GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 000.890/2025-1
Apensos: TC 014.460/2025-4, TC 018.375/2025-1.
Natureza: Auditoria Operacional.
Unidades Jurisdicionadas: Ministério do Trabalho e Emprego (TEM); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. SEGURO-DESEMPREGO DO PESCADOR ARTESANAL (SDPA), CONHECIDO COMO SEGURO-DEFESO. ANÁLISE DO PROCESSO DE CONCESSÃO, MANUTENÇÃO E PAGAMENTO DO BENEFÍCIO NO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2024. IDENTIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES NOS MECANISMOS DE OPERACIONALIZAÇÃO E CONTROLE DO SDPA, COM REFLEXOS SOBRE A ADEQUADA FOCALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA, A REGULARIDADE DOS PAGAMENTOS E A TEMPESTIVIDADE DA PROTEÇÃO FINANCEIRA. DETERMINAÇÃO. MONITORAMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, o relatório elaborado pela equipe de fiscalização composta por servidores da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho – AudBenefícios (peça 84), cujas conclusões e proposta contaram com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peças 85 e 86):

"*I. INTRODUÇÃO*

I.1. Deliberação que originou o trabalho

1. Trata-se de auditoria operacional autorizada no âmbito do processo TC 026.170/2024-8, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, referente ao Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), popularmente conhecido como seguro defeso.

2. O objetivo da auditoria foi analisar o processo de concessão do seguro defeso, do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) ao pagamento do benefício, avaliando os principais controles e a conformidade dos pagamentos. Para tanto, foram realizadas reuniões com os órgãos envolvidos, acompanhamento do processo de recepção dos requerimentos e cruzamentos de dados com diversas bases públicas, com o objetivo de identificar indícios de parcelas pagas indevidamente.

3. A última auditoria realizada sobre esse benefício (TC 022.036/2015-6) teve como objetivo identificar, por meio de cruzamentos sistemáticos de bases de dados, indícios de irregularidades em benefícios trabalhistas, incluindo o SDPA. Anterior a essa, foi realizada auditoria especificamente dedicada ao SDPA (TC 018.481/2013-2), que avaliou a eficácia dos controles internos no tocante à concessão e pagamento do SDPA, também utilizando cruzamento de dados.

4. Sobre a especificidade ambiental do SDPA (impacto no estoque pesqueiro e atualização dos períodos de defesos), foi realizada uma auditoria operacional com o objetivo de avaliar o ordenamento pesqueiro nacional, por meio da análise das principais ações implementadas e dos controles existentes para a administração da atividade pesqueira no Brasil (TC 020.982/2019-4). Essa auditoria não abordou o processo do SDPA ao analisar o Registro Geral da Atividade Pesqueira

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

(RGP) e, ao final, determinou atualização dos períodos de defeso e recomendou a regularização dos cadastros do RGP, sobretudo no que se refere aos registros de embarcações. No âmbito do TC 040.398/2021-8, o TCU está monitorando as determinações e recomendações ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

5. A presente auditoria foi realizada com o intuito de retomar o acompanhamento sistemático do SDPA, à luz das mudanças institucionais e normativas ocorridas desde a última fiscalização específica. Diante da relevância social do benefício e dos riscos de fragilidades em seus controles, tornou-se necessário avaliar a atual estrutura de governança, os critérios de elegibilidade e os mecanismos de concessão e pagamento, com vistas a subsidiar melhorias na efetividade da política pública, com abordagem no processo de concessão do benefício.

I.2. Visão Geral do Objeto

6. O objeto da auditoria é avaliar o processo do SDPA, abrangendo desde a fase de requerimento do RGP até a realização do pagamento, com a verificação dos controles envolvidos e da conformidade dos pagamentos efetuados.

7. Antes de apresentar o marco normativo do SDPA, cumpre esclarecer que a legislação descrita neste item corresponde ao arcabouço jurídico aplicável ao período dos pagamentos analisados nesta auditoria. As alterações normativas ocorridas durante e após a auditoria, especialmente aquelas relacionadas à transição da operacionalização dos requerimentos do INSS para o MTE, serão detalhadas no Apêndice F deste relatório, de modo a preservar a coerência entre os critérios utilizados na análise dos achados e o regime jurídico vigente à época dos fatos examinados.

I.2.1 Normativos do SDPA vigentes no período de pagamentos analisado

8. O SDPA tem como objetivo primordial proteger tanto os pescadores artesanais profissionais quanto a fauna aquática, durante os períodos de defeso, quando a pesca é proibida com o intuito de garantir a reprodução das espécies, conforme art. 1º, caput, da Lei 10.779/2003.

9. De acordo com a Portaria 127/2023, do MPA, considera-se pescador artesanal profissional a pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no país, que, licenciada pelo órgão público competente, exerce a pesca com fins comerciais.

10. A origem do programa remonta ao início dos anos 1990, com a edição de legislações voltadas à preservação ambiental e à subsistência das comunidades pesqueiras. Ele integra o programa do seguro-desemprego, pois a situação vivenciada pelo pescador artesanal, durante o período de defeso, é equiparada a de desemprego involuntário, em que, por motivos alheios à sua vontade, o trabalhador se vê impedido de subsistir por meio de sua atividade profissional.

11. A Lei 10.779/2003 formalizou o SDPA, estabelecendo critérios específicos para a concessão do benefício, como a exigência de comprovação de que o pescador exerce a atividade de forma exclusiva e não possui outra fonte de renda.

12. O § 2º, do art. 1º, da Lei 10.779/2003, estabelece que os períodos de defeso da atividade pesqueira devem ser fixados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), conforme a espécie marinha, fluvial ou lacustre à qual se dedique a captura pelo pescador.

13. O § 10, art. 1º, do Decreto 8.424/2015, por sua vez, dispõe que os períodos de defeso elegíveis para o requerimento do SDPA são definidos pelo MPA e pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), por meio de portarias interministeriais.

14. As portarias interministeriais identificam as espécies protegidas, estabelecem medidas de conservação (relacionadas à reprodução e ao recrutamento), indicam os petrechos e métodos de pesca proibidos, definem a abrangência geográfica com a lista de municípios abrangidos e, sempre que possível, apontam alternativas de pesca, especificando se são aplicáveis a todos os pescadores ou apenas àqueles que atuam de forma embarcada. Também é obrigatória a inclusão de mecanismos de monitoramento da biodiversidade e da atividade pesqueira, com o objetivo de aferir a eficácia das medidas adotadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

15. O MPA e o MMA avaliam periodicamente a efetividade de cada período de defeso, especialmente aqueles estabelecidos em ambientes continentais. Sempre que comprovada a ineficácia ou a desnecessidade de determinada norma, inclusive em decorrência de secas, estiagens ou contaminações químicas, físicas ou biológicas, elas devem ser suspensas ou revogadas, de modo a assegurar que o ordenamento pesqueiro continue contribuindo para a preservação dos recursos naturais.

16. O MPA é o órgão responsável pela emissão da licença de pescador profissional artesanal e, conforme a Portaria MPA 127/2023, o documento é expedido digitalmente por meio do Sistema Pesq Brasil – RGP Pescador e Pescadora Profissional. Trata-se de um documento de caráter individual e intransferível, que formaliza a inscrição do interessado no Registro Geral de Atividade Pesqueira (RGP) e serve como requisito cadastral da atividade pesqueira, com validade em todo o território nacional.

17. Ao longo dos anos, o SDPA passou por diversas reformulações com o objetivo de aprimorar sua eficácia e coibir fraudes. Em 2015, a Medida Provisória 665/2014, posteriormente convertida na Lei 13.134/2015, alterou a Lei 7.998/1990 e a Lei 10.779/2003, promovendo mudanças na condução do seguro-desemprego e, em especial, nos critérios de habilitação ao SDPA.

18. Dentre as mudanças da Lei 13.134/2015, transferiu-se ao INSS a responsabilidade pelo recebimento dos requerimentos e pela habilitação dos beneficiários do SDPA, com vigência a partir de 1º/4/2015. Os normativos que regulamentavam esse processo foram editados pelo INSS, nos termos do Decreto 8.424/2015, sendo o principal deles a Instrução Normativa PRES/INSS 83/2015, que estabelecia os procedimentos aplicáveis ao SDPA.

19. Durante a realização desta auditoria, foi editada a Lei 15.265/2025, que atribuiu novamente ao MTE a operacionalização dos requerimentos do SDPA, permanecendo o INSS com atuação residual quanto aos períodos de defeso sob sua responsabilidade, especialmente aqueles iniciados até 31/10/2025. Essa alteração, ainda em fase de transição, que impacta a repartição de competências entre os órgãos envolvidos na concessão do benefício, será detalhada no Apêndice F (Eventos ocorridos durante e após a execução da auditoria).

20. O SDPA é uma modalidade específica do seguro-desemprego, configurando-se como política pública de responsabilidade do MTE, por integrar o Programa Seguro-Desemprego e ser custeado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nos termos do art. 3º, inciso V, da Resolução Codefat 957/2022.

21. A ramificação do SDPA como modalidade específica do seguro-desemprego evidencia a necessidade de tratamento diferenciado a uma categoria de trabalhadores cuja atividade é diretamente afetada por fatores ambientais e regulatórios. A Figura 1 exemplifica o processo de requerimento do SDPA, representado em sete etapas.

Figura 1 - Processo de Requerimento do SDPA no período analisado (figura no original)

Fonte: elaboração própria

22. Assim, o SDPA representa não apenas uma proteção social, mas também um instrumento de equilíbrio entre preservação ambiental e proteção ao trabalho, inserido no escopo mais amplo do Programa Seguro-Desemprego e financiado com recursos do FAT.

I.2.2 Critérios normativos para requerimento do SDPA no período analisado

23. Para se habilitar ao benefício, o pescador deveria apresentar ao INSS os documentos previstos no art. 5º, do Decreto 8.424/2015 (lista abaixo). O valor do SDPA corresponde a um salário-mínimo mensal e a quantidade de parcelas a serem pagas depende do cumprimento de todos os requisitos legais e da duração do período de defeso, que varia de três a cinco meses.

24. Esses documentos incluíam (Figura 2):

a. documento de identificação oficial;

b. comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

c. inscrição no RGP (no mínimo um ano), na condição de pescador profissional artesanal que exerce a pesca como atividade exclusiva;

d. cópia do documento fiscal de venda do pescado à empresa adquirente, consumidora ou consignatária da produção, incluindo o registro da operação realizada e o valor da contribuição previdenciária, ou cópia do comprovante de recolhimento da contribuição previdenciária caso tenha comercializado sua produção à pessoa física;

e. comprovante de residência em município abrangido pelo ato que instituiu o período de defeso relativo ao benefício requerido, ou seus limítrofes;

f. declaração afirmando que não dispõe de outra fonte de renda, que se dedicou à pesca das espécies e nas localidades atingidas pelo defeso, em caráter exclusivo e ininterrupto, e que assume responsabilidade civil e criminal por todas as informações prestadas para fins da concessão do benefício.

Figura 2 - Critérios para Requerimento do SDPA (figura no original)

Fonte: elaboração própria

25. O principal critério de elegibilidade é a inscrição no RGP. De acordo com a Portaria MPA 127/2023, considera-se pescador artesanal profissional a pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no país, que, licenciada pelo órgão público competente, exerça a pesca com fins comerciais.

26. O RGP é atualizado anualmente por meio do envio do Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira (Reap), com preenchimento anual feito digitalmente no sistema PesqBrasil, mediante autenticação pela conta Gov.br.

27. O Reap é previsto no art. 13 da Portaria MPA 127/2023, destinado à comprovação da efetiva atuação do pescador profissional artesanal. Seu objetivo é fornecer informações atualizadas sobre a atividade pesqueira, como áreas de pesca, tipos de petrechos utilizados e espécie alvo, contribuindo para a validação da condição de pescador.

28. Ele é um documento essencialmente autodeclaratório, e não havia exigência de comprovação documental ou validação por parte de órgãos de fiscalização, devido à ausência de integração com sistemas de comercialização ou de controle ambiental, conforme manual de preenchimento disponível no site do MPA: https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/cadastro-registro-e-monitoramento/pescador-e-pescadora-profissional.

29. Para fins de requerimento do SDPA, o art. 2º, § 1º, da Lei 10.779/2003, veda o acúmulo com benefícios previdenciários ou assistenciais de natureza continuada, exceto nos casos de pensão por morte, auxílio-acidente e transferências de renda previstas na Constituição Federal de 1988 e na Lei 10.835/2004.

30. Em 2023, o governo federal introduziu a possibilidade de acumular o SDPA com o novo Bolsa Família, com vigência a partir de janeiro de 2024, de acordo com a Lei 14.601/2023 (Institui o novo Programa Bolsa Família).

31. Adicionalmente, as situações previstas no § 8º, do art. 1º, do Decreto 8.424/2015, admitem o recebimento de auxílio-doença, auxílio-doença acidentário ou salário-maternidade, desde que o pescador esteja vinculado como segurado especial ou tenha contribuído à Previdência Social exclusivamente em razão do exercício da atividade pesqueira.

I.3. Objetivo e questões de auditoria

32. Esta auditoria analisou o processo de concessão do seguro defeso, com avaliação dos principais controles e da conformidade dos pagamentos.

33. Integraram o escopo desta fiscalização a fase do registro do RGP até processo de pagamento ao beneficiário do programa. Por outro lado, não integraram o escopo deste trabalho:

a) adequação dos períodos de defeso utilizados para acesso ao benefício, que é objeto de monitoramento por outra unidade do TCU, conforme mencionado no início deste relatório;

b) dimensões de política pesqueira que não afetem diretamente a concessão (situação do estoque pesqueiro, incentivos à produção, comercialização etc.);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

c) concessão de outros benefícios trabalhistas não relacionados ao seguro-defeso (Abono Salarial e outras modalidades do Seguro-Desemprego);

d) sistemas usados pela Dataprev para pagamentos do benefício;

e) hardwares utilizados internamente nos órgãos envolvidos;

f) sistemas operacionais;

g) sistemas de atendimentos ao público nos postos de atendimento do INSS; e

h) recursos financeiros usados para manutenção do contrato entre MTE e Dataprev.

34. Como forma de satisfazer os objetivos e o escopo estabelecidos, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

***Questão 1:** Os controles adotados no processo de concessão do seguro defeso atendem aos requisitos de elegibilidade do programa?*

***Questão 2:** O processo de concessão e pagamento do seguro defeso está sendo realizado de forma tempestiva e no valor correto?*

I.4. Valor dos Recursos Fiscalizados

35. Há uma vultosa quantidade de recursos financeiros aportados nesse benefício trabalhista. Considerando os dados do Siop do ano de 2024, os pagamentos na ação orçamentária do seguro-desemprego (00H4), no plano orçamentário do SDPA (0004), foram de R$ 5,8 bilhões. Ressalta-se que esses recursos vêm aumentando significativamente nos últimos anos (Figura 3).

Figura 3 - Recursos pagos pelo SDPA, por ano (R$ bilhões) (figura no original)

Fonte: elaboração própria com dados do Siop

I.5. Benefícios estimados da fiscalização

36. A auditoria do SDPA pode aperfeiçoar a política ao indicar melhorias no processo de concessão do benefício, reforçando a proteção social dos pescadores artesanais e, de forma indireta, a sustentabilidade das faunas aquáticas, o que requer governança rigorosa e alta qualidade de dados.

37. É indispensável a verificação da elegibilidade, com ênfase no atendimento ao critério de exclusividade da atividade pesqueira pelo trabalhador artesanal, de modo que o benefício alcance apenas quem tem na pesca seu único ou principal meio de subsistência. Dados precisos, íntegros e consistentes, aliados à gestão eficiente, promovem justiça distributiva, celeridade processual, prevenção de fraudes e transparência no uso dos recursos do FAT, além de fornecerem insumos para o aprimoramento contínuo da política.

38. A aplicação combinada de métodos de análise de conformidade e estatística demonstrou elevado potencial de benefícios para a gestão do SDPA. Os cruzamentos de dados realizados pela equipe identificaram que, em 2024, houve R$ 654 milhões em pagamentos com indícios de irregularidade. Desse total, 56.827 casos referem-se a inconsistências cadastrais de CPFs (efeito potencial de aproximadamente R$ 401 milhões) e 44.421 decorrem de descumprimentos das regras de elegibilidade (efeito potencial de aproximadamente R$ 253 milhões).

39. A análise estatística de cobertura estimada indicou possível impacto financeiro de até R$ 3 bilhões em 2024. Esses resultados evidenciam que o uso sistemático de ferramentas analíticas robustas permite identificar falhas estruturais na concessão do benefício, subsidiando ações corretivas e preventivas que fortalecem a integridade, a focalização e a sustentabilidade da política pública.

I.6. Eventos ocorridos durante e após a fase de execução da auditoria

40. Durante e após a fase de execução da auditoria, ocorreram alterações institucionais e normativas relevantes para a compreensão do SDPA, especialmente a transição da operacionalização dos requerimentos do INSS para o MTE, a edição de novas regras legais sobre identificação, comprovação da atividade pesqueira, transparência, sanções e limites financeiros, bem como a redefinição dos prazos de requerimento pelas Resoluções Codefat/MTE 1.027/2025 e 1.035/2026.

41. Essas alterações não modificam o escopo temporal das análises realizadas, concentradas nos pagamentos efetuados em 2024 e na análise estatística do período de 2019 a 2024, mas são relevantes para contextualizar os encaminhamentos propostos e a necessidade de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

acompanhamento do novo arranjo operacional. O detalhamento desses eventos supervenientes consta do Apêndice F deste relatório.

II. METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES

42. Na fase de planejamento, foram elaboradas a Estratégia Global e o Plano de Auditoria, com apoio da análise SWOT do processo compreendido desde a emissão do RGP ao pagamento do SDPA, análise dos riscos identificados por meio do DVR (Diagrama de Verificação de Riscos) e análise de stakeholders para mapear atores intervenientes no processo.

43. A fim de responder as questões de auditoria, estruturou-se o trabalho em três abordagens:

(i) análise de conformidade (elegibilidade e tempestividade);

(ii) análise estatística de evolução e convergência; e

(iii) visão dos representantes dos beneficiários;

44. A análise de conformidade concentrou-se nos benefícios pagos entre janeiro e dezembro de 2024 (Apêndice B). Essa janela foi escolhida devido ao tempo disponível para execução da auditoria e à finalidade de testar, em período recente, os cruzamentos dos dados que suportam a concessão e o pagamento do SDPA, produzindo retrato dos indícios de irregularidades comparados com o resultado da análise estatística. Os cruzamentos de dados foram realizados com a utilização das bases custodiadas no Laboratório de Informações de Controle (LabContas).

45. A análise de conformidade verificou os principais critérios de elegibilidade e de tempestividade. A fim de verificar a elegibilidade, dividiu-se as tipologias em duas partes: tipologias de cadastro e tipologias de negócio.

46. Nas tipologias de cadastro, verificaram-se coerência e integridade de atributos pessoais (nome, nome da mãe, data de nascimento). Nas tipologias de negócio, examinaram-se critérios de elegibilidade do benefício, a exemplo da idade, ausência de outras fontes formais de renda etc.

47. A tempestividade foi mensurada a partir dos intervalos entre as datas de requerimento e pagamento, com a obtenção do tempo médio de pagamento do benefício a partir da data de requerimento (Apêndice C).

48. Com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) e na base de dados administrativos de beneficiários do SDPA, a análise estatística foi utilizada para comparar a variação do número de beneficiários do SDPA entre 2019 e 2024 com a variação populacional no mesmo intervalo, estimando taxas percentuais, razões de crescimento e medidas de associação/convergência (Apêndice D). Para priorização, confeccionou-se um nível de risco ad hoc de inclusão indevida, combinando crescimento relativo, densidade/cobertura e assimetrias entre demanda e contexto demográfico.

49. A partir do nível de risco ad hoc, os três estados com maiores índices de risco de inclusão indevida foram selecionados a fim de aprofundar na análise municipal, reaplicando metodologia e indicadores do recorte estadual e acrescentando o indicador de produtividade pesqueira para confrontar a variação do ano 2019 e 2024 em relação ao aumento de beneficiários.

50. A perspectiva do beneficiário do SDPA (Apêndice E) foi obtida por meio de questionário enviado às entidades (colônia/sindicato/associação) via e-mails obtidos das listas disponibilizadas pelo MPA, CBPA (Confederação Brasileira dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura) e CNPA (Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores).

51. O instrumento foi estruturado em quatro partes:

a) informações cadastrais das entidades e de pescadores;

b) opinião sobre a atuação do MPA;

c) opinião sobre a atuação do INSS; e

d) opinião sobre a atuação do MTE.

52. Para aprimorar o desenho do instrumento, realizaram-se visitas em campo: Sindicato dos Trabalhadores da Pesca e Aquicultura de São Luís (São Luís/MA), Colônia de Pescadores Z-8

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

(Fortaleza/CE), Secretaria da Pesca e Aquicultura do Estado do Ceará e Secretaria de Estado da Pesca e Aquicultura do Maranhão. As percepções coletadas foram sistematizadas e utilizadas como insumos diretos para aperfeiçoamento do questionário.

53. Também, houve um teste piloto do questionário aplicado em cinco colônias, escolhidas em cada região do Brasil, para colher sugestões para aperfeiçoar o instrumento. Após os ajustes e sugestões coletados no teste piloto e nas visitas em campo, procedeu-se à difusão nacional aos representantes das entidades.

54. A seguir, são apresentados os achados da auditoria, cada um vinculado à metodologia específica utilizada para sua obtenção, descrita nos anexos deste relatório. Os achados foram complementados com os dados obtidos das respostas do questionário.

55. Cumpre salientar que não houve limitações de acesso aos dados durante os trabalhos da equipe de auditoria.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

III.1. Achado 1 - Inconsistências cadastrais e indícios de pagamentos indevidos em 2024

56. Devido às deficiências dos controles de monitoramento, encontrou-se um total de 101.248 indícios de irregularidades em pagamentos a beneficiários no ano de 2024, o que gerou potencial pagamento indevido de aproximadamente R$ 654 milhões. O quadro indica desconformidade com a Lei 10.779/2003, o Decreto 8.424/2015 e a Instrução Normativa PRES/INSS 83/2015, com risco de prejuízo ao erário público.

Situação encontrada

57. A análise concentrou-se na folha de pagamentos do exercício de 2024, abrangendo o período de janeiro a dezembro (Apêndice B).

58. A análise identificou 101.248 benefícios com indícios de pagamento indevido na folha de pagamentos do SDPA de 2024, sendo 56.827 indícios de irregularidades nas tipologias de cadastro e 44.421 indícios de irregularidades nas tipologias de negócio. A Tabela 1 apresenta os resultados das tipologias de cadastro, com a quantidade total de benefícios com indícios de irregularidades identificados e os respectivos efeitos financeiros potenciais.

Tabela 1 – Indícios de irregularidade por Tipologias de Cadastro do SDPA

Tipologia	Descrição	Quantidade de indícios de irregularidades	Efeito potencial (R$)
TPL_SDPA_01	Similaridade do CPF	590	3.315.847,05
TPL_SDPA_02	Situação do CPF	56.237	397.803.420,16
Total		**56.827**	**401.119.267,21**

Fonte: análises dos cruzamentos de dados

59. A Tabela 2 apresenta os resultados das tipologias de negócio, com a quantidade total de benefícios com indícios de irregularidades identificados e os respectivos efeitos financeiros potenciais.

Tabela 2 - Indícios de irregularidade por Tipologias de Negócio do SDPA

Tipologia	Descrição	Qtde. de indícios de irregularidades	Efeito potencial (R$)
TPL_SDPA_03	Beneficiário menor que 19 anos de idade	1.040	6.089.560,00
TPL_SDPA_04	Acumulação irregular de benefícios	6.263	46.335.052,20
TPL_SDPA_05	Instituidor de pensão	99	1.751.932,00
TPL_SDPA_06	Falecido	432	1.775.880,61
TPL_SDPA_07	Registro no serviço público federal	203	1.059.924,35
TPL_SDPA_08	Recebimento anual decorrente de duas espécies distintas	21	216.620,80
TPL_SDPA_09	Vínculo empregatício ativo	26.440	143.188.078,82
TPL_SDPA_10	Registro de propriedade ou sociedade de empresa	9.923	52.680.785,24
Total		**44.421**	**253.097.834,02**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

Nota: Considerou-se a idade inferior a 19 anos porque o SDPA exige idade mínima de 18 anos para inscrição no RGP e pelo menos um ano de registro válido para habilitação ao benefício.

Fonte: análises dos cruzamentos de dados

60. O cálculo do efeito potencial de cada tipologia deve ser considerado com cautela, uma vez que, somente após a análise pelo INSS, um benefício pode ser formalmente classificado como irregular e, consequentemente, suspenso. Todavia, é crucial quantificar esse efeito, pois, na ausência de medidas corretivas, o indício de irregularidade que se confirme tende a se perpetuar, resultando em contínuo dispêndio indevido de recursos públicos.

61. O valor do efeito corresponde à economia de recursos que seria obtida caso os benefícios identificados com indícios de irregularidades deixassem de ser pagos novamente. Considerando que a quantidade de parcelas varia conforme a duração de cada defeso (3 a 5 meses) e que alguns períodos de defeso se iniciam nos últimos meses do ano e se estendem até o ano seguinte, a equipe de auditoria optou por delimitar a análise às parcelas efetivamente pagas no exercício de 2024, ainda que referentes a defesos iniciados em anos anteriores ou pagos com atraso.

Objeto no qual foi constatado

62. Folha de pagamento do SDPA de 2024.

Evidências e critérios

63. As evidências e os critérios de cada tipologia que subsidiam o achado estão descritos no Apêndice B.

Causas

64. Os cruzamentos automáticos atualmente empregados pelo sistema dependem de bases externas que, em diversas situações, encontram-se desatualizadas ou não refletem alterações recentes nas informações cadastrais dos segurados. Esse desalinhamento temporal compromete a acurácia das validações preliminares, pois gera tanto 'falsos negativos', quando benefícios indevidos não são detectados, quanto 'falsos positivos', que podem levar à suspensão ou revisão injustificada de pagamentos legítimos.

65. Deficiência de controles sistêmicos que impeçam, de forma automática, a concessão de benefícios em desacordo com os critérios legais pode estar dentre as causas, pois, em vez de bloquear ou sinalizar imediatamente as incompatibilidades, o sistema permite a continuidade do processamento, de modo que a detecção de irregularidades ocorra apenas em etapas posteriores e mais custosas.

66. Verificou-se a existência de gargalos significativos no fluxo de dados, pois o INSS transmite as informações dos requerimentos do SDPA por meio de um módulo do seguro-desemprego mantido pelo MTE, em vez de encaminhá-las diretamente à Dataprev (peça 30, p. 13-14).

67. Adicionalmente, foi verificada a ausência de indicadores de monitoramento de riscos. O INSS não apresentou quaisquer métricas ou painéis de qualidade da informação em sua resposta oficial aos questionamentos da auditoria, Ofício 000.012/2025 - AudBenefícios. A autarquia mencionou que somente em 2025 foi iniciada, junto à Dataprev, tratativa para a construção de um painel de mapeamento de riscos nas etapas do SDPA (peça 30, p. 13).

Efeitos

68. O efeito financeiro potencial total, das tipologias de cadastro e de negócio, é de R$ 654 milhões, resultado do total de 101.248 benefícios com indícios de pagamento indevido na folha de pagamentos do SDPA de 2024, sendo 56.827 indícios de irregularidades nos cadastros de CPFs, com efeito potencial de aproximadamente R$ 401 milhões, e 44.421 indícios de irregularidades nas regras de elegibilidade, com efeito potencial de aproximadamente R$ 253 milhões.

69. Esse valor corresponde ao valor máximo de economia de recursos que ocorreria caso os pagamentos dos benefícios identificados não tivessem ocorrido no ano de 2024. Cumpre destacar, entretanto, que a presença de indícios não permite concluir que todos os benefícios analisados sejam indevidos, cabendo a verificação individualizada das ocorrências apontadas para confirmação de irregularidades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

70. Esse montante evidencia a magnitude do impacto financeiro sobre o FAT e reforça a necessidade de controles mais rígidos na concessão e na manutenção do benefício, a fim de evitar a utilização inadequada de recursos públicos destinados à proteção do pescador artesanal durante o período de defeso.

71. A ocorrência de pagamentos questionáveis evidencia riscos substanciais de fraude e de ingresso de pessoas não elegíveis no programa. A fragilidade dos mecanismos de validação cadastral e de monitoramento contínuo cria oportunidades para que indivíduos sem o preenchimento dos requisitos legais se beneficiem indevidamente, reduzindo a efetividade da política pública e comprometendo a equidade na distribuição dos recursos. Além disso, esse cenário pode, ainda, favorecer práticas ilícitas, como o uso de documentação falsa ou a constituição de redes de intermediação ilegal, com repercussões negativas sobre o erário e sobre a confiança dos legítimos beneficiários.

Conclusão da equipe

72. A aplicação das tipologias de negócio e de cadastro permitiu identificar 101.248 benefícios com indícios de pagamento indevido na folha de pagamentos do SDPA em 2024.

73. Os registros identificados devem subsidiar duas frentes de atuação: de um lado, a adoção, pelo MTE, no âmbito de sua competência atual, de medidas de mitigação dos riscos apontados pelas tipologias, inclusive mediante articulação com o INSS quando necessário para acessar, validar, compartilhar, sanear ou migrar dados sob responsabilidade daquela autarquia; de outro, a revisão, pelo INSS, dos benefícios identificados neste achado, relativos ao arranjo operacional vigente no período analisado, ou a apresentação de justificativa fundamentada para eventual não realização da revisão.

Proposta de encaminhamento

74. Tendo em vista que a transição da gestão do benefício ainda pode envolver bases históricas, sistemas legados e registros de requerimentos ou concessões sob custódia do INSS, mostra-se pertinente prever a articulação da autarquia com o MTE, quando necessária, para identificação, validação, compartilhamento, saneamento ou migração das informações indispensáveis à mitigação dos riscos identificados e ao aperfeiçoamento dos controles atualmente sob responsabilidade do MTE.

75. Assim, propõe-se determinar ao MTE que inclua, em plano de ação a ser encaminhado ao Tribunal, medidas voltadas à mitigação dos riscos apontados pelas tipologias identificadas neste achado, articulando-se com o INSS quando necessário para acessar, validar, compartilhar, sanear ou migrar dados eventualmente sob responsabilidade daquela autarquia.

76. Propõe-se, ainda, determinar ao INSS que, no prazo estabelecido na proposta de encaminhamento, promova a revisão dos benefícios identificados neste achado, por apresentarem indícios de desconformidade com a Lei 10.779/2003, o Decreto 8.424/2015 e a Instrução Normativa PRES/INSS 83/2015, ou apresente justificativa fundamentada para eventual não realização da revisão.

III.2. Achado 2 - Indícios de erros de inclusão e exclusão (2019/2024)

77. Devido às fragilidades do RGP, à ausência de metodologia suficientemente robusta para estimar o público-alvo potencial do SDPA e à insuficiência de instrumentos de monitoramento da focalização da política, em 2024, o SDPA realizou pagamentos a 1.121.010 beneficiários, superior ao total de 579.783 beneficiários estimados pela PNADC anual (5ª entrevista). Essa diferença sugere a existência de risco relevante de pagamentos em desconformidade, o que gerou um valor máximo estimado de pagamento indevido de cerca de até R$ 3,06 bilhões. O quadro indica possível desconformidade com a Lei 10.779/2003, o Decreto 8.424/2015, a Instrução Normativa PRES/INSS 83/2015 e a Portaria MPA 127/2023, com riscos à sustentabilidade do programa e à equidade na proteção social.

Situação encontrada

78. Entre 2019 e 2024, verificou-se que o número de benefícios pagos superou significativamente o contingente de pescadores artesanais economicamente ativos estimados pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

PNADC, com estimativa de dispêndio indevido aproximado de R$ 3,06 bilhões no ano de 2024 (vide descrição da metodologia no Apêndice D e peças 59 e 61 destes autos). Os estados do Maranhão, Pará e Amapá apresentaram maiores riscos de inclusões indevidas.

Evidências

79. A Tabela 3 apresenta a diferença quantitativa entre os registros de pescadores artesanais no MPA (RGP), a estimativa de pescadores com base na PNADC e a quantidade de beneficiários do SDPA com base nos registros administrativos do INSS. No exercício de 2024, por exemplo, foram contabilizados 1.121.010 beneficiários, enquanto a estimativa da PNADC apontava para 579.783 indivíduos que recebiam apenas o SDPA, o que indica um excesso de pagamentos cerca de 93% acima do número de pescadores ativos estimados. Esse excesso, como demonstrado na coluna da diferença entre os registros administrativos de beneficiários do SDPA e o valor estimado pela PNADC, vem crescendo abruptamente nos últimos anos e será determinante para a estimativa do dispêndio financeiro levantado por essa Auditoria.

Tabela 3 - Pescadores Artesanais: Registros Administrativos e Estimativa PNADC

Ano	RGP	PNADC	SDPA (INSS)	SDPA – PNADC
	Pescador artesanal	Recebe apenas o defeso	Beneficiário (distinto)	Diferença entre variáveis
2019	1.117.775	615.382	617.979	2.597
2020	1.246.757	687.365	751.713	64.348
2021	1.502.574	450.635	781.427	330.792
2022	1.648.401	571.587	833.394	261.807
2023	1.777.908	539.026	937.223	398.197
2024	1.954.293	579.783	1.121.010	541.227

Fonte: Dados do RGP, PNADC e SDPA.

80. Tais resultados evidenciam indícios massivos de inclusão indevida, fato constatado em 23 das 27 unidades da federação a partir do confronto entre os microdados da PNADC Anual, da base de cadastros vigentes no RGP e da base de pagamentos do SDPA.

81. Ainda, para melhor entendimento da situação encontrada, a Equipe de Auditoria elaborou e testou a Hipótese de Convergência Demográfica (HCD). Essa HCD assume que, em horizonte razoável, as quantidades observadas em registros administrativos (p.ex., beneficiários ativos) tendem a convergir para os estoques/fluxos estimados por pesquisas demográficas (como a PNADC), uma vez controlados os fatores de ajuste (sazonalidade, entrada e saída por idade, mortalidade, migração, múltiplas ocupações) e corrigidas falhas cadastrais. Em termos operacionais, parte-se de que as taxas de elegibilidade/participação permanecem estáveis ou variam de modo gradual, de forma que discrepâncias persistentes entre 'registro' e 'estimativa' sinalizam problemas de cobertura, classificação ou qualidade do dado, e não mudanças reais abruptas no fenômeno. Essa hipótese orienta a interpretação dos desvios: gaps temporários são esperados; descompassos sistemáticos sugerem riscos de conformidade, de mensuração e, potencialmente, pagamentos indevidos.

82. Para melhor análise da hipótese, desenvolveu-se raciocínio em torno de dois indicadores complementares:

a) Cobertura; que mede a razão entre beneficiários pagos nos registros administrativos e o estoque estimado de pescadores elegíveis (PNADC, 5ª entrevista), isto é, $\text{Cobertura} = \frac{\text{beneficiàrios pagos}}{\text{elegìveis estimados}}$.

b) Produtividade: que capta a produção média/valor arrecadado por beneficiário no período de referência, a partir de registros administrativos e variáveis proxy descritas nas peças 59, 61 e no Apêndice D.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

83. O cruzamento desses indicadores permite testar a convergência demográfica: combinações de alta cobertura com produtividade compatível sugerem aderência; alta cobertura com produtividade baixa aponta possível inclusão indevida; baixa cobertura com produtividade alta sinaliza possível exclusão de elegíveis; e baixa cobertura com produtividade baixa indica também aderência. A avaliação é feita por UF/município e em série temporal, reconhecendo as limitações de mensuração inerentes às pesquisas demográficas e aos proxies utilizados.

84. A Figura 4 abaixo apresenta a evolução, para os anos de 2019 e 2024, do número de beneficiários do SDPA (dados do INSS) em comparação à população estimada de pescadores artesanais (dados da PNADC). Observa-se que o total de beneficiários adultos passou de 618 mil em 2019 para 1,12 milhão em 2024, um aumento de cerca de 81%, enquanto a população adulta estimada pela PNADC cresceu de 155,90 milhões para 164,30 milhões no mesmo período – um crescimento de apenas 5%.

85. Entre os adultos não idosos, o padrão se repete: o número de beneficiários aumentou de 617 mil para 1,12 milhão (cerca de 81%), enquanto a população estimada pela PNADC teve variação de 135,90 milhões para 140 milhões (aproximadamente 3%).

Figura 4 – Expansão Nacional do SDPA frente à Estimativa da População Elegível (figura no original)

Fonte: elaboração própria com dados dos pagamentos do SDPA e da PNADC

86. A Figura 5 apresenta a evolução regional comparada entre o número de beneficiários do SDPA e a população estimada no período de 2019 a 2024. Observa-se crescimento acentuado nas regiões Norte (+ 62,3%) e Nordeste (+ 117,4%) no total de beneficiários, enquanto a população estimada nessas regiões aumentou de forma muito mais moderada. Em termos absolutos, os beneficiários passaram de 258 mil para 418 mil no Norte e de 257 mil para 559 mil no Nordeste.

Figura 5 - Expansão Regional do SDPA frente à Estimativa da População Elegível (figura no original)

Fonte: elaboração própria com dados dos pagamentos do SDPA e da PNADC

87. Ainda com referência na Figura 5, nas demais regiões, os aumentos foram significativamente menores. O Centro-Oeste manteve estabilidade tanto na população quanto no número de beneficiários, indicando convergência demográfica. Já no Sudeste e no Sul, embora o número de beneficiários tenha crescido cerca de 60% no período (de 39,6 mil para 54,2 mil no Sudeste e de 42,5 mil para 66,8 mil no Sul), o crescimento populacional foi proporcionalmente menor, o que indica ampliação do contingente de beneficiários acima do ritmo demográfico, ainda que em patamares absolutos reduzidos em relação ao observado especialmente nas Regiões Nordeste e Norte, conforme destacado no parágrafo anterior.

88. Esses dados apontam para a existência de desequilíbrios na cobertura regional do benefício, com possível excesso de inclusão no Norte e Nordeste, que será mais bem detalhado a partir do recorte analítico apresentado mais adiante. A análise dos dados revelou, até o momento, que o número de adultos beneficiários na base de pagamentos do SDPA cresce em ritmo significativamente superior ao observado para a própria população adulta estimada pela PNADC, sem que haja hipótese de 'convergência demográfica' capaz de explicar tal expansão.

89. Ademais, observou-se que nos estados de maior atividade pesqueira artesanal, como Maranhão, Pará e Amapá, os crescimentos percentuais dos beneficiários adultos variaram respectivamente 205,9%, 71,6% e 49,9%, enquanto o contingente populacional adulto avançou menos de 9%. Por outro lado, estados como Santa Catarina e Goiás apresentaram estabilidade no número de beneficiários, sinalizando convergência entre os cadastros e a população economicamente ativa. Essa dinâmica pode ser visualizada na Figura 6, que apresenta o crescimento comparado entre as UFs com maiores e menores discrepâncias estimadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

Figura 6 – Recorte Estadual: Maiores e Menores Valores Observados (figura no original)

Fonte: elaboração própria com dados dos pagamentos do SDPA e da PNADC.

90. Outrossim, os mapas de razão de cobertura do SDPA e da produtividade da pesca artesanal nos municípios do Maranhão, Pará e Amapá reforçam a inexistência de convergência entre a expansão do cadastro de beneficiários e o desempenho produtivo do setor. O litoral paraense e a Baixada Maranhense exibem os maiores descompassos, demandando verificação quanto à possível ocorrência de fraudes por inclusão excessiva.

91. Essas discrepâncias ficam evidentes na Figura 7, que plota a razão de cobertura do SDPA dessas UFs, bem como nas Figuras 8 e 9, que detalham, respectivamente, a razão de cobertura e a produtividade da pesca artesanal por município nas regiões analisadas. A explicação detalhada dos percentis com relação à interpretação sugerida encontra-se na peça 61.

92. O mapa da Figura 7 apresenta a relação entre o número de beneficiários e a população adulta em cada estado do país. Evidencia-se o avanço da razão de cobertura do SDPA em diversos estados da região Norte e Nordeste entre 2019 e 2024, com as faixas de indicador de cobertura, conforme sua tabela anexa. Nota-se o crescimento de áreas classificadas como de 'Cobertura Alta' e 'Muito Alta', especialmente no Pará, Maranhão e Amapá.

Figura 7 - Panorama Nacional do Indicador de Cobertura (2019/2024) (figura no original)

Faixa de Cobertura	Intervalo	Percentil
Baixa	≤ 0,00145	até o P25
Moderada	> 0,00145 até 0,00490	P25-P50
Alta	> 0,00490 até 0,00800	P50-P75
Muito Alta	> 0,00800	acima do P75

Fonte: elaboração própria com dados dos pagamentos do SDPA e da PNADC (vide peça 61).

93. A Figura 8 mostra a distribuição de beneficiários do SDPA e evidencia que Maranhão, Pará e Amapá concentram a maior parte dessa população, representando 54,9% do total em 2019 e 64,5% em 2024. Essa concentração crescente indica tendência de regionalização do benefício, especialmente na Amazônia Legal, e reforça a necessidade de uma análise mais detalhada, nesses estados, da adequação cadastral e da efetiva vinculação dos beneficiários à atividade pesqueira artesanal.

Figura 8 - Evolução da Distribuição Estadual do SDPA (2019/2024) (figura no original)

Fonte: elaboração própria com dados dos pagamentos do SDPA.

94. A Figura 9 apresenta a razão de cobertura, calculada pela proporção entre o número de beneficiários do SDPA e a população adulta dos municípios do Maranhão, Pará e Amapá. Observa-se que, entre 2019 e 2024, essa razão se elevou significativamente em diversos municípios do litoral paraense e da Baixada Maranhense, regiões que já apresentavam índices altos em 2019 e se tornaram ainda mais críticos em 2024. Por outro lado, persistem áreas do interior com baixa ou nenhuma cobertura, evidenciando forte desigualdade territorial na distribuição dos benefícios do programa.

Figura 9 - Cobertura do SDPA nos Municípios do MA, PA e AP (2019/2024) (figura no original)

Faixa de Cobertura	Intervalo	Percentil
Baixa	≤ 0,0034	até o P25
Moderada	> 0,0034 até 0,0173	P25–P50
Alta	> 0,0173 até 0,0853	P50–P75

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

Muito Alta	*> 0,0853*	*acima do P75*

Fonte: elaboração própria com dados dos pagamentos do SDPA e da PNADC. O pescador artesanal exerce a pesca como meio de vida (Lei nº 11.959/2009, art. 8º); o beneficiário do SDPA é o pescador artesanal que recebe o seguro-defeso temporário (Lei nº 10.779/2003, art. 1º). Os destaques são alguns dos municípios onde observou-se maior número de beneficiários em detrimento do total de pescadores artesanais registrados.

95. A análise do indicador de cobertura ao longo do período evidenciou faixas geográficas críticas, com razões superiores a 10%, concentradas inicialmente em bolsões do litoral do Nordeste do Pará e foz do Amazonas em 2019, expandindo-se em 2024 para quase todo o litoral paraense, Baixo Amazonas e litoral ocidental do Maranhão.

96. Tal expansão pode ser indicativa de inclusão excessiva generalizada, com indícios de relaxamento nos controles do RGP ou uso oportunista do cadastro. Saltos de classe [comparativo 2019/2024] também foram observados, com variações abruptas em municípios da Baixada Maranhense e delta do Amazonas, recomendando priorização dessas áreas para verificação de possíveis fraudes em massa ou campanhas de registro.

97. A Figura 10 apresenta a razão entre a produção pesqueira – captada na Pesquisa da Pecuária Municipal (PPM), principal fonte do IBGE para estimativas anuais de produção pesqueira e aquícola – e o número de beneficiários do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA) nos municípios do Maranhão, Pará e Amapá. Essa razão, expressa em toneladas por beneficiário, representa a produtividade pesqueira municipal, utilizada como proxy de coerência entre a produção registrada e o contingente de beneficiários habilitados. Espera-se que localidades com maior número de beneficiários apresentem produção proporcionalmente mais elevada, refletindo a atividade pesqueira efetiva.

98. Os tons mais claros no mapa indicam baixa produtividade pesqueira, sugerindo que o aumento no número de beneficiários não é acompanhado por expansão equivalente da produção local. A ausência de correspondência entre cobertura e desempenho produtivo reforça a hipótese de inclusão indevida e descompasso entre o cadastro de beneficiários e a realidade da pesca, recomendando verificação de elegibilidade e focalização mais precisa do benefício.

Figura 10 - Produtividade Pesqueira nos Municípios do MA, PA e AP (2019/2024) (figura no original)

Faixa de Produtividade	***Intervalo***	***Percentil***
Baixa	*≤ 0,175*	*até o P25*
Moderada	*> 0,175 até 0,477*	*P25–P50*
Alta	*> 0,477 até 1,173*	*P50–P75*
Muito Alta	*> 1,173*	*acima do P75*

Fonte: elaboração própria com dados dos pagamentos do SDPA, PNADC e PPM. Em destaque são mostrados, a cada ano, os três municípios com baixa produtividade, mas com número de beneficiários às vezes superior ao número de pescadores artesanais registrados no RGP.

99. Em relação à produtividade do pescador artesanal, destaca-se que municípios com cobertura superior a 10% e produtividade inferior a 0,8 tonelada por beneficiário apresentam forte indício de inclusão indevida ou fraude, sugerindo que o benefício pode estar sendo utilizado como substituto de renda.

100. Além disso, localidades com alta cobertura e alta produtividade devem ser priorizadas quando não houver tradição pesqueira ou quando a produtividade for incompatível com a capacidade hídrica/local (estoques, esforço autorizado, infraestrutura), indicando possível concentração indevida de registros ou declarações de terceiros. Já municípios com baixa cobertura e alta produtividade, sobretudo em áreas de tradição pesqueira e com série histórica da PPM consistente, sinalizam risco de exclusão de pescadores ativos. Por fim, baixa cobertura e baixa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

produtividade tendem a indicar baixo risco financeiro, sem demanda de verificação prioritária, salvo indícios de subnotificação ou mudanças estruturais recentes.

Visão do cidadão

101. No apêndice E deste relatório, detalhou-se a aplicação de questionários aos representantes de pescadores. A pesquisa foi encaminhada a 1.487 instituições representativas dos pescadores e obteve 287 respostas, o que correspondeu a 19,3% do total encaminhado (peça 57).

102. No que se refere aos erros de inclusão e exclusão, a Tabela 4 destaca os seguintes resultados da atuação do MPA, em relação às perguntas acerca da administração do órgão no RGP.

Tabela 4 - Análise das respostas sobre a atuação do MPA

Questão	Nº	% Sim
Número de respostas do questionário	287	
Os pescadores possuem dificuldades para receber o seguro-defeso por inconsistências ou problemas no cadastro do RGP?	234	81,5%
O Ministério da Pesca e Aquicultura informa claramente os motivos de não aprovação do RGP aos pescadores	198	69,0%
A Superintendência da Pesca e Aquicultura da sua região mantém canal de comunicação de fácil acesso com sua entidade?	163	56,8%
O sistema de solicitação do RGP mostra o andamento do pedido de forma detalhada aos pescadores?	178	62,0%

Fonte: questionários respondidos

103. Dos pescadores que possuem o RGP, 81,5% das entidades afirmaram que os pescadores possuem dificuldades para receber o SDPA por inconsistências ou problemas no cadastro do RGP.

104. Esses problemas e inconsistências são dificultados pela falta de transparência da informação aos pescadores. Considerando as 287 respostas do questionário, aproximadamente 57% afirmaram que há canal fácil de comunicação com as Superintendências da Pesca e Aquicultura Estaduais.

105. Além disso, 31% das entidades afirmaram que o MPA não informa claramente os motivos de não aprovação do RGP aos pescadores e 38% responderam que o sistema de solicitação do RGP não mostra o andamento do pedido de forma detalhada aos pescadores, o que pode atrasar ou dificultar ainda mais a retirada do documento essencial ao recebimento do SDPA.

106. No quesito de proposição de melhorias, 22% dos representantes dos pescadores informaram que o sistema PesqBrasil é instável, apresenta erros frequentes e dificulta o acesso e a atualização de informações. Muitos mencionaram problemas técnicos, como travamentos, inconsistências e dificuldades na migração de dados.

107. No caso de erros de inclusão, foi citada a preocupação com fraudes e maior controle por 22% dos representantes, com pedidos para restringir o acesso ao sistema e garantir que apenas pescadores reais e entidades regulamentadas possam realizar cadastros.

108. Além do acesso ao sistema, 13% das entidades afirmaram que é necessário exigir mais documentos que comprovem a atividade pesqueira, como CNIS, Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), declarações de outros pescadores e vínculo com entidades representativas. A intenção é evitar fraudes e garantir que apenas pescadores reais sejam registrados.

109. Na atuação do INSS, o questionário revelou que 54,4% das entidades afirmaram haver casos de escritórios que fazem o pedido de seguro-defeso para pessoas que não são pescadores artesanais.

110. Assim, os representantes dos cidadãos mostraram-se preocupados com os erros de exclusão e inclusão citados no desenvolvimento deste achado.

Critérios

111. O art. 2°, inc. II, da Portaria MPA 127/2023 descreve a categoria do RGP de pescador e pescadora profissional artesanal como pessoa física que exerce a atividade de pesca

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

profissional com fins comerciais de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, podendo atuar de forma desembarcada ou utilizar embarcação de pesca com Arqueação Bruta (AB) menor ou igual a 20.

112. De acordo com o art. 13 da mesma portaria, o RGP deve ser atualizado anualmente por meio do preenchimento eletrônico do Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira (Reap). Esse preenchimento é autodeclaratório sem a necessidade de envio de comprovantes fiscais como descrito no portal do MPA (peça 62).

113. Além de ser pescador artesanal profissional, para ter o direito ao benefício, o art. 1º, § 4º, da Lei 10.779/2003, determina que o pescador artesanal não disponha de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira, exercendo a atividade de forma exclusiva. Essa informação é replicada pelo art. 2º, inciso V, do Decreto 8.424/2015, e pelo art. 4º, inciso V, da Instrução Normativa PRES/INSS 83/2015.

Causas

114. Uma das principais causas do excesso de beneficiários do SDPA em relação à população estimada de pescadores artesanais é a fragilidade no controle e na atualização do RGP. A ausência de mecanismos eficazes de validação da atividade pesqueira, aliada à possibilidade de registros oportunistas ou campanhas massivas de cadastramento sem critérios consistentes, contribuiu para a inclusão de pessoas que não exercem a pesca de forma regular ou exclusiva.

115. Isso é evidenciado na fragilidade do Relatório de Exercício de Atividade Pesqueira (Reap), utilizado para manutenção da licença, que se baseia exclusivamente em autodeclaração, sem exigência de comprovação documental ou validação cruzada com dados de comercialização ou fiscalização, conforme manual de preenchimento no site do MPA (https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/cadastro-registro-e-monitoramento/pescador-e-pescadora-profissional). Isso torna o RGP vulnerável à permanência de registros inativos ou fraudulentos.

116. No tocante ao pedido do SDPA, que era feito ao INSS, observa-se o mesmo caráter declaratório do RGP. O único documento relacionado ao exercício do ofício, além do registro RGP, era o comprovante de recolhimento de contribuição previdenciária, que é normalmente pago antes do envio do requerimento. Destaca-se que essa exigência é fruto do inciso II, § 2º, art. 2º da Lei 10.779/2003 e, atualmente, foi modificado pela Lei 15.265/2025, conforme detalhado no Apêndice F deste relatório.

117. Com base na análise das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de 2016 a 2024, bem como do Plano Estratégico do FAT para o período de 2022 a 2027, verificou-se a ausência de indicadores e metas nesses instrumentos de medição para o SDPA, o que pode dificultar o acompanhamento e o monitoramento desse benefício ao longo dos anos, inclusive a identificação de áreas com aumento significativo de beneficiários.

118. Adicionalmente, houve a flexibilização que ampliou consideravelmente a base de elegíveis, mesmo sem comprovação robusta da atividade pesqueira, decorrente da Ação Civil Pública (ACP), em trâmite na 9ª Vara Federal Cível da SJDF, processo 1012072-89.2018.4.01.3400, ajuizada pela Defensoria Pública da União.

119. No âmbito da referida ACP, foi concedida tutela provisória determinando que os requerimentos ao SDPA, a partir de 23/7/2018, com apresentação do protocolo de solicitação de RGP, fossem aceitos pelo INSS em substituição ao RGP, independentemente da data do protocolo.

Efeitos

120. Como efeito direto da situação identificada, conforme exposto na Tabela 3, há um indício de dispêndio indevido de até R$ 3,06 bilhões em 2024, correspondente a 541.227 pagamentos excedentes, considerando uma média de quatro parcelas anuais de R$ 1.412,00 por beneficiário. Esse volume expressivo representa um risco de dispêndio indevido de recursos públicos em magnitude suficiente para impactar o equilíbrio financeiro do programa.

121. Alerta-se que o valor do dano corresponde ao valor máximo estimado, obtido a partir de estimativas de beneficiários derivadas da PNADC anual (5ª entrevista) cotejadas com os registros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

administrativos do SDPA/INSS. Como pesquisas demográficas não captam integralmente o fenômeno (p.ex., subdeclaração, sazonalidade, erros de classificação e de cobertura), o montante foi apurado com o emprego de variáveis proxy, conforme metodologia contida nas peças 59 e 61 e no Apêndice D.

122. A persistência desse descompasso acarreta risco financeiro elevado ao programa, com o condão de comprometer sua sustentabilidade de longo prazo. Além disso, produz efeitos distributivos adversos, ao deslocar recursos de pescadores efetivamente elegíveis para indivíduos não habilitados, o que reduz a equidade do programa e fragiliza sua credibilidade institucional.

123. A concessão indevida do seguro defeso a pescadores não elegíveis acarreta não apenas ônus ao programa em si, mas também favorece o reconhecimento indevido da condição de segurado especial, com reflexos na concessão de aposentadorias. Tal situação gera impacto adicional à previdência social, ao permitir o acesso a benefícios futuros com base em vínculos irregulares.

Conclusão da equipe

124. Conclui-se que a hipótese de convergência demográfica, isto é, que o número de beneficiários deveria variar proporcionalmente à dinâmica demográfica (mantendo estável a razão de cobertura = beneficiários do SDPA / população adulta PNADC), utilizada para tentar explicar a situação encontrada, foi testada e refutada.

125. Observou-se elevação da razão de cobertura sem respaldo demográfico, indicando descolamento entre crescimento de beneficiários do SDPA e população estimada. A produtividade (produção/beneficiário, obtida a partir da PPM) atua como indício corroborativo, reforçando sinais de inclusões indevidas onde a produção relativa é baixa.

126. Conclui-se, ainda, que tal descolamento afeta a sustentabilidade financeira, prejudica a focalização do gasto e compromete a justiça distributiva. Há indícios de cobertura excessiva no Maranhão, Pará e Amapá (coerente com o indiciário de produtividade), enquanto São Paulo, Distrito Federal e Minas Gerais exibem cobertura menor, sugerindo risco de exclusão em bolsões produtivos. O Centro-Oeste constitui exceção, com equilíbrio entre a evolução de beneficiários e a dinâmica demográfica.

Proposta de encaminhamento

127. Propõe-se determinar ao MTE, em conjunto com o MPA, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que aprimore as metodologias destinadas a estimar, com maior segurança, o público-alvo potencial do SDPA, a partir da qualificação das informações cadastrais e produtivas da atividade pesqueira artesanal, de modo a subsidiar o monitoramento da focalização da política pública e a mitigação dos riscos de inclusão e exclusão indevidas.

128. Tal medida permitirá ao gestor dispor de parâmetros mais consistentes para estimar o universo de potenciais beneficiários, identificar discrepâncias territoriais, qualificar a análise de focalização do gasto e orientar o aperfeiçoamento dos controles cadastrais e produtivos associados ao SDPA.

129. A articulação com o INSS, quando necessária para acesso, validação, saneamento ou migração de dados históricos, encontra-se contemplada no encaminhamento relacionado ao Achado 1, razão pela qual não se propõe encaminhamento autônomo ao INSS neste achado.

130. Ressalta-se que as providências propostas no Achado 1, especialmente a mitigação dos riscos apontados pelas tipologias e a revisão dos benefícios com indícios de irregularidade, complementam a medida ora proposta, voltada ao aprimoramento metodológico da estimativa do público-alvo e ao monitoramento da focalização do SDPA.

III.3. Achado 3 - Execução intempestiva dos pagamentos realizados em 2024

131. Devido à possibilidade de pedido tardio dos benefícios e à morosidade no processamento dos requerimentos do SDPA, verificou-se um atraso significativo na liberação dos pagamentos, com tempo médio de pagamento da primeira parcela em 96 dias após o requerimento, nos pagamentos realizados em 2024. A situação caracteriza desconformidade com a Lei 10.779/2003, o Decreto 8.424/2015 e a Instrução Normativa PRES/INSS 83/2015, representando risco de prejuízo social aos beneficiários e impacto negativo à sustentabilidade ambiental.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

Situação encontrada

132. A análise concentrou-se na folha de pagamentos do exercício de 2024.

133. Conforme o Apêndice C, a maioria dos requerimentos (75,09%) foi realizada entre o início e o fim do período de defeso, o que, embora estivesse em conformidade com o prazo previsto no art. 4º do Decreto 8.424/2015, pode ter comprometido a sustentabilidade financeira do pescador durante esse período.

134. Esse cenário é agravado pelo expressivo número de requerimentos, aproximadamente 19,57%, realizados nos 30 dias finais anteriores ao término do defeso, o que contraria a finalidade principal da Lei 10.779/2003, que é a proteção das espécies aquáticas durante o prazo de defeso por meio da concessão de auxílio trabalhista ao pescador artesanal durante esse período.

135. No que se refere à análise do prazo de pagamento, observou-se que uma parte significativa das primeiras parcelas foi paga com atraso. Entre os 169.392 requerimentos feitos no prazo dos 30 dias anteriores ao início do defeso, 23,48% das primeiras parcelas desses requerimentos foram pagas após 60 dias do início do defeso, e 18,08% foram pagas somente após o término do período de defeso. Observa-se, na Figura 11, que uma grande quantidade de requerimentos foi realizada durante o período do defeso, inclusive nos trinta dias finais.

Figura 11 - Porcentagem de requerimentos no período do defeso (figura no original)

Fonte: dados dos requerimentos e pagamentos do SDPA

Objeto no qual foi constatado

136. Folha de pagamento do SDPA de 2024.

Evidências

137. A análise considerou o intervalo de janeiro a dezembro de 2024 e analisou o período de realização dos requerimentos pelos pescadores artesanais e o tempo de pagamento das parcelas a partir da data de requerimento.

138. Dos 1.189.853 requerimentos associados aos pagamentos em 2024, 75,09% ocorreram entre o início e o fim do defeso, considerando que o prazo se inicia 30 dias antes do início do período de defeso e termina na data de fim do período de defeso.

139. Um total de 19,57% dos requerimentos aconteceu nos 30 dias anteriores ao fim do defeso e 0,28% após o fim do defeso.

140. Estabelecendo o corte no período de 30 dias anteriores ao início do defeso (169.392 requerimentos realizados) e analisando o prazo para pagamento das primeiras parcelas, um total de 23,48% foram pagos após 60 dias do início do defeso e 18,08% foram pagos apenas após o término do defeso.

141. Ao analisar todos os requerimentos vinculados aos pagamentos das primeiras parcelas ocorridas em 2024, encontrou-se um tempo médio de pagamento da primeira parcela de 96 dias após a data de requerimento.

142. Por sua vez, o tempo médio para pagamento do conjunto de parcelas, que varia de três a cinco por benefício, foi de 108 dias, muito próximo da média anterior, indicando baixa dispersão entre as datas de pagamento (liberações ocorrendo em janelas temporais próximas).

Critérios

143. A Lei 10.779/2003 assegura ao pescador, desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, o benefício do SDPA, no valor de um salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie aquática.

144. De acordo com a legislação vigente no período analisado, o art. 4º do Decreto 8.424/2015 e o art. 3º, § 4º, da IN PRES/INSS 83/2015 estabeleciam o prazo para requerimento entre o trigésimo dia anterior ao início do defeso e o último dia do próprio defeso. Essa janela normativa permitia a formulação de pedidos em momento avançado do período de proibição da pesca, com potencial impacto sobre a tempestividade da análise e do pagamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

145. Também conforme o regramento vigente à época dos pagamentos analisados, o art. 12, inciso V e parágrafo único, da Resolução Codefat 957/2022 estabelecia que a primeira parcela deveria ser disponibilizada no prazo de trinta dias, contados da data de início do período de defeso, e que as parcelas subsequentes deveriam ser liberadas a cada intervalo de trinta dias, contados da emissão da parcela anterior.

146. Supervenientemente, a Lei 15.399/2026 reforçou esse entendimento ao incluir o § 13 no art. 1º da Lei 10.779/2003, estabelecendo que o pagamento do benefício ocorrerá durante o período do defeso correspondente, nos termos das regras do programa. Em complemento, a Resolução Codefat/MTE 1.027/2025, posteriormente alterada pela Resolução Codefat/MTE 1.035/2026, passou a disciplinar novo prazo ordinário para requerimento, fixado entre trinta dias antes e trinta dias após o início do defeso, com regras excepcionais de transição para defesos iniciados até 30/6/2026 e possibilidade de prazo adicional de sessenta dias em situações específicas. Embora posteriores ao período analisado, essas alterações confirmam que a tempestividade do requerimento, da análise e do pagamento constitui elemento essencial para que o SDPA cumpra sua finalidade de assegurar renda ao pescador artesanal enquanto estiver impedido de exercer a atividade pesqueira.

Visão do Cidadão em relação à tempestividade no processo do SDPA

147. No apêndice E deste relatório, detalhou-se a aplicação de questionários aos representantes de pescadores. A pesquisa foi encaminhada a 1.487 instituições representativas dos pescadores e obteve 287 respostas, o que correspondeu a 19,3% do total encaminhado (peça 57).

148. Com relação ao atraso na emissão do RGP, 76% das entidades informaram haver demora na análise e deferimento dos registros.

149. Houve numerosos relatos de processos que se estendiam por anos, causando transtornos a pescadores e entidades. Além disso, 13% das entidades informaram falta de servidores para a análise do RGP, e 7% apontaram a necessidade de modernizar o sistema para torná-lo mais acessível, estável e eficiente. No caso dos atrasos na aprovação do benefício, 86% das entidades enfatizaram que o INSS não conseguia aprovar os benefícios no tempo certo do início do defeso, 84% afirmaram que os recursos não eram analisados em tempo hábil e 42% informaram que havia muitas reemissões de parcelas, ou seja, é a solicitação de parcelas não pagas após descumprimento do cronograma de pagamento pelo INSS.

150. Além disso, em relação ao tempo usado pelo INSS para atender os recursos dos benefícios recusados, as entidades informaram uma grande morosidade por parte do INSS, conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Tempo de análise dos recursos pelo INSS

Em quanto tempo os recursos impetrados são analisados pelo INSS, em caso de negação do benefício?	Total	%
Em até 30 dias	5	2,1%
de 31 a 90 dias	26	10,8%
de 91 a 180 dias	32	13,3%
de 181 a 360 dias	29	12,0%
acima de 360 dias	149	61,8%

Fonte: questionários respondidos

151. Considerando a agregação das respostas, mais de 74% das entidades responderam que os recursos levavam mais de 180 dias para serem analisados, sendo que 62% levavam mais de um ano para a análise do mérito, demonstrando a inviabilidade de o beneficiário ingressar com recurso para aprovação do benefício.

152. No que tange à aprovação do benefício, havia também reclamação de demora (Tabela 6).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

Tabela 6 - Tempo de análise dos requerimentos pelo INSS

Em quanto tempo o INSS leva, em média, para aprovação do benefício do Seguro-Defeso?	Total	%
em até 30 dias	27	11,2%
de 31 a 60 dias	45	18,7%
de 61 a 90 dias	75	31,1%
acima de 90 dias	94	39,0%

Fonte: questionários respondidos

153. Considerando as respostas, cerca de 70% das entidades afirmaram que o INSS levava mais de 60 dias para aprovar os benefícios, e para 39% das entidades o prazo para aprovação superava 90 dias, o que pode ter consequências no defeso das espécies.

154. Como proposta de melhorias, as entidades citaram a necessidade de maior agilidade, contratação e capacitação de servidores, melhorias no sistema e na comunicação, simplificação de exigências, atendimento presencial, parcerias regionais, humanização no atendimento e garantia de pagamento dentro do período correto.

155. Com relação à atuação do MTE acerca dos recursos disponíveis para pagamento do benefício, apenas 16% dos respondentes afirmaram que os pescadores recebiam o benefício no tempo certo, ou seja, não havia atraso ou recebia até 30 dias do início da proibição da pesca pelo defeso. Os demais, 84%, afirmaram que havia atrasos (Tabela 7).

Tabela 7 - Tempo de pagamento do SDPA

No caso de atraso no pagamento do benefício, quantos dias em média os pescadores recebem com atraso a primeira parcela do seguro-defeso?	Total	%
até 30 dias do início do defeso	25	8,7%
de 31 dias a 45 dias do início do defeso	58	20,2%
de 46 dias a 60 dias do início do defeso	81	28,2%
de 61 dias a 90 dias do início do defeso	46	16,0%
Mais de 90 dias do início do defeso	57	19,9%
Não há atraso	20	7,0%
Total de respostas	287	100,0%

Fonte: questionários respondidos

156. As principais preocupações das entidades giravam em torno da agilidade, cumprimento de prazos, descentralização, qualificação de equipes, integração de sistemas, desburocratização, fiscalização, comunicação, e retorno da gestão ao MTE. As sugestões incluem medidas práticas como contratação de mais servidores, uso de tecnologia para integração de sistemas, simplificação dos processos, e criação de políticas públicas voltadas para os pescadores artesanais.

Causas

157. Uma das principais causas para a realização tardia dos requerimentos estava no prazo definido pela regulamentação - art. 4º, do Decreto 8.424/2015, e art. 3º, § 4º, da Instrução Normativa PRES/INSS 83/2015 - que permitiam ao pescador protocolar o pedido do benefício 30 dias antes do início até o último dia do período de defeso. Tal arranjo induzia à postergação dos pedidos e, em contextos de capacidade limitada, elevava o risco de filas e atrasos. Dados administrativos e relatos das entidades apontam concentração de requerimentos no fim do período e tempos elevados de processamento, o que sugere que o prazo regulamentado influencia a realização tardia dos requerimentos.

158. Essa sistemática reduzia a aderência à finalidade da Lei 10.779/2003, que é assegurar proteção financeira ao pescador artesanal durante todo o período em que está impedido de exercer sua atividade. Quando há possibilidade de requerimento em momento avançado do defeso, os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

pagamentos tendem a sair da janela de necessidade, comprometendo a efetividade temporal da política e a própria função substitutiva do benefício.

159. Deve-se registrar, contudo, que houve alterações normativas supervenientes a serem consideradas na avaliação prospectiva do achado. A Resolução Codefat/MTE 1.027/2025 passou a estabelecer, como regra geral, que o SDPA seja requerido entre trinta dias antes e trinta dias após o início do defeso, e a Resolução Codefat/MTE 1.035/2026 previu regras excepcionais de transição, mantendo o prazo até o último dia do defeso para períodos iniciados até 30/6/2026 e admitindo prazo adicional de sessenta dias em hipóteses específicas de alteração territorial, mudança de regras do defeso ou ajuste operacional que afete a elegibilidade dos pescadores. Essas mudanças mitigam parte da causa normativa identificada, mas devem ser acompanhadas para verificar se serão suficientes para assegurar processamento adequado e pagamento tempestivo.

160. Quanto aos pagamentos, as principais causas de atraso residiam em fragilidades operacionais no fluxo de processamento dos requerimentos por parte do INSS, órgão responsável, à época, pela operacionalização dos pedidos relativos aos períodos de defeso então examinados. No regime então vigente, o art. 12, inciso V, e parágrafo único, da Resolução Codefat 957/2022 previa o pagamento da primeira parcela em até trinta dias contados do início do período de defeso, com parcelas subsequentes liberadas em intervalos de trinta dias, contados da emissão da parcela anterior. Posteriormente, a Resolução Codefat/MTE 1.027/2025 revogou esses dispositivos e passou a disciplinar a matéria em novo regramento, no contexto da transição operacional para o MTE.

161. A elevada quantidade de pagamentos das primeiras parcelas realizadas após 60 dias do início do defeso e, em muitos casos, somente após o término do período, revela gargalos na capacidade de análise, validação e liberação dos benefícios no arranjo observado em 2024. Esse quadro demonstra que, além da janela de requerimento então vigente, a capacidade operacional e a ausência de mecanismos efetivos de gestão de prazos contribuíram para a intempestividade dos pagamentos.

162. Nesse contexto, a concentração da liberação das parcelas em datas muito próximas, com a primeira parcela quitada, em média, aos 96 dias após o requerimento, e o conjunto das parcelas, em média, aos 108 dias, configura causa estruturante do atraso, evidenciando processamento tardio e geração de pagamentos acumulados fora da janela de necessidade. Embora as alterações normativas posteriores tenham redefinido prazos e competências, permanece necessária a implementação de mecanismos de monitoramento, indicadores, metas e controles automáticos que permitam verificar se o novo arranjo operacional será capaz de garantir o pagamento do SDPA dentro do período de defeso correspondente.

Efeitos

163. A janela temporal então vigente, que permitia o requerimento do SDPA até o último dia do período de defeso, resultou na apresentação de parcela relevante dos pedidos muito tempo após o início da proibição da pesca, o que comprometia a proteção social pretendida. Essa condição, aliada à ausência de ações proativas de orientação aos pescadores, contribuiu para o elevado volume de requerimentos concentrados no curso do defeso, inclusive próximo ao seu término, dificultando a gestão operacional do benefício e sobrecarregando o sistema de processamento dos pedidos.

164. Como consequência direta, diversos pagamentos foram realizados com atraso significativo, inclusive meses após o início do defeso e, em muitos casos, apenas após seu encerramento. Tais atrasos contrariavam os prazos previstos, à época, no art. 12, inciso V, e parágrafo único, da Resolução Codefat 957/2022, e impactavam negativamente a subsistência dos pescadores, comprometendo o alcance da finalidade protetiva da política pública em seus aspectos trabalhista e assistencial.

165. A demora no pagamento pode incentivar a pesca irregular durante o período de defeso, uma vez que, sem acesso oportuno ao benefício, o pescador é pressionado a continuar a atividade para garantir sua renda. Isso acarreta prejuízos diretos aos objetivos finalísticos do programa, especialmente no que se refere à preservação ambiental das espécies aquáticas, que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

constitui um dos pilares da Lei 10.779/2003. Portanto, os efeitos observados revelam falhas que afetam tanto a eficácia social quanto a efetividade ambiental da política.

166. Registre-se, contudo, que houve alterações normativas supervenientes relevantes. A Resolução Codefat/MTE 1.027/2025 passou a prever, como regra geral, o requerimento do benefício entre trinta dias antes e trinta dias após o início do defeso, e a Resolução Codefat/MTE 1.035/2026 disciplinou regras excepcionais de transição e hipóteses de prazo adicional. Essas alterações tendem a mitigar parte dos efeitos decorrentes da janela de requerimento anteriormente vigente, mas não afastam a necessidade de acompanhamento da efetiva capacidade do novo arranjo em assegurar análise e pagamento tempestivos.

Conclusão da equipe

167. Diante dos resultados obtidos na análise da tempestividade dos requerimentos e pagamentos do SDPA em 2024, conclui-se que, no arranjo normativo e operacional então vigente, existiam fragilidades de desenho e de execução que comprometiam a efetividade do benefício. A possibilidade de apresentação de requerimentos até o último dia do defeso, embora prevista em norma infralegal aplicável ao período analisado, favorecia a formulação tardia dos pedidos e podia resultar em concessões e pagamentos fora da janela de necessidade, reduzindo a aderência aos objetivos da Lei 10.779/2003, de assegurar sustento ao pescador artesanal no período em que está impedido de exercer sua atividade.

168. Soma-se a isso a deficiência operacional do INSS, responsável à época pela operacionalização do benefício, de processar e pagar as parcelas no prazo legal, resultando em atrasos que poderiam afetar a subsistência dos beneficiários e fragilizavam os objetivos ambientais da política. Tal achado demonstra a necessidade de aprimorar procedimentos, controles, indicadores e mecanismos de acompanhamento dos prazos, especialmente diante da transição operacional do benefício para o MTE e da necessidade de assegurar que o novo arranjo seja capaz de promover pagamentos de forma tempestiva.

169. Essa conclusão é reforçada pelas alterações normativas supervenientes. A Lei 15.399/2026 passou a prever expressamente que o pagamento do SDPA deve ocorrer durante o período do defeso correspondente, confirmando que a tempestividade constitui elemento essencial para que o benefício cumpra sua finalidade social e ambiental. No mesmo sentido, a Resolução Codefat/MTE 1.027/2025, alterada pela Resolução Codefat/MTE 1.035/2026, modificou a disciplina do prazo de requerimento, estabelecendo nova regra geral e hipóteses excepcionais de transição, o que evidencia resposta normativa ao problema identificado, sem afastar a necessidade de monitorar se tais mudanças serão suficientes para corrigir a intempestividade constatada nos pagamentos analisados.

Proposta de encaminhamento

170. Propõe-se determinar ao MTE que inclua, no plano de ação a ser encaminhado ao Tribunal, providências voltadas à instituição ou ao aperfeiçoamento dos sistemas de concessão e monitoramento do SDPA, incorporando controles preventivos, trilhas de auditoria, painéis gerenciais, indicadores e metas de tempestividade, bem como mecanismos automáticos de acompanhamento dos prazos de análise e pagamento.

171. Propõe-se, ainda, que o MTE crie e apresente indicadores sobre a conformidade dos pagamentos do SDPA com o período de defeso correspondente, considerando o novo prazo de requerimento estabelecido pelas Resoluções Codefat/MTE 1.027/2025 e 1.035/2026, indicando, caso constatados atrasos ou desconformidades, as providências adotadas e previstas para regularizar o processamento dos pedidos e assegurar o pagamento tempestivo do benefício.

IV. CONCLUSÃO

172. Em 2024, foram pagos R$ 5,8 bilhões a 1.121.010 beneficiários do SDPA. A análise realizada na auditoria e demonstrada no achado 1 (§ 56 a § 76), com base nas tipologias de cruzamentos de dados aplicadas, identificou 101.248 benefícios com indícios de pagamentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

indevidos, no valor de R$ 654 milhões. Esse volume financeiro expressivo (11,2% do total pago em 2024) pode revelar falhas nos mecanismos de controle e aponta para ações corretivas.

173. Por meio da análise estatística apresentada no achado 2 (§77 a § 130), entre 2019 e 2024, verificou-se que o número de benefícios pagos superou significativamente o contingente de pescadores artesanais economicamente ativos estimados pela PNADC, com estimativa de dispêndio indevido aproximado de até R$ 3,06 bilhões no ano de 2024. Como exemplo, citam-se os estados do Maranhão, Pará e Amapá que concentram os maiores indícios de inclusão indevida, com crescimentos de 205,9%, 71,6% e 49,9% nos beneficiários adultos, respectivamente, enquanto sua população adulta avança menos de 10%.

174. A expansão da base de beneficiários adultos no SDPA, conforme evidenciado pela comparação com a PNADC, não se sustenta em fundamentos de convergência demográfica, mas sim em fragilidades nos critérios de elegibilidade e nos processos de cadastramento. Pode-se mencionar, como principal fragilidade, a manutenção anual do RGP por meio do Reap, que é essencialmente autodeclaratório. Adicionalmente, a ausência de indicadores e metas relacionados ao SDPA nas LOAs e no Plano Estratégico do FAT evidencia fragilidades na governança do benefício.

175. Importante destacar que a não conformidade de dados da janela temporal de janeiro a dezembro de 2024, embora relevante, não é a principal explicação para o crescimento da base de beneficiários. A análise estatística revelou um volume de indícios que ultrapassa o que seria esperado por simples inconsistências cadastrais, sugerindo a existência de irregularidades envolvendo indivíduos que não podem ser detectados por cruzamentos automatizados, como trabalhadores informais que não exercem efetivamente a pesca artesanal.

176. Essa comparação com base no ano de 2024 demonstra que há limites nos métodos de verificação baseados exclusivamente em dados estruturados e reforça a necessidade de abordagens complementares, como controles e critérios de elegibilidade mais rígidos e eficazes, principalmente, que comprovem a regularidade na atividade pesqueira.

177. Além disso, identificaram-se falhas estruturais na regulamentação e na operacionalização do benefício que prejudicaram diretamente sua efetividade no período analisado. Considerando a intempestividade encontrada no achado 3 (§ 131 a § 171), a possibilidade, então vigente, de requerimento até o último dia do período de defeso, embora prevista em normas infralegais aplicáveis à época, reduzia a aderência à finalidade da Lei 10.779/2003, que visa garantir proteção financeira durante a interrupção da atividade pesqueira. Deve-se registrar, contudo, que houve alterações normativas supervenientes relevantes, especialmente pela Lei 15.399/2026 e pelas Resoluções Codefat/MTE 1.027/2025 e 1.035/2026, que passaram a disciplinar novo arranjo de competências, prazos e procedimentos para o SDPA.

178. Somam-se a essas fragilidades normativas os problemas operacionais enfrentados pelo INSS, órgão responsável, à época, pelo processamento dos requerimentos analisados, que não vinha conseguindo processar e pagar as parcelas no prazo de trinta dias a contar do início do defeso, conforme previsto, no período analisado, na Resolução Codefat 957/2022. O tempo médio de pagamento da primeira parcela foi de 96 dias, o que comprometia não apenas a subsistência do pescador, mas também os objetivos ambientais da política, pois a demora no pagamento poderia induzir à continuidade da pesca em período proibido. A ausência de estrutura de monitoramento tempestivo, com indicadores e metas, agravava esse cenário.

179. As alterações normativas reforçaram comando já compatível com a finalidade legal do SDPA: o pagamento do benefício deve ocorrer durante o período de defeso correspondente, de modo a assegurar renda ao pescador artesanal enquanto estiver impedido de exercer sua atividade. Além disso, a redefinição dos prazos de requerimento pelas referidas resoluções indica resposta normativa a parte dos problemas identificados na auditoria. Contudo, tais mudanças não afastam a necessidade de acompanhamento da efetiva implementação do novo arranjo, especialmente quanto à capacidade do MTE de assegurar processamento adequado, controles preventivos e pagamento tempestivo do benefício.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

180. Por fim, os achados desta auditoria evidenciam que as fragilidades identificadas no SDPA não se restringem a ocorrências pontuais, mas revelam deficiências de desenho, controle, focalização e execução que comprometem a integridade, a efetividade e a sustentabilidade da política pública. Nesse contexto, as determinações propostas organizam-se em três eixos complementares: adoção, pelo MTE, de plano de ação voltado à mitigação de riscos, ao aperfeiçoamento dos sistemas e ao monitoramento da tempestividade; aprimoramento, pelo MTE em conjunto com o MPA, das metodologias de estimativa do público-alvo e de focalização da política; e revisão, pelo INSS, dos benefícios identificados com indícios de irregularidade no Achado 1, ou apresentação de justificativa fundamentada para eventual não realização da revisão.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

181. Ante o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo:

*a) **Determinar** ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, plano de ação com medidas, responsáveis, prazos intermediários, riscos e marcos de acompanhamento, voltado à implementação, em, no máximo, de 180 (cento e oitenta) dias, das providências indicadas nos subitens a seguir:*

a.1 mitigar os riscos apontados pelas tipologias identificadas no Achado 1, articulando-se com o INSS, quando necessário, para acessar, validar, compartilhar, sanear ou migrar dados eventualmente sob responsabilidade daquela autarquia;

a.2 instituir ou aperfeiçoar os sistemas de concessão e monitoramento do benefício, incorporando controles preventivos, trilhas de auditoria, painéis gerenciais, indicadores e metas de tempestividade, bem como mecanismos automáticos de acompanhamento dos prazos de análise e pagamento; e

a.3 criar e apresentar indicadores sobre a conformidade dos pagamentos do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA) com o período de defeso correspondente, considerando o novo prazo de requerimento estabelecido pelas Resoluções Codefat/MTE 1.027/2025 e 1.035/2026, e, caso constatados atrasos ou desconformidades nos pagamentos, indicação das providências adotadas e previstas para regularizar o processamento dos pedidos e assegurar o pagamento tempestivo do benefício.

*b) **Determinar** ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em conjunto com o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, aprimore as metodologias destinadas a estimar, com maior segurança, o público-alvo potencial do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), a partir da qualificação das informações cadastrais e produtivas da atividade pesqueira artesanal, de modo a subsidiar o monitoramento da focalização da política pública e a mitigação dos riscos de inclusão e exclusão indevidas;*

*c) **Determinar** ao INSS, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promova a revisão dos benefícios identificados no Achado 1, por apresentarem indícios de desconformidade com a Lei 10.779/2003, o Decreto 8.424/2015 e a Instrução Normativa PRES/INSS 83/2015, ou apresente justificativa fundamentada para a eventual não realização da revisão;*

*d) **Dar conhecimento** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica, ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);*

*e) **Fazer constar**, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as determinações que vierem a ser expedidas; e*

*f) **Arquivar** os autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.*"

2. O representante do Ministério Público junto a este Tribunal, com fulcro no art. 6º, XV, da Lei Complementar 75/1993, nos arts. 81, inciso II, e 84 da Lei 8.443/1992 e na Portaria MP/TCU

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

2/2020, requereu a oportunidade de oficiar nos autos após o relatório de fiscalização produzido pela unidade técnica, tendo se manifestado (peça 87) nos seguintes termos:

"(...) *O Ministério Público de Contas da União, conquanto reconheça a excelência e a densidade do trabalho conduzido pela Unidade Técnica, manifesta-se no sentido de que a gravidade dos fatos apurados exige um reforço substancial nas medidas corretivas a serem exaradas por esta Corte, uma vez que as propostas de encaminhamento, focadas primordialmente na elaboração de planos de ação e em revisões administrativas ordinárias, afiguram-se insuficientes frente à materialidade bilionária do dano ao erário projetado.*

Com efeito, a análise detida dos autos revela que o modelo atual de governança do Seguro-Defeso baseia-se em lógica assaz permissiva de verificação ***ex-post****, na qual o sistema defere e efetua o pagamento calcado em presunções frágeis para, apenas em momento muito posterior e eventual, buscar a revisão dos atos e a incerta recuperação dos valores.*

Tal metodologia, a toda evidência, mostrou-se inadequada, por permitir a ocorrência de fraudes e o desvio de recursos públicos destinados à política pública. Por esse motivo, o Ministério Público de Contas entende que deve ser adotado um novo modelo de controle ***ex ante****, que imponha ao beneficiário a obrigação de comprovar o atendimento integral aos requisitos legais antes do recebimento do benefício. A adoção desse novo controle alinha-se aos preceitos da Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021), que, em seu artigo 29, inciso IX, consagra a interoperabilidade e o cruzamento de bases de dados como dever de ofício da Administração na formulação e monitoramento de políticas públicas, não havendo mais espaço para a alegação de 'cegueira sistêmica' entre os órgãos federais.*

Ademais, a criação de barreiras sistêmicas preventivas, nesse cenário de grandes fraudes e de desvios de valores, atende, igualmente, aos padrões globais de governança pública, tais como o ***framework*** *do* ***Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*** *(COSO) e as diretrizes da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) – notadamente a ISSAI 130 e a INTOSAI GOV 9100 – que repudiam a gestão de riscos baseada em controles meramente detectivos (****ex-post****) em programas de desembolso financeiro em massa. De igual sorte, tal prática vai ao encontro das recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que exigem a interrupção proativa de transações suspeitas antes de sua liquidação (****data-driven fraud detection****), não admitindo o repasse fiduciário cego em políticas de transferência de renda.*

Com efeito, a premissa da superioridade do controle sistêmico prévio encontra amparo no 'COSO Internal Control – Integrated Framework (2013)', especificamente no Componente de Atividades de Controle (Princípio 10), ponto de foco denominado 'Evaluates a Mix of Control Activity Types' o qual define a primazia dos 'preventive controls' – desenhados para evitar a ocorrência do evento indesejado em sua origem – em detrimento da dependência exclusiva de 'detective controls', cuja eficácia é limitada à descoberta do erro ou da fraude após o processamento da transação financeira.

As diretrizes da INTOSAI também apontam para a adoção, em situações similares àquela que se apresenta, de controles mais robustos e prévios, como se observa nas 'Diretrizes para Normas de Controle Interno no Setor Público da INTOSAI' (INTOSAI GOV 9100, Chapter 2 - Control Activities), as quais dispõem: 'Preventive controls are designed to discourage errors or irregularities from occurring. They are proactive controls'.

*Ou seja, impõe-se à Administração o dever de adotar barreiras sistêmicas antecedentes à despesa, não sendo o controle meramente detectivo (****ex-post****) suficiente para a salvaguarda do erário em políticas de repasse em massa.*

*Nesse contexto, considerando o cenário identificado pela unidade instrutiva e as boas práticas internacionais, impõe-se que este Tribunal determine aos órgãos gestores que implementem bloqueio sistêmico prévio (****ex-ante****), o qual contemple o cruzamento de dados com bases governamentais restritivas e atualizadas, a exemplo do eSocial, do Sistema Integrado de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

Administração de Recursos Humanos (SIAPE), do Cadastro Único (CadÚnico) e das bases da Receita Federal. Verificada qualquer incongruência nas informações apresentadas pelo requerente, a consequência jurídica não deve ser a mera inclusão em plano de monitoramento, mas a suspensão cautelar imediata do requerimento, devendo o particular comprovar de forma inequívoca e documental a sua aderência aos estritos requisitos da Lei nº 10.779/2003, resguardando-se, por óbvio, o exercício do contraditório, sem, contudo, onerar temerariamente o Estado.

Outrossim, a raiz do descontrole demográfico verificado no segundo achado da auditoria reside na adoção de expedientes probatórios incipientes pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, notadamente o Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira (Reap), que possui caráter eminentemente autodeclaratório.

A manutenção desse modelo revela-se juridicamente insustentável e incompatível com o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), pois a concessão de benefícios que mobilizam bilhões de reais anualmente não pode apoiar-se exclusivamente em declarações unilaterais dos requerentes. Impõe-se, portanto, determinar ao MPA que substitua o modelo exclusivamente autodeclaratório por mecanismos de comprovação objetiva do exercício da atividade pesqueira, mediante regulamentação e adequação sistêmica. Para tanto, deverão ser exigidos documentos idôneos, como notas fiscais eletrônicas de comercialização da produção e comprovantes de recolhimento das contribuições previdenciárias pertinentes, além da adoção de cruzamentos automáticos de dados e da identificação biométrica obrigatória, de modo a prevenir e coibir a formação de cadastros simulados.

Passando-se à recuperação do patrimônio público lesado, verifica-se que a orientação para que o INSS 'promova a revisão' dos benefícios não reflete o que dispõe a Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU).

Com efeito, o art. 8º do referido diploma legal é claro ao dispor que, diante da constatação de desfalque ou desvio de dinheiros públicos, a autoridade administrativa competente está obrigada, sob pena de responsabilidade solidária, a instaurar a respectiva Tomada de Contas Especial (TCE). Não se trata, portanto, de faculdade do gestor, mas de dever legal.

Logo, ao concluir a revisão e identificar a percepção fraudulenta ou irregular mediante o devido processo legal administrativo, os órgãos responsáveis devem promover as ações necessárias para quantificação do dano, a identificação dos responsáveis (inclusive solidários) e a recomposição do erário, sempre observando a normatização vigente.

*Por derradeiro, importante ressaltar que o substrato probatório coligido pela equipe de auditoria, reforçado pelas oitivas das próprias entidades de classe, noticia a atuação orquestrada de atravessadores, escritórios de despachantes, '**lan houses**' e associações na inserção sistemática de falsos pescadores nas bases governamentais, mormente nas regiões Norte e Nordeste. Tais condutas transcendem a mera irregularidade administrativa e amoldam-se, em tese, a ilícitos penais graves, notadamente ao estelionato majorado contra entidade de direito público (art. 171, § 3º, do Código Penal), além de constituírem fortes indícios de associação ou organização criminosa voltada à sangria dos cofres federais.*

Nesse contexto, em estrita observância ao art. 71, inciso XI, da Constituição Federal, e no artigo 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, exsurge o dever desta Corte de Contas de compartilhar seus achados com as instâncias de persecução penal. O enfrentamento de fraudes estruturadas exige atuação estatal coordenada, impondo-se a remessa de cópia integral da documentação aos órgãos competentes para a responsabilização na esfera criminal.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas da União, alinhando-se às constatações materiais da Unidade Técnica e manifesta-se no sentido de que as propostas de encaminhamento sejam aditadas e consolidadas nos seguintes termos:

a) determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no âmbito das competências atualmente exercidas na gestão do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), quanto ao passivo administrativo sob sua responsabilidade, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

*fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que implementem, no prazo de 90 (noventa) dias, mecanismo sistêmico de controle preventivo (**ex ante**), condicionando o deferimento do benefício ao cruzamento prévio, automático e obrigatório das informações prestadas pelo requerente com as bases do eSocial, do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), da Receita Federal do Brasil e de outras bases governamentais pertinentes e atualizadas, de modo que:*

a.1) a constatação de inconsistências enseje a suspensão cautelar da análise do requerimento e da liberação dos respectivos valores;

a.2) seja oportunizado ao requerente o exercício do contraditório e da ampla defesa, cabendo-lhe apresentar documentos idôneos que comprovem o atendimento aos requisitos legais para a concessão do benefício; e

a.3) o benefício somente seja liberado após o saneamento das inconsistências identificadas e a comprovação do atendimento integral aos requisitos previstos na Lei 10.779/2003 e nas demais normas aplicáveis;

b) determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, plano de ação que contenha as medidas a serem adotadas, os responsáveis por sua implementação, os prazos intermediários, os riscos envolvidos e os respectivos marcos de acompanhamento, com vistas à implementação, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, das seguintes providências, sem prejuízo do prazo específico estabelecido no item 'a':

b.1) mitigar os riscos associados às tipologias identificadas no Achado 1, articulando-se com o INSS, quando necessário, para acessar, validar, compartilhar, sanear ou migrar os dados sob responsabilidade daquela autarquia;

b.2) instituir ou aperfeiçoar os sistemas de concessão e monitoramento do benefício, incorporando controles preventivos, trilhas de auditoria, painéis gerenciais, indicadores e metas de tempestividade, bem como mecanismos automáticos de acompanhamento dos prazos de análise e pagamento; e

b.3) criar e apresentar indicadores sobre a conformidade dos pagamentos do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA) com os respectivos períodos de defeso, considerando o novo prazo de requerimento estabelecido pelas Resoluções Codefat/MTE nº 1.027/2025 e nº 1.035/2026, e, caso sejam constatados atrasos ou desconformidades nos pagamentos, indicar as providências adotadas e previstas para regularizar o processamento dos pedidos e assegurar o pagamento tempestivo do benefício;

c) determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em conjunto com o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, aprimorem as metodologias destinadas a estimar, com maior segurança, o público-alvo potencial do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), mediante a qualificação das informações cadastrais e produtivas relacionadas à atividade pesqueira artesanal, de modo a subsidiar o monitoramento da focalização da política pública e a mitigação dos riscos de inclusão e exclusão indevidas;

d) determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, promova as alterações normativas e sistêmicas necessárias para impedir que a validação do Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira (Reap) e a regularidade do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) se fundamentem exclusivamente em informações autodeclaratórias, passando a exigir documentos idôneos que comprovem o efetivo exercício da atividade pesqueira, especialmente notas fiscais eletrônicas de comercialização da produção e comprovantes de recolhimento das contribuições previdenciárias pertinentes, bem como a adotar o cruzamento automático dessas informações e a identificação biométrica obrigatória por meio da Carteira de Identidade Nacional (CIN);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

e) determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

e.1) conclua a revisão administrativa dos 101.248 benefícios identificados no Achado 1, por apresentarem indícios de desconformidade com a Lei 10.779/2003, o Decreto 8.424/2015 e a Instrução Normativa PRES/INSS 83/2015;

e.2) uma vez constatado, após o devido processo administrativo, o recebimento indevido de recursos públicos, adote as medidas necessárias à quantificação do dano, à identificação dos responsáveis, inclusive de eventuais terceiros que tenham concorrido para a irregularidade, e à obtenção do ressarcimento ao erário; e

e.3) esgotadas as medidas administrativas cabíveis para a recomposição do dano e presentes os pressupostos estabelecidos na legislação e na regulamentação aplicáveis, instaure a competente tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992, sem prejuízo da adoção das demais medidas administrativas, civis e penais pertinentes;

f) determinar o encaminhamento de cópia integral do relatório de auditoria, das respectivas planilhas de cruzamento de dados e do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal (PF), observando-se o sigilo legal aplicável, para que, no âmbito de suas respectivas competências, avaliem a adoção das medidas investigativas cabíveis, com vistas à completa apuração dos fatos e à eventual responsabilização penal dos envolvidos, com especial atenção aos desvios estatísticos identificados nos estados do Maranhão, Pará e Amapá;

g) dar ciência do acórdão que vier a ser prolatado, bem como do voto e do relatório que o fundamentarem, inclusive do relatório da unidade técnica, ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);

h) determinar à Segecex o monitoramento das determinações expedidas, autorizando a unidade técnica competente a realizar o acompanhamento de sua implementação, preferencialmente em processo específico; e

i) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo da realização do monitoramento previsto no item anterior."

3. Estando os autos pautados para apreciação, o Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA, representado pela Advocacia-Geral da União, apresentou memoriais (peças 88 a 90), contrapondo-se à determinação constante do item "d" da proposta formulada pelo douto **Parquet**.

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956030.

VOTO

Trata-se do relatório da auditoria operacional realizada no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), popularmente conhecido como Seguro-Defeso, objetivando analisar o processo de concessão, manutenção e pagamento do benefício, com foco nas operações realizadas durante o exercício financeiro de 2024.

2. Instituído pela Lei 10.779/2003, o SDPA tem por finalidade assegurar proteção financeira ao pescador profissional artesanal durante os períodos de defeso, nos quais a atividade pesqueira é proibida para preservar a reprodução das espécies e a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos. O benefício, portanto, concilia proteção social e conservação ambiental.

3. O valor do SDPA corresponde a um salário-mínimo mensal e o número de parcelas depende do cumprimento de todos os requisitos legais e da duração do período de defeso, que varia de três a cinco meses.

4. Nos termos da Portaria MPA 127/2023, considera-se pescador profissional artesanal a pessoa física que exerce atividade pesqueira profissional com fins comerciais, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria.

5. Para a concessão do SDPA, a Lei 10.779/2003 exige, entre outros requisitos, que o pescador esteja regularmente inscrito no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), exerça efetivamente a atividade pesqueira e não disponha de outra fonte de renda além daquela decorrente da pesca.

6. Os períodos de defeso são estabelecidos segundo critérios relacionados às espécies e aos ambientes em que ocorre a atividade pesqueira. O art. 1º, § 2º, da Lei 10.779/2003 atribui ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) a fixação desses períodos. O art. 1º, § 10, do Decreto 8.424/2015, por sua vez, atribui ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) competências para editar normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento relativas aos períodos de defeso.

7. Compete, ainda, ao MPA emitir, por meio do Sistema PesqBrasil (RGP) Pescador e Pescadora Profissional, a Licença de Pescador e Pescadora Profissional Artesanal, documento que confirma a inscrição do interessado no RGP e sua atuação como pescador profissional. A licença é mantida ativa mediante o preenchimento anual, pelo interessado, do Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira (REAP), no qual são declaradas as informações relativas ao exercício da atividade pesqueira.

8. Nos termos da Lei 13.134/2015, que promoveu alterações relevantes na Lei 10.779/2003, a partir de 1º/4/2015, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) passou a ser responsável pela operacionalização dos requerimentos do SDPA. Recentemente, a Lei 15.265/2025 atribuiu tal atividade ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) relativamente aos períodos de defeso iniciados a partir de 1º/11/2025, mantendo a atuação residual do INSS em relação aos períodos de defeso iniciados sob sua responsabilidade.

9. O SDPA constitui modalidade específica do Programa Seguro-Desemprego e integra, portanto, a política pública de proteção ao trabalhador executada no âmbito do MTE. Seu custeio é realizado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

10. A dimensão dos recursos envolvidos evidencia a relevância material da política pública. Somente no exercício de 2024, os pagamentos do SDPA alcançaram aproximadamente R$ 5,8 bilhões, beneficiando 1.121.010 pescadores.

11. Nesse contexto, a ação de controle em tela, a qual foi realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), buscou examinar a regularidade e a efetividade dos mecanismos empregados na concessão, manutenção e pagamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956031.

do benefício, bem como os controles destinados a assegurar que os recursos do FAT sejam destinados aos beneficiários que efetivamente preencham os requisitos legais.

12. Para esse fim, a equipe de fiscalização estruturou os trabalhos em torno de duas questões de auditoria:

"*Questão 1: Os controles adotados no processo de concessão do seguro defeso atendem aos requisitos de elegibilidade do programa?*

Questão 2: O processo de concessão e pagamento do seguro defeso está sendo realizado de forma tempestiva e no valor correto?".

13. Os resultados da auditoria, que foram consolidados em três achados, revelaram fragilidades nos mecanismos de operacionalização e controle do SDPA, com reflexos sobre a adequada focalização da política pública, a regularidade dos pagamentos e a tempestividade da proteção financeira.

14. No Achado 1 – "Inconsistências cadastrais e indícios de pagamentos indevidos em 2024", foram identificados 101.248 benefícios com indícios de irregularidade, correspondentes a um montante potencial de R$ 654 milhões em pagamentos indevidos. Desse total, 56.827 casos, com impacto potencial de aproximadamente R$ 401 milhões, decorreriam de inconsistências relacionadas aos cadastros de CPF, enquanto 44.421 benefícios, estimados em cerca de R$ 253 milhões, apresentariam indícios de inobservância de requisitos de elegibilidade, a exemplo de situações de acumulação vedada de benefícios e de manutenção de vínculos empregatícios formais ativos.

15. O montante identificado equivale a aproximadamente 11,2% do total pago pelo programa em 2024, circunstância que evidencia a relevância dos riscos apontados pela auditoria e a necessidade de aperfeiçoamento dos controles de concessão e manutenção do benefício.

16. O Achado 2 – "Indícios de erros de inclusão e exclusão (2019/2024)" evidenciou, por sua vez, significativo descompasso entre o número de benefícios pagos e a estimativa do contingente de pescadores artesanais economicamente ativos. Enquanto os registros administrativos indicaram o pagamento do SDPA a 1.121.010 beneficiários em 2024, as estimativas baseadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) apontaram para um universo de aproximadamente 579.783 pescadores artesanais economicamente ativos. A diferença observada indica possível deficiência na focalização e no controle da política pública, com potencial de dispêndio indevido de até R$ 3,06 bilhões.

17. Essa situação mostrou-se particularmente acentuada nos estados do Maranhão, Pará e Amapá, nos quais o número de beneficiários adultos apresentou crescimento de, respectivamente, 205,9%, 71,6% e 49,9%, enquanto a população adulta desses estados cresceu menos de 10% no período analisado.

18. No Achado 3 – "Execução intempestiva dos pagamentos realizados em 2024", foram identificadas deficiências tanto no desenho normativo quanto na operacionalização do benefício. No período examinado, 75% dos requerimentos foram apresentados após o início do defeso, sendo que 19,5% ocorreram nos trinta dias que antecederam seu término. Além disso, 18% dos pagamentos foram realizados após o encerramento do período de defeso, tendo a primeira parcela sido paga, em média, 96 dias após o requerimento.

19. A demora identificada assume especial relevância porque o SDPA se destina a assegurar renda ao pescador artesanal justamente durante o período em que o exercício da atividade é interrompido em razão do defeso. A intempestividade constatada pode, portanto, comprometer a efetividade da política pública quando a renda substitutiva se mostra necessária.

20. Diante desse cenário, a equipe de fiscalização propôs, na peça 84, medidas organizadas em três eixos complementares.

21. O primeiro eixo contempla o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e controle, a partir da elaboração, pelo MTE, de plano de ação destinado à mitigação dos riscos identificados, ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956031.

aprimoramento dos sistemas utilizados na operacionalização do benefício e ao monitoramento da sua execução.

22. O segundo eixo volta-se à melhoria da focalização da política pública, mediante o aperfeiçoamento, pelo MTE, em conjunto com o MPA, das metodologias utilizadas para estimar o público potencialmente elegível e para identificar os beneficiários que efetivamente atendam aos requisitos estabelecidos.

23. O terceiro eixo refere-se ao tratamento dos casos concretos identificados na auditoria, com a proposta de que o INSS revise os benefícios apontados no Achado 1 como possivelmente irregulares ou, caso não proceda à revisão, apresente justificativa fundamentada para tanto.

24. O Ministério Público junto a este Tribunal, embora reconhecesse a relevância e a qualidade do trabalho realizado pela equipe de fiscalização, considerou insuficientes as medidas propostas diante da magnitude dos riscos e dos valores potencialmente envolvidos.

25. Em vista disso, sugeriu (peça 87), em adição, o endereçamento de determinação ao MTE e ao INSS visando ao reforço dos mecanismos de controle preventivo do SDPA, mediante cruzamento prévio e automático das informações dos requerentes com bases governamentais, de modo que eventuais inconsistências sejam identificadas antes da liberação do benefício, assegurado o contraditório e a ampla defesa (item “a” do parecer).

26. Propôs, ainda, o endereçamento de determinação ao MPA visando ao aprimoramento dos mecanismos de comprovação do efetivo exercício da atividade pesqueira artesanal, de forma a reduzir a dependência de informações autodeclaratórias, bem como a adoção de cruzamentos automatizados de dados e de identificação biométrica (item “d” do parecer).

27. Por fim, diante de indícios de atuação coordenada de terceiros na inserção de falsos pescadores nas bases governamentais, o MPTCU propôs o envio dos resultados da auditoria ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal, para avaliação da adoção das medidas investigativas cabíveis no âmbito de suas respectivas competências (item “f” do parecer).

28. Feita essa necessária contextualização, passo a decidir.

29. De pronto, acompanho as conclusões da equipe de fiscalização e, por conseguinte, acolho as medidas por ela propostas, por considerá-las adequadas ao enfrentamento das deficiências identificadas na concessão, na manutenção e no pagamento do Seguro-Defeso.

30. Com efeito, faz-se necessária a adoção de providências, pelos órgãos envolvidos, voltadas ao fortalecimento dos controles preventivos da execução da política, a fim de conferir maior segurança à identificação do público destinatário e reduzir os riscos de concessões indevidas.

31. Quanto às determinações adicionais sugeridas pelo Ministério Público junto ao TCU, entendo que, embora voltadas ao mesmo objetivo, não se mostram recomendáveis neste momento, pelas razões que exponho a seguir.

32. A implantação de mecanismos que condicionem o deferimento do benefício ao cruzamento prévio, automático e obrigatório com múltiplas bases governamentais pressupõe a avaliação da disponibilidade, qualidade, atualidade, compatibilidade e interoperabilidade dos dados, bem como a definição de parâmetros de cruzamento, procedimentos para tratamento das inconsistências, regras de governança para o compartilhamento de informações e garantias de contraditório e ampla defesa.

33. Trata-se, portanto, de solução de significativa complexidade, cujos requisitos técnicos, jurídicos e operacionais demandam estudos preliminares e articulação entre os órgãos envolvidos. Não se afigura apropriada, assim, sua imposição imediata, sem a prévia avaliação de seus efeitos sobre a análise dos requerimentos, a tempestividade e a própria continuidade dos pagamentos.

34. Da mesma forma, a proposta de alterar os procedimentos de validação do Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira (Reap) e de verificação da regularidade do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), mediante a exigência de documentos específicos, o cruzamento automatizado de dados e a identificação biométrica dos beneficiários, possui caráter estrutural e envolve competências, sistemas e bases cadastrais de diferentes órgãos. Sua implementação requer

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956031.

avaliação de viabilidade e, eventualmente, alterações normativas, além da análise dos riscos de inclusão e exclusão indevidas.

35. Ressalte-se, ainda, que as medidas propostas pela equipe de fiscalização já contemplam, em estágio inicial, os objetivos centrais das proposições do **Parquet**, ao preverem plano de ação para mitigação dos riscos, articulação entre MTE e INSS para tratamento e integração de dados, aperfeiçoamento dos sistemas de concessão do benefício e monitoramento e aprimoramento das metodologias de identificação do público potencial.

36. Nesse cenário, mostra-se mais adequado, neste momento, privilegiar medidas de caráter estruturante e progressivo, que permitam aos órgãos responsáveis diagnosticar as limitações existentes, definir soluções tecnicamente viáveis e estabelecer etapas de implementação e acompanhamento, em vez de impor, de imediato, controles específicos cuja execução depende de alterações normativas, da integração de diferentes sistemas e bases de dados e da definição de procedimentos ainda não avaliados.

37. Quanto à investigação dos fatos na esfera penal, entendo que os elementos identificados na fiscalização ainda não são suficientes para justificar, desde já, o encaminhamento de informações aos órgãos competentes, recomendando-se aguardar o aprofundamento das apurações ora propostas, a fim de permitir melhor delimitação dos fatos.

38. Assim, sem prejuízo de que, a partir dos resultados do plano de ação e dos estudos e verificações a serem realizados pelos órgãos envolvidos, possam ser posteriormente determinadas medidas mais específicas, caso demonstradas sua viabilidade, pertinência e necessidade, considero suficiente, neste momento, o conjunto de providências proposto pela equipe de fiscalização, ressalvando apenas, no que se refere à determinação ao INSS para a revisão administrativa dos benefícios com indícios de desconformidade, a adoção da redação sugerida pelo douto **Parquet** no item “e” do seu parecer.

39. Reputo necessário, ainda, compatibilizar os prazos fixados para o cumprimento das providências acolhidas com o tempo razoavelmente necessário à sua implementação, haja vista envolverem etapas sucessivas de planejamento, articulação entre os órgãos responsáveis e adequação de processos e sistemas. Por essa razão, ajusto os prazos propostos.

40. Por fim, considerando o excelente trabalho realizado nesta auditoria, concluo este voto fazendo questão de registrar elogios a toda a equipe de fiscalização da AudBenefícios e a seus dirigentes.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de outubro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956031.

ACÓRDÃO Nº 2828/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.890/2025-1.
1.1. Apensos: TC 014.460/2025-4; TC 018.375/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), popularmente conhecido como Seguro-Defeso, objetivando analisar o processo de concessão, manutenção e pagamento do benefício no exercício financeiro de 2024;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c os arts. 2º, inciso III, e 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação que contenha as medidas a serem adotadas, os responsáveis por sua implementação, os prazos intermediários, os riscos envolvidos e os respectivos marcos de acompanhamento, com vistas à implementação das seguintes providências:

9.1.1. mitigação dos riscos associados às tipologias identificadas no Achado 1 do relatório desta auditoria, articulando-se com o INSS, quando necessário, para acessar, validar, compartilhar, sanear ou migrar os dados sob responsabilidade daquela autarquia;

9.1.2. aperfeiçoamento dos sistemas de concessão e monitoramento do benefício, com a incorporação de controles preventivos, trilhas de auditoria, painéis gerenciais, indicadores e metas de tempestividade, bem como de mecanismos automáticos de acompanhamento dos prazos de análise e pagamento; e

9.1.3. criação e apresentação de indicadores sobre a conformidade dos pagamentos do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, com os respectivos períodos de defeso, considerando o novo prazo de requerimento estabelecido pelas Resoluções Codefat/MTE 1.027/2025 e 1.035/2026, e, para os casos de constatação de atrasos ou desconformidades nos pagamentos, indicação das providências para regularizar o processamento dos pedidos e assegurar o pagamento tempestivo do benefício;

9.2. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego, em conjunto com o Ministério da Pesca e Aquicultura, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, aprimore as metodologias destinadas a estimar, com maior segurança, o público-alvo potencial do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, mediante a qualificação das informações cadastrais e produtivas relacionadas à atividade pesqueira artesanal, de modo a subsidiar o monitoramento da focalização da política pública e a mitigação dos riscos de inclusão e exclusão indevidas;

9.3. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956032.

9.3.1. promova a revisão administrativa dos 101.248 benefícios identificados no Achado 1 do relatório desta auditoria, por apresentarem indícios de desconformidade com a Lei 10.779/2003, o Decreto 8.424/2015 e a Instrução Normativa PRES/INSS 83/2015;

9.3.2. após o devido processo administrativo, caso constatado o recebimento indevido de recursos públicos, adote as medidas necessárias à quantificação do dano, à identificação dos responsáveis, inclusive de eventuais terceiros que tenham concorrido para a irregularidade, e à obtenção do ressarcimento ao erário; e

9.3.3. esgotadas as medidas administrativas cabíveis para a recomposição do dano e presentes os pressupostos estabelecidos na legislação e na regulamentação aplicáveis, instaure a competente tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992, sem prejuízo da adoção das demais medidas administrativas, civis e penais pertinentes;

9.4. comunicar esta decisão ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Instituto Nacional do Seguro Social;

9.5. autorizar, com fulcro no art. 17, §2º, da Resolução TCU 315/2020, o monitoramento, pela unidade técnica competente, em processo específico, das determinações ora expedidas;

9.6. arquivar o presente processo, com fundamento nos arts. 169, incisos III e V, e 250, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata n° 40/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2828-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80956032.