



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CAROLINA VICENTE CESETTI

**OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES JURÍDICAS DO CONTROLE PESQUEIRO
NO CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE RASTREAMENTO DE
EMBARCAÇÕES PESQUEIRAS POR SATÉLITE (PREPS)**

Brasília – DF

2019

CAROLINA VICENTE CESETTI

**OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES JURÍDICAS DO CONTROLE PESQUEIRO
NO CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE RASTREAMENTO DE
EMBARCAÇÕES PESQUEIRAS POR SATÉLITE (PREPS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do grau de mestra no curso de Mestrado em Direito, Estado e Constituição.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gabriela Garcia Batista
Lima Moraes

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Carina Costa de Oliveira

Brasília – DF

2019

CAROLINA VICENTE CESETTI

**OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES JURÍDICAS DO CONTROLE PESQUEIRO
NO CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE RASTREAMENTO DE
EMBARCAÇÕES PESQUEIRAS POR SATÉLITE (PREPS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do grau de mestra no curso de Mestrado em Direito, Estado e Constituição.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gabriela Garcia Batista Lima Moraes

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Carina Costa de Oliveira

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Gabriela Garcia Batista Lima
Universidade de Brasília

Professora Doutora Carina Costa de Oliveira
Universidade de Brasília

Professora Doutora Ana Flávia Platiau
Universidade de Brasília

Professora Doutora Solange Teles da Silva
Universidade Mackenzie Presbiteriana

Brasília, 15 de março de 2019

Para minha linda e doce Judi, pela companhia em todos os momentos da escrita deste trabalho. E para Teté (in memoriam), meu primeiro pequeno grande amor.

AGRADECIMENTOS

Não é uma tarefa fácil agradecer a todos que participaram e me motivaram durante esta jornada cheia de crescimento acadêmico e pessoal. Impossível não me lembrar das primeiras idas aos grupos de pesquisa da UnB, com o incentivo dos meus pais e de minha irmã desde o primeiro dia. Aos meus pais, Luzia e Atila, eu serei eternamente grata pelo amor e empenho com a nossa família. Vocês sempre serão meu maior exemplo de dedicação e humildade. Como sempre digo, vocês são minha meta de vida! A minha irmã, Mariana, obrigada por acreditar em mim e me inspirar todos os dias! Eu os amo imensamente.

A minha orientadora, professora Gabriela, agradeço pelo incentivo transmitido e por todos os encontros que tivemos, fundamentais para o meu desenvolvimento. Agradeço a minha coorientadora, professora Carina, pela motivação e por ter me apresentado ao mundo do Direito do Mar e o quão instigante ele pode ser. Vocês duas são grandes inspirações para mim! Sou muito grata, também, a toda a secretaria da pós-graduação da UnB pela dedicação aos discentes, bem como aos meus colegas de mestrado pelo companheirismo. Meus agradecimentos a CAPES que me proporcionou, por meio do Edital Ciências do Mar 2 n. 43/2013, a oportunidade valiosa de ter sido bolsista deste projeto. Agradeço a toda a equipe do Conepe por ter me propiciado uma bolsa de estudos, bem como ter me mostrado a importância do tema PREPS e por tanto enriquecimento que proporcionaram nesta pesquisa.

Agradeço imensamente, ainda, a minha querida família, aquela de sangue e a que eu escolhi durante a vida. Não poderia deixar de me lembrar dos meus avós, Nilza e Edson, com os quais não tive o privilégio de conviver muito, mas aos quais agradeço, respectivamente, à maravilhosa mãe e ao incrível pai que me deram, vocês dois foram grandes exemplos na vida deles. Um especial agradecimento ao meu querido companheiro de vida, Lucas, pela paz e serenidade que me passou durante esse período. Outro muito obrigada ao meu querido cunhado, Marco, pela torcida e, também, por compartilhar comigo o amor pela academia. Serei sempre grata as minhas maravilhosas amigas: à Gabriela por ser minha fã número um (e vice-versa); à Marcela por ser esse lindo presente da minha vida; e também, à Mayara por compartilhar sonhos comigo. Todos vocês suavizaram a minha caminhada. Serei eternamente grata a Deus, por me proporcionar a realização dos meus sonhos. Sem Ele, não sou.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos leitores deste trabalho. Espero que seja uma forma de instigar a pesquisa na área do Direito do Mar. Que sejamos pesquisadores assíduos deste tema tão fascinante. E que possamos debater e desenvolver esta temática juntos um dia, porque afinal, como diria Antoine de Saint-Exupéry, somos tripulação de um mesmo navio.

RESUMO

O Programa de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras(PREPS) será objeto de pesquisa do presente estudo que visa analisar a sua colaboração na melhoria do controle da pesca no Brasil. A importância da atividade pesqueira na atualidade é crescente, tendo em vista que os alimentos oriundos da pesca se tornaram uma grande fonte de proteína da população. Deste modo, é necessário que haja um controle suficiente do setor, visando a sustentabilidade da atividade. O presente trabalho trata das dificuldades que surgiram a partir da Instrução Normativa Interministerial nº 02/2006, que institui o PREPS, que reflete a falta de integração dos órgãos envolvidos, devido a uma visível fragilidade institucional. Essa gestão não integrada é evidente na norma, na insuficiência do controle, na pouca transparência dos dados gerados e nas interpretações jurídicas no sentido de definir a responsabilidade dos agentes envolvidos. Visto isso, é importante analisar a necessidade de aprimoramento e atualização do arcabouço jurídico que envolve o rastreamento de embarcações pesqueira para se garantir mais efetividade ao controle desta atividade. A falta de definições e previsões primordiais na IN nº 02/2006 reflete a ausência de segurança jurídica do sistema, bem como sua restrita efetividade no desenvolvimento da pesca brasileira. Assim, a discussão desenvolvida neste estudo visa contribuir para a melhoria do PREPS.

Palavras-chave: Meio ambiente. Controle. Fiscalização. Gestão. Rastreamento. Pesca.

ABSTRACT

The *Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS)* will be analysed with a view to its collaboration in the improvement of fisheries control in Brazil. Nowadays, the importance of fishing activity is increasing and it has become a great source of protein. In this way, it is necessary that there be a sufficient control aiming at the sustainability of the activity. This work deals with the difficulties that can arise when a Joint Normative Instruction, 02/2006 that provides the PREPS's Program which reflects the lack of integration of the involved public institutions due to a visible institutional fragility. This situation of non-integrated management is visible in the norm, in the insufficiency of control, in the little transparency of the data generated and in the legal interpretations to define the responsibility of the agents involved. Thus, it is important to analyze the need to improve and update the legal framework that involves the tracking of fishing vessels to ensure more effectiveness in the control of this activity. Lack of definitions and primary forecasts of IN 02/2006 reflect the lack of legal certainty of the System, as well as its lack of effectiveness in the development of Brazilian industrial fishing. Therefore, the approach aims contribute to the improvement of the Program.

Keywords: Environmental Law. Control. Surveillance. Management. Tracking. Fishing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Comcontram	Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo da Marinha do Brasil
Conepe	Conselho Nacional da Pesca
DPA	Departamento de Pesca e Agricultura
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MPF	Ministério Público Federal
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
Normam	Normas da Autoridade Marítima
Seap/PR	Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca da Presidência da República
Sema	Secretaria do Meio Ambiente
Sinir	Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
Sirh	Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
Sudepe	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
Pnrh	Programa Nacional de Recursos Hídricos
TRF	Tribunal Regional Federal
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
UE	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 OS LIMITES JURÍDICOS DA BASE NORMATIVA DO PROGRAMA DE RASTREAMENTO DE EMBARCAÇÕES PESQUEIRAS POR SATÉLITE	17
1.1 A dificuldade da coordenação pesqueira gerada pelas atribuições previstas na norma	19
1.1.1 <i>A dificuldade de operacionalizar os objetivos normativos previstos pelo Programa</i>	<i>19</i>
1.1.2 <i>A insuficiência do controle da atividade pesqueira refletida no Programa.....</i>	<i>25</i>
1.2 O limitado acesso à informação na utilização do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélites.....	32
1.2.1 <i>O limitado acesso à informação dos dados do setor pesqueiro</i>	<i>34</i>
1.2.2 <i>As possibilidades de materialização do acesso à informação no setor pesqueiro</i>	<i>38</i>
1.3 A dissonância entre a gestão e a fiscalização ambientais das interpretações jurídicas sobre o Programa: nos limites da responsabilidade	43
1.3.1 <i>A problemática da diversidade de entendimentos jurídicos acerca do Programa no tocante à responsabilidade penal</i>	<i>44</i>
1.3.1.1 O Programa utilizado para embasar ou não a materialidade do delito	45
1.3.1.2 Razões distintas ao Programa para embasar a materialidade do delito	52
1.3.1.3 Caracterização da responsabilidade penal baseada no Programa e argumento diverso.....	55
1.3.2 <i>A problemática da diversidade de entendimentos jurídicos acerca do Programa no tocante à responsabilidade administrativa.....</i>	<i>57</i>
1.3.2.1 O Programa utilizado para embasar ou não a materialidade da infração.....	57
1.3.2.2 Princípios da administração pública para embasar a materialidade da infração	60
2 AS POSSIBILIDADES DE APERFEIÇOAMENTO DO PROGRAMA PARA O AUMENTO DO CONTROLE DA ATIVIDADE PESQUEIRA.....	65
2.1 A possível adequação do instrumento para a função fiscalizatória.....	67
2.1.1 <i>As discordâncias jurídicas decorrentes da omissão da finalidade fiscalizatória na normativa do Programa</i>	<i>68</i>
2.1.2 <i>As possíveis contribuições dos objetivos previstos na norma do Programa para fortalecer a função fiscalizatória.....</i>	<i>72</i>
2.2 As oportunidades de reestruturação do Programa.....	75
2.2.1 <i>A necessidade de uma Política Pública renovada para o Programa</i>	<i>75</i>
2.2.1.1 As oportunidades de elaboração de uma nova política pública para o Programa	76
2.2.1.2 As razões de enfraquecimento da norma atual	77
2.2.1.3 As reflexões para a reformulação da normativa do Programa.....	78
2.2.2 <i>Temáticas indispensáveis na reformulação da norma</i>	<i>82</i>
2.2.2.1 A necessidade de medidas de gestão dinâmicas e adaptativas	83
2.2.2.2 Conteúdos mínimos a serem abordados na futura normativa.....	85
CONCLUSÃO.....	88
REFERÊNCIA.....	91

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS) possui uma estrutura normativa e operacional inovadora mas, ainda assim, é essencial indagar se o Programa colaborou para o desenvolvimento do controle da pesca industrial no Brasil. Especificamente sobre a atividade da pesca, é necessário compreender a importância de sua fiscalização, uma vez que foi constatado pela Organização das Nações Unidas (ONU), recentemente, que o recurso pesqueiro é um dos produtos alimentares mais comercializados no mundo. Cerca de 35% a 38% da produção mundial faz parte do comércio internacional, gerando um valor de 152 bilhões de dólares em 2017. Mais de 54% desse comércio tem origem em países em desenvolvimento¹. Desse modo, compreende-se melhor a importância da busca de uma gestão sustentável dos recursos marinhos, sendo possível observar que a fiscalização tem um papel crucial nesse contexto como será analisado no presente trabalho². Para tanto é relevante destacar: os objetivos e a competência compartilhada prevista na normativa do Programa; a fragilidade do setor e de sua agenda; o estado da arte do presente tema; o histórico institucional do setor pesqueiro e do PREPS; a análise do contexto moderno e sustentável da Lei 11.959/2009; os objetivos do presente trabalho; os conceitos importantes de serem explicados; a metodologia utilizada neste trabalho; e, por fim, a contribuição almejada nesta pesquisa.

Compreender os objetivos e desafios do Programa são primordiais para a presente análise. Os objetivos estão, explicitamente, previstos no artigo primeiro da Instrução Normativa Interministerial nº 02, de 04 de setembro de 2006 como fins de monitoramento, gestão pesqueira e controle das operações da frota pesqueira. A competência é compartilhada entre três órgãos e refere-se a regulação, utilização e controle dos recursos pesqueiros. Os órgãos responsáveis pelo rastreamento das embarcações pesqueiras são a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Marinha do Brasil. Para analisar o tema, é importante repensar a relevância da fiscalização, da fragilidade sobre os três objetivos do Programa, bem como acerca da competência compartilhada prevista.

¹ Disponível em: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/fish-dish-securing-sustainable-future-fisheries-sector>. Acesso em: 1º fev. 2019.

² A presente pesquisa faz parte de uma parceria entre o Conselho Nacional da Pesca (Conepe) e a Universidade de Brasília intermediado pela Fundação de Empreendimento Científico e Tecnológico (FINEC). Esta iniciativa surgiu como uma forma de estreitar a academia da prática uma vez que o presente tema foi sugerido pelo Conepe devido a demanda de compreender melhor os efeitos jurídicos da normativa que instituiu o PREPS.

A fragilidade da atividade pesqueira no Brasil é evidenciada por conta do tímido desenvolvimento da política de sustentabilidade da pesca. Essa situação é agravada pela ausência de informações oficiais sobre a atividade, como estatísticas pesqueiras nacionais recentes ou dados sobre a pesca em águas continentais. Percebe-se que a lacuna deixada pela escassa realização de ações governamentais no setor, fragilizando a agenda e impedindo a implantação de uma estratégia de médio e longo prazo³.

Os trabalhos acadêmicos nos quais o objeto de estudo seja o Programa são muito relacionados as áreas de ciência e tecnologia ambiental. No Direito vê-se uma análise de uma forma menos específica sobre o PREPS, costuma ser abordado como uma das ferramentas do controle pesqueiro, mas não os efeitos jurídicos da sua operacionalização que difere o trabalho de outros que já tenham abordado o assunto. Assim, o trabalho inova no assunto devido a reflexão ter como objeto principal a análise jurídica do PREPS e do cumprimento ou não dos seus objetivos. Deste modo, foi possível compreender melhor as informações atuais do sistema a partir de uma trabalho realizado pelo GEF-Mar⁴. Foi verificado que o Brasil possui uma frota pesqueira composta por cerca de 24.300 embarcações, de acordo com o Registro Geral da Pesca⁵. A grande maioria das embarcações é de pequena escala (93% de pequeno porte, 6% de médio porte e 0,6% de grande porte). Em 2006, todas as embarcações com comprimento maior ou igual a 15 metros ou com arqueação bruta maior que 50 metros passaram a ser obrigadas a aderir ao PREPS. Ao longo do tempo, a obrigatoriedade de adesão ao PREPS estendeu-se a embarcações que compõem grupos homogêneos de pescarias, métodos de pesca ou modalidades de pesca. Atualmente cerca de 20% da frota pesqueira brasileira (5.731 embarcações) está obrigada a aderir ao PREPS.

³ SILVA, Vera. *Direito Econômico da pesca no Brasil: planejamento, gestão e instituições pesqueiras nacionais (1962-2009)*. f. 17. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.

⁴ “O Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas – GEF Mar – é um projeto do Governo federal, criado e implementado em parceria com instituições privadas e da sociedade civil, para promover a conservação da biodiversidade marinha e costeira. O projeto busca apoiar o estabelecimento, ampliação e implementação de um Sistema globalmente significativo, representativo e eficaz de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas (AMCPs) no Brasil e identificar mecanismos para a sua sustentabilidade financeira, a fim de reduzir a perda de biodiversidade marinha e costeira. Este sistema integra diferentes categorias de Unidades de Conservação (UCs) e outras medidas de conservação baseadas em área, sob diferentes estratégias de gestão. O Projeto está alinhado com as políticas nacionais brasileiras para a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável da zona costeira e marinha: Política Nacional de Biodiversidade, Metas Nacionais de Biodiversidade de 2010, Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM) – incluindo o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM VIII 2012-2015), Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), Avaliação, Monitoramento e Conservação de Biodiversidade Marinha (Revimar), entre outros.” BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Projeto GEF Mar*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/projeto-gef-mar>. Acesso em: 7 jan. 2019.

⁵ Número total de embarcações cadastradas no dia da consulta: 24.293 (REGISTRO GERAL DA PESCA (SisRGP). Disponível em: <http://sistemas.agricultura.gov.br/sisrgp-publico/web/index.php/frota>. Acesso em: 17 set. 2017).

O histórico da pesca no Brasil pode facilitar a compreensão da fragilidade que o setor vive atualmente. já foi regulamentada, num primeiro momento, pela Secretária do Meio Ambiental (Sema) e pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), uma autarquia federal ligada ao Ministério da Agricultura. Esses órgãos que possuíam pensamentos, predominantemente, ligados a interesses econômicos e sociais foram extintos com a criação do Ibama. Esta instituição representou a mudança do pensamento, uma preocupação com a preservação ambiental de forma mais latente. Iniciou-se, assim, a vertente que busca desenvolver ações de conservação e uso sustentável da atividade pesqueira. Desde a criação do Ibama, houve uma grande inovação na gestão dos recursos pesqueiros, agregando a esse processo o componente técnico-científico, que contribuiu no compartilhamento de atribuições relacionadas à regulação da pesca entre entes ministeriais do Executivo federal. Durante pouco tempo, o Instituto foi o único detentor da gestão dos recursos pesqueiros, até a criação do Departamento de Pesca e Agricultura (DPA), em 1998, dentro do Mapa⁶.

Ainda sobre importantes pontos do histórico da pesca brasileira, observa-se um processo de compartilhamento de competências na estruturação institucional da gestão da pesca. Neste sentido, o Decreto nº 2.480/98⁷, hoje revogado, que estabeleceu a divisão de competências entre os ministérios para o controle de espécies. A partir disso, o referido decreto determinou que as espécies migratórias ou que estivessem subexploradas ou inexploradas passassem a ser controladas pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Enquanto isso, as demais espécies, que não estivessem nessa situação, restariam sob a competência do Ibama, ligado ao MMA. Esse compartilhamento interministerial do controle de espécies no mesmo espaço e tempo foi se tornando inviável, devido à insegurança em relação à competência de atuação; assim, as mudanças na gestão da pesca continuaram. O Decreto nº 4.670/2003⁸, hoje revogado, estabeleceu a Seap, subordinando o tema à Presidência da República, que herdou as atribuições do Mapa juntamente com todas as atribuições ligadas ao ordenamento de algumas pescarias. Mais modificações sobre o tema ocorreram em 2007. Quando o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) foi criado, passou a ser o órgão competente para executar as políticas do uso sustentável dos recursos pesqueiros nas Unidades de Conservação.

⁶ IBAMA. Ministério do Meio Ambiente. *Gestão Pesqueira no Brasil*. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/biodiversidade-aquatica/gestao-pesqueira/historico-da-gestao-pesqueira-no-brasil>>. Acesso em: 19 fev. 19.

⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2840.htm. Acesso em: 1º fev. 2019.

⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4670.htm. Acesso em: 1º fev. 2019.

Outra importante mudança histórica do setor pesqueiro foi em 2009 com a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e a edição da Lei nº 11.959/2009⁹. Essas modificações trouxeram mais visibilidade à atividade de pesca e novos conceitos e princípios que a ordenam desde então. Gerou-se, igualmente, o modelo de gestão conjunto entre MPA e MMA, responsáveis pelo ordenamento pesqueiro. Por fim, em 2015, o MPA foi extinto devido à reforma ministerial do governo, quando o conjunto de gestão pesqueira foi transferido ao MMA e seus órgãos executores, Ibama e ICMBio. Por meio da Lei nº 13.502/2017¹⁰, a competência de atuação na área retornou à Seap. Atualmente, houve uma nova mudança no setor, com o retorno da pesca ao Mapa, conforme prevê a Medida Provisória nº 870/2019¹¹.

Quanto ao contexto histórico do PREPS também é muito relevante para a presente análise, deve-se levar em conta seu contexto para compreender suas finalidades atuais de gestão, controle e monitoramento pesqueiro. A iniciativa do PREPS surgiu do Programa de Ações Prioritárias para a Pesca, conduzido na década de 2000 pelo DPA – na época pertencente ao Mapa –, que definiu prerrogativas básicas do sistema. São prerrogativas básicas do PREPS: transmissão ininterrupta da localização da embarcação; protocolo padronizado de transmissão de dados de rastreamento de embarcações, que permita receber dados de qualquer empresa fornecedora do serviço de rastreamento; acesso à localização das embarcações em tempo quase-real; construção do sistema baseado em softwares livres; envio de dados coletados por sensores instalados a bordo; inclusão de camadas vetoriais e classificação geoespacial de localizações transmitidas dentro dos limites de polígonos georreferenciados; emissão de alertas de permanência em área proibida, suspeita de pesca ilegal, atraso de emissão de dados de rastreamento; acesso ao sistema pela rede mundial de computadores; interoperabilidade com o Sistema de Subvenção de Óleo Diesel; e, por fim, geração de relatórios sobre os dados gerados pelo sistema.

No momento de elaboração, os objetivos do Programa foram almejados para ser o conhecimento do potencial pesqueiro de recursos não explorados ou não sobreexplorados, a transferência tecnológica e a capacitação de recursos humanos. Essa iniciativa trouxe muitas

⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm. Acesso em: 1º fev. 2019.

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13502.htm. Acesso em: 1º fev. 2019.

¹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 1º fev. 2019.

inovações para o setor¹², desde a coleta de informações até o controle das atividades de pesca ainda desconhecidas, por meio de instrumentos como o sistema de rastreamento por satélite e o programa de observadores de bordo. O surgimento do PREPS ocorreu justamente devido à falta de padronização no envio de dados, uma vez que não havia sido definido um protocolo ou padrão nas transmissões destes. Bem como definiu o uso do aparelho conforme o tamanho da embarcação. Assim, num primeiro momento, foi criado pelo Laboratório de Computação Aplicada na Univali o *software* denominado RASTRO, que concentrava uma maior base de dados, mas ainda sem padronização¹³.

Outro importante fato do histórico de criação do Programa, foi o desenvolvimento de uma proposta para padronizar a comunicação de dados em sistemas de telemetria baseado em *web services* para enviar os dados em um formato padronizado. Essa proposta foi apresentada à Seap, ao Ibama e ao Comando da Marinha e, após discussão, foi concebido o PREPS. Desde sua origem, o Programa foi inovador, uma vez que permitiu a gestão compartilhada entre os órgãos, atribuiu aos usuários a responsabilidade de apresentar os dados e proporcionou a padronização nos processamentos de comunicação associados ao rastreamento. A construção foi concluída em 2007 e a equipe de desenvolvimento forneceu suporte e manutenção até 2011, quando o convênio foi finalizado. Sem manutenção desde 2011 e sem atualização do *hardware*, o sistema demonstra ter atingido seu limite crítico de capacidade de processamento desde 2013¹⁴.

Assim como o Programa, outra significativa evolução para um pensamento mais moderno e sustentável, foi trazida pela Lei nº 11.959/2009 que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Sua abordagem é fala em desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira, mediante: a gestão do acesso e uso dos recursos pesqueiros; a determinação de áreas especialmente protegidas; a participação social; a capacitação da mão de obra do setor pesqueiro; a educação ambiental; a construção e a modernização da infraestrutura portuária de terminais portuários, bem como a melhoria dos serviços portuários; a pesquisa dos recursos, técnicas e métodos pertinentes à atividade pesqueira; o sistema de informações sobre a atividade pesqueira; o controle e a fiscalização da atividade pesqueira; e, por fim, o crédito para fomento ao setor pesqueiro. Ou seja, trata-se de

¹² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Projeto GEF Mar*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/projeto-gef-mar>. Acesso em: 7 jan. 2019.

¹³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Projeto GEF Mar*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/projeto-gef-mar>. Acesso em: 7 jan. 2019.

¹⁴ Referência ao Processo nº 00350.001907/2018-53, da Seap, cuja cópia foi requerida pela mestranda Carolina Vicente Cesetti, via e-mail, em 26 de setembro de 2018.

sustentabilidade ambiental, econômica e social, respeitando-se as necessidades ecológicas ao mesmo tempo em que se busca atender o setor produtivo e a sociedade envolvida.

Cumprido destacar que esta dissertação não tem como objetivo confrontar todas as problemáticas jurídicas que possam vir a surgir na operacionalização da normativa que instituiu o PREPS. Na realidade, busca-se compreender melhor os limites e as possibilidades jurídicas dos objetivos impostos por esta norma. O debate girará em torno de como seus objetivos são aplicados na gestão e na fiscalização do setor pesqueiro. Será trabalhado a forma como o PREPS é, de fato, utilizado na sua operacionalização e se esta cumpre os objetivos previstos na normativa. Não será objetivo de pesquisa adentrar acerca do detalhamento de cada um dos objetivos do Programa, mas sim analisar aquilo que é efetivo ou não na prática daquele.

Para analisar esse contexto, alguns conceitos são fundamentais utilizados neste trabalho, algumas terminologias importantes para o desenvolvimento do raciocínio e da compreensão de como a atividade pesqueira é interpretada na atualidade¹⁵. Destacam-se como conceitos primordiais a pesca, os recursos pesqueiros, a pesca industrial, segurança jurídica, fiscalização, monitoramento e gestão pesqueira. Primeiramente, para fins de padronização¹⁶, aqueles conceitos que já possuem definição legal serão usados conforme previsto nas normas. A pesca será considerada como “todo ato tendente a extrair, retirar, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos aquáticos e vegetais hidróbios suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção constantes nas listas oficiais da fauna e da flora”¹⁷. Serão considerados

¹⁶ Buscar a padronização de um conceito no Direito requer um estudo da utilização desse conceito nos textos legais nacionais e internacionais. A partir disso, destaca-se que os limites do Direito para a definição de um conceito visam garantir segurança jurídica, sobretudo diante do cenário de interdependência que envolve a proteção jurídica ambiental e a condução sustentável de uma atividade. Quando existem vários conceitos, há uma influência no próprio modo de regulação da atividade (MORAES, Gabriela; BARROS, Thiago. *A internacionalização jurídica no Direito comparado do conceito de prospecção e de bioprospecção nos Fundos Marinhos nacionais e internacionais*. Livro publicado pelo projeto. p. 3). Analisar a possibilidade de definições na pesquisa científica marinha impacta na regulação da atividade, de modo que a liberdade da pesquisa e a desnecessidade de autorização para a pesquisa esteja estritamente conectada às atividades que não gerem impacto ao meio ambiente (OLIVEIRA, C. C. *et al.* O impacto da inexistência de um conceito para a pesquisa científica marinha na proteção dos recursos marinhos: o exemplo da exploração dos fundos marinhos. *In: TOLEDO, André de Paiva; TASSIN, Virginie J. M. Guide to the navigation of marine biodiversity beyond national jurisdiction*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 298).

¹⁷ Conforme artigo 42 do Decreto nº 6.517/2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em: 1º fev. 2019.

recursos pesqueiros “os animais e os vegetais hidróbios passíveis de exploração, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura”¹⁸.

É importante destacar que a pesca industrial é aquela praticada por pessoa física ou jurídica e envolve pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações de pequeno, médio ou grande porte, com finalidade comercial¹⁹. E por fim, o conceito que será muito explorado nesta dissertação é a segurança jurídica como o princípio “pelo qual, nos vínculos entre o Estado e os indivíduos, se assegura uma certa previsibilidade da ação estatal, do mesmo modo que se garante o respeito pelas situações constituídas em consonância com as normas impostas ou reconhecidas pelo poder público, de modo a assegurar a estabilidade das relações jurídicas e uma certa coerência na conduta do Estado. A ausência de segurança jurídica pode gerar a instabilidade jurídica”²⁰.

Por fim, outros conceitos que serão constantemente utilizados neste dissertação dizem respeito a diferenciação entre fiscalização e monitoramento. O monitoramento²¹ é a atividade que consiste em acompanhar regularmente um determinado objeto ambiental ao longo do tempo, procurando identificar possíveis anomalias ou alterações desse objeto. Deste modo, o monitoramento ambiental reflete a coleta de dados, o estudo e o acompanhamento sistemático das variáveis ambientais diferentemente da fiscalização ambiental. Monitora-se de forma preventiva e é desenvolvida para evidenciar ou medir um risco. A fiscalização ambiental é um poder e dever do Estado, que tem como objetivo cumprir sua missão institucional de tutelar o uso dos recursos naturais, mediante a adoção de medidas de polícia e cautelares, lavratura de autos de constatação e de infração, sendo exercida pelos funcionários dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama)²².

Outro conceito muito importante para a compreensão do tema é o de gestão pesqueira que pode ser reconhecido como é o conjunto de normas e ações que visam regular a atividade pesqueira num país ou numa região²³. Desde a década de 1960, o enfoque de *gestão de recursos naturais de uso comum para o ecodesenvolvimento* emerge com destaque nas

¹⁸ Conforme artigo 2º, II, da Lei nº 11.959/2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm. Acesso em: 1º fev. 2019.

¹⁹ Conforme artigo 8º, I, b, da Lei nº 11.959/2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm. Acesso em: 1º fev. 2019.

²⁰ COUTO E SILVA, Almiro do. Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. *Revista de Direito Público*, p. 54.

²¹ PIVETTA, F.; MACHADO, J. M. H.; ARAÚJO, U. C.; MOREIRA, M. F. R. & APOSTOLI, P., 2001. Monitoramento biológico: Conceitos e aplicações em saúde pública. *Cadernos de Saúde Pública*, 17:545-554.

²² CORREA, Rogério; VALLE, Marcio; ROMANO, Livia. *Série Gestão Ambiental: fiscalização ambiental*. Rio de Janeiro. 1ª Edição. Novembro de 2011. p. 6-29.

²³ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/conservacao-de-especies/gest%C3%A3o-sustent%C3%A1vel-da-pesca/gest%C3%A3o-pesqueira.html> acesso em 3 mar. 2019.

discussões em torno da problemática da crise global do meio ambiente e do desenvolvimento. A questão envolve desafios que se impõem atualmente à comunidade científica interessada em evoluir do nível da elaboração teórico-metodológica para o nível das ações práticas de institucionalização de novos espaços de gestão integrada e participativa. Devemos aprender a reconhecer com mais precisão a multiplicidade de usos potenciais dos recursos naturais de uso comum, o peso das controvérsias e conflitos envolvendo os usuários atuais e potenciais e os arranjos interinstitucionais compatíveis com uma gestão integrada, “contratual” e ecologicamente prudente aos recursos²⁴. Os demais conceitos abordados neste estudo, mesmo que não tenham o mesmo destaque dos conceitos detalhados, serão analisados e definidos para fins didáticos ao longo do texto.

Para a construção do raciocínio acerca do PREPS, a metodologia utilizada foi baseada na pesquisa do tipo documental e bibliográfica, preponderantemente, através da análise de textos legais, documentos oficiais, de livros e artigos disponíveis sobre o assunto de fontes internacionais e estrangeiras, relatórios institucionais de pesquisa, bem como a análise de 26 julgados da Justiça Federal brasileira²⁵. Foi necessário igualmente a requisição de documentos aos órgãos da Seap e Ibama devido a dificuldade de obter estudos do setor pesqueiro e, especialmente, sobre o PREPS. Dentre estes documentos oficiais, foi possível analisar a percepção do Grupo de Trabalho que foi concebido para analisar a atual situação do Programa e as suas necessidades e possibilidades de melhoria. As análises mencionadas foram essenciais para cada capítulo da presente pesquisa e serão detalhadas ao longo do trabalho com o intuito de inovar e indicar possíveis mudanças que podem ser feitas para que o desenvolvimento do controle da pesca nacional por meio do Programa seja mais efetivo.

A análise do material bibliográfico e dos julgados demonstrou os limites e as possibilidades de aprimoramento do programa em razão dos seus objetivos não serem aplicados conforme previstos na norma que regulamenta o PREPS. A fim de compreender a operacionalização e os efeitos jurídicos pelo não cumprimento dos objetivos do Programa, percebe-se a função prática do PREPS como instrumento fiscalizatória o que requer uma análise mais aprofundado sobre o tema.

²⁴ REBOUÇAS, Gabriel N.; FILARDI, Ana Carla L.; VIEIRA, Paulo F. Gestão Integrada e Participativa da Pesca Artesanal: Potencialidades e Obstáculos no Litoral do Estado de Santa Catarina. *Ambiente & Sociedade*, v. IX, n. 2, p. 87-93, jul./dez. 2006.

²⁵ Acerca da metodologia usada para análise dos julgados desta dissertação, insta destacar que a pesquisa foi feita nos sites do STF, STJ e de todas regiões dos TRF. A análise será feita de acordo com a ordem dos argumentos que foram utilizados pelo infrator na sua defesa. A subdivisão foi realizada com base nos argumentos da defesa do infrator acerca da caracterização ou não da responsabilidade penal ou da responsabilidade administrativa, conforme as subdivisões 1.3.1 e 1.3.2.

É necessário repensar a atual execução do PREPS na atividade pesqueira brasileira desde sua criação em 2006. Ainda que ele possuísse uma estrutura normativa e operacional inovadora para a época da sua criação, já se passaram treze anos, por isso é importante refletir a necessidade de uma reestruturação do Programa. Nesse sentido, é essencial indagar se, atualmente, o Programa contribui para o desenvolvimento do controle da pesca industrial no Brasil. Para analisar essa contribuição ou não do Programa no controle da atividade pesqueira, é preciso examinar: os limites jurídicos da base normativa do programa de rastreamento de embarcações pesqueiras por satélite (1), e em seguida, as possibilidades de aperfeiçoamento do programa para o aumento do controle da atividade pesqueira (2).

1 OS LIMITES JURÍDICOS DA BASE NORMATIVA DO PROGRAMA DE RASTREAMENTO DE EMBARCAÇÕES PESQUEIRAS POR SATÉLITE

Os limites jurídicos da norma que regulamenta o PREPS podem ser identificados a partir dos três principais objetivos da norma que delimitam a competência deste instrumento, são eles o monitoramento, gestão pesqueira e controle das operações da frota pesqueira. Acontece que uma vez que os limites não são respeitados na prática pode ocasionar na fragilidade no operacionalização do PREPS. Percebe-se uma dificuldade de compreender cada um desses objetivos e o que, de fato, eles significam na prática pesqueira. Se, por um lado, o PREPS, antigamente, contribuiu com o desenvolvimento da pesca no Brasil, pois introduziu a possibilidade de rastrear embarcações e controlar melhor as frotas, por outro lado, a sua contribuição atual para o controle pesqueiro é mais restrita. Como o Programa não foi renovado e modernizado, provocou o enfraquecimento da gestão pesqueira, como será visto a seguir. Nesse sentido, é relevante analisar, primeiramente, as definições trazidas na IN nº 02/2006 importantes para o capítulo, a relevância do direito para a integração dos setores, os objetivos e as dificuldades da gestão interministerial, o excesso de sigilo exigido pelo Programa e, por fim, a diversidade de entendimentos jurídico sobre o tema.

Um relevante conceito a ser analisado é o de empresas prestadoras de serviços e de rastreamento²⁶. As primeiras são aquelas formalmente constituídas no Brasil e devidamente autorizadas pela Anatel para exploração do serviço limitado especializado. O conceito de rastreamento é também fundamental para a compreensão do tema, uma vez que essa é uma das funções do PREPS, um Programa que tem como finalidade o monitoramento de cargas e

²⁶ Conforme artigo 2º, XIII, da Instrução Normativa Interministerial nº 02/2006. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2006/in_seap_mma_md_02_20_06_preps.pdf. Acesso em: 1º fev. 2019.

frotas marítimas, a aquisição remota de dados, a radiolocalização e o telecomando. As empresas formalmente constituídas devem oferecer equipamento e os serviços de sistema de rastreamento, incluindo instalação, treinamento e suporte técnico ao sistema.

Busca-se analisar, neste estudo, as consequências negativas que a falta de integração institucional pode causar à pesca, como a própria fragilidade do setor, a qual acarreta a imprevisibilidade da atividade pesqueira e a torna resistente à ideia de planejamento²⁷. Casos concretos²⁸ demonstram que a não integração dos envolvidos gera efeitos em várias áreas sejam estas ligadas ou não a atividade pesqueira, ou seja, os efeitos não são apenas setoriais. Além da ligação da pesca com outros setores, percebe-se uma mudança de comportamento mundial dos consumidores de recursos pesqueiros²⁹ que buscam produtos que respeitem à proteção e preservação ambiental marinha, caso contrário, os efeitos irreversíveis³⁰ podem ser tanto ambientais quanto econômicos.

Desta feita, será analisada a dificuldade de integração e coordenação na atividade pesqueira gerada pelas atribuições previstas na norma evidenciada em casos concretos. Será necessário analisar os pontos principais sobre: A dificuldade de coordenação pesqueira gerada pelas atribuições previstas na norma (1.1); o limitado acesso à informação gerada pela fiscalização da pesca marinha na utilização do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélites (1.2) e, por fim, a dissonância entre a gestão e a fiscalização ambientais das interpretações jurídicas sobre o Programa: e nos limites das responsabilidades penal e administrativa (1.3).

²⁷ No momento em que a atividade pesqueira comercial passou a ser definida como extrativa de recurso renovável, a distribuição e a utilização racional do recurso demandou um modelo de gestão e previsão adequado. Uma das dificuldades técnicas para eleger o modelo adequado de gestão pesqueira é justamente oriunda da natureza dos recursos explorados (SILVA, Vera. *Direito Econômico da pesca no Brasil: planejamento, gestão e instituições pesqueiras nacionais (1962-2009)*. f. 17. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina).

²⁸ Um exemplo nítido da falta de integração na gestão pesqueira é a própria estrutura institucional do setor, que sofre instabilidade jurídica desde a sua criação, como foi explorado na introdução deste trabalho. Até hoje essa instabilidade institucional é refletida nas normativas do setor. Outro exemplo é a Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014, do MMA, que sofreu inúmeras alterações desde sua publicação, afetando diretamente os pescadores.

²⁹ O exemplo do lago ilustra esse tipo de situação: se tal lago for um bem comum, cada pescador vai maximizar seu ganho, o que não é compatível com a preservação do estoque de peixes. A solução consiste em implementar um princípio de coerção. (HERSCOCOVICI, Alain. Escolha coletiva, governança e direitos de propriedade: uma análise econômica dos commons. *Nova econ.*, v. 23, n. 1, p. 187, 2013.)

³⁰ Por exemplo, a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, que causa o esgotamento dos recursos pesqueiros, compromete a eficácia das medidas de proteção e recuperação dos estoques, além de gerar a concorrência desleal com aqueles que operam legalmente. Tudo isso reflete na fragilidade econômica e social de pescadores, armadores e empresários, que podem ser fortalecidos pela exclusão da pesca ilegal (ASANO FILHO, Mutsuo. O Brasil e a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada – INN. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário*, Síntese, ano III, n. 14, maio-jun. 2013).

1.1 A dificuldade da coordenação pesqueira gerada pelas atribuições previstas na norma

A dificuldade de coordenação do controle da pesca é demonstrado a partir da complexidade que envolve a atualização e modernização do PREPS. É necessário compreender melhor a finalidade do PREPS a partir da análise da IN, bem como a participação obrigatória dos órgãos envolvidos – Seap, Ibama e Marinha do Brasil – e, também, a operacionalização das competências desses atores. Busca-se refletir acerca dos termos referentes à fiscalização e ao poder de polícia que restam por ser, de fato, uma das principais funções cumpridas pelo PREPS atualmente. Para fazer o exame da insuficiência do controle da atividade pesqueira, é primordial entender a dificuldade de integração e coordenação. Percebe-se como o formalismo legal é muito importante para o desenvolvimento da atividade em si. Para tanto, é importante analisar: a dificuldade de operacionalizar os objetivos normativos previstos pelo Programa (1.1.1) bem como, a insuficiência do controle da atividade pesqueira refletida no Programa (1.1.2).

1.1.1 A dificuldade de operacionalizar os objetivos normativos previstos pelo Programa

A IN do PREPS é de difícil operacionalização uma vez que algumas de suas previsões foram omissas ou pouco claras e restaram por não corresponder ao que, de fato, é aplicado na prática pesqueira. O setor pesqueiro é fragilizado desde a sua institucionalização, devido ao fato de ter sido modificado diversas vezes de ministérios e por ser uma agenda pouco priorizada historicamente. Visto isso, compreender o contexto e as previsões problemáticas do PREPS a partir da análise referentes às suas finalidades, o entendimento sobre poder de polícia³¹ no contexto do Programa, competências atribuídas aos cargos e não aos órgãos responsáveis que agravam ainda mais a operacionalização do Programa, participação obrigatória para determinadas embarcações, e, por fim, gestão de recursos pesqueiros como uma preocupação da norma.

³¹ “O poder de polícia age por ordens e proibições, sobressaindo as normas limitadoras e sancionadoras, ou pela ordem de polícia, pelo consentimento de polícia, pela fiscalização de polícia e pela sanção de polícia (MEIRELLES, 1987). Assim, tal poder na área ambiental é exercido mais comumente por meio das ações de fiscalização, com medidas preventivas, de monitoramento, de inspeção, de advertência, punitivas, corretivas, entre outras. A lógica do poder de polícia administrativa, exercida pela atividade de fiscalização ambiental, consiste na aplicação de sanções impostas por uma autoridade constituída pela sociedade, o Estado, e suas estruturas organizacionais (órgão ambiental). É, pois a existência de uma ameaça de punição pelo não cumprimento de uma regra e a sua imposição por uma autoridade pública, que busca atender ao interesse geral, ou seja, o bem comum, a paz e a organização social (LIMA, 1986). Estabelece-se assim a coerção, ou seja, ato de induzir, pressionar ou compelir alguém a fazer algo pela força, intimidação ou ameaça. Esse direito de usar a força é um monopólio e uma prerrogativa legítima exercida pelo Estado moderno, conforme apregoadado por Weber (2003).” (SCHMITT, Jair. *Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal da Amazônia*. 2015. f. 28. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.).

A normativa do PREPS prevê seus objetivos de forma muito ampla sem definir, de fato, o que cada um desses objetivos são. Conforme a norma o fins do Programa são o monitoramento, a gestão pesqueira e o controle de operações de frota pesqueira permissionada³² pela Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca da Presidência da República (Seap/PR). Essas três finalidades previstas são muito amplas e não foram definidas na normativa, acontece que há várias interpretações sobre estas três funções que podem ser amplas ou restritas, ou seja, uma vez que as questões envolvendo o PREPS chegam ao judiciário o número de interpretações expande ainda mais. Visto isso, é interessante refletir que o fortalecimento da gestão integrada da pesca sendo imprescindível um arcabouço jurídico robusto, capaz de garantir a eficácia jurídica³³ no sentido de atingir a preservação dos recursos pesqueiros³⁴, considerando as esferas e formas de elaboração de normas aptas a regular a proteção do meio ambiente³⁵. Um pressuposto importante de uma gestão integrada é o contexto multidisciplinar da pesca³⁶, não podendo ser analisado apenas um aspecto

³² Termo utilizado legalmente no setor pesqueiro que diz respeito ao fato de a embarcação possuir a permissão exigida pela Seap, ou seja, uma embarcação que está devidamente registrada conforme exigências da lei.

³³ Eficácia jurídica não se confunde com eficiência. Para o presente estudo, a eficácia consiste na análise da existência de elementos normativos suficientes para cumprir com os objetivos que basearam sua criação. Já a eficiência relaciona-se com a medida normativa positiva de utilização dos recursos de meio para o alcance de tais objetivos a partir de aspectos organizacionais. Difere-se dos dois conceitos a análise de efetividade, que diz respeito ao benefício, à necessidade e à oportunidade oriundos do alcance dos objetivos e meios visados pelas medidas. Sobre eficácia jurídica, ver: FERRAÇO, André. *A insuficiência de Integração na Gestão Nacional dos Recursos Hídricos como um óbice estrutural ao Desenvolvimento Sustentável*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019; MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. La mise en œuvre du droit international de l'environnement. *Analyses n° 03/2003: Gouvernance Mondiale*. França: Institut du développement durable et des relations internationales – IDDRI, 2003. p. 23; BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5. ed. Saraiva, 2003. p. 247; VARELLA, Marcelo Dias. A efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (org.). *A efetividade do direito internacional ambiental*. Brasília: Uniceub: Unitar: UnB, 2009. p. 34-35. Sobre eficiência jurídica, ver: CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76. Sobre efetividade, ver: TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

³⁴ OLIVEIRA, Carina; MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. Os Limites dos Termos Bem Público Mundial, Patrimônio Comum da Humanidade e Bens Comuns para delimitar as Obrigações de Preservação dos Recursos Marinhos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, UniCEUB, v. 12, n. 1, 2015.

³⁵ A realidade normativa do meio ambiente, classificando-a como híbrida. Assim, é possível observar que a proteção do recurso pesqueiro é igualmente híbrida, devendo-se levar em consideração todo o seu contexto. Expõe-se a ideia da “era do desenvolvimento sustentável”, que exige a adaptação dos tradicionais instrumentos jurídicos às necessidades atuais da sociedade, o que implica a interação entre regulamentações adotadas em níveis, assim como interações entre as iniciativas normativas dos Estados e as de entes privados (ANDRADE, Priscila. A Emergência do Direito Transnacional Ambiental. *Revista de Direito Internacional = Brazilian Journal of International Law*, Brasília, UniCEUB, v. 13, n. 3, 2016).

³⁶ Importante destacar que, quanto às alternativas tecnológicas, essas são justificadas nos estudos ambientais dependendo do perfil da equipe multidisciplinar da qual a pesca faz parte. Desde a época da Conferência de Estocolmo, em 1972, as condições de viabilidade de uma modalidade de gestão simultaneamente integrada e descentralizada dos recursos naturais vêm ocupando um espaço cada vez maior no debate sobre o binômio *desenvolvimento e meio ambiente*. Os desafios envolvidos na busca de operacionalização dessas ideias são

isoladamente, todos os aspectos envolvidos devem ser integrados ao arcabouço jurídico do Programa.

A dinâmica da atribuição composição das competências da forma foi pode gerar instabilidade do Programa, porque suas atribuições de competência foram atreladas a cargos, e não a órgãos. O que é algo muito problemático uma vez que esses cargos podem simplesmente deixar de existir, o que agrava ainda mais a instabilidade jurídica do setor. A operacionalização do PREPS é feita pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (Seap/PR), pelo Ibama/MMA e pela Marinha do Brasil. A gerência-executiva do Programa é coordenada pela Seap/PR e será integrada por representantes do Ibama/MMA e da Marinha do Brasil, sendo composta por membros ocupantes dos seguintes cargos: diretor de desenvolvimento da pesca da Seap, diretor de fauna e recursos pesqueiros do Ibama, diretor de proteção ambiental do Ibama/MMA e subchefe de organização do Estado-Maior da Armada³⁷. A gerência-executiva do PREPS terá como órgão assessor o grupo técnico gestor coordenado pela Seap composto por três representantes da Secretaria, do Ibama/MMA e da Marinha, que deverão ser incluídos nas discussões acerca do rastreamento pela Seap, sempre que possível. Ou seja, é possível perceber a dificuldade do atrelamento de competências aos cargos que existiam na época e não aos órgãos responsáveis.

Vale ressaltar a instabilidade à qual o setor pesqueiro está submetido nos últimos anos, talvez desde a sua institucionalização. No que diz respeito à fiscalização feita pelo PREPS, a gerência-executiva terá as atribuições de instaurar o devido processo administrativo quando julgar necessário, bem como de compartilhar com outros órgãos, comitês ou subcomitês vinculados à administração pública federal os dados gerados pelo Programa, resguardando o caráter confidencial das informações, assim como várias outras atribuições previstas no artigo 3º, parágrafo 4º, da IN³⁸. Observa-se como a atribuição compartilhada é primordial, mas é de

imensos, na medida em que, daqui em diante, os agentes de desenvolvimento devem aprender a lidar com o caráter multidimensional e transescalar – no espaço e no tempo – dos usos que fazemos da natureza. Somem-se a isso os recorrentes conflitos de percepção e interesse envolvendo uma grande diversidade de atores sociais – representantes do setor governamental, do setor econômico e da sociedade civil organizada. Ao que tudo indica, estamos ainda nos primórdios de uma fase de transição rumo à conquista efetiva da *cidadania ambiental* no campo da gestão do nosso patrimônio natural e cultural (REBOUÇAS, Gabriel N.; FILARDI, Ana Carla L.; VIEIRA, Paulo F. Gestão Integrada e Participativa da Pesca Artesanal: Potencialidades e Obstáculos no Litoral do Estado de Santa Catarina. *Ambiente & Sociedade*, v. IX, n. 2, p. 83, jul./dez. 2006).

³⁷ Conforme artigo 3º, parágrafo 1º, IV da Instrução Normativa Interministerial nº 02/2006. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2006/in_seap_mma_md_02_20_06_preps.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019.

³⁸ Conforme o artigo 3º, parágrafo 4º da Instrução Normativa Interministerial nº 02/2006. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2006/in_seap_mma_md_02_20_06_preps.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019.

fato efetiva quando ocorrer uma integração entre os órgãos responsáveis, fato que historicamente é fragilizado dentro do setor pesqueiro.

A normativa do PREPS criou a necessidade de uma equipe especializada para a realização dessa fiscalização que, contudo, não foi de fato materializada na prática. O PREPS utilizará as informações de posicionamento geográfico provenientes dos sistemas e equipamentos de rastreamento disponíveis no mercado, que serão fornecidas por empresas prestadoras de serviço devidamente homologadas pela gerência-executiva. O equipamento de rastreamento é instalado a bordo das navegações e deve permanecer em perfeito funcionamento de modo contínuo mesmo se a embarcação não estiver em cruzeiro de pesca. Só pode ser desligado em situações específicas (artigo 7º, parágrafo 1º, da IN), mediante comunicação de desativação. Todavia, as previsões normativas não se concretizaram na prática uma vez que a equipe carece de pessoal, não podendo supervisionar todas essas situações.

Ainda sobre a análise das competências previstas no Programa e a necessidade de uma melhor estruturação da IN que seja exequível na prática, é possível observar a complexidade da normativa e a necessidade de sua materialização na prática do setor. A Central de Rastreamento é responsável pela instalação e operacionalização do sistema, permissão de consulta de informações originadas do rastreamento e pelo recebimento de relatórios de inspeção e informações dos responsáveis legais da embarcação relativas às comunicações de desativação do PREPS. À Marinha compete acompanhar a normalidade no recebimento das informações pela Central de Rastreamento, fazer cumprir medidas administrativas, avaliar sinais de socorro, receber informações dos responsáveis legais acerca de desativações, disponibilizar espaço físico nas dependências para instalação e funcionamento da coordenação da central de rastreamento no âmbito do Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo da Marinha do Brasil (Comcontram), manter o sistema da central de rastreamento atualizado e avaliar, juntamente com a gerência-executiva do PREPS, resultados de inspeções. A Marinha demonstra dificuldade no cumprimento de suas competências³⁹ uma vez que esta assume os altos custos para manter o Programa em operação, e ainda, é relatado pelos comandantes que o sistema encontra-se vulnerável e com manutenção debilitada.

Compete ao Ibama/MMA acompanhar a normalidade do sistema, alimentar o sistema sobre elaboração e atualização dos planos de gestão dos recursos pesqueiros e introduzir no

³⁹ Referência ao Processo nº 00350.001907/2018-53, da Seap, cuja cópia foi requerida pela mestranda Carolina Vicente Cesetti, via e-mail, em 26 de setembro de 2018.

sistema da central de rastreamento informações sobre medidas de gestão pesqueira publicadas. No que diz respeito à fiscalização, a função mais importante do órgão “é executar as medidas administrativas cabíveis no caso de descumprimento da legislação ambiental e de ordenamento pesqueiro”. Quanto ao descumprimento dos dispositivos da Instrução Normativa caberá ao Ibama tomar as devidas providências para sancionar ou não a embarcação, após esgotadas as condições e prazos descritos no artigo 9º que prevê tolerância de 5 horas sem informações da embarcação ou quando constatadas informações incoerentes. Deste modo, ao Ibama cabe o controle da pesca por meio dos dados gerados pelo PREPS.

Para a Seap, atribuem-se 25 deveres em relação ao controle da pesca, sendo o mais importante a solicitação de providências cabíveis ao responsável legal pela embarcação no caso de constatação de irregularidades no recebimento das informações, conforme procedimentos previstos no artigo 9º da Instrução Normativa. São listados ainda outros deveres (como aplicar sanções), alguns compartilhados com os órgãos envolvidos. Ao responsável legal pela embarcação compete adquirir, instalar e manter em operação os equipamentos, bem como obter a licença do equipamento instado a bordo junto à Anatel e também se responsabilizar pelo funcionamento do equipamento e pelas informações prestadas aos órgãos controladores. Todavia, estas atribuições encontram-se muito defasadas uma vez que a equipe atual responsável pelo PREPS está muito reduzida para cumpri-las. Para o aprimoramento e renovação do Programa, é primordial a existência de uma equipe exclusiva na operacionalização e manutenção do sistema.

A empresa prestadora de serviço de rastreamento deve fornecer o equipamento e o serviço de rastreamento por satélite aos responsáveis pelas embarcações pesqueiras, nos padrões exigidos, incluindo a instalação, o treinamento e a prestação de suporte técnico, mediante contrato específico a ser assinado com o responsável legal pela embarcação. Além disso, deve prestar esclarecimentos, a qualquer tempo, por meio oficial, aos órgãos gestores do PREPS, quando notificada sobre a detecção de irregularidades no funcionamento de algum equipamento instalado sob sua responsabilidade. Por fim, em cada uma das atribuições da SEAP, MMA, Marinha e empresa prestadora de serviço, é necessário destacar que a normativa não está adaptada à realidade atual do setor e sua necessidade de renovação é inegável. Isto porque as instituições envolvidas do Programa revelaram a situação e a

necessidade de mudança por meio do Grupo de Trabalho que o aprimoramento do PREPS⁴⁰ conforme será visto mais detalhadamente ao longo do trabalho.

Acerca das responsabilidades dos usuários, deve-se destacar que as embarcações pesqueiras participantes do PREPS deverão instalar o equipamento de rastreamento e iniciar a transmissão das informações obrigatórias, no caso das embarcações nacionais. Nos casos de embarcações de pesca estrangeira, elas têm até 30 dias a partir da data de divulgação da homologação das empresas prestadoras de serviço de rastreamento para instalar o equipamento de rastreio e iniciar a transmissão das informações obrigatórias. Sendo assim, estas informações a serem transmitidas devem ter a função de cumprir com as três funções principais para qual o sistema foi almejado. Ou seja, para que a gestão integrada seja alcançada, os usuários possuem tanta responsabilidade quanto as instituições envolvidas. Esta função revela a responsabilidade das embarcações na instalação e transmissão das informações geradas pelo PREPS.

Ainda sobre as responsabilidades das embarcações pesqueiras, é obrigatória a participação no PREPS para embarcações construídas e a serem construídas com arqueação bruta⁴¹ igual ou superior a 50 metros ou com o comprimento total igual ou superior a 15 metros, incluindo embarcações de pesquisa pesqueira. Lembrando que é obrigatória a participação no Programa de toda embarcação de pesca estrangeira permissionada pela Seap/PR. Assim, resulta-se uma dificuldade para esta formalidade primordial que diz respeito ao cadastramento das embarcações que possuírem as medidas obrigatórias e às embarcações estrangeiras devido a uma fragilidade institucional.

A previsão de todas as funções e competências do PREPS de forma clara e expressa poderia gerar o fortalecimento da gestão dos recursos pesqueiros. Inicialmente, a preocupação

⁴⁰ Referência ao Processo nº 00350.001907/2018-53, da Seap, cuja cópia foi requerida pela mestrandia Carolina Vicente Cesetti, via e-mail, em 26 de setembro de 2018.

⁴¹ A arqueação é a medida do volume total do navio e de todos os seus compartimentos fechados. A arqueação de cada navio compreende a arqueação bruta e a arqueação líquida. Atualmente, as medidas de arqueação internacionalmente em vigor consistem em valores adimensionais obtidos por fórmulas de cálculo em que entram os volumes expressos em metros cúbicos. É com base na arqueação que os navios são primeiramente classificados, bem como é com base naquela que são definidas as taxas de porto, de pilotagem, de registro e outras. A designação arqueação deriva do fato de as formas dos navios serem arqueadas, sendo por esta razão difícil calcular a medida dos volumes internos, exigindo o emprego de artifícios especiais para obtê-la. A arqueação bruta (AB ou GT, em inglês – *Gross Tonnage*) é função do volume de todos os espaços interiores de um navio, medidos desde a quilha até à chaminé. A arqueação bruta consiste, portanto, numa espécie de índice de capacidade, usado para classificar um navio com o objetivo de determinar as suas regras de governo, de segurança e outras obrigações legais, sendo um valor adimensional, apesar da sua derivação estar ligada à capacidade volumétrica expressa em metros cúbicos. A medida da AB está regulada na ICTM 1969, que a define como ‘a função do volume moldado de todos os espaços fechados do navio’ (SARDINHA, Álvaro. *Dimensões de navios, porte, Arqueação, Deslocamento*. Lisboa, ago. 2013. (Coleção Mar Fundamental). Disponível em: https://transportemaritimoglobal.files.wordpress.com/2014/03/dimensoes-de-navios_porte-arqueacao-deslocamento1.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019).

da norma foi a de criar um sistema de monitoramento que serviria como um processo de coleta de dados, estudo e acompanhamento contínuo e sistemático de variáveis. Sendo assim, das competências prevista, atualmente, não têm necessariamente como objetivo identificar e avaliar as condições dos recursos naturais em determinado momento, assim como as tendências ao longo tempo, o que representaria a real função do monitoramento, seria a real gestão dos recursos pesqueiros. Para se atingir esta gestão dos recursos pesqueiros, é necessário compreender que apenas com um respaldo de uma base legal juridicamente fundamentada, seria possível a adequada implementação da gestão pesqueira⁴². Ou seja, Vê-se, claramente, este fortalecimento em alguns julgados⁴³ quando a sentença argumenta que não há obrigatoriedade na utilização do PREPS por ser um mero dever regulamentar e, por isso, não configura-se delito. Os julgados, que serão analisados de modo aprofundado no decorrer da dissertação, compreenderam que não há obrigação ou contrato que obrigue os réus a instalar o Programa, não resta configurado o delito. Ou seja, é visível a fragilidade causada pela omissão da previsão de fiscalizar e de previsões claras quanto à obrigatoriedade do aparelho e à possibilidade de configuração de delito em caso das embarcações não cumprirem com as suas devidas obrigações. Destaca-se, assim, a necessidade de compreensão da insuficiência do controle da atividade pesqueira e do fortalecimento das normas, assunto que será abordado a seguir.

1.1.2 A insuficiência do controle da atividade pesqueira refletida no Programa

A insuficiência do controle da atividade pesqueira é refletida no PREPS uma vez que sua normativa pode resultar em diferentes interpretações jurídicas acerca da utilização do aparelho de rastreamento. Ainda que a norma seja composta por apenas 24 artigos e faça parte de um universo muito específico do setor pesqueiro, o PREPS não é um caso isolado que demonstra a insuficiência de controle no âmbito do setor pesqueiro. Deste modo, observar situações que demonstrem essa deficiência é o objetivo desta parte do trabalho. O setor pesqueiro sofre em situações de competências atribuídas aos órgãos envolvidos que podem ser confusas e pouco efetivas, podendo resultar em consequências graves ao setor. Percebe-se que o PREPS, como instrumento de rastreamento pesqueiro, é um controle pouco efetivo devido à falta de modernização do programa, fato que é reconhecido institucionalmente como

⁴² NETO, José D. Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil. Produção Editorial Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. 2º Edição. Brasília. 2010. P. 112.

⁴³ A apelação criminal nº 5001140-23.2010.404.7101-RS do TRF da 4ª região trata da absolvição sumária dos acusados pelos crimes previstos nos artigos 68 e 69 da Lei nº 9.605/98. Apelante: MPF. Apelado: Joel José de Souza e José Carlos André. Relator: Desembargador Victor Luiz dos Santos Laus. Porto Alegre, 11 fev. 2015.

será visto neste momento. Este é o contexto que reforça a insuficiência de controle e a necessidade de reestruturação do Programa, que é, de fato, indispensável para a sustentabilidade da atividade pesqueira. Neste sentido, para que seja demonstrada a tímida gestão integrada do setor pesqueiro será analisado como esta situação pode impactar a exportação de pescado brasileiro devido a uma omissão institucional brasileira.

A falta de controle da atividade pesqueira entre os órgãos envolvidos impactou a exportação de pescado brasileiro para outros países causada pela omissão institucional brasileira. Situação esta, que resultou na retirada do Brasil da lista de países exportadores de produtos de pesca para a UE desde 3 de janeiro de 2018, conforme carta oficial datada de 22 de dezembro de 2017, Regulamento CE nº 854/2004⁴⁴. O caso do Regulamento de Execução da União Europeia nº 2018/981, da Comissão de 11 de julho de 2018⁴⁵ demonstrando, assim, que o PREPS não está distante da realidade do setor pesqueiro no que diz respeito à tímida gestão integrada do setor.

Ainda sobre o exemplo da insuficiência de controle, o regulamento da União Europeia de exportação de pescado estabelece as regras específicas de organização dos controles oficiais de produtos de origem animal. Em especial, o artigo 12º, n. 1, do referido regulamento determina que, excetuando alguns casos específicos, os produtos de origem animal só podem ser importados na União Europeia se forem provenientes de estabelecimentos de países terceiros que constem das listas elaboradas e atualizadas nos termos do referido artigo. O mesmo dispositivo determina que os estabelecimentos de países terceiros só podem constar dessas listas se a respectiva autoridade competente garantir que esses estabelecimentos, juntamente com quaisquer estabelecimentos que processem matérias-primas de origem animal utilizadas na fabricação dos produtos de origem animal em causa, cumpram os requisitos relevantes da UE. Além disso, em conformidade com o artigo 12º, n. 3, do Regulamento CE nº 854/2004, as autoridades competentes do país terceiro devem manter atualizadas essas listas de estabelecimentos e comunicá-las em conformidade ao regulamento da UE. Ou seja, é necessário que haja uma integração entre os órgãos responsáveis, quais sejam a Seap e Anvisa, para que os fins exigidos pelo mercado internacional sejam cumpridos. Entretanto, evidenciou-se institucionalmente a pouca integração entre os órgãos.

⁴⁴ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:f84003&from=PT>. Acesso em: 14 jan. 2019.

⁴⁵ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2018:176:FULL&from=PT>. Acesso em: 16 out. 2018.

Em setembro de 2017, uma inspeção da Comissão⁴⁶ revelou que os estabelecimentos de produção primária que abastecem estabelecimentos do Brasil a partir dos quais são autorizadas importações de produtos da pesca não estão identificados nem são sujeitos a controles oficiais. Por conseguinte, essa auditoria concluiu que a autoridade competente do Brasil não pode fornecer as garantias previstas no artigo 12º, n. 2, alíneas a e b, do Regulamento CE nº 854/2004, não podendo também fornecer todas as garantias referidas no certificado sanitário para produtos da pesca previsto no apêndice IV do anexo VI do Regulamento CE nº 2074/2005 da Comissão. As autoridades competentes não se manifestaram quando houve solicitação. Mesmo aos estabelecimentos que cumpriam as exigências não houve um respaldo ou uma garantia institucional nacional de que aqueles estabelecimentos estavam em conformidade com as normas da UE.

Esta situação revelou uma ausência sistêmica de controles eficazes pelas autoridades competentes brasileiras no que diz respeito aos produtos da pesca, fortalecendo o argumento da falta de integração entre os agentes de controle envolvidos no setor. Atendendo a essas considerações, e na ausência de novas informações por parte das autoridades brasileiras, não existem garantias suficientes de que qualquer dos estabelecimentos autorizados a exportar produtos da pesca do Brasil para a União Europeia satisfaz as condições enunciadas no artigo 12º, n. 2, do Regulamento CE nº 854/2004 e, por conseguinte, os produtos desses estabelecimentos constituem um risco para a saúde pública. Por esta razão, foi feita a supressão de todos os estabelecimentos brasileiros que eram autorizados de importar produtos da pesca destinados ao consumo humano a UE.

Não houve um controle que refletisse gestão integrada dos órgãos brasileiros responsáveis por certificar a qualidade dos produtos de pesca. A fiscalização dos frigoríferos era de responsabilidade da autoridade sanitária brasileira, porém o controle de sanidade pesqueira era de competência da Seap. Houve uma omissão das duas instituições por não agirem conforme suas competências e não forneceram as informações necessárias para demonstrar que as garantias eram suficientes e estavam de acordo com as normativas da União Europeia. Destaca-se assim que o conflito de atribuições e a pouca efetividade no cumprimento das respectivas competências relativas às boas práticas de manipulação de pescado⁴⁷ geram mais uma forma de insegurança jurídica na atividade. Um agravante, nesse

⁴⁶ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2018:176:FULL&from=PT>
Acesso em: 16 out. 2018.

⁴⁷ Melhorar a higiene dos alimentos faz parte do que se pode chamar de boas práticas. Elas devem ser seguidas desde a pesca até a venda ao consumidor, porque assim os alimentos se conservam por mais tempo e evitam-se doenças transmitidas por alimentos. Estas ocorrem quando micróbios prejudiciais à saúde, parasitas ou

caso, foi o não fornecimento – pelas autoridades sanitárias ou pela Seap – do certificado para os estabelecimentos de frigoríferos. Ou seja, mesmo aqueles estabelecimentos que cumpriram com os requisitos de higiene do local foram prejudicados por uma questão meramente formal diante da qual os órgãos responsáveis se omitiram. Essa supressão afetou, diretamente, a economia das empresas que fazem esse tipo de exportação.

Vale lembrar que o comportamento do consumidor por ser afetado pela retirada do produto brasileiro do mercado europeu. Isto faz parte da lógica dos consumidores atuais e que se importam com as origens e procedimentos dos produtos que consomem. As empresas sofreram as consequências econômicas em sua atividade ainda que elas realizassem um trabalho correto ou de acordo com o *compliance*⁴⁸ que significa estar em conformidade com as leis vigentes e com outras normas específicas aplicáveis, como, por exemplo, as oriundas de uma agência reguladora ou de autarquias ou uma certificação de qualidade Econômico. Percebe-se que as consequências da insuficiência do controle da atividade pesqueira vão muito além do próprio setor.

A escolha futura de produtos pelos consumidores mais exigente pode ser afetada não devido a qualidade do produto, mas devido a um controle omisso. Vale destacar que os consumidores costumam ser muito sensíveis à opinião alheia e a fatos como esses – o que remonta à concepção de homem ultrassociável⁴⁹. Importante destacar a relevância da Sociologia Econômica para a exportação uma vez que esta faz parte da lógica de mercado e há uma pressão mundial⁵⁰, atualmente, pela escolha de produtos que se conhecem sua proveniência e procedimento de elaboração. Ou seja, mesmo com a volta do pescado brasileiro aos mercados europeus, pode haver uma falta de receptividade do produto por parte

substâncias tóxicas estão presentes no alimento consumido. Muitas vezes o alimento estraga por causa das más práticas de manipulação, armazenamento e transporte do pescado fresco. Para evitar essas doenças, é preciso seguir as boas práticas (Disponível em: www.presidencia.gov.br/seap. Acesso em: 14 jan. 2019.).

⁴⁸ *Compliance* (MAXIMILIANO, Luciana Maria da Silva; TEIXEIRA, Adriana de Souza Marinho; MARQUES, Guilherme de Souza. *Compliance e a Importância das Orientações Legais na Responsabilidade Social da Empresa. Revista Interdisciplinar Logos e Veritas*, v. 3, n. 9, 2016, p. 9.).

⁴⁹ O termo usado por Mark Granovetter em inglês seria *over-socialized*, que demonstra a sensibilidade dos homens à opinião dos outros, de forma que se tornam obedientes aos ditames de sistemas, de valores consensualmente desenvolvidos, internalizados por meio da socialização, de modo que a obediência não é percebida como um fardo (GRANOVETTER, Mark. *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: The Sociology of Economic*. Colorado, 2011. Chapter 2.).

⁵⁰ É pressão global no sentido de causar impactos positivos na competitividade entre as empresas em assuntos relacionados a preços, eficiência e adaptação ao mercado local com seus costumes e tradições, podendo muitas vezes ocasionar uma mudança no comportamento empresarial. Além disso, empresas que são responsáveis socialmente adquirem a confiança e se diferenciam das empresas rivais, reunindo informações para os consumidores com o intuito de melhorar suas operações e inovar seus produtos ou serviços. O mesmo se aplica a empresas sustentáveis que se destacam no mercado no momento que comprovam suas alegações ou usam selos verdes reconhecidos (GRIFFIN, Jennifer; PRAKASH, Aseem. *Corporate Responsibility, Multinational Corporations, and Nation States: An introduction*. De Gruyter. 2012. p. 1-11).

dos consumidores, por falta de confiança. Vale destacar, igualmente, que há uma forte tendência de que os consumidores exerçam seu direito de saber⁵¹ sobre a origem e os modos de produção de determinados alimentos e produtos, não sendo diferente no caso dos produtos de pescado. Sendo assim, além dos prejuízos econômicos, é possível afetar negativamente toda uma dinâmica de mercado e da imagem do pescado brasileiro devido a omissão das autoridades nacionais.

A desintegração entre os órgãos ambientais no setor pesqueiro, percorre diversas temáticas desde o controle de rastreamento feito através do PREPS até para a elaboração de lista de espécies ameaçadas de extinção. Neste último caso é possível visualizar mais um exemplo da fragilidade da gestão da pesca devido ao processo de formação de forma desintegrada da Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014, do MMA⁵². Esta normativa foi modificada inúmeras vezes após sua publicação. Um dos motivos foi devido às restrições previstas na norma, pois tinham abrangência nacional, sem levar em conta as peculiaridades das regiões afetadas pelas limitações impostas ao setor pesqueiro. A Portaria estabeleceu a Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção – Peixes e Invertebrados Aquáticos, que causou grande impacto na atividade pesqueira, uma vez que afetou o trabalho de inúmeros pescadores que estavam proibidos de pescar, ou seja, de trabalhar. Foi alterada pela Portaria nº 217/2017/MMA, que prorrogou o prazo para captura de todas as espécies ameaçadas e classificadas na categoria vulnerável, estabelecendo como data limite 15 de junho de 2018. A última alteração foi feita pela Portaria nº 73/2018/MMA, que possibilitou a continuidade do manejo sustentável com autorização para categoria vulnerável desde que fosse realizada avaliação específica pelo MMA com apoio do ICMBio e do Ibama. A constante mudança da redação original da Portaria nº 445/2014/MMA gerou grande instabilidade no setor pesqueiro, sem apresentar as motivações e o devido embasamento científico para tanto, causando severos prejuízos aos pescadores que ficaram impedidos de

⁵¹ Segundo esse autor, existe o chamado “direito de saber” (*right to know*): “*That culture has a legal infrastructure. The concealment of industrial feeding and slaughter operations rests on the property right of exclusion—the power to keep others out of the place one owns. The most straightforward way to foster reflection on how we use animals would be to create a ‘right to know’ the sources of one’s food. This could mean a right of public access, under controlled conditions, to industrial food operations*”. “Essa cultura possui uma infraestrutura legal. O encobrimento das operações de alimentação e abate industriais recai sobre a propriedade, no direito de exclusão – o poder de manter os outros fora do lugar de que se é dono. A maneira mais direta de fomentar a reflexão sobre como usamos animais seria criar um ‘direito de saber’ sobre as fontes da alimentação. Isso poderia significar um direito de acesso público, em condições controladas, a operações industriais de alimentos.” (PURDY, Jedediah. *Our Place in the world: a new relationship for environmental ethics and law*. *Duke Law Journal*, v. 62, n. 4, p. 916, jan. 2013, tradução nossa.).

⁵²

Disponível

em:

http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2014/p_mma_445_2014_lista_peixes_amea%C3%A7ados_extin%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 19 out. 2018.

exercer suas atividades normalmente. Além do cenário de instabilidade jurídica, é nítido que essa Portaria evidencia uma gestão insuficiente, de coleta de dados e de manejo da pesca⁵³ uma vez que o histórico da pesca no Brasil é muito problemático. Visto isso, é urgente que os órgãos responsáveis sejam mais dinâmicos e o trabalho seja feito de forma conjunta para que situações como esta sejam menos frequentes.

As consequências do controle insuficiente, além de não serem setoriais, também remontam à problemáticas jurídicas que são capazes de afetar diversas classes da sociedade. Quanto às repercussões judiciais da situação da Portaria 445/2014/MMA, no caso da Colônia de Pescadores⁵⁴ de Porto Seguro/BA que argumentaram a importância de duas espécies (Badejo-Quadrado e Garoupa de São Tomé) serem liberadas do rol das espécies ameaçadas uma vez que estas sempre foram autorizadas pelos órgãos competentes quando atendidas as condicionantes regionais estabelecidas pelo próprio Ibama. No art. 3º, parágrafo 1º da Portaria 445/MMA, há uma previsão de cento e oitenta dias para que fosse feita uma avaliação específica em relação ao manejo sustentável das espécies Badejo-Quadrado e Garoupa de São Tomé. Acontece que na edição da Portaria 271 do MMA quando houve a extensão do prazo de suspensão da pesca constadas na lista da 445/MMA, não houve a manifestação da ré quanto a avaliação técnica que seria feita para se possibilitar a pesca das referidas espécies. Devido a esta omissão do órgão ambiental, a partir do dia 16 de junho, as espécies supracitadas se tornaram proibidas de serem pescadas, isto gerou prejuízos socioeconômicos à colônia de pescadores, à sociedade local e ao vasto número de famílias da região. O juízo ainda chamou atenção para a data de 16 de junho de 2018 não ter sido acompanhada de justificativa técnica que, aparentemente, foi definida de forma aleatória pelo poder regulamentar. Deste modo, decidiu por ponderar os valores envolvidos, sem incentivar a

⁵³ Conforme entrevista concedida pela especialista e analista ambiental para a revista virtual “oeco“, Mônica Peres Bricks, a pesca pode ser uma atividade de baixo impacto se ela tiver um manejo adequado, por isso esses dados coletados são de extrema importância. Precisamos garantir que o que se tira do mar é uma quantidade que a população consegue repor biologicamente. Temos também que minimizar a captura acidental de espécies que não têm uso e que serão descartadas depois de mortas. O descarte de espécie indesejável é um impacto que só se conhece quando se monitora a pesca. E sem monitoramento não existe essa informação. E, por último, precisamos proteger áreas especialmente sensíveis ou durante épocas específicas do ano. Áreas de berçários, áreas de ação reprodutiva. Se a gente fizer essas coisas, é possível pescar com um impacto baixo e, portanto, é possível pescar e continuar pescando, alimentando as pessoas, gerando empregos. Desde 2008 não tem estatística pesqueira, a gente não tem observador de bordo, a gente não tem mapa de bordo, a gente não tem informação nenhuma. Para se ter uma ideia, a gente não sabe quantos barcos tem no Brasil pescando. Então a situação é grave porque está largada. Todo mundo sai, pesca e traz o que pode e o que não pode. A ausência de um programa nacional de monitoramento da pesca afeta muito negativamente a atividade e tem que ser feita, com urgência. (Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/29211-monica-brick-peres-a-portaria-445-nao-e-o-problema/>. Acesso em: 14 jan. 2019).

⁵⁴ Ação Ordinária nº 1012892-11.2018.4.01.3400. Autor: Colônia de Pescadores Z – 22. Réu: União Federal. Juiz Federal Substituto da 21ª Vara SJ/DF: Ronaldo Valcir Sapanholo. Brasília, 13 set. 2018.

pesca predatória das espécies em questão, mas de minimizar o dano socioeconômico da população de pescadores. Deste modo, determinou-se que o órgão ambiental concluisse o prazo de cento e oitenta dias para a avaliação específica das espécies e autorizou-se, até que seja concluído o trabalho técnico pelo órgão ambiental, a continuidade das atividades da pesca das espécies em questão. É importante perceber a fragilidade da gestão e até a omissão dos órgãos ambientais no setor pesqueiro, bem como a situação do PREPS não ser muito distante dos outros temas envolvidos neste setor como demonstra a Portaria 445/MMA.

Vale destacar que há dez anos não são geradas informações estatísticas das espécies e que o sistema de rastreamento das embarcações por satélite está desatualizado e à beira de um colapso. Este fato é institucionalmente reconhecido, a situação de crise do PREPS que está enfraquecido e, paradoxalmente, é considerado o principal instrumento de controle do rastreamento de embarcações pesqueiras. Na Recomendação nº 06/2018 do Gabinete da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul⁵⁵ foi reconhecida esta situação. Não há dúvidas que o setor e as instituições envolvidas têm ciência da fragilidade do Programa, que pode gerar ineficácia e fragilidade na fiscalização. A recomendação versa sobre o regime jurídico de espécies ameaçadas de extinção e evidencia a situação atual do PREPS em sua argumentação.

Observa-se a fragilidade do sistema de modo muito latente. No item 68 da referida Recomendação, ao trazer um dos argumentos que justificam a revogação da Portaria nº 73/2018, ressalta que a norma prevê a não aplicabilidade das restrições estabelecidas em seu *caput* “a exemplares capturados incidentalmente, desde que liberados vivos ou descartados no ato da captura, devendo ser registrados a captura e a liberação ou o descarte, conforme regulamentação específica”⁵⁶, tecendo uma nítida crítica ao Programa de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras e enfatizando que o PREPS está à beira de um colapso. A conclusão da Procuradoria do Rio Grande do Sul, que defende que o Programa está à beira de um colapso. No entanto, avançar nas pesquisas estatísticas e firmar um arcabouço jurídico para a implementação de uma fiscalização eficiente são deveres, primordialmente, estatais que não estão sendo cumpridos pelo poder público. Ou seja, são necessário dados para que haja a proibição da pesca de determinadas espécies e, conseqüentemente, do uso apropriado da Lista Vermelha. Este uso apropriado da Lista, deve levar em conta o que preconiza a União

⁵⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República no Rio Grande do Sul. Procuradoria da República no Município de Rio Grande. *Recomendação nº 06/2018/GAB/PRM/RG/RS*. Procuradora da República: Anelise Becker. Rio Grande, 9 out. 2018.

⁵⁶ Disponível em: https://ciencia.estadao.com.br/blogs/herton-escobar/wp-content/uploads/sites/81/2018/04/Portaria73_MMA.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

Internacional de Conservação da Natureza (IUCN), sendo necessárias as mudanças associadas a garantias da eficiência que são fundamentais no *status* da conservação para a criação da Lista Vermelha. A Procuradoria do Rio Grande do Sul evidencia a sabida inexistência de garantias de eficiência no território nacional e ainda destaca a ausência material no país de muitos dos pressupostos que assegurariam a conservação das espécies aquáticas ameaçadas de extinção. Sendo assim, segundo o documento, não haveria no nosso país um sistema de controle de origem de pescado que permita seu rastreamento, o que demonstra que o controle da pesca não é considerada uma prioridade e que o setor não conta com recursos humanos e materiais suficientemente adequados⁵⁷.

Desse modo, percebe-se, a partir dos exemplos analisados, que há insuficiência do controle da atividade pesqueira de maneira geral. É interessante compreender de onde pode ter surgido o enfraquecimento do Programa ao longo dos anos. Um fator importante é a transparência e confiabilidade que o instrumento deve transmitir. Sendo assim, é primordial analisar o acesso à informação aos dados gerados por um Programa de rastreio que, inicialmente, foi instituído para cumprir com a finalidade de monitoramento. Como visto anteriormente, a última estatística pesqueira foi feita em 2007 e publicada em 2008⁵⁸, o que demonstra a desatualização e insuficiência de informações no setor, sobretudo se considerarmos a relevância da atividade. Importa, então, analisar o limitado acesso aos dados gerados pelo PREPS, assunto do item a seguir.

1.2 O limitado acesso à informação na utilização do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélites

A ausência de exceções para a permissão de acesso aos dados gerados causa falta de transparência ao PREPS. O acesso à informação no setor pesqueiro por meio do PREPS é restrito, uma vez que a IN nº 02/2006 apenas prevê – em seu anexo II, inciso IV, alínea *d*, que trata dos requisitos de segurança do Programa – que a tecnologia deve assegurar o sigilo de informação e dados trafegados por meio de codificação de sinal, criptografia de dados e restrição de acesso. Vale lembrar, que contraria a previsão da Lei da Pesca (Lei nº

⁵⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República no Rio Grande do Sul. Procuradoria da República no Município de Rio Grande. *Recomendação nº 06/2018/GAB/PRM/RG/RS*. Procuradora da República: Anelise Becker. Rio Grande, 9 out. 2018.

⁵⁸ Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/gestao-pesqueira/estatistica-pesqueira/2007-ibama-estatistica-da-aquicultura-e-pesca-no-brasil.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

11.959/2009), em seu artigo 7º⁵⁹, de que o desenvolvimento da pesca se dará pelo sistema de informação da atividade pesqueira e aquicultura. Deste modo, busca-se ressaltar a informação sigilosa dentro da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2018 e a falta de exceções previstas e de impedimentos técnicos que justifiquem o excesso do sigilo aos dados gerados pelo rastreamento do PREPS. busca-se compreender como funciona o sigilo de dados em outros programas de preservação de recursos pesqueiros, bem como o funcionamento de outras plataformas que divulgam dados do setor pesqueiro e, por fim, a possibilidade dos dados serem divulgados caso não exista, de fato, um impedimento técnico e concreto para o sigilo.

A falta de acesso à informação no que diz respeito aos dados gerados pelo PREPS é visível, uma vez que todas as informações são sigilosas. A informação sigilosa é aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado conforme a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2018. A omissão de exceções quanto ao sigilo das informações geradas pelo Programa, torna o setor muito rígido e pouco transparente para os usuários do Programa e, principalmente, para a sociedade. Por se tratar de um recurso natural disponível a todos, deveria haver informações claras sobre o uso desses recursos pesqueiros pelo setor e sobre a proteção deles por parte da União. A incompreensão do excesso de sigilo se agrava quando se compara o setor pesqueiro aos setores que lidam com outros recursos naturais, que divulgam dados de forma mais clara e atualizada. Para um melhor entendimento desse tema, busca-se compreender como que funciona o sigilo de dados em outros programas de preservação de recursos pesqueiros⁶⁰.

É importante destacar que o equipamento de rastreio é passível de gerar relatórios que podem contribuir com a gestão pesqueira. Esse equipamento será utilizado na operacionalizado do Programa pelas empresas prestadoras de serviço. Os dados gerados por esse instrumento devem ser acessíveis quando não existir, de fato, um impedimento técnico e

⁵⁹ “Art. 7º O desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira dar-se-á mediante [...] VIII – o sistema de informações sobre a atividade pesqueira.”

⁶⁰ Será utilizado como exemplo um modelo de acesso a dados na França chamado FOCOUS, uma plataforma que disponibiliza os dados de forma gratuita e transparente. É visualmente simples e fácil de manusear, podendo servir como modelo para um possível monitoramento pesqueiro no Brasil. Na mesma linha desse exemplo estrangeiro, existe um programa brasileiro chamado Pesca Mais Sustentável, que está desenvolvendo mecanismos de mercado para incentivar as pescarias realizadas com qualidade e respeito ao ambiente, possibilitando o estabelecimento de um pacto entre os produtores desses pescados e os consumidores com interesse em produtos de melhor qualidade. Isso será possível com a criação de um sistema de rastreabilidade dos produtos ligado a programas de melhoria das pescarias. Essa rastreabilidade garante acesso à informação do pescado, sistema muito inovador no Brasil, que tem possibilidade de ser expandido para além da região em que foi concretizado (Disponível em: <http://pescamaissustentavel.org.br/>. Acesso em: 15 jan. 2019.).

concreto para o sigilo. O que existe no âmbito da pesca como sistema é o SISPEAQ⁶¹, uma base de dados para pesca amadora que serve para solicitar licença e imprimir licença provisória ou definitiva para os pescadores. Ou seja, aquilo que foi previsto na Lei da Pesca acerca dos sistemas de informações, em seu artigo 27⁶², ainda não foi feito, o que se repetiu no caso dos dados gerados pelo PREPS. Deste modo, é importante entender limitado acesso à informação dos dados do setor pesqueiro (1.2.1) e, em seguida, as possibilidades de materialização do acesso à informação no setor pesqueiro (1.2.2).

1.2.1 O limitado acesso à informação dos dados do setor pesqueiro

Sabe-se que o acesso à informação é essencial para que seja concretizado o princípio do contraditório e da ampla defesa. Deste modo, busca-se compreender, por meio da Instrução Normativa nº 02/2006, os limites da confidencialidade dos dados gerados pelo sistema de rastreamento. Sendo assim, serão analisadas, a seguir: o acesso à informação conforme a Lei 12.572 de 18 de novembro de 2011; a relevância do acesso à informação para auxiliar a gestão dos recursos pesqueiros; a necessidade de acesso à informação exigida pela Lei da pesca, bem como a ausência de requisito de segurança específico que limita o acesso aos dados gerados pelo Programa e, em seguida; a discussão acerca de leis ambientais – Lei de Recursos Hídricos e Lei de Resíduos Sólidos – que garantem o acesso à informação e que poderiam ser usadas como exemplos da consolidação desse princípio dentro da atividade pesqueira.

O acesso à informação é um direito, previsto da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, que como uma das suas formas de efetivação é feita por meio da transparência que permite o cidadão ter conhecimento acerca do funcionamento do Estado, podendo reduzir assimetrias informacionais e possibilitar maior controle em relação à ação do governante⁶³. Insta destacar que, aparentemente, a norma do PREPS não encontra-se nas situações passíveis de sigilo conforme o artigo 23º da Lei de Acesso à Informação⁶⁴. Caso o poder público

⁶¹ Disponível em: http://pndpa.mdic.gov.br/pndpa/web/pesca_amadora.php. Acesso em: 15 jan. 2019.

⁶² “Art. 27. São considerados produtores rurais e beneficiários da política agrícola de que trata o art. 187 da Constituição Federal as pessoas físicas e jurídicas que desenvolvam atividade pesqueira de captura e criação de pescado nos termos desta Lei [...] § 2º Fica o Poder Executivo autorizado a criar sistema nacional de informações sobre a pesca e a aquicultura, com o objetivo de coletar, agregar, intercambiar e disseminar informações sobre o setor pesqueiro e aquícola nacional.”

⁶³ FARRANHA, Ana; BATAGLIA, Murilo. Lei de Acesso à informação e a Comissão de Ética: como esses discursos se cruzam? *Direito & Desenvolvimento: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito*. Vol. 9 n. 2. Ago/Dez 2018. ISSN 2236-0859. P. 227.

⁶⁴ Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I - pôr em risco a defesa e a soberania

constatasse a adequação do Programa em algum desses incisos seria dever estatal de demonstrar isto uma vez que conforme o artigo 3º, I, da Lei supracitada, a publicidade é preceito geral e o sigilo a exceção. Foi visto igualmente que a regra do acesso à informação de dados gerados na gestão do meio ambiente não reflete apenas um padrão nacional, mas também internacional como será visto no próximo item, o que fortalece ainda mais a busca pelo acesso aos dados gerados pelo PREPS.

De fato, o acesso aos dados do setor pesqueiro pode auxiliar na gestão e formação de estatística que se encontra desatualizada na atualidade⁶⁵. A falta de previsão na norma do Programa acerca de mecanismos de acesso à informação e, além disso, a ausência de definição do modo como esse princípio constitucional seria aplicado no controle da atividade pesqueira geram insegurança jurídica. Essa insegurança ocorre ainda devido a um cenário de interdependência entre a proteção jurídica ambiental e a condução sustentável da atividade, diante da existência de vários conceitos que influenciam no próprio modo de regulação da área⁶⁶. Dessa forma, percebe-se a complexidade dos problemas provenientes da falta de previsão legal clara e da ausência de conceituação. Como a informação gerada pelas empresas prestadoras de serviço enquadram-se numa lógica de contrato de prestação de serviço privado, uma vez que a informação gerada por estas é disponibilizada aos donos das embarcações, não haveria obrigação destas partes de tornar a informação acessível para a sociedade. Por outro lado, o papel de disponibilizar os dados é, de fato, da União, porém este encontra-se desatualizado conforme é constatado pelo site do Ibama.

Tratar de acesso à informação em relevantes leis ambientais, é enfatizar as o objetivo de uma gestão integrada⁶⁷ entre os órgãos envolvidos no rastreamento. No entanto, deve-se

nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

⁶⁵ Como foi explanado anteriormente, a última estatística pesqueira foi realizada em 2008.

⁶⁶ MORAES, Gabriela; Barros, Thiago. *A internacionalização jurídica no Direito comparado do conceito de prospecção e de bioprospecção nos Fundos Marinhos nacionais e internacionais*. Livro publicado pelo Projeto. p. 3.

⁶⁷ “Apesar de sua origem recente, a teoria dos *commons* vem oferecendo subsídios valiosos para a concepção das novas estratégias de gestão integrada e participativa (OAKERSON, 1992; VIEIRA, BERKES e SEIXAS, 2005). Baseando-se no enfoque sistêmico, pressupõe a integração inter e transdisciplinar do conhecimento sobre as inter-relações sociedade-natureza. Embora reconheça a validade da análise dos componentes do sistema

destacar neste momento de contextualização, a necessidade de conceituação o termo sigilo. O que o termo sigilo abrangeria? Quais seriam os seus limites? Questionar isso é necessário porque muitas vezes não existe uma preocupação de conceituação precisa na lei e esse problema se reflete na aplicação da legislação pelos órgãos. Há termos que devem possuir uma definição clara para a correta aplicação dos dispositivos a eles relacionados. A gestão sustentável dos recursos marinhos⁶⁸ possui problemas de conceituação de termos técnicos, uma vez que é uma área muito peculiar e um objeto de pesquisa ainda incomum no âmbito do direito brasileiro.

Ademais, na Lei nº 11.959/2009, que regula a atividade pesqueira em seu artigo 7º, VIII, é previsto um sistema de informação para o setor. A Política de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, em seu artigo 27, parágrafo 2º, ainda discorre sobre a autorização concedida ao poder público para criar um sistema nacional com o objetivo de coletar, agregar, intercambiar e disseminar informações sobre o setor pesqueiro. Mais uma vez questiona-se, neste momento, a real necessidade da confidencialidade dos dados gerados pelos satélites.

De fato, não há motivo específico que justifique o requisito de segurança de sigilo aos dados gerados pelo PREPS. É importante analisar o dispositivo previsto na IN nº 02/2006 (anexo II, inciso IV, alínea *d*) – que trata dos requisitos de segurança do Programa e prevê que a tecnologia deve assegurar o sigilo de informação, sem nenhuma exceção ou situações diversas. Deste modo, é preciso refletir acerca do rastreamento de satélites pelo PREPS ser limitado o acesso à informação dos dados gerados pelo Programa e como seria possível vislumbrar uma solução que garantisse o maior acesso a estes. É preciso, igualmente, compreender que os interesses da União são maiores ao do setor, se há uma necessidade de

socioambiental, insiste na necessidade de se ‘levar em conta a dinâmica do conjunto’, assumindo assim a complexidade embutida na teia de interdependências que o caracterizam (JOLLIVET & PAVÉ, 2000: 59).” (REBOUÇAS, Gabriel N.; FILARDI, Ana Carla L.; VIEIRA, Paulo F. Gestão Integrada e Participativa da Pesca Artesanal: Potencialidades e Obstáculos no Litoral do Estado de Santa Catarina. *Ambiente & Sociedade*, v. IX, n. 2, p. 93, jul./dez. 2006).

⁶⁸ Neste trabalho busca-se conceituar o termo “bioprospecção”, que é muito específico e técnico da área do Direito do Mar. Essa preocupação deveria ser recorrente no campo, visto que a padronização é essencial para fortalecer o arcabouço jurídico que protege os recursos marinhos. O texto ainda questiona: “há utilidade no uso jurídico dos termos prospecção e bioprospecção? Por utilidade aqui se compreende especificamente o auxílio do termo na identificação de qual regulação será utilizada. Isso porque do ponto de vista econômico os termos possuem sua utilidade na identificação do tipo de atividade regulada. A prospecção e a bioprospecção se diferem da exploração, por exemplo, já que a primeira é a pesquisa do recurso, ao passo que a segunda é a exploração econômica do recurso pesquisado. Contudo, essas diferenças também podem oscilar conforme o país. Eis a importância de uma padronização dos termos nos diferentes direitos nacionais a fim de que exista uma melhor compreensão dessas atividades.” (MORAES, Gabriela; BARROS, Thiago. *A internacionalização jurídica no direito comparado do conceito de prospecção e de bioprospecção nos Fundos Marinhos nacionais e internacionais*. Livro publicado pelo Projeto. p. 5, grifo nosso).

sigilo para que não sejam reveladas áreas específicas de pesca, não vale prosperar. A transparência é para um bem maior da sociedade e não para limitar acesso de áreas de acordo com o interesse dos pescadores.

Outros textos legais salientam a importância da transparência e disponibilização dos dados. Como o Programa Nacional de Recursos Hídricos (Pnrh) trouxe em seu texto legal o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (Sirh) como instrumento de divulgação de dados. Previsto no artigo 25º, que é um sistema de coleta, tratamento e armazenamento de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes. Nos dispositivos legais seguintes que tratam do SIRH, artigos 26º e 27º, é interessante destacar os princípios de coordenação unificada do sistema e o acesso aos dados e informações garantido a toda a sociedade. Destaca-se, igualmente, os objetivos do Sirh em reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil, bem como atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional.

O Sirh demonstra-se como uma ferramenta essencial para a gestão da costa brasileira e de todas as atividades envolvidas, tais como a pesca. É alarmante que não haja uma ferramenta similar na atividade pesqueira no que diz respeito aos dados gerados pelo rastreamento via satélites, uma vez que o acesso à informação em relação a outros recursos é garantido não apenas às partes envolvidas, como também à sociedade. Por outro lado, no Sirh, de forma simplificada e por meio de mapas⁶⁹, é garantida a acessibilidade às divisões geográficas, à qualidade da água, ao balanço hídrico, entre outros dados relevantes à sociedade.

No Sirh há possibilidade de acesso a diversos tipos de dados. Abrangem-se dados de divisão hidrográfica, quantidade de água, qualidade da água, usos da água, balanço hídrico e eventos hidrológicos críticos, além de informações relativas ao âmbito institucional, de planejamento, regulação, fiscalização e, por fim, dos programas. O acesso é simples, gratuito e rápido, pela internet, e se dá por meio de mapas interativos, metadados e biblioteca virtual. Uma plataforma conseguiu, mesmo em um tema tão complexo como recursos hídricos, abranger vários tipos de informações. No caso da pesca, restam plataformas relacionadas ao licenciamento de pesca amadora, como o Sispesq que é uma ferramenta de obtenção da licença dos pescadores apenas, não há dado algum nele. Ou seja, a pesca não possui

⁶⁹ Disponível em: <http://www.snirh.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

armazenamento de dados como o setor de recursos hídricos, cujo sistema pode servir como um modelo concreto para auxiliar no acesso à informação no setor pesqueiro.

Há na Lei de Resíduos Sólidos, igualmente, a previsão de cumprimento do princípio do direito à informação e ao controle social⁷⁰. Essa lei ambiental é de extrema importância para estimular a reciclagem e a reutilização de recursos e estabelece, como a Lei de Recursos Hídricos, um Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir)⁷¹. Um exemplo da instrumentalização do acesso à informação referente aos resíduos sólidos é a possibilidade de acessar, via internet, documentos e planos que contêm dados de pesquisa e estratégias de ação. O Sinir também tem um importante papel na educação ambiental, essencial para a conscientização da sociedade, com o desenvolvimento de conteúdos relativos até mesmo à redução de lixo no mar⁷². Se o mesmo fosse feito no contexto da Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável da Pesca, o cenário atual de desgaste do setor poderia ser evitado, com o uso desses outros sistemas como modelos de acesso à informação e, conseqüentemente, de gestão integrada e educação ambiental.

Sendo assim, restam demonstradas outras formas de acesso à informação possíveis em matéria ambiental, o que fundamenta a necessidade de transparência de dados também no setor pesqueiro. Uma plataforma de acesso a informações geradas pelo PREPS voltada para as partes envolvidas e para sociedade é essencial para a gestão transparente dos recursos ambientais. Não havendo dúvidas sobre a necessidade de aprimorar o sistema de acesso à informação, analisa-se, a seguir, mais um exemplo estrangeiro e outro nacional acerca da acessibilidade aos dados gerados por rastreamento de embarcações de pesca industrial.

1.2.2 As possibilidades de materialização do acesso à informação no setor pesqueiro

Para garantir o direito constitucional de acesso à informação, é preciso analisar outros exemplos e o porquê da necessidade de se garantir este direito. Deste modo, busca-se analisar a necessidade de compartilhamento para garantir uma gestão efetiva dos recursos pesqueiros. Por isso serão analisados dois exemplos, um francês e outro brasileiro, que poderiam ser adaptados à realidade brasileira do Programa. É, portanto, relevante analisar: os exemplos adaptáveis à realidade do Programa, a necessidade de conceituação de termos específicos

⁷⁰ “Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...] X - o direito da sociedade à informação e ao controle social.”

⁷¹ Disponível em: <http://sinir.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

⁷² Disponível em: <http://sinir.gov.br/component/content/article/2-sem-categoria/148-combate-ao-lixo-no-mar-ganha-forca-em-evento-internacional-2>. Acesso em: 15 jan. 2019.

utilizados pelo PREPS e as funções do Programa, igualmente, mais claras e precisas na norma.

O exemplo francês⁷³ de rastreamento utilizado em toda a União Europeia pode ser visto como um possível modelo de sucesso no que concerne ao acesso de dados. Esse exemplo francês permite demonstrar que a atuação transparente quanto aos dados fornecidos por um programa de rastreamento é de suma importância para uma gestão integrada entre os órgãos envolvidos. Assim, demonstra-se que a plataforma utilizada pela França, devido à diretiva da Comissão Europeia, possibilita o acesso aos dados e fortalece o sistema jurídico, evitando possíveis conflitos nas operações pesqueiras e gerando mais transparência dentro do setor.

O Direito francês⁷⁴ adotou o estabelecido pela Comissão da União Europeia por meio de uma diretiva e colabora com a plataforma FOCUS⁷⁵ (*Fisheries Open Source Community Software*) que é um importante instrumento para a gestão pesqueira. Além do acesso aos dados para os Estados membros, a fim de exercer controle e monitoramento, há esta plataforma de compartilhamento internacional. Existe, assim, uma comunidade que mantém um *software* gratuito dedicado à administração, à conservação e ao uso sustentável dos recursos pesqueiros, o que pode gerar mais acesso aos dados fornecidos pelos satélites. Em contrapartida, no PREPS as informações obtidas pela tecnologia dos satélites são, em regra, sigilosas, uma vez que há dificuldade para o acesso a estes dados que encontram-se desatualizados ou inexistentes nos sites dos órgãos que integram a gestão do Programa.

Neste contexto, é interessante demonstrar que os dados gerados a partir desse sistema podem trazer benefícios para o setor pesqueiro e para a gestão integrada dele. Isso porque se trata de um sistema de monitoramento de embarcações de código aberto⁷⁶ que tem por

⁷³ A exposição do exemplo francês neste trabalho não terá como objetivo uma análise dentro do Direito Comparado, uma vez que não haverá a tentativa de compreender inteiramente o ordenamento jurídico da França, nesse caso. Na realidade, o exemplo foi escolhido pelo fato de ser proveniente da União Europeia e de ter sido fruto de diretrizes editadas por ela. Essas diretrizes foram resultado de muitas discussões e pesquisas acerca do assunto.

⁷⁴ A escolha de um exemplo estrangeiro, sem partir de metodologias do Direito Comparado, deu-se devido à dificuldade de realizar, de fato, uma análise da dinâmica de dois sistemas de forma equivalente, tendo em vista a própria complexidade de cada um deles. No caso em análise não há o que se comparar, uma vez que não há mecanismo similar no Direito brasileiro para uma abordagem universal do Direito Comparado⁷⁴. Seria interessante realizar uma comparação entre sistemas, nesse caso, devido ao assunto em discussão, qual seja, recursos marinhos, um recurso compartilhado, em grande parte, por todas as nações do mundo. Ao analisar a questão da utilização de satélites em embarcações pesqueiras industriais, é possível questionar se a segurança jurídica é mais garantida quando se usa uma tecnologia unificada, como na União Europeia, comparando essa situação com o contexto brasileiro, em que várias tecnologias são utilizadas.

⁷⁵ Disponível em: www.focus.fish. Acesso em: 26 ago. 2018.

⁷⁶ Código aberto, ou *open source*, significa que o código-fonte do *software* é aberto, livre para que qualquer usuário acesse, leia e modifique o seu conteúdo – seja para realizar testes, seja para otimizar as funcionalidades.

objetivo implementar de forma gratuita e fácil o acesso ao sistema de monitoramento de embarcações. Ou seja, é um sistema mais simples, que pode auxiliar na gestão integrada, uma vez que gera um manejo pesqueiro mais acessível aos agentes envolvidos. Produzir estatísticas e relatórios pode ser mais usual quando a tecnologia utilizada for de mais fácil acesso. A gestão integrada pode ter mais efetividade quando o sistema de rastreamento é oferecido de forma gratuita e possui ferramentas que apoiam organizações de gestão pesqueira. Fornecer esse serviço aos usuários reflete no manejo e na sustentabilidade do recurso pesqueiro. O benefício ao sistema pesqueiro encontra-se justamente no compartilhamento de informações, relativo ao princípio da plataforma de realizar o gerenciamento eficiente da pesca. Compartilhar um sistema de informações, é compartilhar conhecimento do setor pesqueiro uma vez que o fácil acesso aos dados gera mais transparência do setor que envolve, igualmente, democracia nos mecanismos de participação por parte dos cidadãos e formas de controle, denúncias de corrupção, de ineficiência de governos e de violações de direitos humanos⁷⁷

Essa lógica de cooperação internacional, da qual o Brasil ainda não faz parte, acredita que compartilhar informação é o pilar para transformar a gestão pesqueira em uma atividade eficiente. Essa plataforma foi consolidada em setembro de 2016 e seu alcance é global, com *standards* inovadores baseados no acesso à informação e na geração de soluções para uma gestão sustentável dos recursos pesqueiros. É um importante instrumento de combate à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada⁷⁸, sendo então essencial para a gestão integrada, que tem como objetivo prevenir danos ambientais e econômicos, bem como evitar ameaças à biodiversidade e à segurança alimentar em vários países uma vez que é disponível no site a União do Sistema de Monitoramento de Embarcações⁷⁹ e o FLUX⁸⁰ que é Sistema de Transporte e o acesso a aos dados gerados por estes.

Infelizmente, a IN nº 02/2006 tomou uma direção contrária à tomada pela plataforma FOCOUS em relação ao compartilhamento de dados. A norma deve, então, ser repensada e adaptada às necessidades das gerações atuais e futuras para um sustentável compartilhamento dos recursos pesqueiros, o que muitas vezes demanda soluções em diversas formas de

⁷⁷ FARRANHA, Ana; BATAGLIA, Murilo. Lei de Acesso à informação e a Comissão de Ética: como esses discursos se cruzam? *Direito & Desenvolvimento: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito*. Vol. 9 n. 2. Ago/Dez 2018. ISSN 2236-0859. P. 230.

⁷⁸ Trata-se de um problema real que precisa ser enfrentado com medidas eficazes de combate a essa prática, que vem sendo apontada pelas Nações Unidas como um empecilho ao desenvolvimento da pesca sustentável (FILHO, Mutsuo Asano. O Brasil e a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada – INN. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário*, Síntese, ano III, n. 14, maio-jun. 2013).

⁷⁹ Disponível em: <https://focusfish.atlassian.net/wiki/spaces/UVMS/overview> Acesso em: 26 fev. 2019.

⁸⁰ Disponível em: <https://focusfish.atlassian.net/wiki/spaces/FOC/overview> Acesso em: 26 fev. 2019.

tecnologia⁸¹, não apenas os satélites. Percebe-se que o rigor e a exigência no PREPS em relação ao compartilhamento de dados podem dificultar a elaboração de um arcabouço jurídico que tenha por prioridade a evolução e implementação de uma pesca responsável.

No mesmo sentido do exemplo francês, existe um exemplo brasileiro: um programa chamado Pesca Mais Sustentável⁸², desenvolvido dentro de Unidades de Conservação de Uso Sustentável nas Reservas Extrativistas (Resex)⁸³. O programa é uma iniciativa da Conservação Internacional e funciona, juntamente, com os pescadores para a elaboração de regras de manejo sustentável bem como estabelecimento que buscam produtos socialmente justos e ambientalmente sustentáveis. O produto é etiquetado que para mostrar a origem do pescado desde a sua retirada do mar, é o ciclo sustentável do pescado do início ao fim. Esse instrumento tem como foco a pesca artesanal, mas nada impede que a tecnologia de rastreabilidade utilizada, que garante acesso à informação do pescado, seja adaptada às demais modalidades de pesca. As regiões selecionadas do Brasil para focar as ações deste programa foram: Escudo das Guianas, Tapajós, Centro de Endemismo Belém, BR-319, Três Fronteiras, Costa Equatorial, Mapitoba, Bacia do Paraguai, Abrolhos Terra e Mar e Mega Rio. O objetivo do programa é aprimorar a capacidade de controlar, manejar e monitorar as espécies pescadas, bem como os arranjos na cadeia de comercialização. Esse é mais um exemplo e modelo de acesso de dados que funciona de forma simples e eficiente, o que reforça a ausência de motivos para que os dados do PREPS sejam sigilosos.

Levando-se em conta a importância da operacionalização do conceito de pesquisa científica, pode-se compreender melhor o papel dos instrumentos jurídicos no seu desenvolvimento. A partir desses instrumentos, os programas que auxiliam na gestão pesqueira vistos anteriormente, poderiam ser estabelecidos e influenciariam diretamente a pesquisa jurídica, pois funcionariam como índices, metas e padrões, diante da necessidade de desenvolver ferramentas que mensurem o desenvolvimento da pesquisa⁸⁴. Há um trabalho longo para obter os índices, as metas e os padrões da pesca marinha. Uma possibilidade de

⁸¹ Disponível em: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/intelligent-drones-crack-down-illegal-fishing-african-waters>. Acesso em: 27 jul. 2018.

⁸² Disponível em: <http://pescamaissustentavel.org.br/> Acesso em 26 de fev. 2019.

⁸³ Área natural utilizada por populações extrativistas tradicionais, onde exercem suas atividades baseadas no extrativismo, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais existentes. As Resex costeiras e marinhas – temos 25 ao longo da costa – são muito importantes para a proteção da pesca artesanal. Nas Resex a modalidade da pesca praticada é a artesanal (Disponível em: <http://pescamaissustentavel.org.br/entenda-o-pesca-sustentavel/>. Acesso em: 16 jan. 2019).

⁸⁴ CUNHA, Elza Ângela Battaglia Brito da. Acesso ao patrimônio genético é o calvário da pesquisa brasileira. In: SAMPAIO, Maria José Amstalden Moraes; FERREIRA, Simone Nunes (org.). *Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: implementação da legislação de acesso e repartição de benefícios no Brasil*. São Paulo: SBPC, 2013. p. 91.

alcançá-los seria por meio de um monitoramento da atividade que resultasse em relatórios; para isso, seria necessária a divulgação de dados captados pelo PREPS, o que evidencia a conexão entre os temas até então tratados nesta pesquisa.

A divulgação dos dados gerados pelo Programa de Rastreamento de Embarcações de Pesca, regulamentado pela Instrução Normativa Interministerial nº 02/2006, é essencial para a participação da sociedade na gestão dos recursos naturais envolvidos nas atividades pesqueiras. Como foi demonstrado, não há argumento legal para o sigilo desses dados, até mesmo outras leis ambientais brasileiras, a Lei de Recursos Hídricos e a Lei de Resíduos Sólidos, que foram abordadas no decorrer da pesquisa, demonstraram que a divulgação de dados que envolvam a saúde do meio ambiente é um dever estatal, bem como a Lei de Acesso à Informação também deveria ser aplicada. Como foi visto, os dados do PREPS deveriam se enquadrar em informações submetidas temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade, conforme o artigo 3º da Lei de Acesso à Informação. Importante destacar que caso fosse necessário o sigilo, deveria haver uma explicação para tanto e, também, um em que grau de sigilo conforme o artigo 24º da mesma Lei. Este artigo prevê que as informações em poder dos órgãos e entidades públicas, que é o caso dos dados gerados pelo PREPS, quando observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, podem ser ultrassecreta, secreta ou reservada. Para esta classificação é necessário observar o interesse público da informação e utilizar o método menos restrito possível. Sendo assim, observa-se o rigor para se classificar uma situação como sigilosa o que, de fato não pôde ser caracterizada na presente situação do limitado acesso à informação dos dados produzidos pelo Programa.

Por fim, percebe-se o entendimento do acesso à informação como uma forma de garantir a transparência bem como o controle social. Insta destacar que, de fato, o sigilo é uma exceção e deveria ser evidenciado seu enquadramento conforme a Lei de Acesso à Informação. Ademais, outras leis nacionais e internacionais preveem que o acesso aos dados gerados pela pesca fortalecem a gestão pesqueira e a participação do setor e da atividade. Tendo em vista a dificuldade do acesso à informação aos dados gerados pelo Programa, é possível observar outras dificuldades da sua operacionalização a partir da análise de julgado envolvendo o Programa que evidenciam os limites jurídicos da base normativa do mesmo. Deste modo, será interessante observar a seguir a interpretação judicial brasileira sobre o como a responsabilidade penal e administrativa é aplicada nos casos que envolvem o PREPS.

1.3 A dissonância entre a gestão e a fiscalização ambientais das interpretações jurídicas sobre o Programa: nos limites da responsabilidade

Os julgados analisados demonstram interpretações muito divergentes quanto a aplicação da responsabilidade, tanto penal quanto administrativa, dos envolvidos. Deste modo, há uma desarmonia nas interpretações jurídicas acerca do uso do PREPS. Essa falta de uniformidade e jurisprudência consolidada sobre o assunto provoca uma diversidade de julgados em várias regiões do país. Mais uma vez, um arcabouço com clareza limitada e critérios pouco definidos geram insegurança jurídica no campo. Há uma disparidade dos entendimentos jurídicos acerca do PREPS no Judiciário brasileiro o que torna essencial a compreensão da diferenciação entre poder regulamentar e dever legal, bem como no que concerne à caracterização de responsabilidade penal e responsabilidade administrativa; à aplicação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e insignificância; e, por fim, aos limites da discricionariedade do Direito Administrativo.

Para a melhor compreensão dos termos utilizados nos julgados é importante destacar o poder regulamentar e o dever legal. Entende-se o “poder Legislativo na edição das leis, nem sempre possibilita que elas sejam executadas. A administração pode criar os mecanismos de complementação das leis indispensáveis a sua efetiva aplicabilidade. Essa é a base do poder regulamentar. Por outro lado, o dever legal é um dever genérico, imbuído pela ordem jurídica. E o poder regulamentar é uma prerrogativa conferida à administração pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A administração não pode muda-la. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação. Registre-se, por oportuno, que, ao desempenhar o poder regulamentar, a administração exerce inegavelmente função normativa, porquanto expede normas de caráter geral e com grau de abstração e impessoalidade, malgrado tenham elas fundamento de validade na lei. Como assinala autorizada doutrina, a função normativa é gênero no qual se situa a função legislativa, o que significa que o Estado pode exercer aquela sem que tenha necessariamente que executar essa última. É na função normativa geral que se insere o poder regulamentar⁸⁵”.

A dissonância é gerada pela falta de critérios jurídicos para embasar os julgamentos das situações concretas. É importante destacar que poucos critérios foram diretamente citados nos casos, mas algumas decisões falam sobre como identificar uma pesca ilegal e outras

⁸⁵ CARVALHO, José S. Filho. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 57.

estabeleceram o princípio da insignificância como critério definidor para a condenação dos infratores. Por isso, a análise do Judiciário difere da avaliação do Legislativo ou da aplicação administrativa, pois se trata de lugares, procedimentos e objetivos diferentes, que mudam de acordo com os contextos⁸⁶ isto porque o Direito tem uma relação necessária com a moral e a política, em uma linha de intersecção importante, o que não significa que moralidade deva prevalecer sobre práticas institucionais ou políticas públicas, mas conviver com estas. Busca-se, então, analisar cada um dos casos e identificar quais critérios foram utilizados de modo a evidenciar a dissonância dos julgados.

Devido à complexidade do tema da pesca, e considerando o contexto de responsabilidades atribuídas aos infratores, é necessário que a análise jurídica seja feita de forma abrangente e interdisciplinar. Sabe-se que a diversidade da norma corresponde à diversidade dos tipos de responsabilidade uma vez que a norma tem natureza penal, a consumação do fato gerador provoca responsabilidade penal; se a norma é de Direito Civil, teremos a responsabilidade civil; e, finalmente, se o fato estiver previsto em norma administrativa, dar-se-á a responsabilidade administrativa⁸⁷. Nessa lógica, os julgados serão analisados de acordo com os argumentos referentes à problemática da diversidade de entendimentos jurídicos acerca do PREPS no tocante à responsabilidade penal (1.3.1) e, em seguida, à responsabilidade administrativa (1.3.2).

1.3.1 A problemática da diversidade de entendimentos jurídicos acerca do Programa no tocante à responsabilidade penal

Sabe-se que as consequências geradas pela responsabilidade penal são, naturalmente, mais gravosas, assim, é necessário ter mais cautela na aplicação de critérios jurídicos e do uso do sistema para a caracterização desta. Neste item serão analisados os julgados em que o juízo determinou a condenação ou absolvição dos supostos infratores levando em conta a responsabilidade penal⁸⁸. A análise dos casos será feita, primeiramente, quando a

⁸⁶ Relembrando que para Atienza, representante do pós-positivismo. O autor se questiona sobre o tipo de razão que deve ser predominante em cada circunstância. Vale lembrar que, conforme Atienza, os critérios não podem ser exatamente os mesmos para todas as instituições jurídicas. Por isso, a avaliação do Legislativo e a aplicação administrativa se relacionam a lugares, procedimentos e objetivos diferentes, que mudam de acordo com os contextos. Ele defende que avaliar é mais complexo que analisar, supondo que quem avalia compreende a estrutura argumentativa e enxerga seu encaixe em um sistema, o que demanda reconhecer o contexto argumentativo em que se opera (ATIENZA, Manuel. *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta, 2013. cap. II; VI; VII).

⁸⁷ CARVALHO, José S. Filho. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 552.

⁸⁸ A metodologia usada para análise dos julgados foi feita de acordo com a ordem dos argumentos que foram utilizados pelo infrator na sua defesa. A subdivisão foi realizada com base nos argumentos da defesa do infrator

configuração da responsabilidade penal for configurada devido ao PREPS, sendo então, aquelas que entenderam que o Programa tem força de instrumento fiscalizatório e é um dever legal a ser cumprido. Também serão analisadas as situações que a configuração da responsabilidade penal for configurada devido a outros fatos que não seja o PREPS; seja pela aplicação de princípios, ou pela omissão de se analisar o Programa. Nestes casos, compreende-se o Programa como um mero dever regulamentar que pode apenas responsabilizar os infratores administrativamente. E, por fim, um último caso que caracteriza a responsabilidade embasando-se no PREPS e, também, por razões diversas. Quanto aos argumentos referentes à responsabilidade penal, para fins de melhor visualização, foi possível fazer uma subdivisão de argumentos entre: o Programa utilizado para embasar ou não a materialidade do delito (1.3.1.1) em seguida, Razões distintas ao Programa para embasar a materialidade do delito (1.3.1.2) e, por fim, a caracterização da responsabilidade penal baseada no Programa e argumento diverso (1.3.1.3).

1.3.1.1 O Programa utilizado para embasar ou não a materialidade do delito

No que concerne aos casos em que o PREPS foi usado como argumento para configurar ou não a materialidade penal do delito, encontra-se o Agravo nº 960.605-RS⁸⁹ que demonstra a relevância da aplicabilidade do PREPS, visando até mesmo a utilização de critérios de uso do Programa para a interpretação da autuação. A partes são o agravante sendo Jadir Almeida dos Santos, o agravado sendo o Ministério Público Federal e o relator foi o Ministro Nefi Cordeiro. O agravo foi interposto ao STJ devido à inadmissibilidade do RESP contra decisão do acórdão do Tribunal Regional da 4ª região. Conforme este STJ, não existe a possibilidade de reexame de provas, uma vez que houve a devida comprovação e materialidade delitiva do fato. O agravante sustenta que não pleiteou pelo reexame de provas, mas apenas pela reavaliação destas. Este argumentou, ainda, que não há configuração de crime, que não houve flagrante delito e que a autuação baseou-se em mera suposição do agente ambiental. O tribunal de origem sustenta que é comprovada a materialidade delitiva devido ao fato dos réus estarem em alta velocidade na hora da interpelação e a embarcação estava sendo monitorada há três dias pelo IBAMA. Ademais, que o flagrante delito se dá

acerca da caracterização ou não da responsabilidade penal ou da responsabilidade administrativa, conforme as subdivisões 1.3.1 e 1.3.2.

⁸⁹ Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 960.605-RS. Agravante: Jadir Almeida dos Santos. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Nefi Cordeiro. Brasília, 16 de out. de 2016.

quando está cometendo a infração ou acaba de cometer e é perseguido ou é encontrado logo após com instrumentos e objetos que indiquem autoria. A defesa argumenta diversas falhas atinentes ao sistema de localização do PREPS e que a autuação foi baseada nestes registros imprecisos de localização, não permitindo um registro confiável do rastro da embarcação. A versão dos fatos apresentada pela defesa não se mostrou idônea a desmanchar a presunção de legitimidade dos atos administrativos de fiscalização uma vez que o delito foi comprado por meio de critérios de uso estabelecidos pelo Ibama, quais sejam: (i) a embarcação estava movimentando-se por vários dias dentro do perímetro interditado; (ii) a embarcação utilizava-se de rede de cerco; (iii) a rede estava suja, indicando seu uso; (iv) dentro do porão do barco foram encontradas 20 toneladas de tainha; e (v) o convés da embarcação estava sujo de escamas de tainha. O STJ entendeu que o reexame do caso feriria a Súmula 7 e negou provimento, vale ressaltar que a decisão de primeira instância levou em conta o PREPS para que houvesse a condenação da agravante.

Sendo assim, no julgado acima verificou-se o critérios além do utilização do Programa, que foram: movimentação da embarcação dentro de perímetro proibido; utilização de rede de cerco; rede suja e usada; 20 toneladas de tainha encontrado; e convés estar da embarcação estava sujo de escamas de tainha. Após esta análise, a fiscalização ambiental detectou a responsabilização dos infratores, levando em conta aspectos além daquilo que foi visto nos formulários de localização emitidos pelo PREPS que relata as coordenadas que a embarcação se encontra. Como a defesa alegou que o sistema apresentou divergência das coordenadas de localização, no entanto, não houve comprovação deste fato e, em caso de divergência, o tribunal aduziu que devem ser considerados os dados verificados por meio do sistema oficial de rastreamento por satélite. Percebe-se que estabelecer critérios de utilização do Programa e critérios sobre como detectar pesca ilegal, é o início da busca de uma segurança jurídica, principalmente quando se tratar de responsabilidade penal dos infratores.

Outro caso em que o Programa foi utilizado para que a caracterizada da responsabilidade penal foi o agravo em recurso especial nº 962.776-RS⁹⁰ uma vez que o entendimento predominante foi pelo dolo do armador da embarcação, baseado no suposto desligamento do aparelho, que teria inviabilizado a fiscalização. Interposto pelo agravante que chamado Santiago Ocampo Fernandez, o MPF como agravado e o relator foi o Ministro Nefi Cordeiro. Foi interposto devido à inadmissibilidade do RESP contra decisão do acórdão do Tribunal Regional da 4ª região que negou provimento ao RESP pela aplicação da súmula 7 do

⁹⁰ Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 960.605-RS. Agravante: Santiago Ocampo Fernandez. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Nefi Cordeiro. Brasília, 05 jul. 2017.

STJ devido ao argumento da análise sobre a aplicação do princípio da insignificância prescinde do simples reexame de provas. O STJ aplicou a súmula 7 do Tribunal. Consta dos autos que o agravante foi denunciado pela prática dos delitos descritos nos artigos 68º e 69º da Lei de Crimes Ambientais, mas o juízo de primeiro grau rejeitou a denúncia. O artigo 69º é o mais enquadrado nestas situações do PREPS, pois diz respeito a dificultar a ação fiscalizatória do Poder Público⁹¹. O MPF apresentou Recurso em Sentido Estrito ao Tribunal de origem onde lhe foi parcialmente recebida a denúncia em relação ao artigo 68º da mesma lei apenas. A previsão artigo 68º⁹² prevê acerca de deixar de fazer obrigação de relevante interesse ambiental quando houver dever legal ou contratual, isto porque o *parquet* compreende o PREPS como uma obrigação legal a ser cumprida e não mero dever regulamentar da administração. O agravante alegou a aplicação do princípio da insignificância resultando na atipicidade material da conduta. O STJ decidiu pelo entendimento de que em razão do interesse coletivo envolvido, e do cunho preventivo da tutela ambiental penal, o princípio da insignificância só tem aplicabilidade nesta seara em situações excepcionais. Por tratar de crime formal e de perigo abstrato no qual o risco de lesão ao equilíbrio e à harmonia do meio ambiente – em especial à fauna aquática – presume-se pela própria conduta descrita no tipo penal. O entendimento do Tribunal Superior é no sentido de ser inaplicável o princípio da insignificância aos delitos cometidos contra a administração pública, no caso ambiental. Houve na decisão a rejeição à aplicação do artigo 69º, demonstrando-se mais cabível a aplicação apenas do artigo 68º nas situações analisadas, uma vez que o PREPS seria uma obrigação contratual a ser cumprida, conforme prevê este dispositivo.

O PREPS foi mais uma vez utilizado para configurar a responsabilidade penal no Recurso Especial nº 1.573.072-RS⁹³. Recurso Especial trata do descumprimento de obrigação de manter o PREPS em constante funcionamento, tendo sido configurado no artigo 69º da Lei de Crimes Ambientais. As partes são o recorrente sendo Rodrigo Martins Hirata, o recorrido sendo o MPF e o relator sendo o Ministro Jorge Mussi. Nesse caso, houve o enquadramento no artigo 69º da Lei de Crimes Ambientais, com o argumento de que houve o desligamento de

⁹¹ Art. 69. Obstar ou dificultar a ação fiscalizadora do Poder Público no trato de questões ambientais: Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

⁹² Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental: Pena - detenção, de um a três anos, e multa. Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.

⁹³ Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.573.072-RS (2015/0311494-1). Agravante: Rodrigo Martins Hirata. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Jorge Mussi. Brasília, 31 ago. 2017.

aparelhos. Trata-se de RESP fundamentado no artigo 105, III, alínea *a* da CF e aduz ser atípica a conduta de não transmitir sinal de rastreamento de embarcação, imputada na peça acusatória uma vez que sustenta a inexistência de dolo. Foi requerida a revogação da ordem de prisão preventiva decretada, fato impedido de ser reconhecido uma vez que não houve o prequestionamento da matéria anteriormente. A interpretação do juízo *a quo* se fundamentou na impossibilidade da aplicação do artigo 68º, uma vez que não haveria dever legal ou contratual que imponha aos particulares a observância da Instrução Normativa conjunta Seap-PR/MB/MMA nº 2/2006. Ainda assim, o STJ entendeu que a inobservância do referido ato administrativo, embora não consubstancie descumprimento de dever em sentido estrito, pode configurar o delito previsto no artigo 69º da Lei nº 9.605/98. Essa interpretação pode ser um precedente que fragiliza o instrumento uma vez que a inobservância de ato administrativo que seria voluntário, não é descumprimento de dever em sentido estrito.

Este julgado também utilizou o Programa para configurar a responsabilidade penal na apelação cível nº 5006788-12.2014.4.04.7208-SC⁹⁴ do TRF da 4ª região, tratou da condenação do réu no artigo 39, Parágrafo único, II, da Lei nº 9.605/98. No qual as partes eram o apelante sendo Konstantinos Meintanis, apelado sendo o MPF e a relatora era a Desembargadora Cláudia Cristina Cristofani. Trata-se de um exemplo de conjunto probatório robusto que precede a autuação. Isto porque a decisão se embasou, além dos relatórios gerados pelo PREPS, mas também em provas fotográficas da embarcação. O acusado foi denunciado pelo enquadramento no artigo 69º da Lei 9.605/98. A defesa alegou em suas razões a inépcia da denúncia devido à insuficiência de provas da autoria, à ausência de dolo e à ocorrência de erro de proibição. Segundo o TRF4, o apelo não comporta provimento, pois o crime é formal e o fato de ter pescado espécies proibidas e com petrecho proibidos não é necessário ocorrência de resultado naturalístico. Ademais, não há que se falar em ausência de prova uma vez que está tudo relatado no auto de infração bem como as fotos da embarcação e os relatórios gerados pelos PREPS.

Sendo assim, a decisão julgou a situação da melhor forma uma vez que os delitos acerca de pesca ilegal são de natureza formal⁹⁵, o que faz com que sua consumação prescindam de resultado naturalístico. Basta, então, que o réu esteja praticando pesca em local proibido ou

⁹⁴ Tribunal Regional Federal da 4ª Região. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. ART. 69 DA LEI 9.605/98. INÉPCIA DA DENÚNCIA. INOCORRÊNCIA. PREECHIMENTO DOS REQUISITOS EXIGIDOS NO ART. 41 DO CPP. RECURSO PROVIDO. Apelação Cível nº 5006788-12.2014.4.04.7208-SC. Apelante: Konstantinos Meintanis. Apelado: MPF. Relator: Desembargadora Cláudia Cristina Cristofani. Florianópolis, 7 fev. 2018.

⁹⁵ Não importa se o resultado naturalístico aconteceu, apenas a conduta em si já pode ser configurada como crime.

valendo-se de petrecho não permitido para que o crime se consume. Sobre as suposições de desligamento do PREPS, entende-se que é proporcional aplicar a mesma lógica dos crimes formais, uma vez que as provas podem ir além dos relatórios gerados pelo Programa. Porém, o problema em classificar a presunção do desligamento do PREPS como um crime formal reside no fato de não haver nenhuma previsão legal acerca deste assunto na norma do Programa. Sendo uma lacuna que deve ser suprimida no caso de renovação da Norma.

Ainda sobre os casos do PREPS ser usado para comprovação da responsabilidade penal, no recurso criminal em sentido estrito nº 5006059-54.2012.404.7208-SC⁹⁶, o juízo compreendeu a interrupção do PREPS é conduta típica de obstaculizar ou dificultar a fiscalização ambiental. O recurso foi ajuizado no TRF4 e trata do indeferimento de decisão que julgou a denúncia do *parquet* inepta. Foram partes do processo o recorrente sendo o MPF, recorrido sendo Marcia Bottini Barros e a relatora sendo a Desembargadora Salise Monteiro Sanchoten. O MPF interpôs o recurso buscando modificar a decisão que considerou sua denúncia inepta pelo motivo do *parquet* não ter demonstrado de que forma a atitude da parte ré teria obstado ou dificultado a ação estatal. Os argumentos do *parquet* são no sentido de que houve dificuldade de ação estatal no momento que o aparelho não manteve funcionamento contínuo durante 15 dias o que dificultou a poder público no exercício de fiscalização ambiental. Por isso, a acusada foi imputada no art. 69º da Lei 9.605/98. Por fim, juízo de segunda instância aceitou a denúncia do MPF em razão da definição de conduta do apelante na prática delitiva e deferiu o provimento do recurso. A decisão que reforça o entendimento da responsabilidade penal ser aplicada nas situações do suposto desligamento do Programa.

Nesse mesmo sentido, do Programa ser usado como meio de prova para configurar a responsabilidade penal, o recurso criminal em sentido estrito nº 5003893-49.2012.404.7208-SC⁹⁷ configurou como conduta atípica a interrupção do sistema. O recurso tratou do julgamento da denúncia como inepta pelo TRF da 4ª região. Foram partes o recorrente sendo o MPF, o recorrido sendo Nelson Akira Takamura e a relatora sendo a Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene. A denúncia do MPF relatou que no procedimento administrativo que a

⁹⁶ RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. ART. 69 DA LEI 9.605/98. INÉPCIA DA DENÚNCIA. INOCORRÊNCIA. PREECHIMENTO DOS DEMAIS REQUISITOS DO ART. 41 DO CPP. RECURSO PROVIDO. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. recurso criminal em sentido estrito nº 5006059-54.2012.404.7208-SC. Recorrente: MPF. Recorrido: Marcia Bottini Barros. Relator: Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene. Florianópolis, 26 fev. 2013. Apelante: Konstantinos Meintanis. Apelado: MPF. Relator: Desembargadora Cláudia Cristina Cristofani. Florianópolis, 7 fev. 2018.

⁹⁷ RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. ART. 69 DA LEI 9.605/98. INÉPCIA DA DENÚNCIA. INOCORRÊNCIA. PREECHIMENTO DOS REQUISITOS EXIGIDOS NO ART. 41 DO CPP. RECURSO PROVIDO. Tribunal Regional Federal da 4ª região. Recorrente: MPF. Recorrido: Nelson Akira Takamura. Relatora: Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene. Florianópolis, 23 abr. 2013.

embarcação de propriedade do denunciado, apresentou irregularidades referentes ao atraso de transmissão de sinal, no dia 18/05/2011, desrespeitando as normas do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite PREPS. A denúncia foi considerada inepta pelo juízo *a quo* devido ao fato de não ter sido descrito de que forma a atitude do denunciado teria obstado ou dificultado a ação estatal. O *parquet* propôs recurso devido ao fato do objetivo dos PREPS ser justamente ser instrumento de fiscalização da atividade pesqueira. A desembargadora entendeu pelo provimento do recurso pois não haveria inépcia na denúncia uma vez que os requisitos da mesma foram cumpridos e o instrumento PREPS deve estar em funcionamento contínuo e que a falta dele no dia constado nos autos (18/05/2011) dificultou a fiscalização. Neste caso a interrupção se deu em apenas um dia, sem que se especificasse a quantidade de horas em que o aparelho ficou fora do ar. Seria interessante um critério de utilização do programa acerca da quantidade de tempo que pode ser configurado delito ou, de fato, o desligamento do Programa.

Sobre o Programa e sua utilização para configuração da responsabilidade penal, percebe-se no recurso criminal em sentido estrito nº 5006151-32.2012.404.7208-SC⁹⁸ do TRF da 4ª região tratou do julgamento da denúncia como inepta pelo fato da acusação não ter descrito de que forma a atitude do denunciado teria obstado ou dificultado a ação estatal. Foram partes desse processo o recorrente sendo o MPF, o recorrido sendo Antônio Brito Martins Duarte e a relatora a Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene. Foi decidido acerca da configuração do art. 69º da lei de crimes uma vez que o PREPS não é um dever regulamentar, mas sim um dever legal⁹⁹. O juízo *a quo* rejeitou a denúncia, por considerá-la inepta, ao argumento de que a acusação não descreveu de que forma a atitude do denunciado teria obstado ou dificultado a ação estatal. Inconformado, o Parquet interpôs recurso em sentido estrito. Em suas razões, esclarece que o objetivo do aparelho de transmissão de sinais do PREPS é permitir visualizar as restrições geográficas à atividade de pesca estabelecidas na legislação pesqueira e ambiental, bem como dar apoio à fiscalização de atividade pesqueira. Defende que a forma pela qual o denunciado dificultou a ação fiscalizadora do Poder Público no trato das questões ambientais foi justamente não mantendo em funcionamento contínuo o equipamento da embarcação "Eclipse Total", entre os dias 14/08/2010 a 14/03/2012. Assim, o

⁹⁸ O recurso criminal em sentido estrito nº 5006151-32.2012.404.7208-SC do TRF da 4ª região trata do julgamento da denúncia como inepta pelo fato de a acusação não ter descrito de que forma a atitude do denunciado teria obstado ou dificultado a ação estatal. Recorrente: MPF. Recorrido: Antônio Brito Martins Duarte. Relatora: Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene. Florianópolis, 21 maio 2013.

⁹⁹ Que é prerrogativa do Poder Legislativo e confere obrigação no seu cumprimento, em caso de não cumprimento caracteriza-se um delito que será acarreta na responsabilidade penal (CARVALHO, José S. Filho. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 57).

TRF4 decidiu pelo provimento do recurso uma vez que a descrição da denúncia foi suficiente e que a atitude do denunciado teria dificultado a ação estatal. Há muitas divergências entre os juízos, mas no presente caso o denominado “Eclipse Total” foi de quase dois anos, por isso não há dúvidas que esse período enorme dificultaria a fiscalização estatal, muito diferente do caso anterior em que a interrupção do sistema foi de um dia. Interessante haver um meio termo entre os prazos para a interrupção ser considerada desligamento, estabelecer critérios de uso é, notavelmente, necessário para a caracterização ou não da responsabilidade penal.

Para finalizar os casos em que o PREPS foi usado para a caracterização da responsabilidade penal, na apelação criminal nº 5050853-33.2011.4.01.7100-RS¹⁰⁰ do TRF da 4ª região trata da condenação em primeira instância dos réus pela prática da infração prevista no art. 34, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 9.605/98¹⁰¹, quando o Programa detectou que a embarcação encontrava-se em área de pesca proibida portando petrecho ou aparelhos não permitidos. Foram parte do processo o apelante sendo Leandro Francisco Pereira, o apelado sendo o MPF e a relatora sendo a Desembargadora Cláudia Cristina Cristofani. O réu pleiteou pela redução da pena alegando a violação do princípio da proporcionalidade, pedido que foi rejeitada pelo juízo. O dono da embarcação alegou que não estava abordo e não praticou a pesca, todavia, estas alegações também não foram acolhidas uma vez que aquele compactuou com a ação criminosa de Sidnei ao viabilizar materialmente a prática de pesca ilícita e uso de petrechos proibidos. Acerca da alegação do aparelho GPS e máquina utilizada pelo Ibama serem particulares não é relevante, uma vez que a materialidade se configurou pelo PREPS que detectou que a embarcação estava em área de pesca proibida. O recurso foi negado.

Sendo assim, observa-se uma situação em que o PREPS foi um importante instrumento para identificação dos julgados foi devido, justamente, pela localização da embarcação de pesca e na classificação da atividade como lícita ou ilícita. Nos próximos

¹⁰⁰ Tribunal Regional Federal Da 4ª Região. DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. PESCA EM LOCAL E COM PETRECHOS PROIBIDOS. PROPRIETÁRIO E MESTRE DO BARCO. RESPONSABILIDADE DE AMBOS. OMISSÃO RELEVANTE DO PROPRIETÁRIO. INEXISTÊNCIA DE PROVAS ILÍCITAS. PENA DE MULTA. QUANTUM APROPRIADO. JUSTIÇA GRATUITA. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DAS EXECUÇÕES PENAIS. CORREÇÃO EX OFFICIO. ERRO MATERIAL. SANÇÃO PECUNIÁRIA. VALOR. PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA. RAZOABILIDADE. Apelação Criminal nº 5050853-33.2011.4.01.7100-RS. Apelante: Leandro Francisco Pereira. Apelado: MPF. Relatora: Desembargadora Cláudia Cristina Cristofani. Porto Alegre, 3 jun. 2016.

¹⁰¹ Art. 34. Pescar em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente: Pena - detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem: I - pesca espécies que devam ser preservadas ou espécimes com tamanhos inferiores aos permitidos; II - pesca quantidades superiores às permitidas, ou mediante a utilização de aparelhos, petrechos, técnicas e métodos não permitidos;

casos serão vistos outros argumentos para a materialização da responsabilidade penal ter sido ou não aplicada.

1.3.1.2 Razões distintas ao Programa para embasar a materialidade do delito

Nos casos em que outros argumentos, que não o PREPS, foram embasados para condenar o réu, observa-se o Recurso Especial nº 1.389.794-SC-STJ¹⁰² uma vez que houve condenação em primeira instância foi devido ao entendimento que o desligamento do aparelho do PREPS configuraria dificultar a ação fiscalizadora estatal, mas em segunda instância decidiu-se através do formalismo jurídico. O recurso é referente ao descumprimento de obrigação de manter em constante funcionamento o PREPS, tendo sido configurado no artigo 69 da Lei de Crimes Ambientais. Foram partes do processo a recorrente sendo Márcia Eliane Bottini Barros, o recorrido sendo Ministério Público Federal e o relator sendo o Ministro Ribeiro Dantas. O recurso foi fundamentado no art. 105, III, *a* da CF contra o acórdão do TRF4 (n. 5006059-54.2012.404.7208) no qual o recorrente foi denunciado por descumprimento de obrigação de manter em constante funcionamento o PREPS. Assim, foi configurado, em tese, a prática de crime previsto no art. 69º da Lei de Crimes Ambientais que consistente em dificultar a ação fiscalizadora do Poder Público no trato de questões ambientais. Sustenta que “a denúncia apenas relatou um atraso na transmissão do sinal, o que acabou por presumir que à denunciada não manteve em funcionamento contínuo do equipamento da embarcação, dificultando a ação fiscalizadora do Poder Público no trato de questões ambientais”. O juízo de primeira instância defendeu que o crime não possui modalidade culposa, apenas dolosa. Entretanto, o STJ decidiu que o fundamento exordial acusatório expôs sim o evento delituoso e suas circunstâncias, de forma clara e objetiva, a qualificação da acusada e classificação do crime. Aduz por fim que acolher o RESP seria uma ofensa a súmula 7 do STJ, pois a demanda envolve acervo fático-probatório. Não conhecendo RESP. Ainda que primeira instância tenha condenado por base no Programa, ao observar a decisão do STJ, percebe-se que caso o argumento de condenação foi estritamente formal. Isto porque devido a ofensa a referida súmula que veda a instância especial de resolver tais premissas fática, foi argumento definitivo para decisão.

¹⁰² SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.389-794-SC (2013/0218383-9). Recorrente: Márcia Eliane Bottini Barros. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Brasília, 17 de abril de 2018.

Na próxima ocorrência ainda sobre a não utilização do PREPS para a caracterização da responsabilidade penal, buscou-se identificar de critérios de responsabilização com base na análise subjetiva da conduta, que é o Recurso Especial nº 993.227-RS¹⁰³. Foram partes do processo o agravante sendo Paulo Roberto Corrêa Chaves, o agravado sendo o Ministério Público Federal e o relator sendo o Ministro Feliz Fischer. Trata-se de um agravo em recurso especial interposto devido ao fato do agravante ter sido condenado por conduta tipificada no art. 34º caput e parágrafo único, II, da Lei de Crimes Ambientais, em continuidade delitiva. O agravante aduz que não poderia haver responsabilização pelo simples fato de ser proprietário da embarcação, pois não estava na embarcação na hora que ocorreu o delito. Tal pleito não foi acolhido devido ao fato de ser dono da embarcação e deveria ter ciência da localização da embarcação bem como obtêm o poder para definir seu trajeto e local de pesca, o que não foi feito. Este pedido não foi acolhido pelo juízo *a quo* uma vez que o mestre da embarcação assume toda a responsabilidade um vez que estava numa relação empregatícia. Ademais, a comprovação que o barco esta em atividade de pesca predatória no local interdito e que conforme as fotos estava com tangones¹⁰⁴ abertos, os cabos tracionados e a rede colocada ao mar, fato que demonstra que o barco não estava apenas se deslocando como argumentou a defesa. O MPF ainda destacou que ausência de apreensão de pescado não quer dizer a inexistência de peixe e que a omissão do acusado quando do desligamento do rastreador, sem adotar as medidas para que ele fosse ligado novamente, demonstrou seu dolo na realização da conduta típica. Visto isso, o recurso foi negado. Nesta ação, foi comprovada a autoria, uma vez que foram tiradas fotos caracterizando que a embarcação estava em operação de arrasto de fundo, fato muito relevante e que demonstra a assimetria das formas de fiscalização. Esse tipo de abordagem parece ser eficiente de fato, podendo ser usado como um modelo ideal para fiscalizar, de modo que não restem dúvidas acerca da responsabilidade penal do infrator. O

¹⁰³ Superior Tribunal de Justiça. PENAL. CRIME AMBIENTAL. PESCA EM LOCAL PROIBIDO E COM PETRECHOS NÃO PERMITIDOS. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. PENA DE MULTA. ERRO MATERIAL. CORREÇÃO EX OFFICIO. CRIME FORMAL. DISPENSA. RESULTADO NATURALÍSTICO. PRESUNÇÃO INOCÊNCIA. IN DUBIO PRO REO. SISTEMA ACUSATÓRIO. ÔNUS DA PROVA. REPARTIÇÃO. INSIGNIFICÂNCIA. NÃO APLICABILIDADE. PESCA DE ARRASTO. RESPONSABILIDADES PESSOAL E SUBJETIVA. DOMÍNIO DO FATO. PROPRIETÁRIO DA EMBARCAÇÃO. CRIAÇÃO DO RISCO DE OCORRÊNCIA DO RESULTADO. DOLO EVENTUAL. PROPORCIONALIDADE DAS PENAS. Agravo em Recurso Especial nº 993.227-RS (2016/0260629-3) Agravante: Paulo Roberto Corrêa Chaves. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Feliz Fischer. Brasília, 7 out. 2016.

¹⁰⁴ A embarcação de arrasto de tangones caracteriza-se pela presença de paus -de- carga a bombordo e a boreste da embarcação denominados "tangones", esses suportes possibilitam que redes sejam tracionadas em cada bordo durante a operação. A pesca de arrasto de tangones tornou-se a técnica mais comum nas pescarias comerciais de camarões realizada na costa norte do Brasil (disponível em: <https://www.ebah.com.br/content/ABAAAgL70AK/introducao-a-engenharia-pesca-tecnicas-equipamentos-usados-na-pesca-marinha?part=2#> acesso em 04 mar. 2019).

interessante neste caso é o uso da tecnologia pelos fiscais, que basearam sua decisão de autuar nas fotos tiradas. Fortalece ainda mais o uso do PREPS e proporciona um conjunto probatório robusto produzido no momento da autuação.

Por fim, mais um caso pelo qual a materialidade do delito foi configurada por fator fato diverso ao PREPS que nem chegou a ser analisado neste caso. No Agravo em Recurso Especial nº 1.290.574-RS¹⁰⁵ foi interposto devido a decisão do acórdão do TRF4 fundamentado nas alíneas “a” e “c” do artigo 105 da CF. Conforme o Tribunal, o autor realizou pesca com petrecho proibido. Foram partes do processo o agravante sendo Konstantinos Meintanis, o agravado sendo o Ministério Público Federal e a relatora sendo a Ministra Maria Thereza de Assis Mouta. No presente caso, houve a pesca com petrechos proibidos em que a autoria restou comprovada uma vez que o representante contratual da empresa e único responsável pelas embarcações deve instruir os tripulantes sobre às espécies proibidas. Na decisão ainda constou que foi comprovado o desligamento de aparelho PREPS para dificultar a fiscalização das embarcações. O agravante contra argumentou no sentido da impossibilidade de responsabilização objetiva por não poder ser responsabilizado penalmente devido ao fato de ser representante contratual da empresa proprietária da embarcação. Alegou, igualmente, que não há comprovação nos autos que ele tenha ordenado a pesca da espécie defesa. Pede, assim, o preavalecimento do *in dubio pro reo*. Argumentou, por fim, que teria havido erro de proibição sobre a espécie do peixe. No Agravo, a parte ré esclareceu que pretendia a análise da qualidade da prova necessária à sua condenação o que, segundo a parte, não pode se confundir com reexame de provas. O STJ decidiu que a causa não merece prosperar. Primeiro aduz acerca da ausência do prequestionamento e destaca a súmula 282 do STF que esclarece ser inadmissível o recurso extraordinário. Mesmo que trate de nulidades absolutas e condições da ação, é imprescindível o prequestionamento, pois é indispensável para o reconhecimento do recurso especial, fora do qual não se pode reconhecer sequer matéria de ordem pública passível de conhecimento de ofício de instâncias ordinárias. A decisão foi no sentido do réu ter que ciência da ilicitude de sua conduta. O infrator pleiteou pela ausência de responsabilidade penal, alegando erro de proibição, o desconhecimento da lei

¹⁰⁵ Superior Tribunal de Justiça. PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 41 DO CPP. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 356/STF. CONTRARIEDADE AO ART. 21 DO CP. ERRO DE PROIBIÇÃO NÃO RECONHECIDO. CONCLUSÃO DIVERSA. IMPOSSIBILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. ARTS. 255/RISTJ E 1.029, § 1º, DO CPC/2015. INOBSERVÂNCIA. AGRAVO CONHECIDO. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. O Agravo em Recurso Especial nº 1.290.574-RS (2018.0109399-4) Agravante: Konstantinos Meintanis. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministra Maria Thereza de Assis Mouta. Brasília, 3 ago. 2018.

é inescusável – nesse caso, um profissional da pesca teria o dever de saber quais são as espécies proibidas. Ademais, acerca o erro de produção não há o que se discutir nesta instância uma vez que causaria profundo reexame de fator e provas dos autos o que incidiria no enunciado 7 da Corte. Assim, o STJ ainda entendeu que o presente caso não realizou o devido cotejo analítico entre os acórdãos ditos divergentes além de não ter comprovado a similitude fática entre os arestos mencionados, tendo ocorrido apenas uma mera transcrição de ementas o que não demonstra o dissídio jurisprudencial.

A decisão não corresponde explicitamente aos argumentos jurídicos tratados neste trabalho, pois se além a questões formais, o que processualmente é correto, uma vez que o processo se encontra no STJ. De fato, é incontestável que o infrator seja o responsável penal, uma vez que é o representante contratual da empresa e cabe a ele instruir a tripulação acerca da atividade pesqueira ilegal, bem como estar informado quanto à proibição da pesca de determinadas espécies, de acordo com o artigo 21 do Código Penal¹⁰⁶.

Ainda sobre a materialização da responsabilidade penal, o ultimo caso a ser analisado tratou de forma muito interessante e julgou levando em consideração o argumento do Programa juntamente com outros aspectos do caso. Este caso difere dos outros casos julgados pela Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene, anteriormente analisados¹⁰⁷, uma vez que neste próximo caso os argumentos foram ainda mais fortalecidos ao se utilizar a normativa do Programa e um princípio jurídico para fundamentá-lo.

1.3.1.3 Caracterização da responsabilidade penal baseada no Programa e argumento diverso

Foi possível observar, também, este caso em que os dois argumentos serviram de base para a caracterização da responsabilidade penal, ou seja, foram usados os dados do Programa e o princípio *indubio pro societate* para materializar o delito. O Recurso Criminal em Sentido Estrito 5003896-04.2012.404.7208-SC¹⁰⁸ foi interposto na tentativa de pleitear a rejeição da denúncia. O recursofoi julgado no TRF4 e originou-se do julgamento do juízo *a quo* de ter

¹⁰⁶ “Art. 21 O desconhecimento da lei é inescusável. O erro sobre a ilicitude do fato, se inevitável, isenta de pena; se evitável, poderá diminuí-la de um sexto a um terço. Parágrafo único – Considera-se evitável o erro se o agente atua ou se omite sem a consciência da ilicitude do fato, quando lhe era possível, nas circunstâncias, ter ou atingir essa consciência.”

¹⁰⁷ Que foram os seguintes casos: Recurso Criminal em Sentido Estrito N. 5006059-54.2012.404.7208/SC; Recurso Criminal Em Sentido Estrito N. 5006151-32.2012.404.7208/SC; Recurso Criminal Em Sentido Estrito N. 5009824-33.2012.404.7208/Sc; Recurso Criminal Em Sentido Estrito N. 5003893-49-2012.404.7208/SC.

¹⁰⁸ Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF5. Recurso Criminal em Sentido Estrito nº 5003896-04.2012.404.7208-SC. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Harrison Hideyoshi Takamura Relator: Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene. Florianópolis, 21 maio 2013.Brasília, 16 de out. de 2016.

decidido que a denúncia como inepta. Foram partes desse processo o recorrente é o MPF, recorrido Harrison Hideyoshi Takamura e a relatora é a Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene. A atitude do réu foi tipificada no artigo 69º da Lei de Crimes Ambientais e, para negar o fato delituoso, seria necessária a análise aprofundada de provas; além disso, deve prevalecer o princípio *in dubio pro societate*. Na decisão de segunda instância foi reforçado este entendimento que o artigo 69º abrange as situações de interrupção do PREPS como crime formal. A decisão ainda reforça que para negar fato delituoso, seria necessária profunda análise de provas, o que de fato deveria ser feito, bem como a ponderação entre o *in dubio pro societate* e a analogia a *in malam partem*. Ou seja, levou-se em conta que a interrupção do PREPS e o *indubio pro societate* para a materialização da responsabilidade penal do réu. É interessante refletir sobre a participação dos pescadores nessas situações, pois o juízo entende a irregularidade da transmissão de sinal como conduta tipificada no artigo 395, III, do Código de Processo Penal. O princípio *in dubio pro societate* vigorou, pois não houve prova definitiva de inocência do réu. Se o setor acredita que a falha do sistema realmente acontece, eles mesmo devem fortalecer os argumentos da suposta falha de sinal da qual pleiteia, não simplesmente alega-la sem embasamentos técnicos. Caso contrário continuarão a ser condenados nestas situações uma vez que não há prova robusta que prove sua inocência e, conseqüentemente, a falha de sinal.

A falta de critérios de usos do Programa, demonstra que apesar das incertezas e inseguranças técnicas por parte do poder público, ainda assim a aplicação da responsabilidade penal é a regra geral. Além disso, é importante frisar como essa divergência da jurisprudência podem reforçar a instabilidade jurídica do setor, uma vez que o entendimento muda radicalmente de acordo com o ponto de vista; dependendo do juízo, aplica-se ou não a condenação criminal. Para o desenvolvimento do raciocínio que defende a aplicação do PREPS como instrumento fiscalizatório, é importante perceber como uma omissão normativa pode causar conseqüências gravosas ao setor pesqueiro. Dentre as conseqüências possíveis, destaca-se a complicação na interpretação jurídica da presunção de responsabilidade penal e administrativa que foram analisadas. Ou seja, fragiliza-se a proteção do meio ambiente pelo fato de os dados gerados pelo Programa não serem considerados suficientes para a condenação criminal. Esse e outras entraves evidenciam a necessidade de uma norma clara e expressa quanto à finalidade do Programa conforme será visto na materialização da responsabilidade administrativa.

1.3.2 A problemática da diversidade de entendimentos jurídicos acerca do Programa no tocante à responsabilidade administrativa

Evidencia-se a falta de harmonia nos julgados uma vez que não há uma mobilização do setor e, obviamente, pouca *expertise* do judiciário sobre o tema devido a sua especificidade. Serão analisadas as decisões em que o juízo determinou a condenação ou absolvição dos infratores levando em conta a responsabilidade administrativa. Estes casos serão analisados conforme o entendimento pela aplicação ou não da responsabilidade ocorrer, primeiramente, por aqueles que compreendem a norma do PREPS como um dever regulamentar e não um dever legal e, em seguida, aqueles que embasaram o julgamento da infração levando em conta os princípios da administração pública. Desta forma, serão examinadas de acordo com: a caracterização da responsabilidade administrativa conforme: o Programa utilizado para embasar ou não a materialidade do infração (1.3.2.1) e, em seguida, razões referentes aos princípios da administração pública para embasar a materialidade da infração (1.3.2.2).

1.3.2.1 O Programa utilizado para embasar ou não a materialidade da infração

No Recurso Especial nº 1.534.788 – RS¹⁰⁹ interposto pelo MPF devido a acórdão do TRF4, o juiz absolveu sumariamente os recorridos dos delitos previstos nos artigos 68º e 69º da Lei nº 9.605/98 por julgar evidenciada a atipicidade das condutas praticadas. Foram partes desse processo o recorrente sendo o Ministério Público Federal, o recorrido sendo Captura e Comércio de Pescados André e Souza Ltda. – ME – microempresa, outros recorridos sendo Joel José de Souza e José Carlos André e o relator sendo o Ministro Feliz Fischer. A normativa PREPS foi compreendida como um dever regulamentar e não dever legal sendo, então possível aplicar apenas a responsabilidade administrativa nesta interpretação. O recurso especial interposto pelo MPF devido ao entendimento do acórdão do TRF 4ª no qual o juiz absolveu sumariamente os recorridos dos delitos previstos nos artigos 68º e 69º da Lei 9.605/98 por julgar evidenciada a atipicidade das condutas praticadas. O MPF alega violação

¹⁰⁹ Superior Tribunal de Justiça. PENAL. RECURSO ESPECIAL. CRIME AMBIENTAL. ART. 68 DA LEI 9.605/1998 E ART. 32 DA LEI 11.959/2009. INEXISTÊNCIA DE DEVER LEGAL. ATIPICIDADE DA CONDUTA. ANALOGIA IN MALAM PARTEM VEDADA. PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.534.788-RS (2015/0126724-1). Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Captura e Comércio de Pescados André e Souza Ltda. – ME – microempresa e outros recorridos: Joel José de Souza e José Carlos André. Relator: Ministro Feliz Fischer. Brasília, 16 mar. 2018.

do art. 68º da Lei de Crimes Ambientais bem como do artigo 32º da Lei 11.959/2009 com fulcro no art. 105, III, a da CF. Alegou, ainda, que os proprietários na condição de proprietários da embarcação deixaram, mesmo tendo o dever legal¹¹⁰ de fazê-lo, possuir instalado o aparelho rastreador ligados ao sistema PREPS. Todavia, o Ministro decidiu conforme a decisão *a quo* uma vez que compreendeu que não existiria dever legal que imponha aos recorridos a observância da IN/02//2006. Salienta que no dispositivo 32º da Lei 11.959/2009¹¹¹ que determina a possibilidade legal de impor-se o uso do equipamento mencionado, não se verificando o estabelecimento de qualquer dever legal, explícito ou implícito, dirigido aos administrados. Defendeu, ainda, que não quer dizer que os recorridos não devam anuência às disposições legais contidas na instrução. Eles devem sim, mas podem ser responsabilizados na esfera administrativa, tão somente, e não na esfera penal onde sua conduta seria atípica. Salienta acerca da impossibilidade de analogia *in malam partem* no sistema penal brasileiro que veda a interpretação extensiva ou analógica em desfavor do réu, sob pena de afronta ao princípio da legalidade. E, por fim, o Ministro argumentou que no Direito Penal não é possível a ampliação ou flexibilização da norma em evidente prejuízo ao réu, tendo então, negado provimento ao recurso especial.

Este entendimento evidencia a verdadeira instabilidade jurídica dos casos de responsabilização penal para o PREPS não ser utilizado como meio de prova. Por um lado, houve uma ponderação entre os princípios e reflexão acerca da gravidade das consequências da responsabilização penal. Mas por outro lado, de acordo com a situação é preciso que haja responsabilização penal em atividades de pesca que desrespeitem normas ambientais. Este caso abre um precedente para a não responsabilização de embarcações que não tenham instalado o dispositivo do PREPS. Os argumentos do Ministro esclarecem que, apesar das embarcações terem que observar as disposições legais contidas na Instrução, não cabe a responsabilização penal no caso, devido à impossibilidade de analogia *in malam partem* no sistema penal brasileiro, que veda a interpretação extensiva ou analógica em desfavor do réu, sob pena de afronta ao princípio da legalidade. Na realidade o juízo entende que existe a obrigação de seguir o que está previsto na IN do PREPS, mas que os infratores podem ser responsabilizados tão somente na esfera administrativa, e não na esfera penal, na qual sua

¹¹⁰ Sendo o dever regulamentar referente à caracterização da responsabilidade administrativa e o dever legal voltado à caracterização da responsabilidade penal.

¹¹¹ Art. 32. A autoridade competente poderá determinar a utilização de mapa de bordo e dispositivo de rastreamento por satélite, bem como de qualquer outro dispositivo ou procedimento que possibilite o monitoramento a distância e permita o acompanhamento, de forma automática e em tempo real, da posição geográfica e da profundidade do local de pesca da embarcação, nos termos de regulamento específico.

conduta seria atípica.

Ainda sobre o entendimento do PREPS como dever de regulamentar, a Apelação Criminal 5001140.23.2012.404.7101/RS¹¹² interposta pelo MPF contra ao apelado Joel José Souza e José Carlos André devido à absolvição sumária dos acusados pelos crimes previstos nos artigos 68º e 69º da Lei 9.605/98. O relator o desembargador Victor Luiz dos Santos Laus restou por concordar com a decisão de primeira instância, assim, aplicou-se o entendimento de que o PREPS seria um dever regulamentar e que não existiria dever legal que imponha aos particulares a observância da IN 02/2006. Sustenta que no âmbito penal o princípio da legalidade mesmo sendo exacerbado não seria suficiente para configurar no delito do 68 da lei de crimes ambientais porque é controverso o poder executivo criar obrigações para particulares com base em instrução normativa. Houve a preocupação em ponderar a responsabilidade penal neste último caso uma vez que não compreende-se como dever legal as previsões da IN 02/2006.

Essa tese defendida pelos dois julgados acima são baseadas na explicação de que o PREPS seria uma simples regulamentação administrativa. A decisão compreendeu¹¹³ que “A explicação se dá no seguinte sentido: assim, o fato descrito na denúncia, por não haver lei em sentido estrito que obrigue à utilização do equipamento referido na Instrução Normativa Conjunta Seap-PR/MB/MMA nº 02/06, é atípico, pois somente configuraria o delito em tela o descumprimento de dever previsto em lei ou em contrato. Ressalto que não se está aqui afirmando a impossibilidade de complementação de normas penais em branco por ato normativo de hierarquia inferior, mas sim que, no caso do dispositivo legal previsto no artigo 68 da Lei nº 9.605/98, o dever de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental a ser cumprida deve estar contido em lei ou em contrato. Não havendo lei ou contrato que obrigue

¹¹² Tribunal Regional Federal da 4ª. Região DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. EMBARAÇO À FISCALIZAÇÃO. ART. 69 DA LEI 9.605/98. EMBARCAÇÃO DE PESCA. AUSÊNCIA DE APARELHO RASTREADOR. INTELIGÊNCIA DA LEI 11.959/09. Apelação Criminal nº 5001140.23.2012.404.7101/RS. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Joel José Souza e José Carlos André Relator: Desembargador Victor Luiz dos Santos Laus. Porto Alegre, 11 fev. 2015.

¹¹³ “A explicação se dá no seguinte sentido: assim, o fato descrito na denúncia, por não haver lei em sentido estrito que obrigue à utilização do equipamento referido na Instrução Normativa Conjunta Seap-PR/MB/MMA nº 02/06, é atípico, pois somente configuraria o delito em tela o descumprimento de dever previsto em lei ou em contrato. Ressalto que não se está aqui afirmando a impossibilidade de complementação de normas penais em branco por ato normativo de hierarquia inferior, mas sim que, no caso do dispositivo legal previsto no artigo 68 da Lei nº 9.605/98, o dever de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental a ser cumprida deve estar contido em lei ou em contrato. Não havendo lei ou contrato que obrigue os réus a cumprir a obrigação desatendida, não resta configurado o delito. Ademais, interessante salientar que a Jurisprudência do e. Tribunal Regional Federal da 4ª região vem entendendo que a omissão relativa às condutas apontadas como violadoras das obrigações de relevante interesse ambiental, ainda que possam ser definidas em ato normativo complementar à norma incriminadora (tipo penal em branco), devem ser imputadas a quem ostente o dever legal ou contratual de prevenir ou reprimir tais agressões ao bem juridicamente tutelado, contexto fático jurídico não verificado na espécie, no que tange aos réus” (retirada da decisão, p. 2).

os réus a cumprir a obrigação desatendida, não resta configurado o delito. Ademais, interessante salientar que a Jurisprudência do e. Tribunal Regional Federal da 4ª região vem entendendo que a omissão relativa às condutas apontadas como violadoras das obrigações de relevante interesse ambiental, ainda que possam ser definidas em ato normativo complementar à norma incriminadora (tipo penal em branco), devem ser imputadas a quem ostente o dever legal ou contratual de prevenir ou reprimir tais agressões ao bem juridicamente tutelado, contexto fático jurídico não verificado na espécie, no que tange aos réus”. Cabe refletir acerca da discussão sobre a possibilidade de interpretação extensiva em relação ao Programa, na esfera penal, *in malam partem*. A instabilidade jurídica gerada por um precedente como esse pode prejudicar muito a gestão sustentável dos recursos pesqueiros, uma vez que se defende a não obrigatoriedade do PREPS no caso de caracterização da responsabilidade penal. Não há que se falar em falta de obrigatoriedade no uso do sistema existente uma vez que enfraquece a gestão dos recursos pesqueiros. A seguir serão vistos outros casos de configuração da responsabilidade administrativa embasadas nos princípios da administração pública.

1.3.2.2 Princípios da administração pública para embasar a materialidade da infração

No tocante aos casos que embasaram o julgamento da infração levando em conta os princípios da administração pública, destaca-se a apelação cível nº 2009.51.02.000733-5¹¹⁴ do TRF da 2ª região trata do pedido de anulação do auto de infração nº 520.135, que liberou a multa de apreensão de pescado e o retorno às atividades normais da embarcação. Foram parte do processo apelante sendo o Ibama, o apelado sendo Eduardo Cunha Ferreira e o relator sendo o Desembargador Marcelo Pereira da Silva. O juízo reconheceu que o autor se adequou à norma ambiental e aplicou o princípio da razoabilidade como critério. Ocorreu que o Ibama apelou em face da sentença que julgou procedente o pedido de nulidade do auto de infração n. 520.135 lavrados pela fiscalização no dia 17.02.08 que liberou o apelado da multa, apreensão do pescado e retorno às atividades normais de trabalho da sua embarcação. A Autarquia Federal argumentou que inexistiria fundamento fático ou jurídico apto para excluir sua ampla

¹¹⁴ Tribunal Regional Federal da 2ª Região. ADMINISTRATIVO. APELO. REMESSA. AMBIENTAL. IBAMA. TEMPESTIVIDADE. PORTARIA Nº 18/2008. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES. IMPUGNAÇÃO APRESENTADA. ADEQUAÇÃO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. Apelação Cível nº 2009.51.02.000733-5. Apelante: Ibama. Apelado: Eduardo Cunha Ferreira. Relator: Desembargador Marcelo Pereira da Silva. Rio de Janeiro, 3 jun. 2015.

competência fiscalizatória, inserida no poder-dever de polícia ambiental. No entanto, uma vez que não houve intimação do autor por parte da SEAP acerca da suspensão o mesmo continuou exercendo a atividade e instalou o PREPS em sua embarcação. A decisão foi no sentido de que não seria razoável manter a imposição da multa e da apreensão do pescado, como requerido pelo Ibama uma vez que ocorreu a falta de intimação formal e individual ao suposto infrator impediria a suspensão da atividade pesqueira. O infrator deveria ter sido intimado concretamente da sanção, o que não foi providenciado pela Seap. Isso evidencia a falta de sincronia entre os órgãos envolvidos na atividade pesqueira, pois de fato não foi o autor notificado da suspensão de suas atividades, na forma do artigo 26, parágrafo primeiro, da Lei nº 9.784/99.

Ainda sobre os casos que embasaram o julgamento da infração levando em conta os princípios da administração pública, o mandado de segurança nº 22.382-DF¹¹⁵ interposto ao STJ, que alegou que todas as formalidades exigidas para obter a licença de pesca foram cumpridas e que não houve manifestação acerca do referido pedido. São partes do processo, o impetrante sendo Passagem – Indústria e Comércio de Gelo Ltda. – ME o impetrado sendo o Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Secretário do Monitoramento e Controle da Pesca e Agricultura e o relator sendo o Ministro Benedito Gonçalves. A decisão reforçou a obrigatoriedade do uso do aparelho PREPS nas embarcações levando em conta o princípio da legalidade devido ao artigo 5º da Portaria nº 24, de 15 de maio de 2018, da SEAP. Trata-se de mandado de segurança em que a impetrante alega ter cumprido todas as formalidade exigidas para a obtenção de licença de pesca, porém este não recebeu manifestação acerca do referido pedido. A concessão de licenças, permissões e autorizações ser de competência da SEAP, porém conforme salientou a secretária, o impetrado não apresentou a documentação necessária e por isso não logrou em demonstrar adequação ao pedido administrativo. Por fim, salienta que a administração atuou com estrita observância à legalidade, não havendo omissão ou abuso de poder em não conceder a licença uma vez que a embarcação encontra-se em manutenção, ademais o impetrante encontrava-se com o sistema PREPS inativo e com instrução processual deficiente. O pedido foi negado uma vez que não

¹¹⁵ Superior Tribunal de Justiça. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO OMISSIVO. DEMORA NA ANÁLISE DE PEDIDO ADMINISTRATIVO DE RENOVAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO DE PESCA. MANIFESTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO. INSTRUÇÃO PROCESSUAL DEFICIENTE. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. PROCESSO EXTINTO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. ART. 34, XIX, DO RISTJ. Mandado de Segurança nº 22.382-DF (2016/0023283-0). Impetrante: Passagem – Indústria e Comércio de Gelo Ltda. – ME. Impetrado: Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Secretário do Monitoramento e Controle da Pesca e Agricultura. Relator: Benedito Gonçalves. Brasília, 9 fev. 2017.

haveria razões para deferir a autorização do réu que demonstrou situação irregular tanto no sistema PREPS quanto na documentação apresentada.

Outra situação que foi baseada no princípio administrativo da legalidade foi o Recurso Especial nº 1.622.015-SC¹¹⁶ que interposto pelo Ibama que identificou prática de conduta nociva e aplicou multa e pena de perdimento de bens apreendidos. Foram partes do processo, o recorrente sendo o Ibama, o recorrido sendo Zeus captura e comércio de pescado Ltda. E o relator sendo o Ministro Humberto Martins. O recorrente identificou suposta prática de conduta nociva ao meio ambiente uma vez que não identificou a embarcação no sistema PREPS, assim, aplicou multa e pena de perdimento de bens apreendidos. O infrator se defendeu por meio de prova inequívoca que o PREPS já estava em funcionamento no momento da autuação, tendo havido um equívoco por parte do Ibama. O próprio Ibama reconheceu que o aparelho não estava desligado, mas apenas afirma que a embarcação não aparecia no sistema ao qual o órgão tem acesso. Desde modo, a empresa de pesca salientou que havendo permissão para a pesca e estando o equipamento em funcionamento, não há que se falar em dano ambiental ou infração cometida, mas sim equívoco da Autarquia. E o argumento do Ibama é de que se a embarcação não usava o PREPS então a pesca foi ilegal o argumento do recorrente não foi fundamentado, apenas alegado. O STJ entendeu pela ilegalidade do auto de infração, deste modo, negou provimento ao RESP. De fato, deve-se levar em consideração o princípio da legalidade do atos públicos, entretanto, nesse caso o recorrido comprou nos autos do processo que estava com o PREPS instalado conforme relatório anexado. Neste caso, pode ter ocorrido uma falha no sistema do Ibama para que o mesmo não encontrasse o recorrido no sistema, a decisão pareceu coerente com os fatos relatados.

No agravo em recurso especial nº 685.726-RS¹¹⁷ do TRF da 2ª região, a decisão foi baseada no princípio administrativo da proporcionalidade e a razoabilidade, trouxe critérios jurídicos para analisar a subjetividade. O caso trata do indeferimento do RESP em que o Ibama sustenta a ausência de apreciação das teses sobre o PREPS. As partes do processo foram como agravante o Ibama, o agravado sendo Iremar Freitas e a relatora a Ministra

¹¹⁶ Superior Tribunal de Justiça. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO NOVO CPC. INEXISTÊNCIA. DEVIDO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES RECURSAIS. NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA DE FATO. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO. Recurso Especial nº 1.622.015-SC (2016/0223723-7), Recorrente: Ibama. Recorrido: Zeus captura e comércio de pescado Ltda. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 25 ago. 2016.

¹¹⁷ Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Agravo em Recurso Especial nº 685.726-RS (2015/0018994-7). Agravante: Ibama. Agravado: Iremar Freitas. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Brasília, 17 mar. 2015.

Assusete Magalhães. O agravante pleiteou pela permanência da infração de busca e apreensão da embarcação do agravado uma vez estava com o sistema PREPS fora de serviço, impedindo o rastreamento da embarcação. Esclareceu o juízo *a quo* que a apreensão e o perdimento dos produtos da pesca, bem como a aplicação de multa, revelam-se adequados à proteção ambiental. Todavia, quanto à imposição de penalidade de apreensão da embarcação utilizada na atividade afronta o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando que os elementos presentes nos autos levam a crer que a embarcação apreendida se constitui principal instrumento de trabalho do impetrante. Deste modo, O TRF2 decidiu, conforme o entendimento do juízo *a quo*, por acreditar ser desproporcional o ato administrativo.

Uma vez que os argumentos referentes à classificação das condutas na seara da responsabilidade administrativa constam na minoria dos casos, percebe-se uma maior tendência jurídica de enquadrar as situações dos supostos infratores na responsabilidade penal. A seara penal é a última instância no Direito e, obviamente, possui consequências mais graves. Buscou-se neste momento salientar a importância do PREPS e do uso adequado desse instrumento, que por vezes tende a ser enfraquecido por precedentes que enfraquecem o seu real objetivo. Há de se achar um consenso: não se defende aqui que sejam aplicados de forma banalizada princípios como o da proporcionalidade ou razoabilidade, e até mesmo o princípio da insignificância¹¹⁸, mas sim que esses princípios façam parte de forma eficiente do raciocínio jurídico dos julgadores. A aplicação destes princípios administrativos são fundamentais para contribuir com a segurança jurídica destas situações que envolvam a utilização do PREPS. Busca-se, assim, critérios de utilização do Programa bem como critérios jurídicos que fortaleçam o instrumento de rastreamento de embarcações pesqueiras no Brasil.

Deste modo, foi observada a dificuldades de operacionalização e a insuficiência de controle de forma mais ampla no setor da pesca. Buscou-se refletir, igualmente, acerca do limitado acesso aos dados gerados pelo PREPS, apresentando modelos que muito poderiam auxiliar na materialização do acesso à informação no caso do Programa. Por fim, foi destacada a dissonância das interpretações jurídicas sobre o tema a partir dos julgados analisados. Como foi visto, na seara penal o Programa é compreendido como um dever legal a

¹¹⁸ No Direito Penal contemporâneo, com introdução do princípio da insignificância, notadamente a partir da década de 1960 na Europa, a tipicidade do crime deixou de ser apenas formal, e passou a demandar também uma dimensão material: “Do ponto de vista formal (legalista) a conduta absolutamente insignificante ou o resultado totalmente irrelevante é típico. Porém, essa é uma tipicidade puramente formal. Do ponto de vista material (substancial), tendo em vista o princípio da intervenção mínima, não se justifica impor pena de reclusão a quem praticou um fato insignificante. A pena, nesse caso, é desnecessária. O fato é, de outro lado, atípico.” (GOMES, Luiz Flávio; MOLINA, Antonio García-Pablos de. *Direito Penal: Parte geral*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, v. 2, 2ª. ed., 2009, p. 135)

ser cumprido, já na seara administrativa o mesmo é indicado como um dever regulamentar que pode enfraquecer seus objetivos quando tratar de situações de pesca ilegal, por exemplo. Acerca da metodologia usada para análise dos julgados desta dissertação, usou-se como busca as palavras “pesca“ e “programa de rastreamento de embarcações pesqueiras“, a análise foi feita de acordo com a ordem dos argumentos que foram utilizados pelo infrator na sua defesa. Por fim, refletiu-se sobre as interpretações jurídicas e os critérios usados ou não na materialização da responsabilidade penal e administrativa no momento da condenação ou absolvição dos supostos infratores.

Após a análise dos limites normativos do PREPS, será importante analisar as possibilidades de aperfeiçoamento do programa para a gestão dos recursos pesqueiros. Agora que os limites da normativa foram melhor analisados, é possível observar as possibilidades de melhora destas situações que influenciam a atividade pesqueira como um todo. Os dois capítulos visam refletir acerca da insuficiência do controle do setor pesqueiro através da análise do Programa.

2 AS POSSIBILIDADES DE APERFEIÇOAMENTO DO PROGRAMA PARA O AUMENTO DO CONTROLE DA ATIVIDADE PESQUEIRA

Quando se analisa a norma de criação do PREPS, observa-se em seus objetivos o controle, a gestão e o monitoramento, não havendo, de fato, a previsão do instrumento como fiscalizador. Foi possível observar anteriormente, a partir das análises desenvolvidas nesta pesquisa, que a gestão não integrada do PREPS pelos agentes envolvidos dificulta a coordenação da atividade pesqueira. Visto isso, neste momento busca-se discutir o necessário aprimoramento do arcabouço jurídico por meio das possibilidades que podem vir a ser desenvolvidos na norma do PREPS, uma vez que já foi demonstrado o quanto a gestão não integrada pode afetar negativamente a atividade pesqueira. Neste sentido é de suma importância analisar, primeiramente, a omissão normativa do PREPS como instrumento de fiscalização, compreender os conceitos sobre, fiscalização ambiental, monitoramento ambiental, controle, e gestão pesqueira.

Um fator importante de ser compreendido na atual situação do Programa, é a falta uma adaptação normativa e fática no uso do PREPS, uma vez que o Programa tem sido usado como instrumento de fiscalização e não como instrumento de gestão monitoramento e controle das embarcações pesqueiras permissionadas, como estava previsto originalmente. Vale relembrar que cada um desses conceitos possui um conteúdo diferente¹¹⁹. A fiscalização ambiental¹²⁰ consiste na aplicação de sanções impostas por uma autoridade constituída pela sociedade, o Estado, e suas estruturas organizacionais (órgão ambiental) e é a concretização do poder de polícia administrativa O monitoramento ambiental¹²¹ é a atividade que consiste em acompanhar regularmente um determinado objeto ambiental ao longo do tempo, procurando identificar possíveis anomalias ou alterações desse objeto¹²². Deste modo, o

¹¹⁹ SCHMITT, Jair. *Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal da Amazônia*. p. 29. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

¹²⁰ Ibid. p. 28..

¹²¹ PIVETTA, F.; MACHADO, J. M. H.; ARAÚJO, U. C.; MOREIRA, M. F. R. & APOSTOLI, P., 2001. Monitoramento biológico: Conceitos e aplicações em saúde pública. *Cadernos de Saúde Pública*, 17:545-554.

¹²² O monitoramento também envolve a possibilidade de associação das Ciências Sociais e Ecológicas em matéria de conservação da biodiversidade marinha origina-se da complexidade da conservação marinha, impossível de ser analisada por apenas uma disciplina. Deste modo, percebe-se que esses campos de pesquisa são complementares e devem trabalhar em conjunto. Devemos, então, compreender as perspectivas do comportamento humano, e a chave para isso está no desenvolvimento de políticas relevantes. Estruturar as perspectivas do comportamento humano é essencial para compreender essa perspectiva de associação das disciplinas que envolvem a gestão dos recursos marinhos e, conseqüentemente, a gestão da atividade pesqueira (LEENHARDT, Pierre *et al.* Challenges, insights and perspectives associated with using social-ecological science for marine conservation. *Ocean & Coastal Management*, n. 115, p. 52, 2015.).

monitoramento ambiental reflete a coleta de dados, o estudo e o acompanhamento sistemático das variáveis ambientais diferentemente da fiscalização ambiental.

Sobre a fiscalização ambiental¹²³, é entendida por ser o exercício do poder de polícia previsto na legislação ambiental. Consiste no dever que o poder público tem de fiscalizar as condutas daqueles que se apresentem como potenciais ou efetivos poluidores e utilizadores dos recursos naturais, de forma a garantir a preservação do meio ambiente para a coletividade. As atribuições de polícia ambiental foram concedidas ao Ibama pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. O poder de polícia é a faculdade de que dispõe o Estado, ou a administração pública, para condicionar e limitar o exercício de direitos individuais em prol do bem comum, sendo assim caracterizado por três atributos: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade. São necessárias a atualização normativa no setor e uma atualização tecnológica do sistema, que se encontra em um formato similar ao do ano de sua criação, 2006.

Sobre o controle¹²⁴ é entendido como aquele que é exercido pelo Executivo e pelos órgãos administrativos do Legislativo e do Judiciário para o fim de confirmar, rever ou alterar condutas internas, tendo em vista aspectos de legalidade ou de conveniência para a administração. O fator de importância nesse tipo de controle é o reconhecimento de que o poder de fiscalizar e de rever ocorre dentro da mesma estrutura de poder. Em outras palavras, trata-se de controle interno, porque controlador e controlado pertencem à mesma organização. Esse aspecto interno é que permite que se reconheça na espécie a conhecida prerrogativa de autotutela conferida aos órgãos da administração. Havendo condutas ilegais ou inconvenientes, a ela mesma cabe invalidá-las ou revogá-las. Não basta que esta esteja subentendida com base no princípio do controle, que tem como objetivo assegurar que a administração atue em consonância com a legalidade e conveniência impostas no ordenamento jurídico.

Por fim, o ato de fiscalizar, assim como nos outros conceitos, também não deve ser incluída no campo da gestão pesqueira¹²⁵ um vez que esta é compreendida pelo conjunto de normas e ações que visam regular a atividade pesqueira num país ou numa região. Outrora esse tema era entendido apenas como a forma de maximizar o resultado da pesca. Porém, com

¹²³ Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/fiscalizacao-ambiental/o-que-e-fiscalizacao#oquee>. Acesso em: 7 jan. 2019.

¹²⁴ CARVALHO, José S. Filho. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 959.

¹²⁵ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/conservacao-de-especies/gest%C3%A3o-sustent%C3%A1vel-da-pesca/gest%C3%A3o-pesqueira.html>. Acesso em: 7 jan. 2019.

o passar das décadas, viu-se que dever-se-ia abordá-lo de outras formas, criando preceitos e diretrizes no intento de conservar os recursos pesqueiros e respectivos ecossistemas, para garantir a sustentabilidade das pescarias no âmbito global.

Assim, é relevante analisar a possível adequação do instrumento para a função fiscalizatória (2.1) e, por fim, o conteúdo indispensável para a reformulação da norma do Programa (2.2).

2.1 A possível adequação do instrumento para a função fiscalizatória

O programa é, majoritariamente, utilizado como um instrumento de fiscalização ambiental uma vez que possui um caráter sancionatório demonstrado dos julgados na primeira parte do trabalho. Esta função fiscalizatória é problemática uma vez que na previsão normativa estão previstos os objetivos de realizar monitoramento, gestão pesqueira e controle de operações da frota pesqueira. Entende-se, conforme a jurisprudência analisada, que a previsão do Programa como um instrumento de gestão pode resultar em interpretações de ele ser um mero dever regulamentar que o caracterizaria como uma obrigação administrativa sendo possível ser responsabilizado apenas na seara administrativa, e não um dever legal que o caracterizaria como responsabilidade penal. O mero dever legal pode enfraquecer o instrumento, pois ainda que tenha sido cometido um delito ambiental, a responsável será responsabilizado apenas no âmbito administrativo. Todavia, caso o PREPS tivesse sido previsto em sua instrução normativa de forma clara e expressa como um instrumento fiscalizatório estaria nítida sua função de dever legal, ou seja, resultaria em responsabilização penal. Visto isso, é possível compreender a relevância da previsão como instrumento fiscalizador pode gerar mais segurança jurídica. Assim, neste momento o trabalho buscará abordar situações concretas que evidenciam a necessidade de melhoria da ferramenta do Programa para que sejam atendidas as finalidades para as quais foi concebido ou para que possa ser usado também para a fiscalização.

A função fiscalizatória do Programa é enxergada institucionalmente ainda que não faça parte dos três objetivos na norma. Isto porque o próprio Ibama considera “a fiscalização é uma das etapas da gestão da pesca, que tem como principal objetivo a sustentabilidade da atividade pesqueira por meio da preservação do meio ambiente aquático”¹²⁶. Porém este não um entendimento uniforme, ou seja, há meios de interpretações diferentes sobre onde o processo fiscalizatório se encaixaria. Isto porque a fiscalização lida com setores tão diversos e

¹²⁶ Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/fiscalizacao-ambiental/o-que-e-fiscalizacao#oquee>. Acesso em: 7 jan. 2019.

devido a sua complexidade não pode ser vista de forma descolada de outros setores, sendo assim, ela faz parte da estratégia de conservação e, conseqüentemente, pode dar suporte a outras áreas de atuação como a gestão de recursos pesqueiros ou até mesmo licenciamento ambiental¹²⁷. Percebe-se, assim, que não é pelo fato dela fazer parte da lógica da gestão da pesca que a fiscalização seria uma etapa daquela. Deste modo, a previsão de uma norma deve ser expressa e o mais clara possível para fortalecer o objetivo legal previsto nela, não pressupor que a fiscalização seja uma etapa da gestão pesqueira, pois esse entendimento não é um consenso. Ademais, é importante enxergar a função de monitoramento, controle, gestão de embarcações pesqueiras e, mesmo que não seja prevista de forma expressa, a fiscalização como auxiliares para se buscar um mesmo fim que é o uso sustentável dos recursos pesqueiros.

Primeiramente, discorrer-se-á sobre as discussões decorrentes da omissão da finalidade fiscalizatória na normativa do Programa (2.1.1) para, em seguida, as possíveis contribuições dos objetivos previstos na norma do Programa para fortalecer a função fiscalizatória (2.1.2).

2.1.1 As discordâncias jurídicas decorrentes da omissão da finalidade fiscalizatória na normativa do Programa

A normativa que regula o Programa omitiu a função fiscalizatória dos seus objetivos. Ainda assim, atualmente a fiscalização é amplamente aplicada por meio deste instrumento. É preciso pontuar que, obviamente, na época da elaboração da norma do PREPS, não era possível prever que prevaleceria uma finalidade diferente daquela para a qual o Programa foi criado, uma vez que não existe apenas uma solução no caso da gestão integrada dos recursos pesqueiros¹²⁸. Por outro lado, uma vez constatado esse redirecionamento das funções do PREPS, deveria ter sido promovida uma nova reflexão acerca do assunto, o que é urgente para o setor, que sofre as conseqüências de um Programa que deveria ter sido constantemente atualizado depois da sua criação, que ocorreu em 2006. Para compreensão acerca do assunto,

¹²⁷ CORREA, Rogerio; VALLE, Marcio; ROMANO, Livia. Série Gestão Ambiental: fiscalização ambiental. Rio de Janeiro. 1ª Edição. Novembro de 2011. p. 6-29.

¹²⁸ Vale lembrar que não existem soluções *standard* para a gestão integrada e participativa de recursos de uso compartilhado. O processo de gestão deve pressupor uma consideração atenta das relações de interdependência entre os sistemas sociais e os ecossistemas, apostando na capacidade de resposta rápida e de regular as conseqüências das nossas intervenções. Devemos aprender a lidar com a imprevisibilidade dos comportamentos diante das crises e, ao mesmo tempo, estimular a elaboração de estratégias cada vez melhor adaptadas à especificidade dos contextos locais e territoriais (REBOUÇAS, Gabriel N.; FILARDI, Ana Carla L.; VIEIRA, Paulo F. Gestão Integrada e Participativa da Pesca Artesanal: Potencialidades e Obstáculos no Litoral do Estado de Santa Catarina. *Ambiente & Sociedade*, v. IX, n. 2, p. 87-93, jul./dez. 2006.).

serão analisados os seguintes temas acerca da falta de previsão expressa da função fiscalizatória na normativa do PREPS: os impedimentos jurídicos na utilização dos dados do Programa na esfera do Direito Penal; o enfraquecimento ou até a falta de garantia do controle pesqueiro ao não utilizar os dados do Programa; as possibilidades de fortalecimento do PREPS a partir da interpretação da pesca ser considerada um ato tendente conforme o artigo 34º da Lei nº 9.605/98), ou seja, pode ser entendido como um crime formal o qual não precisaria de resultado naturalístico para ser configurado; a importância do Programa para a caracterização de crimes ambientais e, por fim, a necessário refletir acerca dessas análises jurídicas sobre o Programa.

A falta de previsão expressa acerca da fiscalização no Programa pode dificultar ou impossibilitar a execução do poder de polícia originado do ato de fiscalizar. Vale refletir acerca da situação que ocorreu no Parque Nacional do Cabo Orange onde as discordâncias jurídicas devido à não previsão da função fiscalizatória na normativa do PREPS, se tornaram latentes. O Parque relatou a existência de intensa atividade de pesca na região – muito conhecida por ser uma área bastante piscosa¹²⁹. O Parque possuía uma embarcação de médio porte, que permite a realização de fiscalização de área marinha. Porém, a instituição não considerou que essa fiscalização era eficiente, pois ela ocorria em poucos dias do mês. Devido a isso, passou-se a utilizar o PREPS, que teria com função primordial o monitoramento, controle e gestão de embarcações pesqueiras com comprimento acima de 15 metros a distância. No Ofício SEI nº 16/2018/PARNA Cabo Orange/ICMBio, expõe-se que os autos provenientes dessa fiscalização à distância vêm sendo arquivados pelo Ministério Público Federal, por não haver prova material contra os proprietários das embarcações.

O MPF compreendeu que existiam impedimentos fáticos para a utilização do Programa no plano do Direito Penal, conforme a peça de informação criminal¹³⁰. Ainda que os dados fornecidos pela Central de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras tivessem sinalizado o barco dentro da Unidade de Conservação do Parque Nacional do Cabo Orange e, ainda, portando instrumentos próprios para a pesca. O *parquet* reconheceu a importância da utilização de tecnologias para o avanço da preservação do meio ambiente marinho, mas acredita que existem óbices nesse caso. Diferentemente da possibilidade de presunção e responsabilização objetiva do Direito Ambiental, o Direito Penal não abre espaços para suposições, mas somente para provas de autoria e materialidade dos ilícitos penais eventualmente perpetrados.

¹²⁹ Local que possui quantidade de peixes extremamente elevada.

¹³⁰ BRASIL. Ministério Público Federal. Informação Criminal n. 1.12.000.000024/2014-04.

Não considerar que os dados produzidos pelo PREPS sejam suficientes para comprovar materialidade de crime pode enfraquecer ou nem mesmo garantir o controle da pesca em casos de arquivamento de investigações criminais. O *parquet* entendeu que o rastreamento da embarcação pesqueira permitiria a imposição de sanção administrativa, mas não de cunho penal. Argumenta, ainda, que o artigo 34º da Lei nº 9.605/98¹³¹ reclama que haja prova da materialidade do crime de pescar em período proibido ou em lugar interdito à atividade pesqueira, em regra, se exprime pela apreensão do pescado, o que não ocorreu no caso analisado pelo MPF. Deste modo, o procedimento foi arquivado por ausência de materialidade ou de quaisquer vestígios indiretos que pudessem ser reconstituídos.

Seguindo a análise do enfraquecimento ou falta de garantia do controle pesqueira pela não consideração dos dados do PREPS suficientes para comprovar materialidade, serão analisados mais dois casos. O MPF arquivou outra informação criminal¹³² na mesma região do Parque Nacional do Cabo Orange, muito similar e adicionou o argumento de que penetrar em Unidade de Conservação com instrumentos de pesca se amoldaria ao tipo previsto no artigo 36º da Lei da Pesca¹³³. Trata-se de uma autuação administrativa feita pelo ICMBio uma vez que o autuado encontrava-se dentro da unidade de conservação portando instrumentos próprios para a pesca. Entretanto, em nenhuma ocasião houve a interceptação das embarcações a fim de confirmar o porte de tais instrumentos e a apreensão dos produtos advindos do ilícito. Ainda sobre mais um arquivamento¹³⁴, decidiu-se de forma semelhante, pois não seria possível atribuir responsabilidade ao dono da embarcação no campo penal, ante a ausência de elementos que comprovassem minimamente a ocorrência do delito. Também trata de autuação administrativa feita pelo ICMBio em que o autuado ingressou no Parque Nacional do Cabo Orange portando instrumentos próprios para a pesca. Ambas arquivadas pela falta de materialidade para comprovação de crime.

Os dados gerados pelo PREPS podem ser fortalecidos para a configuração de materialidade a partir da reflexão acerca da redação do artigo 36º que usa o termo “ato tendente”. Conforme conceitua o Decreto nº 6.541/2008, artigo 42º, parágrafo único,

¹³¹ Art. 36. Para os efeitos desta Lei, considera-se pesca todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora.

¹³² BRASIL. Ministério Público Federal. Informação Criminal nº 1.12.000.000029/2014-29.

¹³³ “Art. 36. Para os efeitos desta Lei, considera-se pesca todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora.”

¹³⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. Informação Criminal nº 1.12.000.000028/2014-84.

entende-se por ato tendente à pesca aquele em que o infrator esteja munido, equipado ou armado com petrechos de pesca, na área de pesca ou dirigindo-se a ela. As situações de arquivamento vistas anteriormente teriam sido diferente se interpretadas a luz deste artigo. Nesta lógica, o voto nº 7812/2015¹³⁵, originado na Procuradoria de República no Amapá que trata de um inquérito policial instaurado devido a embarcação do autuado ter adentrado no Parque Nacional do Cabo Orange portando instrumentos próprios para a pesca conforme os dados do PREPS. O MPF, em sede de segunda instância, compreendeu que o crime se encontrava tipificado no artigo 34 c/c o artigo 36 da Lei nº 9.605/98, ambos os artigos usam o termo “ato tendente”. Dessa forma, entender que inferir a posse de espécimes não é relevante para a caracterização do crime em análise. Assim, o arquivamento foi considerado prematuro uma vez que a análise dos artigos fortaleceram os dados gerados pelo PREPS que seria muito fragilizado ou até poderiam perder sua função de controle, caso seus dados não pudessem ser usados para caracterizar materialização.

Sendo assim, os dados do Programa se mostram de extrema relevância para a configuração de crimes ambientais. Levando em conta que o investigado ingressou em unidade de conservação federal com todo o material preparado para pesca, verifica-se que a conduta se amolda ao previsto no artigo 36º da Lei nº 9.605/98. Não há, assim, demonstração inequívoca, segura e convincente da ausência de justa causa para persecução penal. Esse entendimento é mais coerente, tendo em vista que um aparelho de monitoramento ambiental remoto não poderia, de fato, detalhar minuciosamente uma situação como essa. Não seria razoável, então, que uma embarcação entrasse em uma UC federal e não fosse punida por esse ato ilegal, agravado pelo fato de portar petrechos de pesca. Vale destacar a peculiaridade das unidades de conservação que conforme a Lei 9.985 de 18 de julho de 2000, são espaços territoriais e seus recursos ambientais incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual aplicam garantias adequadas de proteção. Sendo assim, é importante refletir que por serem áreas com objetivos de conservação deveriam ter este controle ainda mais severo. Isto porque uma área como essa foi objeto de uma interpretação jurídica muito rígida no contexto do Direito Penal e da configuração de materialidade, resultando na exploração de recursos pesqueiros de forma não controlada. Por isso, é importante refletir sobre outras áreas que não tenham a mesma proteção ambiental e se o controle seria ainda menos efetivo.

¹³⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. Informação Criminal nº 00285/2013.

É necessário refletir acerca dessas análises jurídicas, ainda que a responsabilização objetiva ou a esfera penal. O entendimento de que não haverá responsabilidade penal, uma vez que o PREPS não poderia comprovar, de fato, a materialidade, é extremamente problemático e pode levar até mesmo à impunidade. Vem sendo defendida na presente pesquisa a necessidade de aprimoramento do instrumento e de uma equipe especializada, sob pena de enfraquecimento da gestão pesqueira. No entanto, o entendimento do MPF evidencia uma reflexão maior sobre os dados gerados pelo PREPS, que poderiam até mesmo não ser considerados como materialidade de autoria. Além disso, o caso mais uma vez destaca a instabilidade gerada pela omissão da fiscalização como um dos fins previstos na norma do PREPS.

Deste modo, busca-se uma maior efetividade e segurança do Programa através de previsões claras e expressas. Assim, uma reformulação da normativa poderia introduzir a função fiscalizatória futuramente e há espaço para a adequação desta função na realidade atual do PREPS.

2.1.2 As possíveis contribuições dos objetivos previstos na norma do Programa para fortalecer a função fiscalizatória

Aprimorar os objetivos da norma do Programa pode consolidar o controle, monitoramento ambiental e gestão dos recursos pesqueiros. É importante analisar neste momento: as contribuições das funções de monitoramento, controle e gestão das embarcações pesqueiras para o desenvolvimento de uma modernização futura do PREPS; a previsão normativa para fomento e estímulo do monitoramento e da pesquisa científica marinha por meio do PREPS; e, por fim, a necessidade da pesquisa para a compreensão profunda, complexa e multidimensional da sustentabilidade dos recursos pesqueiros.

As contribuições do monitoramento, do controle e da gestão das embarcações pesqueiras possibilitam o desenvolvimento da atividade e podem ser meios para a evolução da modernização e inserção da fiscalização como objetivo do Programa. Bem como, contribuir para a evolução do setor pesqueiro como um todo um vez que poderia fornecer dados para a elaboração de uma nova estatística pesqueira, tendo em vista que a última foi realizada em 2007 e publicada em 2008, já faz mais de dez anos que os dados pesqueiros não são atualizados no nosso país. Acontece que os outros objetivos do PREPS devem ser utilizados de forma que produzam esses dados pelo menos para as embarcações que tenham obrigatoriedade de instalar o sistema em suas embarcações. O monitoramento pode ser o

objetivo mais passível de contribuir nesta esfera uma vez que compreende a pesquisa científica marinha que tem primordial papel na gestão dos recursos pesqueiros.

Além da previsão da fiscalização, seria interessante pensar na previsão normativa para fomento e estímulo do monitoramento e, conseqüentemente, da pesquisa científica marinha por meio do PREPS pode contribuir com o desenvolvimento da atividade pesqueira. O tema abordado neste trabalho – rastreamento de embarcações pesqueiras – enquadra-se nessa complexidade da pesquisa marinha. Uma pesquisa científica organizada de forma multidisciplinar por meio do incentivo ao monitoramento, poderia abarcar essa integração complexa da atividade, levando em consideração não a simples formulação de uma lei, mas o envolvimento de todos os responsáveis, o desenvolvimento de programas, entre outras ações. Bem como enxergar o potencial de mobilizar atores privados e públicos para implementar mudanças e subsidiar processos de gestão que ainda é limitada¹³⁶.

A pesquisa científica marinha é permeada por uma profunda complexidade e multidimensionalidade da qual o monitoramento pesqueiro já faz parte. Estimular a pesquisa por meio do monitoramento seria usar de forma mais produtiva e otimizada um Programa que já existe, mas precisa ser remodelado. É necessário, assim, remodelar não apenas seus objetivos como também suas funções e trazer mais transparência a respeito do uso e dos dados produzidos, o monitoramento auxiliaria nesta função. Claramente, essa propostas demandam a participação de todas as instituições envolvidas na questão e o fortalecimento da comunicação entre os responsáveis, considerando as variáveis que cercam este contexto¹³⁷. Observa-se, assim, que é fundamental o envolvimento dos atores públicos elencados na Instrução Normativa do PREPS, tendo em vista que a atividade pesqueira é complexa e problemática. Por isso a importância da presença de vários órgãos que trabalham diretamente com a atividade pesqueira, bem como a gestão integrada dos envolvidos.

É possível perceber a complexidade e diversidade que cercam o tema de gestão sustentável dos recursos pesqueiros, devido às várias áreas de conhecimento que estão envolvidas com essa questão. Compreendendo essa complexidade, conclui-se pela necessidade de uma gestão integrada direcionada à preservação dos recursos pesqueiros. O

¹³⁶ Tema profundamente abordado na obra desse autor, cujo raciocínio foi utilizado para a elaboração do argumento sobre a questão neste trabalho (GUIMARÃES, Roberto Pereira; FEICHAS, Susana Arcangela. Desafios na construção de indicadores de sustentabilidade. *Ambiente & Sociedade*, p. 308, jul.-dez. 2009; CUNHA, Elza Ângela Battaglia Brito da. Acesso ao patrimônio genético é o calvário da pesquisa brasileira. In: SAMPAIO, Maria José Amstalden Moraes; FERREIRA, Simone Nunes (org.). *Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: implementação da legislação de acesso e repartição de benefícios no Brasil*. São Paulo: SBPC, 2013. p. 91).

¹³⁷ RAYNAUT, Claude. Os desafios contemporâneos da produção do conhecimento: o apelo para interdisciplinaridade. *INTERthesis: Revista Internacional Interdisciplinar*, v. 11, n. 1, p. 2, 2014.

monitoramento da pesca nacional também tem suas peculiaridades, devendo ser regulamentado por uma norma que seja eficaz e efetiva¹³⁸. Considerando a possibilidade de aprimorar e reestruturar o arcabouço jurídico da pesca de forma inovadora, o monitoramento demonstra um papel primordial que por ser um instrumento essencial para a obtenção de dados que podem resultar na concretização do PREPS com um instrumento que garanta a efetividade da fiscalização dos recursos pesqueiros.

Compreender essa ligação entre os objetivos do Programa é importante para enxergar a necessidade do aprimoramento da efetividade da norma. A função de fiscalização é executada e sua importância para o uso sustentável dos recursos pesqueiros é latente. Em busca de tornar esta função ainda mais aceita pelo setor, é necessário que haja a coordenação entre os objetivos do PREPS que devem funcionar conjuntamente, bem como a modernização ou aprimoramento de uma norma ainda mais robusta.

¹³⁸ A interpretação dessas palavras, no seguinte sentido, a eficácia da norma reflete na sua aceitação pela sociedade (se está adequada à realidade), e não em sua validade formal apenas, e a efetividade é o passo para além do mundo jurídico, sendo a realização do Direito no desempenho concreto de sua função social. (LIMA, Gabriela. Construção do Conceito de Efetividade no Direito. *In: A Efetividade do Direito Internacional Ambiental*. Brasília: Editora Uniceub; Unitar, 2007. (Série Direito Ambiental, v. 5). p. 8-25).

2.2 As oportunidades de reestruturação do Programa

É preciso tangenciar o tema de formação de políticas públicas para demonstrar sua importância na abordagem do controle da pesca industrial. Visa-se, então, compreender como seria possível realizar um novo planejamento¹³⁹ para a elaboração de uma política pública¹⁴⁰ voltada para um novo programa de rastreio e a modernização do aparelho de rastreio. Deve-se refletir acerca das instituições, dos interesses e dos processos políticos envolvidos para visualizar a necessidade de aprimoramento da política de rastreamento pesqueiro como um todo. Percebe-se que o remodelamento ou a criação de uma nova política pública pode ser imprescindível, podendo esta ser não apenas como lei, mas também como o envolvimento dos atores responsáveis, o desenvolvimento de programas e a realização de ações, como será visto mais adiante. Neste momento, busca-se demonstrar a possibilidade da criação de uma nova política a partir de todas as discussões desenvolvidas neste trabalho, a partir das quais pôde ser evidenciada a necessidade dessa mudança.

Deste modo, o presente item terá objetivo de analisar, primeiramente, a necessidade de uma política pública renovada para o Programa (2.3.1) e, num segundo momento, temáticas indispensáveis na reformulação da norma (2.3.2).

2.2.1 A necessidade de uma Política Pública renovada para o Programa

É possível visualizar que o arcabouço jurídico do Programa possa vir a ser renovado através da reestruturação da sua Política Pública. Neste momento, é interessante identificar as possibilidades de soluções trazidas por meio das reflexões do presente trabalho. O objetivo principal é pensar sobre a necessidade de fortalecer a gestão, o monitoramento e o controle do rastreamento das embarcações pesqueiras, o que hoje é previsto na normativa do PREPS.

¹³⁹ Consolida-se o planejamento como “pressuposto indispensável de todo programa de ação política, econômica ou social”, uma vez que praticamente todos os países do mundo capitalista passam a adotar os métodos do planejamento (GRAU, 1977 *apud* BUCCI, Maria Paula. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 34, n. 122, p. 94, jan./mar. 1997). Deste modo, o planejamento pode ser feito em diversos graus de elaboração, abrangendo apenas parte ou a totalidade da economia. O planejamento global procura uma visão ampla do desenvolvimento da economia, fixando objetivos a atingir e procurando assegurar a consistência entre a oferta e demanda de bens em todos os setores (MINDLIN, Betty (org.). *Planejamento no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010. p. 16).

¹⁴⁰ Pode-se compreender política pública como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1984 *apud* HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 6). William Jenkins compreende as políticas públicas como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los” (JENKINS-SMITH, H.; SABATIER, P., 1993 *apud idem*, p. 8). A política é mais ampla e se define como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agente públicos e privados (BUCCI, Maria Paula. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 34 n. 122, p. 96, jan./mar. 1997).

Deste modo será analisada a demanda da política pública mais estruturada devido: as oportunidades de elaboração de uma nova política pública para o Programa (1.3.1.1); em seguida, as razões de enfraquecimento da norma atual (1.3.1.2); e, por fim, as reflexões para a reformulação da normativa do Programa (1.3.1.3).

2.2.1.1 As oportunidades de elaboração de uma nova política pública para o Programa

É possível visualizar a elaboração de uma nova política pública para PREPS por meio da compreensão da execução de políticas públicas e do enquadramento da normativa em análise. Para isto é necessário analisar: a complexidade envolvida no setor; a dinâmica das políticas pública a longo prazo; e por fim, o fato da operacionalização da norma requerer a reflexão sobre uma política pública.

O setor pesqueiro demanda Políticas Públicas estruturada devido à complexidade envolvida. A partir de um conjunto de estudos acerca do caso PREPS, busca-se pensar na criação de uma nova política pública, uma vez que é possível observar a necessidade da reformulação do Programa. Não se busca explorar profundamente teorias relativas à formação de políticas públicas, mas compreender que o PREPS precisa de renovação, considerando que o Programa¹⁴¹ faz parte de um conjunto articulado de atores e instituições com ideias próprias, que fazem parte de um sistema político e econômico mais amplo. Ou seja, o setor pesqueiro e o sistema de rastreamento são permeados por um conjunto básico de ideias, que envolvem instituições específicas e processos políticos próprios, gerando, assim, a necessidade de que tenha políticas públicas próprias.

Importante refletir acerca da dinâmica das políticas públicas a longo prazo, bem como analisar se houve ou não, no caso do PREPS, descontinuidade da política pública. Para isso, é significativo compreender os cinco estágios de formação de uma política pública¹⁴², ainda que

¹⁴¹ O programa é um instrumento normativo em que são explanados os objetivos de determinada política, que não são simples princípios de ação, mas se constituem como vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do poder público, que levarão a certos resultados. Genericamente, os programas de ação de governo poderiam ser conceituados como atos complexos (BUCCI, Maria Paula. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 34, n. 122, p. 89-98, jan./mar. 1997).

¹⁴² Todas as ideias acerca desse tema fazem parte do raciocínio da obra de Howlett, Ramesh e Perl, seguindo a subdivisão dos cinco estágios feita pelos autores. Deste modo, é importante destacar Logo após a tomada de decisão, passa-se à implementação das políticas públicas, momento em que se coloca a decisão em prática. Existem três gerações que definiram esse momento. Na geração de 1970, as análises eram feitas para demonstrar se a política pública funcionava. Em seguida, na década de 1980, identificavam-se fatores que influenciavam a implementação da política pública em duas direções: *top-down* (quando as demandas partiam do Estado à sociedade) e *bottom-up* (no sentido contrário, as demandas partiam da sociedade ao Estado). Por fim, na geração dos anos 1990, utilizavam-se ferramentas e instrumentos políticos como a teoria dos jogos (descrição comportamental que influenciava a implementação da política) e a teoria do agente principal (quando a

esse não seja o foco de aprofundamento do trabalho. Todo o processo se inicia com a montagem de uma agenda que confira *status* público a determinado problema que, anteriormente, era meramente privado. Depois, procede-se à formulação de políticas públicas, instrumentos utilizados para indicar soluções. Em seguida, ocorre a tomada de decisão política, em que pode haver a aprovação das opções apontadas como soluções. Uma vez que o PREPS se enquadra no contexto tecnológico em constante modificação, necessitando de atualização, já justifica a criação ou renovação de uma da política pública acerca do tema.

2.2.1.2 As razões de enfraquecimento da norma atual

É importante compreender as razões do enfraquecimento da norma atual frente as necessidades de mudança de suas previsões e definições para que sejam mais claras e precisas. Sendo assim, será analisado, o enfraquecimento da norma devido a pouca ou a falta de definições e dos conceitos.

É preciso se questionar quanto à eventual descontinuidade do PREPS no contexto da sua operacionalização para que se reflita mais profundamente sobre o que as futuras previsões normativas devem conter. A descontinuidade se configuraria pelas mudanças substanciais no conjunto básico de ideias e instituições, interesses e processos políticos. Nesse sentido, é possível enxergar que as instituições pesqueiras foram enfraquecidas ao longo dos anos devido a inúmeras mudanças de responsabilidade sobre o controle da pesca para vários ministérios, conforme visto ao longo do trabalho. Percebe-se que é necessário observar essa descontinuidade da política de rastreamento de embarcações pesqueiras e como ela enfraqueceu a efetividade dos instrumentos do setor. Acredita-se que o conjunto básico de ideias ainda permanece o mesmo. Conforme o artigo 1º da Lei nº 11.959/2009, esse conjunto de princípios consistiria no desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade”.

administração pública pelo contexto social, político e tecnológico em constante transformação durante o processo político de implementação). Por fim, o quinto e último estágio da formação de uma política pública seria a avaliação da política, podendo ser denominado como *policy-maker* e consistindo na aprendizagem sobre o que aquela política pública representa, de fato, para os envolvidos na sua aplicação e efetivação. Esse processo visa avaliar se a política está funcionando na prática e se todos os seus objetivos foram concretizados. Podem ocorrer duas situações: ou o problema político pode ser totalmente repensado, o que ocasiona na reformulação do ciclo da montagem de agenda; ou o problema deve passar pela reconceituação, podendo gerar mudanças secundárias oriundas de reformas profundas, incluindo a descontinuidade da política. (HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013).

É preciso refletir sobre o objetivo do fortalecimento legal do instrumento¹⁴³ pois apenas assim poderá ser concretizado o artigo 1º da Lei da Pesca. No próximo momento, é preciso analisar as medidas para entender o que deve ser feito e, assim, proceder à implementação dessas medidas na prática. A partir disso, deve-se examinar a fiscalização e identificar quais medidas estão sendo cumpridas, para depois realizar o monitoramento, a fim de visualizar quais delas funcionam. Por fim, é necessária uma avaliação para compreender se o futuro Programa funcionará. Claramente, não será possível comprovar cada um desses pontos neste momento, contudo, é possível vislumbrar a materialização do fortalecimento do arcabouço jurídico e a possibilidade de um cenário positivo para o futuro do PREPS.

2.2.1.3 As reflexões para a reformulação da normativa do Programa

Neste momento, busca-se analisar o planejamento dos recursos pesqueiros como essenciais para garantir a aplicação da norma em seguida, a necessidade de reformular a normativa para garantir a operacionalização do Programa e garantir a necessidade do sua adaptado à situação atual, englobando o valor da natureza dos recursos pesqueiros e, por fim, a importância de considerar a influência do próprio setor pesqueiro nesta reformulação.

O ideal é que o Programa seja reelaborado e adaptado à situação atual, tratando exclusivamente do rastreamento de embarcações pesqueiras e inovando de modo a corrigir as omissões e obscuridades do Programa anterior. Sendo, então, necessários o estudo e a elaboração de um plano de pesca que detalhe os objetivos e as medidas¹⁴⁴ a serem alcançados. A partir dos objetivos, devem ser determinadas diversas ações a serem efetivadas, como mapeamento do território, levantamento de dados, fiscalização, participação em fóruns de discussão, instrução aos pescadores sobre o novo aparelho, educação ambiental, criação de selo para embarcações que usem o aparelho de rastreamento adequadamente, dentre muitas outras.

¹⁴³ HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

¹⁴⁴ Em alguns casos, pode haver uma confusão entre objetivos e medidas. Alguns objetivos, como estabelecimento de tamanho mínimo ou implementação de áreas de recuperação, são medidas para aumentar os estoques pesqueiros ou evitar a sobrepesca. Portanto, é preciso deixar bem claro o que são medidas e quais são os objetivos de manejo que visam ser atingidos com o futuro Programa. É importante haver a separação dessas atividades para que o monitoramento consiga coletar todas as informações necessárias e não ser influenciado pelas normas vigentes. Por exemplo, caso um pescador capture um peixe abaixo do tamanho mínimo, esse pescado pode ser registrado durante o monitoramento, independentemente da infração. O pescador não pode estar preocupado em ser multado quando fornece informações de monitoramento pesqueiro. Caso essas atividades estejam sendo realizadas conjuntamente, muitas informações podem ser perdidas e a análise pode deixar de ter credibilidade.

A operacionalização da norma do Programa requer a reflexão sobre uma política pública que cumpra a função social para qual o instrumento foi criado, bem como, a função que foi sendo configurada ao longo dos anos como a fiscalização. Sendo assim, a modificação ou criação deve ser norteadas pela atualização constante do sistema e pelo fortalecimento dos seus objetivos. Mas antes, é importante analisar as causas de enfraquecimento da norma atual, como será visto a seguir, com o intuito de, futuramente, serem reformuladas.

É interessante que a renovação do Programa ou a criação de um novo sistema englobe o valor da natureza¹⁴⁵ dos recursos pesqueiros. Apenas uma mudança de raciocínio como essa pode gerar uma mudança no comportamento da sociedade. Para que haja aceitabilidade social do Programa, é necessário que se compreenda que os recursos pesqueiros são finitos e necessitam de proteção e gestão. Esse pensamento deve estar refletido em qualquer legislação que diga respeito ao tema, não sendo diferente no caso de uma reestruturação ou da criação de novo Programa de rastreamento de embarcações. Deste modo, um dos principais sujeitos que devem ser considerados são os pescadores, cuja participação é essencial para o bom funcionamento de uma nova norma na área; considerar a agência desses sujeitos pode facilitar a geração de uma economia mais dinâmica¹⁴⁶ e a maior aceitabilidade da regulamentação.

O enfraquecimento de uma Lei pode ocorrer devido a não definição clara e expressa das nomenclaturas e dos conceitos utilizados na norma. Além disso, o maior problema reside no fato de a própria Instrução do PREPS não ter previsto que a fiscalização era um dos objetivos do Programa. Confundir monitoramento com fiscalização pode colocar em risco a legitimidade das informações de monitoramento e prejudicar a avaliação de medidas.

¹⁴⁵ Quanto ao valor da natureza, Krebs constata ser ela essencial às atividades vitais do homem, para o seu bem-estar físico e intelectual, para o seu caráter moral. Mas a natureza também possui seu valor eudamônico, no sentido de possuir um valor estético próprio, valor sacro, correspondendo os valores morais à vida dos animais sensíveis ou capazes de agir. Tratar de valores absolutos não faz sentido, já que, de acordo com a autora, nada no mundo é assim valorado. A proliferação de normas protetivas de espaços ou espécies naturais em extinção implica o reconhecimento fático dos direitos das coisas protegidas (entidades naturais de Direito), “como se” as coisas protegidas tivessem direitos, que devem, por sua vez, ser tutelados. Persiste a questão acerca de a tutela ser exigida em razão do valor “em si” da coisa, independentemente da intervenção humana, ou do “valor de utilidade” destas, em prol do bem-estar e da felicidade dos homens (Karin. Apontamentos sobre a ética ambiental como fundamento do Direito Ambiental. *RJFD Dom Bosco*, v. I, n. 4, ano III, p. 128-147. Disponível em: http://www.dombosco.sebsa.com.br/faculdade/revista_direito/1edicao-2009/eos-4-2009-6.pdf).

¹⁴⁶ A regulamentação orientada para a eficiência pode redirecionar as energias empresariais para encontrar formas de reduzir a poluição de forma mais barata e eficaz, em vez de maneiras de cumprir regimes complicados e fortemente baseados em regras. Entende-se como “economia mais dinâmica”, portanto, um processo em que os custos de conformidade e de transação da proteção ambiental são minimizados, deixando mais recursos disponíveis para tarefas mais produtivas, algumas das quais podem ser dedicadas a mais proteção ambiental (HSU, Shi-Ling, Fairness versus Efficiency in Environmental Law. *Ecology Law Quarterly*, v. 31, n. 303, p. 313-357, 2004).

Percebe-se uma deficiência na conceituação de normas, não apenas na legislação pesqueira, mas em várias esferas, tendo em vista o próprio histórico de políticas públicas no Brasil¹⁴⁷.

Desse modo, considerar a influência do próprio setor pesqueiro¹⁴⁸ e a necessidade de aprimoramento das questões conceituais é um importante passo para materializar o futuro do Programa. O pluralismo jurídico abrange diferentes ordens estatais e não estatais ou até mistas, e a integração entre esses agentes é a chave para a efetividade jurídica¹⁴⁹. Uma vez que essa integração seja levada em consideração na elaboração ou reformulação da norma, a aceitação e o comprometimento por parte dos atores envolvidos pode aumentar. Além do fator de aceitabilidade e da necessidade de conceituação clara na norma, outro aspecto importante é a capacidade que determinada lei tem de se adaptar com o decorrer do tempo e as mudanças na própria estrutura do Direito¹⁵⁰. O papel da pesquisa científica como instrumento de inovação para o setor da pesca deve ser destacado. Leva-se em conta a importância da operacionalização do conceito de pesquisa científica e a relevância desta, podemos compreender melhor o papel dos instrumentos jurídicos para o seu desenvolvimento. A partir desses instrumentos, podem ser estabelecidos indicadores que influenciariam diretamente uma pesquisa jurídica. Isso ocorreria devido à necessidade de desenvolver ferramentas que mensurem o desenvolvimento da pesquisa quando é pensado no estabelecimento de indicadores que funcionariam como índices, metas e padrões. Compreende-se um indicador como aquilo que pode comunicar ou informar acerca do progresso em direção a uma determinada meta. Mesmo que haja limitações nos instrumentos, é possível acreditar que sua contribuição para o desenvolvimento da pesquisa científica seja relevante¹⁵¹.

¹⁴⁷ No Brasil, por serem muito recentes, os processos das políticas públicas costumam consistir em políticas setoriais específicas, que normalmente carecem de embasamento teórico – que deveria ser considerado um pressuposto para maior grau de generalização dos resultados obtidos (FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, p. 214-215, jun. 2000.).

¹⁴⁸ Observar o importante papel dos atores privados na produção normativa e sua influência para a emergência de um Direito transnacional ambiental. Buscar esclarecer “diferentes potenciais normativos” de alguns dos instrumentos atualmente disponíveis para a regulação de impacto ambiental. A insuficiência de regulação unicamente estatal e como atores não estatais desempenham um papel crescente e fundamental neste âmbito. Isto influenciou diretamente, por meio da sociedade civil e legislação estatal ou instrumentos internacionais, a adoção de comportamentos “responsáveis” (ANDRADE, Priscila Pereira de (org.). A emergência do direito transnacional. *RDI*, v. 13, n. 3, p. 18-19, 2016).

¹⁴⁹ LIMA, Gabriela Garcia Batista. O pluralismo jurídico e efetividade jurídica na relação entre proteção ambiental e investimentos estrangeiros: os casos Santa Elena, Matalclad e Tecmed. *Revista de Direito Internacional*, v. 9, p. 27, 2012.

¹⁵⁰ A estrutura do Direito não é um simples efeito de agregação mecânica, mas sim um efeito objetivo e coletivo de ações acumuladas de hierarquias, princípios e fundamentos que o elevam para o *status* que ele ocupa, criação feita pelo próprio ordenamento jurídico e seus agentes (BOURDIEU, Pierre. A Força do Direito. In: *O Poder Simbólico*. 2011. p. 210-254.).

¹⁵¹ Tema profundamente abordado na obra desse autor, cujo raciocínio foi utilizado para a elaboração do argumento sobre a questão neste trabalho (CUNHA, Elza Ângela Battaglia Brito da. Acesso ao patrimônio

Além de uma nova formulação da política pública é preciso incluir os agentes envolvidos nesse processo. Na realidade, deve haver uma articulação entre os órgãos envolvidos e o setor pesqueiro interessado no fortalecimento da fiscalização pesqueira. Almeja-se elaborar um planejamento a partir de uma autoridade suficientemente forte, ou seja, uma autoridade que consiga congregar as forças sociais para a realização dos seus fins. Essa espécie de planejamento é aquela em que os *experts* determinam, com a segurança do método científico, as metas a serem atingidas, de acordo com a avaliação racional do desenvolvimento econômico da sociedade¹⁵². O rastreamento da pesca deve ser planejado em sua complexidade, levando em conta os aspectos relativos à atuação das autoridade técnicas e políticas, que influenciam diretamente a atividade.

Visualizar a possibilidade de planejamento dos recursos pesqueiros é essencial para garantir a operacionalização das políticas públicas no setor. Há de ser superado o entendimento, inclusive no campo das normas regulamentadoras, de que não é possível haver planejamento¹⁵³ da atividade pesqueira, devido à imprevisibilidade do setor. Deste modo, é essencial que a futura norma do PREPS tenha esse entendimento de forma clara e educativa. Para que a reestruturação ou criação de um novo Programa de rastreamento de embarcações seja mais assertivo e objetivo, é preciso que haja uma reformulação dos capítulos da norma que o regulamenta e que estes estejam ordenados de forma mais didática. Iniciar uma norma

genético é o calvário da pesquisa brasileira. In: SAMPAIO, Maria José Amstalden Moraes; FERREIRA, Simone Nunes (org.). *Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: implementação da legislação de acesso e repartição de benefícios no Brasil*. São Paulo: SBPC, 2013. p. 91; BELLEN, Van. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. f. 28. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002; DAVIS, Kevin E.; FISHER, A.; KINGSBURY, B.; MERRY, S. E. *Governance by indicators: global power through quantification and rankings*. Oxford: Oxford Press, 2015. p. 6).

¹⁵² Tema profundamente abordado na obra desse autor, cujo raciocínio foi utilizado para a elaboração do argumento sobre a questão neste trabalho (SILVA, Vera. *Direito Econômico da pesca no Brasil: planejamento, gestão e instituições pesqueiras nacionais (1962-2009)*. f. 45. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.).

¹⁵³ “No momento em que a atividade pesqueira comercial passou a ser definida como extrativa de recurso renovável, a distribuição e a utilização racional do recurso demandou um modelo de gestão e previsão adequado. Uma das dificuldades técnicas para eleger o modelo adequado de gestão pesqueira é justamente oriunda da natureza dos recursos explorados. Os limites de exploração dos cardumes são de difícil mensuração, dada a impossibilidade técnica de previsão exata dos índices de recomposição dos estoques. Os elementos e as condições do ambiente marítimo que determinam as taxas de recomposição são variáveis e interdependentes, fato que dificulta qualquer previsão segura (já essencialmente complexa). Mesmo assim, planos para o desenvolvimento e para o incremento da produção foram formulados; no Brasil, ao menos desde 1964, com o *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca* (I PNDP). O planejamento econômico da pesca exigia, em certo momento, o conhecimento sobre a renovação dos estoques e o comportamento do mercado dos produtos pesqueiros. Essa necessidade demandou a fixação da ciência de pesca no Brasil, embora ainda muito orientada pelo objetivo de incremento das capturas” (SILVA, Vera. *Direito Econômico da pesca no Brasil: planejamento, gestão e instituições pesqueiras nacionais (1962-2009)*. f. 17. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.).

com seu propósito é primordial, expondo cada uma das finalidades de forma objetiva e técnica¹⁵⁴.

Uma reformulação normativa também pode garantir a efetividade da política pública do Programa. nesse sentido é essencial para que seja prevista, de forma clara, a função de fiscalização do PREPS, atribuída no uso do Programa, mas não expressa na Instrução atual. Outro capítulo fundamental diz respeito à definição de conceitos ou nomenclaturas utilizados naquela norma, pois todos os termos utilizados devem ser explicados. O capítulo de competências, como existe hoje, encontra-se desatualizado, tendo em vista que são atribuídas muitas funções a cargos que não existem mais. Seria primordial atribuir competências aos órgãos, e não a cargos específicos, visto que uma maior objetividade confere mais efetividade à norma. Essas são as subdivisões primordiais para a elaboração de uma futura política pública ao PREPS. Como será visto mais adiante, outras subdivisões serão necessárias para corrigir aquilo que não foi previsto em 2006, na criação do PREPS. Sendo assim, serão analisados a seguir os conteúdos indispensáveis que foram identificados ao longo do trabalho para a formação de um arcabouço jurídico robusto do Programa.

2.2.2 Temáticas indispensáveis na reformulação da norma

É interessante elencar alguns conteúdos indispensáveis para a reformulação do PREPS levando em conta a complexidade pesqueira e de seu monitoramento, gestão e controle. Vale ressaltar que o monitoramento, gestão e controle da atividade envolvem diversos fatores internos e externos à atividade pesqueira, que devem ser levados em consideração numa reestruturação do Programa, na qual devem ser também revistos os aspectos que causaram problemas anteriormente. Não se busca aqui esgotar cada ponto a ser modificado na norma; claramente, esse seria um trabalho multidisciplinar e muito mais complexo. Na realidade, pretende-se, a partir do apanhado de informações trazidas neste trabalho e das problemáticas evidenciadas, demonstrar aquilo que pode ser corrigido e o que deve ser previsto de forma indispensável na renovação do Programa. Sendo assim, será importante destacar as situações mais latentes a serem modificadas que foram visualizadas, quanto a necessidade de medidas

¹⁵⁴ “Modernamente, em virtude da crescente complexidade das atividades técnicas da administração, passou a aceitar-se nos sistemas normativos, originariamente na França, o fenômeno da deslegalização, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei (ou ato análogo) para outras fontes normativas por autorização do próprio legislador: a normatização sai do domínio da lei (*domaine de la loi*) para o domínio de ato regulamentar (*domaine de l'ordonnance*). O fundamento não é difícil de conceber: incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica, o próprio Legislativo delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função específica de instituí-la, valendo-se dos especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos” (CARVALHO, José S. Filho. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 59).

de gestão dinâmicas e adaptativas (2.2.2.1) e em seguida, quanto aos conteúdos mínimos a serem abordados na futura normativa (2.2.2.2).

2.2.2.1 A necessidade de medidas de gestão dinâmicas e adaptativas

Estas seriam as situação mais latentes visualizadas sendo, então, exemplificativas, e não taxativas. Modificações do aparelho de rastreamento são de extrema complexidade, porém são necessárias, pois são fundamentais para o exercício da fiscalização, uma das finalidades mais importantes no uso do aparelho atualmente. Isto foi possível devido a análise de documentos oficiais disponibilizados pela Seap acerca das conclusões do Grupo de Trabalho do PREPS, foi feito então um apanhado de modificações e a possibilidade de previsões jurídicas destas, sem adentrar em searas não jurídicas. Com o intuito de visualizar melhor essas questões, é interessante destacar os objetivos a serem alcançados com a reestruturação da norma do PREPS, as informações que já existem atualmente e, por fim, as formas de materialização desses aspectos na norma. Entende-se os objetivos principais analisados no decorrer deste trabalho como o fortalecimento do arcabouço jurídico para gerar mais efetividade do Programa, a necessidade de modernização do aparelho uma vez que o que é utilizado hoje em dia encontra-se muito antigo e, por fim, a possibilidade de novas soluções refletidas no decorrer dos exemplos utilizados neste trabalho.

As medidas de gestão devem ser dinâmicas e adaptativas, possibilitando interpretações abrangentes, que englobem a complexidade da pesca. Para todas as medidas adotadas, é importante delinear ações de implementação que possibilitem seu sucesso; por exemplo, não adianta adotar um novo mecanismo que seja moderno e efetivo se o custo se tornar exorbitante. As ações de fiscalização devem constituir um trabalho conjunto dos pescadores, da Seap, da Marinha do Brasil, do Ibama e do ICMBio –competente para normatizar a pesca dentro das Unidades de Conservação, nas quais o PREPS pode ser utilizado, dependendo do tipo de unidade. Deve-se diferenciar claramente ações de fiscalização e monitoramento, para que os dados coletados sejam confiáveis e precisos; por isso é tão importante propor na norma um título específico acerca das nomenclaturas utilizadas na reestruturação do Programa, partindo das seguintes ideias:

Fiscalização	Monitoramento
--------------	---------------

Ações sancionatórias quando identificadas as condutas que apresentem potenciais ou efetivos poluidores e utilizadores dos recursos naturais.	Ações de análise científica para coleta de dados, estudo e acompanhamento científico e sistemático dos recursos para avalia-los qualitativamente e quantitativamente
--	--

Sobre o contexto atual acerca do primeiro objetivo de fortalecimento do arcabouço jurídico, é possível observar a necessidade de fortalecimento de quatro situações. A primeira referente às atribuições de competência aos órgãos envolvidos, e não aos cargos da norma do PREPS o que seria resolvido na reformulação do artigo da lei. Há, também, a omissão normativa no caso de ocorrência de falha do sistema que também seria solucionada com a previsão normativa de como proceder nesses casos e não presumir o desligamento do aparelho por má fé do agente. Uma vez que o procedimento atual é se o aparelho deixou de funcionar, o agente é enquadrado no artigo 9º da norma PREPS em que as embarcações devem retornar ao porto e interromper a atividade, caso não retornem a embarcação pode ficar proibida a pratica de atividade por prazo determinado na Lei. E, por fim, ausência de nova homologação de empresas prestadoras de serviço também é um contexto problemático, a previsão na norma de um prazo para a homologação destas seria, igualmente, suficiente.

Sobre o segundo objetivo para modernização do aparelho de rastreamento de embarcações pesqueiras, é possível observar mais oito situações que podem ser aprimoradas e previstas numa futura renovação do PREPS. Seria interessante automatizar as funcionalidades do sistema, bem como o rastreamento ter uma variabilidade de emissão de sinal de 20 em 20 minutos, bem como o armazenamento de dados ser de, no mínimo dois anos para evitar situações de perda de dados como ocorreu em 2014. Visualiza-se, igualmente, a possibilidade de emissão de alertas sonoros ou luminosos bem como geração de relatório quando a embarcação adentrar em áreas onde a pesca não é permitida. A identificação normativa dos tipos de pescas e suas peculiaridades e, por fim, a aplicação de uma tecnologia padronizada e *open source* seguindo padrões internacionais.

A precisão do aparelho usado pelo Programa pode influenciar a gestão sustentável dos recursos pesqueiros. Isto porque o uso de um aparelho que caracterize a modalidade de pesca e à diferenciação entre pesca e não pesca, as autuações seriam muito mais efetivas. Conforme um estudo realizado pela Furg, demonstrou-se a possibilidade de identificação da modalidade de pesca pelo aparelho. Sendo assim, na próxima normativa, quando da modernização do Programa, deve-se visar um aparelho de rastreio ainda mais minucioso que o atual. Estimar a distribuição do esforço de pesca não ajuda somente a atividade em si e a prevenção de

infrações, mas facilita também o monitoramento de dados, que poderia resultar na produção de estatísticas pesqueiras brasileiras, uma vez que a última publicação nesse sentido, ocorrida em 2007, já faz 12 anos¹⁵⁵.

2.2.2.2 Conteúdos mínimos a serem abordados na futura normativa

O planejamento deve ter conteúdos mínimos a serem abordados. São eles, (i) breve diagnóstico da pescaria; (ii) objetivos de gestão; (iii) medidas/ações; (iv) ações de implementação e fiscalização; (v) ações de monitoramento dos recursos pesqueiros; e (vi) periodicidade e ações de avaliação/revisão do plano. O planejamento para a elaboração de uma nova norma acerca do PREPS deve conter elementos que contemplem esses aspectos, porém de uma forma flexível. Quando se tem diferentes formas de pesca capturando os mesmos recursos, deve-se fazer uma norma que abrigue todas essas modalidades, para evitar conflitos. Os objetivos da futura norma devem se basear em metas mensuráveis e tangíveis para possibilitar uma constante avaliação, prevendo, até mesmo, a periodicidade dessas avaliações.

O desenvolvimento do monitoramento pesqueiro pode influenciar a própria operacionalização da fiscalização. Isto porque o primeiro pode produzir dados acerca dos recursos pesqueiros, fazendo com o instrumento fiscalizatório pudesse analisar como e onde investir mais esforços em suas ações. O monitoramento ainda poderia priorizar o uso de aplicativos *on-line* para facilitar o processamento e análise dos dados, levando em conta que seria feita uma análise técnica para isso uma vez que extrapola as questões jurídicas. Conforme visto no quadro e no decorrer do trabalho, hoje existem modelos de aplicativos que acompanham a modernização da atividade. Deve haver uma avaliação periódica por parte dos órgãos envolvidos para avaliar a efetividade do sistema no cumprimento dos objetivos propostos e na geração de dados. Seria essencial uma equipe especializada para a gestão do futuro Programa dentro da estrutura de cada um dos órgãos integrantes, uma vez que o setor da pesca depende de uma gestão integrada. As modificações tratadas neste trabalho foram esquematizadas por meio do quadro “alternativas para a modernização do PREPS“ que tem por objetivo facilitar a visualização dos seus conteúdos abordados:

¹⁵⁵ Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/livros/estatisticadepescadigital.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2019.

Objetivos	Possíveis critérios de utilização a serem estabelecidos	Formas de materialização na futura norma do Programa
Fortalecer o arcabouço jurídico referente ao rastreamento de embarcações pesqueiras	1) Atribuição de competências aos órgãos envolvidos. 2) Casos de informações conflitantes. 3) Ausência de nova homologação de empresas prestadoras de serviço.	√ Prever e criar artigos específicos que tratem dos temas descritos nos itens 1 e 2. √ Estabelecer prazo para homologação de novas empresas prestadoras de serviço, conforme o item 3.
Modernizar o aparelho de rastreamento de embarcações pesqueiras	1) Automatização das funcionalidades do sistema. 2) Armazenamento dos dados por um período mínimo de dois anos para evitar situações de perda de dados, como quando ocorreu a interrupção do sistema em 2014. 3) Emissão de alertas sonoros ou luminosos e geração de relatório quando a embarcação entrar em zonas de exclusão. 4) Identificação do tipo de pesca que está sendo realizada e consideração de suas peculiaridades. 5) Ideia de tecnologia padronizada e <i>open source</i> .	√ Realizar estudo técnico e busca de tecnologias já existentes que sejam capazes de abarcar os itens 1 e 2. √ No que diz respeito ao item 4, já existe estudo, conforme analisado no presente trabalho, que demonstrou a possibilidade de identificação da modalidade de pesca que está sendo realizada. Caso seja previsto, garantiria mais segurança jurídica a utilização do Programa. √ Inserir diferentes perfis para acessos concomitantes, de modo a facilitar a fiscalização, ou seja, todos os órgãos envolvidos devem possuir acesso ao sistema de forma <i>on-line</i> , não sendo competência apenas da Seap, conforme o item 5.
Buscar novas soluções	Existência de tecnologias alternativas e mais modernas.	Uso de aplicativo <i>on-line</i> para coleta e processamento dos dados.

Deste modo, a análise dos dois capítulos teve por objetivo observar a insuficiência do controle pesqueiro a partir da análise dos casos envolvendo o Programa de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS). Buscou-se analisar os limites jurídicos da base normativa do Programa por meio das dificuldades de integração e coordenação das atividades pesqueiras atribuídas pela norma do Programa, bem como, o limitado acesso à informação e suas consequências na gestão pesqueira e, por fim, a dissonância jurídica no que concerne aos casos de configuração da responsabilidade penal ou administrativa. Finalizada esta compreensão dos limites e, conseqüentemente das imprecisões dos pontos que precisam ser aprimorados da normativa, iniciou-se o estudo das possibilidades de aperfeiçoamento do Programa para o aumento do controle dos recursos pesqueiros. Momento este que teve como foco as possíveis adequações do instrumento para a função fiscalizatória e, conseqüentemente,

o fortalecimento do Programa. Por fim, a análise foi direcionada ao conteúdo indispensável no caso de reformulação da norma do PREPS e algumas sugestões em caso de renovação do Programa bem como a de criação por meio de Política Pública. Os fatos refletiram na insuficiência do controle pesqueiro ainda que se reconheça no PREPS um avanço no aperfeiçoamento da atividade pesqueira , ainda existe um longo caminho de aperfeiçoamento a se percorrer e muito planejamento a se desenvolver.

CONCLUSÃO

A normativa do PREPS foi originada dentro de um contexto inovador e de novas possibilidades para o controle da atividade pesqueira, porém para esse desenvolvimento continuar é necessário um contínuo processo de inovação e aprimoramento. Acontece que, infelizmente, o Programa não foi uma exceção ao contexto institucional da pesca. Foi fragilizado devido às constantes modificações organizacionais do Estado. Deste modo, a presente conclusão visa destacar três pontos primordiais para o aprimoramento e fortalecimento do controle pesqueiro que possa garantir a suficiência dos objetivos para os quais a norma foi criada, são eles: a necessidade de compreensão jurídica do Programa como um dever legal; em seguida, a possibilidade de aprimoramento do setor pesqueiro por meio de uma melhor operacionalização do Programa; e por fim, a conceituação jurídica clara e expressa na norma para aprimorar a gestão integrada entre os órgãos envolvidos. Deste modo, a compreensão destes contextos evidencia a insuficiência do controle pesqueiro no caso da análise do Programa.

O Programa é um dever legal e tem que ser cumprido como uma obrigação, não sendo um mero dever de regular. Deste modo, em casos de delitos ambientais ocorridos, deve ser aplicada a responsabilidade penal, não apenas a responsabilidade administrativa, dependendo do caso e da gravidade do ocorrido. Foi visto que alguns entendimentos não consideram os dados gerados pelo Programa como passíveis de materializar indícios de autoria em casos de crimes ambientais. Assim, foi demonstrada uma grande instabilidade jurídica nas interpretações dos julgados que envolviam o PREPS e necessidade de fortalecimento do papel institucional do mesmo.

Uma contribuição mais ampla, não conectada diretamente aos aspectos jurídicos da normativa, seria a possibilidade de aprimoramento da atividade da pesca de forma que pudesse garantir um futuro melhor e maior conservação dos recursos pesqueiros. Para isso, é primordial a realização de um estudo sobre os estoques. Deste modo, o PREPS pode contribuir para esse monitoramento, bem como pode gerar relatórios precisos acerca da quantidade de peixe pescada. Acredita-se que a reestruturação do Programa possa renovar a gestão pesqueira de forma muito ampla. A partir dos estudos analisados neste trabalho, que demonstram a atual situação do PREPS, o próximo passo seria compreender esse diagnóstico e identificar instrumentos jurídicos que possam aprimorar o Programa.

Acredita-se no fortalecimento da norma a partir da conceituação expressa e clara acerca do seu conteúdo. Ainda que seja usado como um instrumento fiscalizatório importante

na atividade pesqueira, não houve previsão explícita na norma acerca desta função. Esta previsão da função fiscalizatória pode influenciar no aperfeiçoamento da gestão integrada que é natureza da própria instrução normativa do Programa uma vez que é Interministerial. Essas ausências de conceituação e de previsão fragilizam a aplicação do Programa.

Claramente, esta pesquisa está inserida no campo jurídico, por isso se limita a fazer sugestões legais quanto ao aprimoramento do PREPS, uma vez que a formalização dessas mudanças favoreceria a materialização do desenvolvimento do Programa. Ainda há muitos aspectos a se avançar uma vez que não foi possível o esgotamento de todos os temas, ainda sendo necessário desenvolvimento nos pontos tratados, mas principalmente nas sugestões acerca da renovação ou na criação de uma nova política pública para o Programa.

Por fim, este trabalho não visou esgotar o tema, mas sim instigar ainda mais a pesquisa e a busca por soluções para que o controle da pesca seja mais efetivo, garantindo segurança jurídica a todos os agentes envolvidos. Assim, este trabalho visou defender o aprimoramento e fortalecimento do controle da pesca a partir de críticas a um Programa que se encontra ultrapassado, o que provoca falta de segurança jurídica em um setor que, na realidade, foi muito pouco priorizado no arcabouço brasileiro. Há esperanças de que essa realidade se modifique e de que haja o desenvolvimento e aprimoramento da pesca e de seus instrumentos de controle.

Importante destacar as alternativas de aprofundamento do tema em pesquisas jurídicas. Um tema de destaque que merece mais aperfeiçoamento é a insegurança jurídica entre as esperas penais e administrativas no contexto da responsabilização do Programa uma vez que a análise jurisprudencial demonstra como a operacionalização do PREPS, de fato, ocorre na prática pesqueira. Aprofundar a pesquisa neste tema é primordial uma vez que a maneira que o Programa é interpretado pelo judiciário influencia as consequências da atividade em casos de cometimento de crime ambiental. É, igualmente, interessante investigação minuciosa quanto aos possíveis instrumentos e mecanismos para desenvolver esse arcabouço jurídico robusto, sejam eles instrumentos jurídicos ou econômicos que tenham capacidade de contribuir no contexto da insuficiência do controle pesqueiro. Outra seara importante do trabalho que caberia mais desenvolvimento foi quanto a possibilidade de uma nova proposição de política pública ao tema. Uma vez que não se buscou aqui esgotar cada ponto a ser modificado na norma que, claramente, esse seria um trabalho multidisciplinar e muito mais complexo. Outro importante ponto de aprofundamento seria a ponderação entre o livre acesso à informação e o sigilo comercial observando as diversas interfaces do setor. Importante aprofundar, também, no caráter da correção e o papel do próprio setor na

formulação e renovação da normativa uma vez que a norma não é suficiente para compreender e abranger todas as peculiaridades da pesca.

O tema é muito amplo e comporta muitas variáveis, deve ser profundamente pesquisado, colocado em destaque para ser priorizado institucionalmente. A pesca é uma atividade que merece destaque no Brasil e a pesquisa acadêmica pode ser um instrumento que evidencie esta necessidade. Assim, outras soluções podem ser alcançadas e almejadas para que, gradualmente, o controle pesqueiro se torne cada vez mais desenvolvido e aprimorado.

REFERÊNCIA

ANDRADE, Priscila. A Emergência do Direito Transnacional Ambiental. *Revista de Direito Internacional = Brazilian Journal of International Law*, Brasília, UniCEUB, v. 13, n. 3, 2016

ANTUNES, Paulo Bessa. Direito Ambiental. 19º ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: GEN, Atlas, 2016.

ASANO FILHO, Mutsuo. O Brasil e a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada – INN. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário*, Síntese, ano III, n. 14, maio-jun. 2013

ATIENZA, Manuel. Curso de argumentación jurídica. Madrid: Trotta, 2013. cap. II; VI; VII

BADEN, John. L'économie Politique du Développement Durable. Centre International De Recherche Sur Les Problèmes Environnementaux. 2008. p. 1-21.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia, OLIVEIRA, Carina Costa de, MORAES, Gabriela G. B. Lima and MAZZEGA, Pierre. Bioprospecting in Antarctica: Obligations and Challenges.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 5. ed. Saraiva, 2003.

BELLEN, Van. *Indicadores de sustentabilidade*: uma análise comparativa. f. 28. 2002.

BEST, Edward. Alternative Methods of Regulation in an Enlarging Union. Third Pan-European Conference. 2006. p. 1-35.

Biodiversidade. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/conservacao-de-especies/gest%C3%A3o-sustent%C3%A1vel-da-pesca/gest%C3%A3o-pesqueira.html>.

Acesso em: 7 jan. 2019.

BOURDIEU, Pierre. A Força do Direito. In: O Poder Simbólico. 2011.

BOUTONNET Mathilde ; TRUILHE-MARENGO, Ève. Recherche interdisciplinaire sur les valeurs de la biodiversité . In Cahiers Droit, Sciences e Technologie, n. 6 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Projeto GEF Mar. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/projeto-gef-mar>. Acesso em: 7 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Projeto GEF Mar. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/projeto-gef-mar>. Acesso em: 7 jan. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Informação Criminal n. 1.12.000.000024/2014-04.

BRASIL. Ministério Público Federal. Informação Criminal nº 00285/2013.

BRASIL. Ministério Público Federal. Informação Criminal nº 1.12.000.000029/2014-29.

BRASIL. Ministério Público Federal. Informação Criminal nº 1.12.000.000028/2014-84.

BUCCI, Maria Paula. Políticas públicas e direito administrativo. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 34, n. 122, p. 89-98, jan./mar. 1997

CARVALHO, José S. Filho. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, Menelick Netto; SCOTTI, Guilherme. Os Direitos Fundamentais e a (In)Certeza do Direito – A Produtividade das Tensões Principiológicas e a Superação do Sistema de Regras. Editora Fórum. Belo Horizonte. 2011.

CENTNER, Terrence; MULLEN, Jeffrey. Impacts of Adjusting Environmental Regulations When Enforcement Authority Is Diffuse: Confined Animal Feeding Operations and Environmental Quality. *Review Of Agricultural Economics*. 2004. p. 209-219.

CHERMESH, Ran. Strikes: The Issue Of Social Responsibility. *British Journal Of Industrial Relations*, 2009. p. 337-346.

Combate ao lixo no mar ganha força em evento internacional. Disponível em: <http://sinir.gov.br/component/content/article/2-sem-categoria/148-combate-ao-lixo-no-mar-ganha-forca-em-evento-internacional-2>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CORREA, Rogerio; VALLE, Marcio; ROMANO, Lívia. Série Gestão Ambiental: fiscalização ambiental. Rio de Janeiro. 1ª Edição. Novembro de 2011.

COUTO E SILVA, Almiro do. Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. *Revista de Direito Público*.

CUNHA, Elza Ângela Battaglia Brito da. Acesso ao patrimônio genético é o calvário da pesquisa brasileira. In: SAMPAIO, Maria José Amstalden Moraes; FERREIRA, Simone Nunes (org.). Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: implementação da legislação de acesso e repartição de benefícios no Brasil. São Paulo: SBPC, 2013.

Decreto 2.840, de 10 de novembro de 1998. Estabelece normas para operação de embarcações pesqueiras nas águas sob jurisdição brasileira e dá outras providências., Brasília, 10 de novembro de 1998.

Decreto 4.670, de 10 de abril de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Brasília, 10 de abril de 2013.

Decreto nº 6.517/2018, de 28 de julho de 2008. Estrutura Regimental da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e o respectivo Quadro Demonstrativo

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas. 2015.

DINIZ, Pedro Ivo. Natureza jurídica do desenvolvimento sustentável no direito internacional. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2015.

Estatística de Pesca. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/livros/estatisticadepescadigital.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2019.

Estatística pesqueira. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/gestao-pesqueira/estatistica-pesqueira/2007-ibama-estatistica-da-aquicultura-e-pesca-no-brasil.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

FARRANHA, Ana; BATAGLIA, Murilo. Lei de Acesso à informação e a Comissão de Ética: como esses discursos se cruzam? *Direito & Desenvolvimento: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito*. Vol. 9 n. 2. Ago/Dez 2018. ISSN 2236-0859.

FERRAÇO, André. *A insuficiência de Integração na Gestão Nacional dos Recursos Hídricos como um óbice estrutural ao Desenvolvimento Sustentável*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

FILHO, Mutsuo Asano. O Brasil e a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada – INN. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, Síntese*, ano III, n. 14, maio-jun. 2013

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2014.

Fiscalização ambiental. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/fiscalizacao-ambiental/o-que-e-fiscalizacao#oquee>. Acesso em: 7 jan. 2019.

Focus. Disponível em: <https://focusfish.atlassian.net/wiki/spaces/FOC/overview> Acesso em: 26 fev. 2019.

FRAZÃO, Ana. Constituição, Empresa e Mercado. Gecem (Grupo de Estudos Constituição Empresa e Mercado). Universidade de Brasília, Faculdade de Direito. Brasília, 2017. P. 200-223

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, n. 21, p. 214-215, jun. 2000,

GARCIA, Denise S. Siqueira; SOUZA, Maria Cláudia S. Antunes de. Direito ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.2, n.2, 2º quadrimestre de 2007. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. P. 105-117.

GOMES, Luiz Flávio; MOLINA, Antonio García-Pablos de. *Direito Penal: Parte geral*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, v. 2, 2ª. ed., 2009.

GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: *The Sociology of Economic*. Colorado, 2011.

GRIFFIN, Jennifer; PRAKASH, Aseem. Corporate Responsibility, Multinational Corporations, and Nation States: An introduction. De Gruyter. 2012. p. 1-10.

GRIFFIN, Jennifer; PRAKASH, Aseem. Corporate Responsibility, Multinational Corporations, and Nation States: An introduction. De Gruyter. 2012.

GUIMARAES, Roberto Pereira; FEICHAS, Susana Arcangela. “Desafios na construção de indicadores de sustentabilidade”. In *Ambiente & Sociedade* jul.-dez.2009.

HERSCOCOVICI, Alain. “Escolha coletiva, governance e direitos de propriedade: uma análise econômica dos commons”. *Nova econ.* vol. 23, n. 1, 2013, p. 186-207.

HOLMAN, Christopher. Bowman vs. Monsanto Co: A bellwether For The Emerging Issue Of Patentable Self-Replicating Technologies And Inadvertent Infringement. *Missouri Law Review*. p. 667-721.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HSU, Shi-Ling., “Fairness versus Efficiency in Environmental Law“. *Ecology Law Quarterly*, Vol. 31: 303, 2004, pp. 313-357.

IBAMA. Ministério do Meio Ambiente. *Gestão Pesqueira no Brasil*. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/biodiversidade-aquatica/gestao-pesqueira/historico-da-gestao-pesqueira-no-brasil>>. Acesso em: 19 fev. 19.

Instrução Normativa Interministerial nº 02/2006. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2006/in_seap_mma_md_02_2006_preps.pdf. Acesso em: 03 mar. 2019.

J-F Mercure, H. Pollitt, A. M. Bassi, J. E Viñuales, N. R. Edwards. *Global Environmental Change*, 37 (2016) 102–115, <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2016.02.003> (Open Access).

JAPPUR, Rafael Fey; CAMPOS, Lucila Maria de Souza; HOFFMANN, Valmir Emil; SLIG, Paulo Maurício. A visão de especialistas sobre a sustentabilidade corporativa frente às diversas formações de cadeias produtivas. *Revista Produção*. ISSN 1676 – 1901. Vol. VIII. Num. III. 2008. P. 1-24.

JÉGOUZO, Yvez. *L'Évolution Des Instruments Du Droit De L'Environnement*. *Pouvoirs* n. 127. 2008. p. 23-33.

KESSMAYES, Karin. Apontamentos sobre a ética ambiental como fundamento do Direito Ambiental. *RJFD Dom Bosco*, v. I, n. 4, ano III, p. 128-147. Disponível em: http://www.dombosco.sebsa.com.br/faculdade/revista_direito/1edicao-2009/eos-4-2009-6.pdf

LEE, Maria. Tort, regulation and environmental liability. *Legal Studies*, v. 22, nº 1, 2002.

LEENHARDT, Pierre et al. 'Challenges, insights and perspectives associated with using social-ecological science for marine conservation' In *Ocean & Coastal Management* 115 (2015).

Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, Brasília, 29 de junho de 2009.

Lei nº 13.502, de 01 de novembro de 2017. Organização básica dos órgãos da presidência e ministério, Brasília, 01 de novembro de 2017.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos. *Revista de informação legislativa*. n 211. jul-set. 2016.

LIMA, Gabriela Garcia Batista. O pluralismo jurídico e efetividade jurídica na relação entre proteção ambiental e investimentos estrangeiros: os casos Santa Elena, Matalclad e Tecmed. *Revista de Direito Internacional*, v. 9, 2012.

LIMA, Gabriela. Construção do Conceito de Efetividade no Direito. A Efetividade do Direito Internacional Ambiental. Ed. UNICEUB, UNITAR. Série Direito Ambiental. Vol. 5. P. 8-25. 2007.

LIRA, WS; CÂNDIDO, GA. orgs. Gestão sustentável dos recursos naturais: uma abordagem participativa [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2013.

MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. La mise en œuvre du droit international de l'environnement. *Analyses n° 03/2003*: Gouvernance Mondiale. França: Institut du développement durable et des relations internationales – IDDRI, 2003.

MAXIMILIANO, Luciana Maria da Silva; TEIXEIRA, Adriana de Souza Marinho; MARQUES, Guilherme de Souza. Compliance e a Importância das Orientações Legais na Responsabilidade Social da Empresa. *Revista Interdisciplinar Logos e Veritas*, v. 3, n. 9, 2016.

Medida Provisória 870, de 01 de janeiro de 2019. Organização básica dos órgãos da presidência e ministério, Brasília, 01 de novembro de 2019.

MERRY, Sally Engle. *Measuring the World, Indicator, Human Rights, and Global Governance*. Chicago Journals, Chicago. 2012.

MILARÊ, Édís; FRANCO, Rita Maria Borges. *Reparação Integral: Pensando Melhor*. Revista do Advogado. Ano XXXVII. N. 133. Março de 2017. P. 51-59.

MINDLIN, Betty (org.). *Planejamento no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República no Rio Grande do Sul. Procuradoria da República no Município de Rio Grande. *Recomendação n° 06/2018/GAB/PRM/RG/RS*. Procuradora da República: Anelise Becker. Rio Grande, 9 out. 2018.

MORAES, Gabriela; Barros, Thiago. *A internacionalização jurídica no direito comparado do conceito de prospecção e de bioprospecção nos Fundos Marinhos nacionais e internacionais*. Livro publicado pelo Projeto.

MORGERA, Elisa. *Corporate Accountability in International Environmental Law*. Oxford University Press. 2009. 209-222.

MORRAND-DEVILLER, Jacqueline. “O sistema pericial. Perícia científica e gestão do meio ambiente”. In: VARELLA, Marcelo Dias (org.). *Governo dos Riscos*. Brasília: Rede Latino – Americana – Europeia sobre Governo dos Riscos, 2005.

NETO, José D. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil*. Produção Editorial Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. 2o Edição. Brasília. 2010. P. 112.

NITISH, Monebhurrun. *Metodologia Jurídica, Técnicas para argumentar em textos jurídicos*. Editora Saraiva, São Paulo. 2015.

OECD. Entrevista sobre a Portaria 445, 2015. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/29211-monica-brick-peres-a-portaria-445-nao-e-o-problema/>> Acesso em: 14 jan. 2019.

OLIVEIRA, C. C. et al. O impacto da inexistência de um conceito para a pesquisa científica marinha na proteção dos recursos marinhos: o exemplo da exploração dos fundos marinhos. In: TOLEDO, André de Paiva; TASSIN, Virginie J. M. Guide to the navigation of marine biodiversity beyond national jurisdiction. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

OLIVEIRA, Carina; MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. Os Limites dos Termos Bem Público Mundial, Patrimônio Comum da Humanidade e Bens Comuns para delimitar as Obrigações de Preservação dos Recursos Marinhos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, UniCEUB, v. 12, n. 1, 2015.

ORUCU, Esin. Methodological Aspects of Comparative Law. 8 Eur. J.L. Reform 29, 2006. P. 33.

Pesca Amadora. Disponível em: http://pndpa.mdic.gov.br/pndpa/web/pesca_amadora.php. Acesso em: 15 jan. 2019.

Pesca mais sustentável. Disponível em: <http://pescamaissustentavel.org.br/entenda-o-pesca-sustentavel/>. Acesso em: 16 jan. 2019).

PIVETTA, F.; MACHADO, J. M. H.; ARAÚJO, U. C.; MOREIRA, M. F. R. & APOSTOLI, P., 2001. Monitoramento biológico: Conceitos e aplicações em saúde pública. Cadernos de Saúde Pública

Portaria 445 MMA. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2014/p_mma_445_2014_lista_peixes_amea%C3%A7ados_extin%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 19 out. 2018.

Portaria 73 do MMA. Disponível em: https://ciencia.estadao.com.br/blogs/herton-escobar/wp-content/uploads/sites/81/2018/04/Portaria73_MMA.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

PRIEUR, Michel. Le Principe de Précaution. 2011. P. 1-9.

PURDY, Jedediah. Our Place in the world: a new relationship for environmental ethics and law. *Duke Law Journal*. Vol. 62. Jan. 2013, number 4, pp. 916.

RAYNAUT, Claude. Os desafios contemporâneos da produção do conhecimento: o apelo para interdisciplinaridade. *INTERthesis: Revista Internacional Interdisciplinar*, v. 11, n. 1, p. 2, 2014.

REBOUÇAS, Gabriel N.; FILARDI, Ana Carla L.; VIEIRA, Paulo F. Gestão Integrada e Participativa da Pesca Artesanal: Potencialidades e Obstáculos no Litoral do Estado de Santa Catarina. *Ambiente & Sociedade*, v. IX, n. 2, p. 83, jul./dez. 2006.

REGISTRO GERAL DA PESCA (SisRGP). Disponível em: <http://sistemas.agricultura.gov.br/sisrgp-publico/web/index.php/frota>. Acesso em: 17 set. 2017.

Regulamento (CE) N. 854/2004 Relativo à organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:f84003&from=PT>. Acesso em: 14 jan. 2019.

Regulamento de Execução (UE) 2018/981 Da Comissão, 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2018:176:FULL&from=PT> Acesso em: 16 out. 2018.

SAMPAIO, Maria José Amstalden Moraes; FERREIRA, Simone Nunes (org.). *Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: implementação da legislação de acesso e repartição de benefícios no Brasil*. São Paulo: SBPC, 2013.

SARDINHA, Álvaro. Dimensões de navios, porte, Arqueação, Deslocamento. Lisboa, ago. 2013. (Coleção Mar Fundamental). Disponível em: https://transportemaritimoglobal.files.wordpress.com/2014/03/dimensoes-de-navios_porte-arqueacao-deslocamento1.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

SCHMITT, Jair. *Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal da Amazônia*. 2015. f. 28. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

Seção Judiciária do Distrito Federal. Ação Ordinária nº 1012892-11.2018.4.01.3400. Autor: Colônia de Pescadores Z – 22. Réu: União Federal. Juiz Federal Substituto da 21a Vara SJ/DF: Ronaldo Valcir Sapanholo. Brasília, 13 set. 2018.

Secretária Especial da Aquicultura e da Pesca Processo nº 00350.001907/2018-53, 26 de setembro de 2018.

SCHLAGER, Edella, OSTROM, Elinor. “Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis“. *Land Economics*, August, 1992, p. 249-262

SILVA, Vera. *Direito Econômico da pesca no Brasil: planejamento, gestão e instituições pesqueiras nacionais (1962-2009)*. f. 17. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina

SILVA, Vera. *Direito Econômico da pesca no Brasil: planejamento, gestão e instituições pesqueiras nacionais (1962-2009)*. f. 17. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.

SILVA, Vera. *Direito Econômico da pesca no Brasil: planejamento, gestão e instituições pesqueiras nacionais (1962-2009)*. f. 17. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.

Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.snirh.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://sinir.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 960.605-RS. Agravante: Santiago Ocampo Fernandez. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Nefi Cordeiro. Brasília, 05 jul. 2017.

Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 960.605-RS. Agravante: Jadir Almeida dos Santos. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Nefi Cordeiro. Brasília, 16 de out. de 2016.

Superior Tribunal de Justiça. DIREITO PENAL. RECURSO ESPECIAL. CRIME AMBIENTAL. ART. 68 DA LEI 9.605/1998 E ART. 32 DA LEI 11.959/2009. INEXISTÊNCIA DE DEVER LEGAL. ATIPICIDADE DA CONDUTA. ANALOGIA IN MALAM PARTEM VEDADA. PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.534.788-RS (2015/0126724-1). Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Captura e Comércio de Pescados André e Souza Ltda. – ME – microempresa e outros recorridos: Joel José de Souza e José Carlos André. Relator: Ministro Feliz Fischer. Brasília, 16 mar. 2018.

Superior Tribunal de Justiça. PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 41 DO CPP. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 356/STF. CONTRARIEDADE AO ART. 21 DO CP. ERRO DE PROIBIÇÃO NÃO RECONHECIDO. CONCLUSÃO DIVERSA. IMPOSSIBILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. ARTS. 255/RISTJ E 1.029, § 1º, DO CPC/2015. INOBSERVÂNCIA. AGRAVO CONHECIDO. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. O Agravo em Recurso Especial nº 1.290.574-RS (2018.0109399-4) Agravante: Konstantinos Meintanis. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministra Maria Thereza de Assis Mouta. Brasília, 3 ago. 2018.

Superior Tribunal De Justiça. PENAL. CRIME AMBIENTAL. PESCA EM LOCAL PROIBIDO E COM PETRECHOS NÃO PERMITIDOS. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. PENA DE MULTA. ERRO MATERIAL. CORREÇÃO EX OFFICIO. CRIME FORMAL. DISPENSA. RESULTADO NATURALÍSTICO. PRESUNÇÃO INOCÊNCIA. IN DUBIO PRO REO. SISTEMA ACUSATÓRIO. ÔNUS DA PROVA. REPARTIÇÃO. INSIGNIFICÂNCIA. NÃO APLICABILIDADE. PESCA DE ARRASTO.

RESPONSABILIDADES PESSOAL E SUBJETIVA. DOMÍNIO DO FATO. PROPRIETÁRIO DA EMBARCAÇÃO. CRIAÇÃO DO RISCO DE OCORRÊNCIA DO RESULTADO. DOLO EVENTUAL. PROPORCIONALIDADE DAS PENAS.. Agravo em Recurso Especial nº 993.227-RS (2016/0260629-3) Agravante: Paulo Roberto Corrêa Chaves. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Feliz Fischer. Brasília, 7 out. 2016.

Superior Tribunal De Justiça. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO NOVO CPC. INEXISTÊNCIA. DEVIDO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES RECURSAIS. NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA DE FATO. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO. Recurso Especial nº 1.622.015-SC (2016/0223723-7), Recorrente: Ibama. Recorrido: Zeus captura e comércio de pescado Ltda. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 25 ago. 2016.

Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.389-794-SC (2013/0218383-9). Recorrente: Márcia Eliane Bottini Barros. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Brasília, 17 de abril de 2018.

Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.573.072-RS (2015/0311494-1). Agravante: Rodrigo Martins Hirata. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Jorge Mussi. Brasília, 31 ago. 2017.

TAUBIRA, Christiane, Pour La Réparation Du Préjudice Ecologique. 2013. P. 17-61.

Técnicas de equipamentos usados na pesca marinha. disponível em: <https://www.ebah.com.br/content/ABAAAgL70AK/introducao-a-engenharia-pesca-tecnicas-equipamentos-usados-na-pesca-marinha?part=2#> acesso em 04 mar. 2019

Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002; DAVIS, Kevin E.; FISHER, A.; KINGSBURY, B.; MERRY, S. E. *Governance by indicators: global power through quantification and rankings*. Oxford: Oxford Press, 2015.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Tribunal Regional Da 4ª Região. Recurso Criminal em Sentido Estrito nº 5006151-32.2012.404.7208-SC. Recorrente: MPF. Recorrido: Antônio Brito Martins Duarte. Relatora: Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene. Florianópolis, 21 maio 2013.

Tribunal Regional Federal da 2ª Região. ADMINISTRATIVO. APELO. REMESSA. AMBIENTAL. IBAMA. TEMPESTIVIDADE. PORTARIA Nº 18/2008. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES. IMPUGNAÇÃO APRESENTADA. ADEQUAÇÃO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. Apelação Cível nº 2009.51.02.000733-5. Apelante: Ibama. Apelado: Eduardo Cunha Ferreira. Relator: Desembargador Marcelo Pereira da Silva. Rio de Janeiro, 3 jun. 2015.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. EMBARAÇO À FISCALIZAÇÃO. ART. 69 DA LEI 9.605/98. EMBARCAÇÃO DE PESCA. AUSÊNCIA DE APARELHO RASTREADOR. INTELIGÊNCIA DA LEI 11.959/09. Apelação Criminal nº 5001140.23.2012.404.7101/RS. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Joel José Souza e José Carlos André Relator: Desembargador Victor Luiz dos Santos Laus. Porto Alegre, 11 fev. 2015.

Tribunal Regional Federal Da 4ª Região RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. ART. 69 DA LEI 9.605/98. INÉPCIA DA DENÚNCIA. INOCORRÊNCIA. PREECHIMENTO DOS REQUISITOS EXIGIDOS NO ART. 41 DO CPP. RECURSO PROVIDO.. Recorrente: MPF. Recorrido: Nelson Akira Takamura. Relatora: Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene. Florianópolis, 23 abr. 2013.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Criminal nº 5001140-23.2010.404.7101-RS. Apelante: MPF. Apelado: Joel José de Souza e José Carlos André. Relator: Desembargador Victor Luiz dos Santos Laus. Porto Alegre, 11 fev. 2015.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região. DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. PESCA EM LOCAL E COM PETRECHOS PROIBIDOS. PROPRIETÁRIO E MESTRE DO BARCO. RESPONSABILIDADE DE AMBOS. OMISSÃO RELEVANTE DO PROPRIETÁRIO. INEXISTÊNCIA DE PROVAS ILÍCITAS. PENA DE MULTA.

QUANTUM APROPRIADO. JUSTIÇA GRATUITA. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DAS EXECUÇÕES PENAIS. CORREÇÃO EX OFFICIO. ERRO MATERIAL. SANÇÃO PECUNIÁRIA. VALOR. PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA. RAZOABILIDADE.. Apelação Criminal nº 5050853-33.2011.4.01.7100-RS. Apelante: Leandro Francisco Pereira. Apelado: MPF. Relatora: Desembargadora Cláudia Cristina Cristofani. Porto Alegre, 3 jun. 2016.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Recurso Criminal em Sentido Estrito nº 5003896-04.2012.404.7208-SC. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Harrison Hideyoshi Takamura Relator: Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene. Florianópolis, 21 maio 2013. Brasília, 16 de out. de 2016.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. ART. 69 DA LEI 9.605/98. INÉPCIA DA DENÚNCIA. INOCORRÊNCIA. PREECHIMENTO DOS DEMAIS REQUISITOS DO ART. 41 DO CPP. RECURSO PROVIDO. recurso criminal em sentido estrito nº 5006059-54.2012.404.7208-SC. Recorrente: MPF. Recorrido: Marcia Bottini Barros. Relator: Desembargadora Salise Monteiro Sanchotene. Florianópolis, 26 fev. 2013. Apelante: Konstantinos Meintanis. Apelado: MPF. Relator: Desembargadora Cláudia Cristina Cristofani. Florianópolis, 7 fev. 2018.

TRIBUNAL REGIONAL FERERAL DA 2ª REGIÃO. Agravo em Recurso Especial nº 685.726-RS (2015/0018994-7). Agravante: Ibama. Agravado: Iremar Freitas. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Brasília, 17 mar. 2015.

UN ENVIRONMENT. Fish dish securing sustainable future fisheries sector. Disponível em: <<https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/intelligent-drones-crack-down-illegal-fishing-african-waters>> Acesso em: 01 fev. 2019.

UN ENVIRONMENT. Itelligent drones crack down ilegal fishing in African waters. Disponível em: <<https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/intelligent-drones-crack-down-illegal-fishing-african-waters>> Acesso em: 27 jul. 2018.

VARELLA, Marcelo Dias. Direito Internacional econômico ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VARELLA, Marcelo Dias. Internacionalização do direito: direito internacional, globalização e complexidade, São Paulo, 2012,

VIÑUALES, Jorge E. et. al. The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary. Oxford: Oxford University Press. 2015.

VITA, Jonathan Barros; ENGELMANN, Wilson. Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável II. XXV Congresso do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2016.