracidade das alegações dos pescadores. Caso restasse comprovada a necessidade do recebimento do seguro *defeso* pelos pescadores que o solicitaram, só então o Ministério poderia liberar a concessão do pagamento do seguro-desemprego em razão dos períodos de *defeso*.

3.3.4 Verificação do arcabouço jurídico

A primeira observação necessária a ser feita, quanto ao arcabouço jurídico, é de que a IN MPA nº 6/2012 não alterou nenhuma norma já existente. Ela foi a primeira norma elaborada com a finalidade de regulamentar o Registro Geral da Atividade Pesqueira.

Sua elaboração se deu em respeito ao Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que regulamenta especificamente a elaboração de atos normativos:

estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências¹⁸.

A IN MPA nº 6/2012 também respeita os direitos e garantias fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988, sobretudo no que diz respeito aos Direitos sociais trazidos pelo artigo 6º, quais sejam

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹⁸ Ementa do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

Quanto ao seu conteúdo, a ementa da IN MPA nº 6/2012 “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”.

Como já foi visto, o objetivo final da Instrução Normativa analisada é identificar, dentre os pescadores descritos, aqueles que merecem receber o seguro *defeso*, que corresponde à “concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de *defeso*, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal”, conforme determina a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015.

Com isso, é possível concluir que a Instrução Normativa em análise está de acordo com o ordenamento jurídico vigente, e sobretudo, não fere nenhum princípio constitucional.

No entanto, embora a IN MPA nº 6/2012 seja a primeira norma elaborada para estabelecer regras para o Registro Geral da Atividade Pesqueira, ela mudou o conceito pescador profissional, que foi primeiramente estabelecido pela IN MPA/MMA nº 03/2004, que conceituava o pescador profissional como

Pessoa física maior de dezoito anos e em pleno exercício de sua capacidade civil, que faz da pesca sua profissão ou meio principal de vida podendo atuar no setor pesqueiro artesanal ou industrial.

Verifica-se assim, que num primeiro momento não havia a exigência de que para ser pescador profissional o indivíduo precisasse ter a pesca como única atividade remuneratória.

No ano de 2010, foi elaborada nova Instrução Normativa (IN MPA nº 6/2010), que modificou o conceito antes adotado, passando a considerar pescador profissional aquele que fosse

Pessoa física, brasileiro nato ou naturalizado, 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 exerça a pesca como atividade principal e com fins comerciais, fazendo dessa atividade sua profissão e principal meio de vida, podendo atuar na pesca artesanal ou na pesca industrial.

A partir desse momento se colocou o quesito de ter a pesca como atividade principal e com fins comerciais, sendo essa atividade sua profissão e principal meio de vida para caracterizar o pescador profissional.

Essa mesma definição é a que foi mantida posteriormente pela nova norma regulatória do registro de pescadores profissionais elaborada no ano de 2011, a IN MPA nº 2/2011.

Já a Instrução Normativa que está em vigor no momento, e que é objeto de estudo do presente trabalho (IN MPA nº 6/2012) conceitua o pescador em seu artigo 2º, inciso I.

Dessa definição, cabe destacar que não há menção quanto à necessidade de se exercer a atividade pesqueira como única e exclusiva fonte de renda, o que é colocado apenas na elucidação das regras para inscrição no Registro Geral da Pesca – RGP.

Portanto, dessas considerações, depreende-se que a IN MPA nº 6/2012 não foi clara e objetiva o suficiente, deixando lacunas ao estabelecer que no momento da inscrição, o pescador interessado deve apenas declarar se possui qualquer vínculo empregatício alheio à atividade pesqueira, seja no setor público ou privado, ou também, qualquer outra fonte de renda que não a pesca. Ou seja, não se fala na obrigatoriedade de apresentação de qualquer prova da declaração mencionada.

Essa comprovação é importante e a ausência de sua obrigatoriedade faz com que a norma gere insegurança à classe de profissionais que visa assegurar, ou seja, aos pescadores, abrindo margem à inscrição de pescadores que não cumprem os requisitos necessários para obter o seguro-desemprego durante os períodos de proteção ambiental.

Esses conflitos podem resultar em questionamentos e demandas judiciais. Assim, conclui-se que a norma não respeita um dos requisitos indispensáveis a uma boa regulamentação, como visto previamente no presente trabalho.

3.3.5 Identificação dos impactos econômicos e sociais

Números apresentados pelo Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 10/2015, elaborado pela Controladoria Geral da União, mostram que o pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal em decorrência dos períodos de *defeso* correspondeu a um valor de 2,2 bilhões de reais somente no ano de 2014.

Com isso, é possível se ter uma dimensão da importância de fazer um controle dos beneficiários do seguro em questão, pois esse valor é muito significativo aos cofres públicos. Assim, caso haja pessoas que estejam recebendo o seguro *defeso* indevidamente, elas estão causando dano ao erário.

Por isso, a norma que regulamenta a inscrição no RGP, no caso a IN MPA nº 6/2012, deve ser elaborada de forma muito cuidadosa e correta a fim de que sejam registrados somente aqueles que realmente se enquadrem nas características que justifiquem o recebimento do seguro-desemprego em decorrência dos períodos de *defeso*, ou seja, deve evitar o elevado número de fraudes que vêm ocorrendo, conforme se verá mais adiante.

Ademais, além dos impactos econômicos acima demonstrados, a Instrução Normativa em análise também causa grandes impactos sociais, pois com o registro, os pescadores passam a ter um reconhecimento profissional.

Isso quer dizer que, o Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP contribui também para que os pescadores profissionais saiam da informalidade e consigam atingir um reconhecimento de seu trabalho, diferenciando aqueles que fazem um trabalho sério daqueles que exercem a pesca clandestina e predatória, por exemplo.

Mas para isso é necessário mais uma vez, que a norma que regulamenta esse registro o regulamente de forma correta, objetiva e detalhada, sem margem para erros, a fim de que esse reconhecimento tenha fundamento e não gere efeitos contrários, como, por exemplo, o desrespeito e preconceito com os profissionais da pesca.

3.3.6 Quem serão os afetados e de que maneira?

Como já mencionado anteriormente, a IN MPA nº 6/2012 afeta diretamente os pescadores profissionais, que por sua vez correspondem àquelas pessoas que são licenciadas pelo órgão público competente e que exercem a pesca com fins comerciais, atendidos os critérios estabelecidos em legislação específica, conforme prevê o artigo 2º da Instrução Normativa em análise.

Desses critérios, cabe ressaltar o fato de “exercer a pesca com fins comerciais de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meio de produção próprios ou mediante contrato de parceria, podendo atuar de forma desembarcada ou utilizar embarcação de pesca” que são elencados pelo artigo 2º do Decreto 8.425/2015, que da mesma forma já fora acima mencionado.

Considerando que a IN MPA nº 6/2012 visa estabelecer os critérios para a inscrição no RGP, depreende-se que essa norma afeta diretamente os *pescadores profissionais artesanais* que vivem exclusivamente da pesca como meio de subsistência, pois nos períodos de *defeso*, são estes pescadores que ficam impossibilitados de exercerem sua atividade, resultando na ausência de renda durante esses períodos.

Ademais, são afetados pela Instrução Normativa em análise outros agentes, tais como as famílias desses pescadores, os proprietários de embarcações, os donos de indústrias relacionadas à atividade pesqueira, os próprios consumidores e até mesmo a população de um modo geral, visto que o período de *defeso* corresponde a uma proteção ao meio ambiente, o que afeta a vida de cada um dos habitantes do planeta.

Mais uma vez assim, comprova-se a importância da IN MPA nº 6/2012, que caso não consiga cumprir seus objetivos da maneira correta, poderá atingir negativamente grande parte, e se não toda a população, alguns diretamente e outros indiretamente.

3.3.7 Comparação entre as alternativas aventadas

Além do que propõe a norma analisada, foi apresentada a opção de realizar a identificação dos *pescadores profissionais artesanais* que são prejudicados em razão

dos períodos em que se aplica a proteção conhecida como *defeso*, a partir de um banco de dados que analisasse as mercadorias dos comércios relacionados à atividade pesqueira para saber quem seriam os pescadores de cada espécie protegida pelos períodos de *defeso*.

Essa alternativa mostra-se de certa forma econômica para o Estado, visto que seria necessária apenas a criação de um sistema informatizado, como o que já existe, que recolhesse as informações oferecidas pelos estabelecimentos comerciais. No entanto, para esses estabelecimentos a medida poderia ocasionar em um gasto excessivo, pois provavelmente nem todos eles dispõem da tecnologia necessária à implementação do sistema.

Ademais, essa medida demandaria uma forma de fiscalização nesses estabelecimentos ou até mesmo a implementação de uma multa significativa àqueles indivíduos que fornecessem informações falsas, gerando um certo desgaste financeiro ao Estado.

A *eficácia* da medida também poderia ser comprometida, pois se no sistema no qual o próprio Ministério é o responsável por inserir os dados já ocorrem fraudes, o sistema sob responsabilidade de estabelecimentos comerciais se tornaria ainda mais vulnerável.

Por fim, a medida também não teria *efetividade*, visto que ao mesmo tempo que poderiam ser cadastradas pessoas que não são pescadores artesanais profissionais que tenham como única fonte de renda a pesca de espécies aquáticas protegidas pelos períodos de *defeso*, ela também poderia deixar de identificar esses pescadores.

Quanto à opção de fiscalizar os locais de pesca a fim de identificar os pescadores que têm de parar suas atividades durante os períodos de *defeso*, pode-se considerá-la uma medida que não respeita o quesito da *economicidade*, visto que para torná-la possível seria necessário realizar o deslocamento dos funcionários das coordenações estaduais das capitais aos locais em que são realizadas as atividades pesqueiras. Haveria assim, um desgaste financeiro ao Estado, comprovando-se uma ineficiência.

Além disso, essas áreas muitas vezes podem ser muito extensas e de difícil acesso, fazendo com que nem todos os pescadores pudessem ser identificados, e isso comprometeria a *eficácia* e a *efetividade* da medida, visto que não tendo identificado os pescadores que buscavam, eles não receberão o seguro que lhes é de direito.

Já a alternativa de esperar a manifestação de cada pessoa que se considere pescador, para solicitar o seguro-desemprego em razão dos períodos de *defeso*, mostrar-se-ia econômica. Entretanto seria ineficiente ao causar um desgaste social, uma desigualdade, visto que dessa maneira alguns pescadores que teriam o direito a receber o seguro o receberiam, mas outros não. Também não se garantiria que todos aqueles que solicitassem o recebimento do benefício pleiteado seriam os verdadeiros detentores desse direito. Isso faria com que a medida fosse ineficaz e inefetiva.

Portanto, é possível depreender da análise feita acima que a solução apresentada pelo Ministério da Pesca e Aquicultura para atingir o objetivo de identificar os pescadores afetados pelos períodos de *defeso* foi, dentre as alternativas apresentadas, a mais plausível.

No entanto, a IN MPA nº 6/2012 precisa de mudanças, pois mesmo havendo identificado os pescadores que precisam do suporte conferido pelo seguro *defeso*, o controle não vem sendo feito da forma correta e, com isso, muitas pessoas que não deveriam receber o seguro o estão fazendo, com prejuízo para os cofres públicos.

4 ALTERNATIVAS A SEREM APRESENTADAS

Este capítulo visa identificar especificamente os problemas presentes na IN MPA nº 6/2012, e com isso apresentar possíveis soluções que possam ser aplicadas na prática.

4.1 PROBLEMAS A SEREM SANADOS

Como forma de identificar a regularidade das inscrições realizadas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, e conseqüentemente a *economicidade*, *efetividade*, *eficácia* e *eficiência* da IN MPA nº 6/2012, a Controladoria Geral da União elaborou o Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 10/2015, no qual puderam ser identificados diversos problemas que serão listados a seguir.

Para chegar aos dados obtidos, o relatório realizou diversas visitas às residências de pessoas inscritas como *pescadores profissionais artesanais* (aqueles que exercem a atividade pesqueira com fins comerciais e têm nela sua única e exclusiva fonte de renda) no Registro Geral da Atividade Pesqueira, onde puderam ser feitas entrevistas para identificar qualquer inconsistência nas declarações feitas no momento do registro.

Dados obtidos no relatório da Controladoria Geral da União mostram que o número de inscritos no Registro Geral da Atividade Pesqueira aumentou em 92,46% no intervalo entre os anos de 2007 e 2015, o que causou, conseqüentemente, um enorme aumento do número de beneficiários do seguro-desemprego em razão dos períodos de *defeso*, visto que ao final do ano de 2015 haviam 1.062.544 (um milhão sessenta e dois mil quinhentos e quarenta e quatro) inscritos no Registro Geral da Atividade Pesqueira.

Além desse aumento, outros fatores levaram à conclusão de que o Registro Geral da Atividade Pesqueira não está sendo realizado da forma como deveria. A fiscalização apoiada pela própria população é um desses fatores. Denúncias de falsos pescadores enviadas ao Ministério indicam que muitos desses registros constituem casos de fraudes, assim, a quantidade de pessoas recebendo o seguro *defeso* é muito maior do que o número de pessoas que preenchem os requisitos elencados na IN MPA nº 6/2012 para tal recebimento.

Ademais, as entrevistas efetuadas para obtenção dos dados do relatório, constataram que 70% das pessoas entrevistadas sequer exerceram a atividade pesqueira entre os anos de 2013 e 2014, ou, se exerceram, o fizeram como complemento a outras atividades remuneradas.

Com isso, apenas 30% dos entrevistados pela CGU foram caracterizados corretamente como *pescadores profissionais artesanais*, isto é, aqueles que exercem a pesca com fins comerciais e como única atividade remuneratória, sendo portanto, os únicos afetados pelos períodos de *defeso* e como conseqüência, os únicos que deveriam receber o seguro-desemprego durante esses períodos.

Desta forma, pessoas que não exercem a atividade da pesca com fins comerciais ou que não a exercem como única e exclusiva fonte de renda, estão conseguindo obter o RGP e com isso estão recebendo o seguro *defeso* indevidamente.

Isso demonstra que o controle feito pelo Registro Geral da Atividade Pesqueira não vem sendo executado da maneira correta, pois vem apresentando falhas, sobretudo no momento da inscrição dos pescadores, ou seja, esse sistema não atingiu o nível de segurança que o cadastramento exige.

Essas falhas se dão, muitas vezes, em decorrência também da falta de exigências na Instrução Normativa analisada. Primeiramente, a IN MPA nº 6/2012 determina em seu artigo 2º, inciso I, que, para ser caracterizado como pescador profissional, a pessoa deve exercer a pesca com fins comerciais. No entanto, não exige uma comprovação de tal fato.

Outro erro identificado é a existência do parágrafo 3º do artigo 4º da IN MPA nº 6/2012, que fala:

§ 3º Na hipótese da não apresentação de quaisquer dos documentos obrigatórios, o interessado deverá ser notificado da pendência e retornar com documentação complementar no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a partir da data de recebimento da notificação. Finalizado esse prazo o processo será indeferido pela SFPA.

Ao permitir que não seja entregue toda a documentação necessária para só então efetuar a inscrição solicitada, a verificação da documentação exigida acaba por fugir ao controle dos funcionários do MPA. Assim, acabam ocorrendo falhas na inscrição, pois mesmo sem toda a documentação exigida, pessoas são inscritas no RGP.

Essas falhas foram comprovadas no relatório na CGU, que constatou que 94% dos cadastros realizados no Registro Geral da Atividade Pesqueira estão com o campo de “endereço” nulo, o que acaba por facilitar o registro de falsos pescadores do sistema.

Ademais, a IN MPA nº 6/2012 tem como grande falha o fato de ampliar a definição de *pescador profissional artesanal* e de excluir a obrigatoriedade de o Ministério checar as informações nos sítios do Governo Federal.

A Instrução Normativa, portanto, não estabelece como requisito o fato de o pescador dever ter a atividade pesqueira como única fonte de renda e também não exige a comprovação de que o pescador exerce suas atividades por tempo interrupto, fora os períodos de *defeso*, fato que deveria ser necessário para caracterizar o direito ao recebimento do seguro *defeso*.

A única menção a esse requisito na IN MPA nº 6/2012 é em seu artigo 5º, qual seja

Art. 5º. 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, conforme formulário de declaração publicado em ato da Secretaria de Monitoramento e Controle da Pesca e Aquicultura - SEMOC/MPA.

Isto é, não se exige que o interessado comprove que não possui outra atividade remuneratória que não a pesca, ou tenha outra fonte de renda, exige apenas uma declaração por parte do próprio pescador, o que gera muita insegurança, permitindo o cadastramento de pescadores que tenham outras fontes de renda além da pesca.

O artigo 6º da Instrução Normativa também apresenta um problema, visto que determina que o exame da documentação recebida fica a cargo das Superintendências. Isso dá margem para que apenas um funcionário seja responsável pelo deferimento da inscrição do interessado, o que na prática gera muitos problemas, visto que em muitos Estados os responsáveis pelas Superintendências ocupam cargos em função de interesses políticos, o que propicia mais uma vez a ocorrência de fraudes.

A IN MPA nº 6/2012, ademais, determina em seu artigo 12, que deve ser indeferido o pedido de inscrição quando restar constatado que não houve preenchimento dos requisitos legais pelo solicitante ou que este não tenha obedecido aos procedimentos estabelecidos pela IN. Mas essa constatação torna-se praticamente impossível, pois deverá ser feita pelo mesmo agente que deferiu o pedido de inscrição.

Outro problema é que no artigo 19 da IN MPA nº 6/2012, é conferido ao MPA apenas o direito de averiguar as informações constantes nos dados de registro de

pescador por meio da solicitação de documentos e da realização de vistorias, entrevistas ou auditorias técnicas.

Além disso, a Instrução Normativa exige que

Art. 20º. As cópias dos documentos exigidos na presente Instrução Normativa terão que ser legíveis e autenticadas, podendo a autenticação ser realizada pelos servidores das respectivas Unidades Administrativas do MPA, mediante apresentação dos originais, na forma prevista na legislação.

No entanto, a autenticação feita pelos servidores do MPA pode ocasionar fraude, pelo mesmo motivo já apresentado anteriormente, qual seja, em muitos casos os servidores das Superintendências dos Estados ocupam seus cargos em razão de interesses políticos.

4.2 FORMAS EFICIENTES DE SANAR OS PROBLEMAS APRESENTADOS

Identificados esses problemas, podem ser apresentadas formas de solucioná-los, seja por meio de uma alteração da IN MPA nº 6/2012, seja pela proposição de uma nova norma mais objetiva, rigorosa e restrita, que apresente todas essas soluções.

O objetivo das alterações vistas acima será o de estabelecer uma segurança suficiente para evitar que as fraudes aconteçam, impedindo o cadastramento de pessoas que não possuem os requisitos necessários para o recebimento do seguro *defeso*.

Com base no Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 10/2015, elaborado pela Controladoria Geral da União – CGU, serão apresentadas a seguir, possíveis alternativas que visem solucionar os problemas apresentados.

Primeiramente, a fim de solucionar os casos em que a documentação exigida não é apresentada pelos interessados por completo, deveria haver um dispositivo que exigisse que só pudessem dar entrada na inscrição aquelas pessoas que apresentassem todos os documentos necessários, com os seus devidos comprovantes,

ao mesmo tempo, a fim de que restasse de fato comprovado que aquela pessoa é merecedora do recebimento do seguro-desemprego durante os períodos de *defeso*.

Ademais, uma outra alternativa seria a exigência de que o protocolo das inscrições de pescadores no RGP fosse feito eletronicamente, para que assim, só fossem validadas as inscrições dos pescadores que tenham apresentado toda a documentação exigida, o que eliminaria erros no processo de transcrição da documentação recebida, além de melhorar a *eficiência* do processo, evitando assim, fraudes contra o sistema.

Quanto ao problema do campo do endereço, que ao pertencer à lista de documentação obrigatória não pode deixar de ser preenchido no momento da inscrição no RGP, deveria ser exigida a sua comprovação por meio da apresentação do comprovante de residência com validade inferior a 3 meses, em nome da pessoa que solicitou a inscrição, ou caso não tenha em seu nome, que seja em nome de pessoa que tenha alguma relação com o interessado (cônjuge, pais ou filhos), desde que comprovada essa relação.

Além disso, deveria ser exigido que no campo preenchido com o endereço, fossem preenchidos todos os elementos exigidos pelos Correios, tais como o tipo e o nome do Logradouro, o número do lote e seu complemento e o bairro. A solicitação do contato de, pelo menos, um conhecido também facilitaria a comprovação da veracidade das informações prestadas. Todos esses elementos seriam um empecilho àquelas pessoas que buscam fraudar o sistema para receber indevidamente o seguro *defeso*.

Deveria ser elaborada também, uma nova definição de *pescador profissional artesanal*, no sentido de defini-lo como “a pessoa física que exerce a atividade pesqueira com fins comerciais como única e exclusiva fonte de renda, por tempo ininterrupto, excluindo os períodos de *defeso*”, devendo sempre ser exigida a comprovação do cumprimento de tais requisitos para confirmar a declaração do pescador.

Como meio de prova do exercício da atividade com fins comerciais deveria ser apresentado um comprovante da venda do pescado em que fosse especificado o

nome do comprador, a quantidade e a especificação da mercadoria vendida, bem como a data da venda, para comprovar o exercício da atividade por tempo ininterrupto.

Ainda assim, deveria ser elaborado um dispositivo normativo a fim de estabelecer um limite do que seria considerado pesca comercial, devendo ser definido um valor médio para caracterizar a atividade com esse fim. Isso evitaria que pessoas que não são pescadores ou que sejam, mas que exerçam a pesca de outros tipos que não a comercial, fossem inscritas no RGP e recebessem indevidamente o seguro *defeso*.

Para comprovar que o pescador não teria nenhum vínculo empregatício, deveriam ser feitas pesquisas às bases de dados do Ministério do Trabalho e do Emprego, bem como ao INSS para comprovar que o solicitante não tenha outra fonte de renda que não somente a atividade pesqueira.

Essa consulta à base de dados oficiais do governo, poderia ser feita também para comprovar toda a documentação exigida para a inscrição no RGP. Com isso, não restaria dúvidas quanto à veracidade da documentação e informações fornecidas pelas pessoas interessadas na inscrição.

Deve ser exigida também, como já é feito, toda a documentação pessoal, tais como documento de identidade e CPF ou passaporte, mas com a apresentação do documento original e sua respectiva cópia autenticada em cartório, e não pelos funcionários das Superintendências.

Para evitar que o exame da documentação exigida e o deferimento da inscrição seja feito por um único funcionário das Superintendências, a norma deveria exigir que todos os funcionários das Superintendências analisassem todos os documentos recebidos para só então o coordenador de cada órgão proferisse o deferimento da inscrição, caso toda a documentação estivesse de acordo com o exigido.

Esse procedimento evitaria que a responsabilidade dessa análise documental fosse de apenas um funcionário, colocando assim, todo o órgão como

responsável, visto que seria uma forma de fazer com que todos os funcionários fiscalizassem uns aos outros.

Ademais, deveria ficar vetado aos funcionários terceirizados, ou seja, àqueles que não pertencem ao quadro do Ministério, a alimentação ou alteração de dados no sistema de Registro Geral da Atividade Pesqueira, visto que isso gera o aumento do risco de violação da confidencialidade, integridade, disponibilidade e autenticidade das informações. Além do que, essas funções são exclusivas de servidores pertencentes ao quadro de pessoal técnico. Essa medida diminuiria significativamente os casos de fraude realizadas com a ajuda dos funcionários das Superintendências.

Ainda assim, seria necessário identificar no momento das inscrições de pescadores, todos os funcionários do Ministério envolvidos no processo de inscrição, para saber ao certo, quais ações foram feitas por cada um. Assim, caso ocorram falhas durante o processo de inscrição, se tornaria possível aplicar uma sanção administrativa ao funcionário que permitiu que a falha identificada ocorresse. Esse controle inibiria atos realizados de forma equivocada de má-fé com o único propósito de permitir fraudes.

Além disso, deveriam ser exigidas, e não apenas sugeridas, a realização de vistorias bem como a realização de entrevistas e de auditorias técnicas mencionadas pelo artigo 19 da IN MPA nº 6/2012, com o objetivo de evitar possíveis fraudes que venham a ocorrer.

Essa fiscalização pode ser realizada com a ajuda da própria sociedade civil. Para isso, será necessário que sejam elaboradas estratégias de divulgação e medidas de transparência pública que informem as regras do cadastramento no RGP, bem como os atos que constituem fraude ao sistema.

A Instrução Normativa deveria, por fim, determinar uma penalização, além das elencadas pelo seu artigo 23¹⁹, àqueles pessoas que agem de má-fé, tanto aos servidores como as pessoas que se inscrevem sem preencherem os requisitos

¹⁹ Art. 23º. Aos infratores das normas disciplinadas pela presente Instrução Normativa serão aplicados, conforme a categoria, as penalidades previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, as do art. 18, do Decreto nº 4.810, de 19 de agosto de 2003, e na legislação vigente.

necessários ao recebimento do seguro-desemprego durante os períodos de *defeso*, no sentido de que ficassem impedidas de tentar solicitar uma nova inscrição no Sistema de Registro Geral da Atividade Pesqueira, bem como os impedisse de receber qualquer benefício do Governo.

Para regularizar todas as inscrições no Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP, deveriam ser revogadas todas as inscrições realizadas até o momento, para que todos os registros de *pescadores profissionais artesanais* respeitem todos os critérios estabelecidos pela IN MPA nº 6/2012 com as modificações acima propostas.

Pelo que fora acima exposto, todas essas medidas fariam com que fossem inscritos no Registro Geral da atividade Pesqueira somente os pescadores que preenchessem devidamente todos os requisitos exigidos, e assim, somente receberiam o seguro-desemprego durante os períodos de *defeso*, aqueles que são de fato afetados pelos períodos em que fica proibida a captura de determinadas espécies aquáticas. Essa medida portanto, eliminaria as fraudes conta o sistema e os prejuízos econômicos causados ao país.

5 CONCLUSÃO

Após saber ao certo do que se trata a *Análise de Impacto Regulatório* e conhecer sua metodologia, e a partir disso colocar em prática essa análise sobre uma norma vigente foi possível verificar a importância que esse instrumento têm para o governo.

Foi demonstrado que deve ser utilizado não sobre as normas já existentes para que possam ser corrigidas, mas sobretudo antes da proposição das normas, a fim de que os erros apresentados possam ser evitados.

Quanto à norma analisada, conclui-se que, para que sejam solucionados os problemas identificados, se faz necessária uma alteração da IN MPA nº 6/2012 ou até mesmo a elaboração de uma nova norma que seja mais clara e exigente e que não dê margem a falhas, a fim de que se tenha um controle mais rigoroso do cumprimento da norma.

Assim, a alteração ou a nova norma a ser proposta deverá respeitar todas as sugestões apresentadas ao final do trabalho. Com isso, o problema demonstrado inicialmente, de identificar os pescadores que teriam direito a receber o seguro-desemprego em decorrência dos períodos de *defeso*, seria resolvido.

Desta forma, se daria cumprimento à proposta apresentada pelo Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015, de conferir o pagamento do seguro-desemprego durante os períodos de *defeso* àqueles pescadores que ficassem impedidos de exercer suas atividades.

Cabe ressaltar que as alterações propostas respeitam o quesito da *economicidade*, pois o único gasto adicional que a medida traria seria o de estabelecer o protocolo eletrônico para as inscrições. No entanto, os benefícios trazidos por esse sistema superam os prejuízos econômicos por ele causados.

Isto é, mesmo com a implementação de um sistema eletrônico nos protocolos das inscrições para o RGP nas Superintendências, esses gastos não seriam maiores do que os que o Estado vem tendo com as fraudes ao sistema, que se reduziriam após a implementação do protocolo eletrônico.

Assim, mesmo que ocorram alguns desgastes como o apresentado, os benefícios trazidos pela mudança serão superiores, caracterizando a medida como eficiente.

Ao conseguir atingir os objetivos inicialmente pretendidos da melhor forma possível, qual seja, o de identificar os pescadores destinados ao recebimento do seguro-desemprego nos períodos de *defeso*, a medida cumpre o quesito da *efetividade*.

Destarte, a medida será efetiva, pois o público a que se destina, ou seja, os *pescadores profissionais artesanais* prejudicados pelos períodos de *defeso*, serão devidamente identificados para que recebam o seguro que lhes é de direito.

Em suma, com a identificação correta dos *pescadores profissionais artesanais*, seguindo as sugestões apresentadas no trabalho, todos e somente aqueles de direito receberão o seguro *defeso* e com isso terão uma forma de sobreviver aos períodos em que não possam exercer suas atividades, em razão da proteção ao meio ambiente. Em consequência, as fraudes que hoje existem não mais ocorreriam, e o Estado não mais teria o prejuízo econômico que vem tendo devido aos desvios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANA e COSTA, João. Utilização da metodologia de apoio multicritério à decisão pública. 2014. Disponível em: <http://wised.lisboncg.com>. Acesso em: 15 set. 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). *Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 10/2015*. 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo>. Acesso em: 21 set. 2016.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). *Manual De Boas Práticas Regulatórias Da Secretaria De Defesa Agropecuária*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2012/10/secretaria-de-defesa-agropecuaria-inicia-processo-de-boas-praticas-regulatorias>. Acesso em: 01 de nov. de 2016.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). *1º Anuário Brasileiro da Pesca e Aquicultura*. 2014. Disponível em: http://formsus.datasus.gov.br/novoimgarq/16061/2489520_218117.pdf. Acesso em: 01 de nov. de 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/recursos-pesqueiros/per%C3%Adodos-de-defeso>. Acesso em: 01 nov. 2016

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Manual de Auditoria Operacional*, 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>. Acesso em: 22 set. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Padrões de Auditoria de Conformidade*, 2009. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBAC9E45D50F9>. Acesso em 17 de out. de 2016.

CASWELL, Julie A. Expanding the focus of cost–benefit analysis for food safety: a multi-factorial risk prioritization approach. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, v. 21, n. 2, p. 165-169, 2008. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13511610802214602>. Acesso em: 15 set. 2016.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai). *Implementation Guidelines for Performance Auditing (ISSAI 3000)*. Viena, 2004. Disponível em: <http://www.issai.org/4-auditing-guidelines/general-auditing-guidelines/>. Acesso em: 22 set. 2016.

EUROPEAN COMMISSION. *Guidelines on Impact Assessment, de 19 de maio de 2015*. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap3_en.htm. Acesso em 18 out. 2016.

MENEGUIN, Fernando Boarato. *Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. 2010. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 19 set. 2016.

MENEGUIN, Fernando Boarato; BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Avaliação de Impacto Regulatório – como melhorar a qualidade das normas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/ 2016 (Texto para Discussão nº 193). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 21 set. 2016.

OECD (2012). *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/chile.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

OECD (2013). *Law Evaluation and Better Regulation: The Role for Parliaments*, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/conference-on-role-of-parliaments.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

OECD (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/oecd-regulatory-policy-outlook-2015->

[97892%2064238770-en.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy-in-perspective-9789264241800-en.htm). Acesso em: 22 set. 2016.

OECD (2015). Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy-in-perspective-9789264241800-en.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

POSNER, Eric Andrew. Controlling Agencies with Cost-Benefit Analysis: a Positive Political Theory Perspective. University of Chicago Law Review, vol. 68. 2001. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/1600478?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 27 set. 2016.

SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. Análise de Impacto Regulatório: uma abordagem exploratória. 2010. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2669>. Acesso em: 15 set. 2016.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan. – jul./2007. Disponível em: <http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/31>. Acesso em: 19 set. 2016.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. *Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 21 set. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8424.htm. Acesso em: 22 set. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8425.htm. Acesso em: 22 set. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8852.htm. Acesso em: 22 set. 2016.

BRASIL. *Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.779.htm. Acesso em: 22 set. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm. Acesso em: 01 nov. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.290, de 23 de maio de 2016*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13290.htm. Acesso em 19

out. 2016.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). *Portaria nº 215, de 27 de abril de 2001*. Disponível em: http://www.lex.com.br/doc_1233343_PORTARIA_N_215_DE_27_DE_ABRIL_DE_2001.aspx. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Instrução Normativa nº 3, de 04 de setembro de 2009*. Disponível em: http://sinpesq.mpa.gov.br/preps/cms/download/legislacao_pesqueira_2009/2009-09-04-INC-03.pdf. Acesso em: 01 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). *Instrução Normativa nº 2, de 25 de janeiro de 2011*. Disponível em: http://www.normaslegais.com.br/legislacao/instrucaonormativampa02_2011.htm. Acesso em: 01 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). *Instrução Normativa nº 6, de 16 de abril de 2010*. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2010/in_mpa_06_2010_revqd_rgp_altrd_in_mpa_11_2010_2_2011_revqd_in_mpa_2_2011.pdf. Acesso em: 01 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). *Instrução Normativa nº 6, de 29 de junho de 2012*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=242911>. Acesso em: 21 set. 2016.

ANEXO

Instrução Normativa MPA Nº 6 DE 29/06/2012²⁰

Publicado no DO em 3 de julho 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.

O Ministro de Estado da Pesca e Aquicultura, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, bem como no Decreto nº 6.972, de 29 de setembro de 2000, em conformidade com o disposto nos arts. 24 e 25, da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009 e o disposto no Processo nº 00350.002632/2012-80,

Resolve:

CAPÍTULO I - DO OBJETO E DAS DEFINIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. Estabelecer normas, critérios e procedimentos para a inscrição de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP nas categorias de Pescador Profissional Artesanal e de Pescador Profissional Industrial.

§ 1º Para fins do disposto no caput, poderá se inscrever no RGP a pessoa física em pleno exercício de sua capacidade civil, brasileiro nato ou naturalizado, assim como o estrangeiro portador de autorização para o exercício profissional no País, desde que atendam os demais requisitos estabelecidos nesta Instrução Normativa.

§ 2º A Licença de Pescador Profissional Artesanal ou Industrial será considerada documento comprobatório de inscrição do interessado no RGP.

Art. 2º. Para efeitos desta Instrução Normativa, entende-se por:

20 BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). *Instrução Normativa nº 6, de 29 de junho de 2012*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=242911>. Acesso em: 21 set. 2016.

I - Pescador profissional: a 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;

II - Pescador Profissional na Pesca Artesanal: aquele que exerce a atividade de pesca profissional 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 (AB) menor ou igual a 20 (vinte); e

III - Pescador Profissional na Pesca Industrial: aquele que, na condição de empregado, exerce a atividade de pesca profissional em embarcação de pesca com qualquer AB.

IV - Licença de Pescador Profissional: documento emitido pelo MPA, de caráter individual, considerado como o instrumento comprobatório de inscrição do interessado no RGP, na categoria de Pescador Profissional, com validade em todo o território nacional;

V - Pesca Comercial: toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros com fins comerciais; e

CAPÍTULO II - DOS PROCEDIMENTOS PARA A CONCESSÃO DA LICENÇA DE PESCADOR PROFISSIONAL

Art. 3º. A inscrição no RGP deverá ser requerida pelo interessado junto às Superintendências Federais da Pesca e Aquicultura - SFPA ou Escritórios Regionais do MPA, na Unidade da Federação em que resida, na forma dos procedimentos dispostos nesta Instrução Normativa ou em outros procedimentos complementares que venham a ser adotados pelo MPA.

Parágrafo único. Quando o interessado estiver residindo em município localizado em outra Unidade da Federação limítrofe ou próximo a determinada SFPA ou Escritório Regional do MPA, este poderá receber e protocolar a documentação pertinente, para a posteriori encaminhá-la à SFPA sediada na Unidade da Federação de residência do interessado, para fins de efetivação da inscrição e obtenção da Licença requerida.

Art. 4º. Para a inscrição no RGP e a obtenção da Licença de Pescador Profissional, o interessado deverá apresentar a seguinte documentação:

I - Quando se tratar de Licença de Pescador Profissional Artesanal para brasileiro nato ou naturalizado:

- a) Formulário de requerimento devidamente preenchido e assinado pelo interessado, conforme modelo adotado pelo MPA;
- b) Cópia do documento de identificação oficial com foto;
- c) Cópia do comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF;
- d) Cópia de comprovante de residência ou declaração equivalente;
- e) 01 (uma) foto 3 x 4 cm, recente com foco nítido e limpo;
- f) Cópia do comprovante de inscrição no Programa de Integração Social - PIS ou Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP ou Número de Inscrição do Trabalhador - NIT ou Número de Identificação Social - NIS;

II - Quando se tratar de Licença de Pescador Profissional Industrial para brasileiro nato ou naturalizado:

- a) Formulário de requerimento devidamente preenchido e assinado pelo interessado, conforme modelo adotado pelo MPA;
- b) Cópia do comprovante de inscrição no Programa de Integração Social - PIS ou Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP ou Número de Inscrição do Trabalhador - NIT ou Número de Identificação Social - NIS;
- c) Cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social-CTPS, especificamente das folhas onde comprovem os dados pessoais e o vínculo empregatício como Pescador Profissional;
- d) Cópia de comprovante de residência ou declaração equivalente; e,
- e) 01 (uma) foto 3 x 4 cm, recente com foco nítido e limpo;

III - Quando se tratar de Licença de Pescador Profissional para estrangeiro, com visto temporário ou permanente, portador de autorização para o exercício profissional no País:

- a) Formulário de requerimento devidamente preenchido e assinado pelo interessado, conforme modelo adotado pelo MPA;
- b) Cópia das folhas do Passaporte onde consta a identificação do interessado, o visto temporário ou permanente e a respectiva data de entrada no Brasil;
- c) Cópia atualizada do comprovante de residência do interessado no Brasil;
- d) Cópia da Autorização de Trabalho que permita o exercício de atividade profissional no País, emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego; e
- e) 01 (uma) foto 3 x 4 cm recente, com foco nítido e limpo.

§ 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.

§ 2º No caso de o interessado não ser alfabetizado, a assinatura será a rogo, ou seja, colocar-se-á sua impressão digital no documento e outra pessoa assinará pelo mesmo, devendo colocar o nome e o número da identidade ou CPF, acrescida da assinatura de 02 (duas) testemunhas.

§ 3º Na hipótese da não apresentação de quaisquer dos documentos obrigatórios, o interessado deverá ser notificado da pendência e retornar com documentação complementar no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a partir da data de recebimento da notificação.

Finalizado esse prazo o processo será indeferido pela SFPA.

§ 4º Para fins desta Instrução Normativa, serão aceitos como documento oficial de identificação: a Carteira de Identidade (CI), a Carteira Nacional de Habilitação (CNH), o

Certificado de Reservista, a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e o Passaporte.

Art. 5º. 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, conforme formulário de declaração publicado em ato da Secretaria de Monitoramento e Controle da Pesca e Aquicultura - SEMOC/MPA.

§ 1º Quando se tratar de aposentado, o interessado deverá informar tal condição, conforme formulário de declaração publicado em ato da Secretaria de Monitoramento e Controle da Pesca e Aquicultura - SEMOC/MPA.

§ 2º Não será permitida a inscrição de interessado que se encontre na condição de aposentado por invalidez ou que receba benefícios inerentes ao amparo assistencial ao idoso e ao deficiente, assim como previdenciário que, na forma de legislação específica, não seja permitido o pleno exercício de atividades comerciais ou econômicas.

CAPÍTULO III - DO DEFERIMENTO DO PEDIDO DE EXPEDIÇÃO DA LICENÇA DE PESCADOR PROFISSIONAL

Art. 6º. O deferimento da inscrição do interessado no RGP na categoria de Pescador Profissional Artesanal e Industrial será precedido da conferência, análise e avaliação da documentação entregue pelo interessado.

§ 1º A conferência, análise e avaliações de que trata o caput serão de responsabilidade das Superintendências Federais de Pesca e Aquicultura - SFPA do MPA.

§ 2º À critério do MPA, por meio das SFPAs, além do exame da documentação definidas nesta Instrução Normativa, o deferimento do pedido poderá ser condicionado, ainda, ao resultado de entrevista pessoal com o interessado para coleta de informações complementares julgadas pertinentes, com declaração a termo realizado por servidor designado a este fim, em formulário próprio com assinatura do entrevistado e a identificação do entrevistador e o respectivo parecer conclusivo desta consulta.

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.

Art. 8º. A Licença de Pescador Profissional servirá como documento de autorização para o exercício da atividade de pesca e de identificação do interessado junto aos demais órgãos governamentais competentes.

CAPÍTULO IV - DOS PROCEDIMENTOS PARA A MANUTENÇÃO DA LICENÇA DE PESCADOR PROFISSIONAL

Art. 9º Para a manutenção da Licença de Pescador Profissional, o interessado deverá apresentar no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados da data do seu aniversário, junto a Unidade Administrativa do MPA localizada no Estado de sua residência, os seguintes documentos: (Redação dada pela Instrução Normativa MPA Nº 15 DE 11/08/2014).

(Redação do inciso dada pela Instrução Normativa MPA Nº 15 DE 11/08/2014):

I - No caso de se tratar de Pescador Profissional Artesanal:

a) Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira na Categoria de Pescador Profissional Artesanal que poderá ser preenchido diretamente no sítio do Ministério da Pesca e Aquicultura, conforme publicado pela Portaria SEMOC/MPA, nº 47, de 7 de julho de 2014, e disponível em www.mpa.gov.br;

b) Cópia do Número de Inscrição do Trabalhador (NIT) inscrito como segurado especial, e;

c) 01 (uma) foto 3 x 4 cm recente, com foco nítido e limpo.

II - No caso de se tratar de Pescador Profissional Industrial:

a) Cópia do comprovante de inscrição no Programa de Integração Social - PIS ou Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP ou Número de Inscrição do Trabalhador - NIT ou Número de Identificação Social - NIS; e,

b) Cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social-CTPS, especificamente das folhas onde comprovem os dados pessoais e o vínculo empregatício como Pescador Profissional.

§ 1º O Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira na Categoria de Pescador Profissional Artesanal 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 registrado. (Redação do parágrafo dada pela Instrução Normativa MPA Nº 15 DE 11/08/2014).

§ 2º Quando o interessado estiver exercendo a atividade de pesca, em caráter temporário, em outra Unidade da Federação que não aquela em que fez seu registro ou tiver residência em município localizado em outra Unidade da Federação limítrofe ou próximo a determinada SFPA ou Escritório Regional do MPA, esta poderá protocolar o requerimento, para a posterior encaminhá-lo à Superintendência Federal do MPA sediada na Unidade da Federação de residência do interessado, para fins do disposto no caput deste artigo.

§ 3º Caso o Pescador Profissional estiver exercendo sua atividade de maneira embarcada, deverá apresentar 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;

Art. 10º. Para a manutenção da Licença de Pescador Profissional estrangeiro portador de autorização para o exercício profissional no País, o interessado deverá manter atualizada a autorização de trabalho, emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que permita o exercício da atividade profissional no país.

Art. 11º. A Licença de Pescador Profissional será válida por período indeterminado.

§ 1º Para efeito de validade da Licença de Pescador, o MPA publicará em seu endereço eletrônico a relação oficial de todos os pescadores profissionais e sua respectiva situação junto ao RGP.

§ 2º O disposto no caput não se aplica à Licença de Pescador Profissional estrangeiro, tendo esta validade de 1 (um) ano, a contar da data de sua emissão.

CAPÍTULO V - DO INDEFERIMENTO DA CONCESSÃO DA LICENÇA DE PESCADOR PROFISSIONAL

Art. 12º. Será indeferido o pedido de inscrição do interessado no RGP, na categoria Pescador Profissional, quando constatado que o mesmo não atende aos requisitos legais e tampouco obedeceu aos procedimentos de que trata esta Instrução Normativa.

Art. 13º. O indeferimento será formalmente comunicado ao interessado pelo MPA.

CAPÍTULO VI - DO RECURSO ADMINISTRATIVO

Art. 14º. O recurso administrativo do indeferimento da Licença de Pescador Profissional deverá ser protocolado, pelo interessado, na Unidade Administrativa do MPA, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis a partir da comunicação oficial.

Parágrafo único. A análise e julgamento do recurso administrativo de que trata o caput deste artigo será realizada, primeiramente, pela Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura do MPA e em segunda instância pelo Departamento de Registro da Pesca e Aquicultura - DRPA, vinculado à Secretaria de Monitoramento e Controle da Pesca e Aquicultura - SEMOC, deste Ministério.

CAPÍTULO VII - DAS ALTERAÇÕES, DAS SUSPENSÕES E DO CANCELAMENTO

Art. 15º. Qualquer modificação ou alteração das condições ou dados constantes do registro de Pescador Profissional deve ser comunicada pelo interessado, à SFPA na Unidade Federativa de registro, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da sua ocorrência.

Art. 16º. A inscrição no RGP e as Licenças de que trata esta Instrução Normativa deverão ser suspensas nos seguintes casos:

I - a pedido do interessado;

II - quando não atendidos quaisquer dispositivos constante do art. 9º, incisos I e II desta Instrução Normativa;

III - por decisão judicial;

IV - para averiguação, por até 60 (sessenta) dias, por determinação do DRPA.

Parágrafo único. Caberá recurso administrativo na situação disposta no inciso II, desde que protocolado pelo interessado, na Unidade Administrativa do MPA, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis a partir da comunicação oficial.

Art. 17º. A inscrição no RGP e as Licenças de que trata esta Instrução Normativa deverão ser canceladas nos seguintes casos:

I - a pedido do interessado;

II - quando comprovado o não exercício da atividade de pesca com fins comerciais;

III - por recomendação ou decisão judicial;

IV - nos casos de óbito do interessado;

V - quando o registro for suspenso por mais de 06 (seis) meses, sem que seja apresentado recurso ou justificativa pelo interessado;

VI - Quando indeferido o Recurso Administrativo disposto no parágrafo único do art. 14.

Parágrafo único. Todas as formas de cancelamento constantes neste artigo implicarão na devolução ao MPA da Licença Pescador Profissional, sem prejuízo das penas previstas na legislação pertinente.

Art. 18º. A suspensão ou o cancelamento será formalmente divulgado pelo MPA, por meio do Diário Oficial da União, com a indicação do respectivo motivo.

Parágrafo único. O MPA poderá adotar qualquer meio de oficial de comunicação afim de informar o interessado quanto a sua decisão.

CAPÍTULO VIII - DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 19º. O MPA poderá averiguar, a qualquer tempo, a veracidade das informações constantes nos dados de registro de cada Pescador Profissional mediante:

I - solicitação de documentação complementar, julgada pertinente; e

II - realização de vistorias, entrevistas ou auditorias técnicas.

Art. 20º. As cópias dos documentos exigidos na presente Instrução Normativa terão que ser legíveis e autenticadas, podendo a autenticação ser realizada pelos servidores das respectivas Unidades Administrativas do MPA, mediante apresentação dos originais, na forma prevista na legislação.

Art. 21º. Caberá à SEMOC/MPA, estabelecer procedimentos administrativos complementares relativos à inscrição de Pescador Profissional no RGP, bem como decidir sobre os casos considerados omissos.

Parágrafo único. A Licença de Pescador Profissional será emitida com a assinatura do Secretário da SEMOC/MPA.

Art. 22º. Nos casos de cancelamento de Licença de Pescador Profissional, novo requerimento com esse fim só será permitido após 24 meses do cancelamento efetivado.

Art. 23º. Aos infratores das normas disciplinadas pela presente Instrução Normativa serão aplicados, conforme a categoria, as penalidades previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, as do art. 18, do Decreto nº 4.810, de 19 de agosto de 2003, e na legislação vigente.

Art. 24º. Fica revogada a Instrução Normativa MPA nº 2, de 25 de janeiro de 2011.

Art. 25º. Esta Instrução Normativa entra em vigor após 30 (trinta) dias de sua publicação no Diário Oficial da União.