GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 006.956/2026-2
Natureza: Monitoramento
Unidade: Ministério da Pesca e Aquicultura

SUMÁRIO: MONITORAMENTO COM COMPROMISSO CIDADÃO. AUDITORIA OPERACIONAL. GESTÃO DA AQUICULTURA. IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS PRINCIPAIS ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AQUICULTURA NACIONAL. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES EXPEDIDAS NO ACÓRDÃO 517/2026-PLENÁRIO. MONITORAMENTO ESPECÍFICO DO SUBITEM 9.4.3 DA DECISÃO. AÇÕES COM VISTAS A DESBUROCRATIZAR, SIMPLIFICAR E MODERNIZAR OS PROCEDIMENTOS DE REGULARIZAÇÃO DOS PROJETOS DE AQUICULTURA EM ÁGUAS DA UNIÃO. PARTICIPAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL, DO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA (MPA), DA SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU) E DO SETOR PRODUTIVO. APROVAÇÃO DA MINUTA DO TERMO DE COMPROMISSO CIDADÃO E RESPECTIVO PLANO DE AÇÃO. AUTORIZAÇÃO PARA PROSSEGUIMENTO DO MONITORAMENTO DO PACTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade), que contou com a anuência da Auditora-Chefe da unidade (peças 42-43):

"***I. INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de monitoramento das medidas relacionadas à melhoria da regularização de projetos de aquicultura em águas da União e, em especial, da construção e implementação do Compromisso Cidadão da Aquicultura, iniciativa decorrente das constatações da Auditoria Operacional realizada no TC 008.932/2025-5 e dos encaminhamentos do Acórdão 517/2026-TCU-Plenário.

2. A auditoria identificou contexto de morosidade na regularização de projetos, falta de controle eficiente dos processos e insuficiência de transparência para os interessados. Em alguns casos, a tramitação se estendia por anos. O problema tinha consequências que ultrapassavam o mero atraso administrativo, pois contribuía para a informalidade e dificultava o acesso dos produtores a crédito, assistência técnica, mercados e políticas públicas.

3. A questão é interinstitucional. O processo de regularização envolve, em diferentes etapas, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e a Marinha do Brasil. O produtor, contudo, não experimenta diferentes processos: experimenta uma única jornada de regularização. A fragmentação institucional pode, portanto, produzir para o cidadão-produtor um tempo de espera que nenhum dos órgãos, isoladamente, consegue explicar ou resolver.

4. O Compromisso Cidadão foi concebido nesse contexto. A proposta foi deslocar a discussão do diagnóstico do problema para a construção conjunta de soluções, envolvendo os órgãos que participam do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81107320.

fluxo, o TCU e representantes do setor produtivo. Dada a delimitação estabelecida pelo Acórdão 517/2026-TCU-Plenário, o Compromisso Cidadão concentrou-se no MPA, na Marinha e no MGI, órgão ao qual se vincula a SPU, por serem os órgãos mais diretamente implicados no problema da morosidade da regularização. Por essa razão, a ANA não participou das discussões sobre o problema e as possíveis soluções.

5. Este processo de monitoramento foi autuado para formalizar os procedimentos relativos ao estabelecimento do Compromisso Cidadão na Aquicultura e, posteriormente, acompanhar a sua execução, conforme autorizado no item 9.8 do Acórdão 517/2026-TCU-Plenário. As demais deliberações do referido Acórdão serão monitoradas no âmbito do TC 006.959/2026-1.

6. O trabalho encontra-se na etapa de consolidação do Termo de Compromisso e do Plano de Ação. As manifestações da SPU, da Marinha e do MPA (peças 28 a 40) já integram o processo e serão analisadas a seguir.

II. ORIGEM DO PROBLEMA E CONTEXTO DA AUDITORIA

7. A auditoria não identificou um único gargalo, mas um conjunto de fatores que se reforçavam mutuamente. Havia deficiência de informações, controles processuais insuficientes, diferenças de desempenho entre unidades, exigências e análises que podiam gerar retrabalho e pouca visibilidade sobre a situação dos processos.

8. O problema era percebido diretamente pelos produtores. Nas escutas realizadas durante a fiscalização, apareceram relatos de burocracia e morosidade, falta de orientação, desigualdades regionais, ausência de dados e insuficiente articulação entre os órgãos públicos.

9. A auditoria também encontrou experiências que apontavam caminhos para a solução. O interesse dos órgãos envolvidos em sanear as questões foi o ponto crucial para a proposição de uma construção dialogada. Além disso, a possibilidade de utilização de poligonais em reservatórios, por exemplo, permitiria estruturar áreas destinadas à aquicultura e reduzir a necessidade de que cada projeto fosse tratado isoladamente. O relatório identificou, assim, espaço para maior articulação entre MPA, SPU e Marinha no planejamento e na seleção dessas áreas.

10. O Acórdão 517/2026-TCU-Plenário deu consequência a esse diagnóstico. Entre os encaminhamentos relacionados ao tema, estabeleceu-se a necessidade de enfrentar a morosidade, aprimorar a transparência e os sistemas de informação e promover, de forma articulada, medidas de desburocratização, simplificação e modernização dos procedimentos.

11. É nesse ponto que se situa o Compromisso Cidadão. A deliberação do Tribunal apontou o problema e abriu espaço para uma solução construída com os responsáveis por sua execução. O desafio passou a ser transformar o diagnóstico em mudanças concretas.

12. Importante registrar que a participação cidadã esteve presente desde o início da auditoria. Foram utilizados questionários eletrônicos, entrevistas e escutas ativas com associações de aquicultores em diferentes regiões.

III. CONSTRUÇÃO COLABORATIVA DO COMPROMISSO

13. A construção ocorreu entre maio e julho de 2026, em reuniões sucessivas entre servidores do TCU, MPA, SPU e Marinha. Os registros desses encontros evidenciam a sequência de discussões e deliberações que resultou na elaboração da Minuta do Termo de Compromisso – ver Quadro 1.

14. A primeira etapa foi de compreensão do processo. Em 18/5/2026, os participantes apresentaram suas realidades e os principais pontos de atenção, com destaque para poligonais, sistemas e dificuldades operacionais. Em 26/5, o grupo aprofundou a discussão, inclusive a partir das situações observadas no Pará e em outros Estados, e decidiu organizar as causas em uma árvore de problemas.

15. A partir de 2/6, a discussão passou a olhar para dentro dos próprios processos nos limites de cada órgão. Sistemas inadequados, controles artesanais, regulamentação, padrões de análise, demandas concorrentes e dificuldades de supervisão foram colocados no mural construído pelos participantes. Em 16/6, o trabalho prosseguiu com o exame de sistemas, poligonais, transparência, padronização e capacitação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81107320.

16. Esse movimento produziu uma mudança relevante na natureza do diálogo. A pergunta deixou de ser apenas onde estava a demora e passou a ser o que, em cada órgão, contribuía para produzi-la. O problema do produtor tornou-se, assim, um problema compartilhado pelos responsáveis pelas diferentes etapas do processo. Destaca-se, nesse processo, a postura colaborativa dos órgãos, que buscaram, de forma conjunta, aprofundar o diagnóstico e construir soluções para o problema enfrentado pelo cidadão.

17. A partir de 25/6, o grupo passou do diagnóstico para o desenho das ações. Foram definidos responsáveis, produtos e prazos. Em 30/6, a discussão avançou para a arquitetura do Plano de Ação, a governança, os indicadores e a transparência. Em 9/7, a minuta do Termo foi revisada e encaminhada para a etapa de validação.

18. Em 14/7, o processo foi ampliado com a participação de representantes do setor produtivo. A sociedade, que já havia sido ouvida na auditoria, passou a ter espaço também na etapa de construção do pacto, inclusive com previsão de responsabilidades próprias.

Quadro 1 – Etapas da construção do Compromisso Cidadão em aquicultura.

Data	*Etapa*	*Resultado*
18/5/2026	*Contextualização*	*Compreensão do instrumento do compromisso cidadão, do processo de cessão de águas da União para aquicultura e das realidades institucionais dos órgãos envolvidos.*
26/5/2026	*Nivelamento*	*Aprofundamento das realidades e decisão de construir a árvore de problemas.*
2/6/2026	*Causas*	*Identificação dos principais gargalos e construção da árvore de problemas.*
16/6/2026	*Mural*	*Aprofundamento de medidas relativas a sistemas, poligonais, transparência, supervisão, padronização e capacitação.*
25/6/2026	*Plano de Ação*	*Definição de ações, responsáveis e prazos.*
30/6/2026	*Arquitetura*	*Governança, indicadores e comunicação.*
9/7/2026	*Termo de Compromisso*	*Ajustes na minuta e estratégia de formalização.*
14 e 23/7/2026	*Participação social*	*Entrada do setor produtivo na etapa de formalização e corresponsabilidade.*
20/7/2026	*Validação*	*Envio da minuta aos três órgãos para manifestação.*

IV. CAUSAS IDENTIFICADAS NO PROCESSO COLABORATIVO E SOLUÇÕES SUGERIDAS

19. O trabalho colaborativo permitiu distinguir causas comuns de problemas específicos de cada órgão. A análise a seguir não atribui a um órgão isoladamente a responsabilidade pela morosidade. Procura mostrar como diferentes limitações se combinam ao longo de uma mesma jornada.

20. No MPA, a discussão apontou controles ainda artesanais, sistemas insuficientes ou pouco integrados, dificuldades de monitoramento e dispersão das informações. Também se destacou a necessidade de fortalecer a governança e a comunicação. Do ponto de vista do produtor, essas limitações dificultam responder a uma pergunta simples: onde está o meu processo, o que ainda precisa ser feito e quanto tempo vai levar?

21. Na SPU, apareceram diferenças de desempenho entre Superintendências, ausência de padronização suficiente, estoques acumulados, prioridades concorrentes, controles processuais insuficientes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81107320.

e necessidade de capacitação e supervisão. A consequência para o cidadão é uma jornada pouco previsível. Processos semelhantes podem encontrar tempos e formas de tratamento diferentes conforme a unidade responsável, além de maior risco de retrabalho.

*22. Na Marinha, foram identificados fluxos com múltiplas instâncias, análise individualizada dos projetos e utilização de vistoria **in loco**, além de limitações de sistemas, demandas concorrentes e necessidade de aperfeiçoamento de critérios e de capacitação.*

23. A questão central não é simplesmente eliminar etapas. A própria construção do Compromisso reconheceu que a análise da segurança da navegação precisa ser preservada. O desafio é encontrar formas de diferenciar situações de maior e menor risco e, quando tecnicamente possível, evitar que projetos de uma mesma área passem pela mesma análise sem necessidade.

24. Sob diferentes formas, os três órgãos identificaram um mesmo problema de fundo: o processo é fragmentado, mas o cidadão precisa percorrê-lo como uma única jornada. A ausência de visão integrada sobre estoque, prazos e gargalos torna difícil administrar o tempo total e localizar os pontos em que o processo perde eficiência.

25. O Plano de Ação, resumido no Quadro 2 a seguir, procura responder diretamente às causas identificadas. Em vez de estabelecer apenas objetivos genéricos de redução da burocracia, foram definidos produtos e responsáveis, preservando a competência de cada órgão.

Quadro 2 – Síntese das frentes previstas no Plano de Ação.

Frente	*Principais medidas*	*Resultado esperado*
Governança	*Implementação de comitê, indicadores, linha de base e monitoramento de ações e resultados.*	*Visão integrada e correção tempestiva de desvios.*
Informação	*Desenvolvimento de painel de processos, WebGIS e sistema de gestão da aquicultura.*	*Maior previsibilidade e transparência.*
SPU	*Padronização nacional, orientação às Superintendências e monitoramento regional.*	*Maior uniformidade das análises e redução de atrasos e gargalos regionais.*
Marinha	*Simplificação do fluxo, análise agrupada de projetos, revisão de vistorias e capacitação.*	*Menor tempo de análise e retrabalho sem comprometer a segurança da navegação.*
Áreas estruturadas/ poligonais	*Revisão da regulamentação conjunta MPA-SPU-Marinha.*	*Procedimentos mais claros e institucionalizados para áreas estruturadas.*
Qualidade dos projetos	*Elaboração de **checklist**, guia, orientação e mobilização dos produtores.*	*Projetos mais completos, respostas mais tempestivas e menos retrabalho.*
Comunicação	*Desenvolvimento de estratégia de comunicação, conteúdos públicos e disseminação de conhecimento.*	*Maior compreensão pública da aquicultura e dos avanços do Compromisso.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81107320.

Avaliação	*Avaliação dos resultados, prestação de contas e aprendizado.*	*Aprendizado e melhoria contínua.*

V. MANIFESTAÇÕES DOS PARTÍCIPES E APERFEIÇOAMENTO DO TERMO

26. Em 20/7/2026, o TCU encaminhou a minuta do Termo de Compromisso, o Plano de Ação e os registros das reuniões à Marinha, à SPU e ao MPA, para manifestação quanto à concordância e eventual necessidade de ajustes.

27. A SPU, por meio do Ofício SEI 107580/2026/MGI, de 21/8/2026, informou concordar com as informações técnicas da minuta do Termo e não identificar impedimento, até aquele momento, para o encaminhamento do processo à análise e assinatura da Secretária da SPU (peça 29). Também informou que a Coordenação de Infraestrutura acompanhará o fluxo nacional dos processos vinculados à entrega das áreas destinadas à aquicultura ao MPA.

28. A manifestação da SPU confirma, na perspectiva do órgão, a viabilidade das medidas previstas no Termo, inclusive quanto ao acompanhamento do fluxo nacional de solicitações e à execução das ações sob sua responsabilidade.

29. A Marinha, por meio do Ofício 177/2026/DGN/MB, de 10/8/2026, manifestou concordância com os termos da minuta, mas propôs ajustes nas ações 4.3 e 4.4 do Plano de Ação (peça 28).

30. No item 4.3, a Marinha propôs explicitar que o estudo sobre modelos de análise por área, conjunto de projetos ou reservatório seja realizado a partir de áreas com potencial aquícola delimitadas e demandadas pelo MPA, preservando a competência daquele Ministério para identificar e selecionar essas áreas.

31. No item 4.4, propôs explicitar o caráter experimental do projeto-piloto de análise agrupada e estabelecer que sua execução dependerá da demanda e da definição da área pelo MPA, excluídas áreas com risco relevante à navegação.

32. As alterações propostas procuram definir com maior precisão a repartição de responsabilidades e os limites técnicos da atuação da Marinha. Não alteram o objetivo do Compromisso e podem ser incorporadas à versão consolidada do Plano de Ação.

33. O MPA respondeu por meio do Ofício MPA 219/2026/GAB-SNA-MPA/MPA (peça 37), de 8/9/2026, manifestando-se favoravelmente à minuta do Compromisso Cidadão, com base na Nota Técnica 57/2026/DEAU-MPA/MPA (peça 38) e no parecer da sua Consultoria Jurídica (Parecer 235/2026/CONJUR-MPA/CGU/AGU) (peça 39). A Conjur-MPA não identificou nenhum obstáculo jurídico para a formalização do termo de compromisso, porém apresentou algumas sugestões de aprimoramento do texto para conferir maior clareza ao Compromisso e prevenir eventuais dúvidas ou divergências quanto ao alcance das obrigações assumidas, especialmente no que se refere à avaliação prévia, pelas unidades técnicas competentes, da exequibilidade das ações, dos produtos e dos prazos atribuídos ao Ministério; à definição clara da instância ou dos partícipes responsáveis pela elaboração, aprovação e atualização do Guia Operacional; e à observância das competências institucionais e das formalidades aplicáveis a eventual alteração dos compromissos inicialmente pactuados. O Ministério da Pesca concordou com as recomendações da sua consultoria jurídica.

34. De forma semelhante às sugestões da Marinha, as propostas do MPA têm como objetivo conferir maior clareza, segurança jurídica e viabilidade operacional à execução do Termo, prevenindo divergências quanto ao alcance das obrigações assumidas pelo Ministério. Não alteram, portanto, o objetivo do Compromisso e podem ser incorporadas à versão consolidada do Termo.

VI. PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO

35. A participação da sociedade no Compromisso tem duas dimensões. A primeira ocorreu durante a auditoria, quando associações e produtores foram ouvidos sobre os problemas da regularização. A segunda ocorreu na construção do pacto, quando representantes do setor produtivo passaram a participar da governança e a assumir compromissos próprios.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81107320.

36. Participaram das reuniões de 14 e 23/7/2026 entidades representativas de diferentes segmentos e regiões, entre elas Peixe BR, Peixe SP, Peixe MG e a Associação dos Aquicultores do Vale do São Francisco, bem como consultores e produtores. A seleção dos participantes considerou as interações realizadas ao longo da auditoria e contou com a participação dos órgãos envolvidos, especialmente do MPA.

37. A minuta do termo de compromisso prevê que os representantes dos aquicultores contribuam para a validação e divulgação de orientações, mobilizem produtores e consultores para a apresentação adequada dos projetos, orientem quanto ao atendimento das diligências, divulguem ações de capacitação e colaborem com o monitoramento cidadão.

38. A participação do setor, portanto, não foi tratada como mera consulta. O desenho adotado procura estabelecer reciprocidade: os órgãos públicos assumem medidas para tornar a jornada mais simples, previsível e transparente, enquanto os representantes dos produtores assumem responsabilidades relacionadas à qualidade dos projetos e à resposta às demandas administrativas.

VII. O TERMO DE COMPROMISSO E O QUE DEVERÁ SER MONITORADO

39. A minuta do Termo define como problema público a morosidade, a baixa previsibilidade e a insuficiente transparência na regularização de projetos de aquicultura em águas da União. O objetivo é melhorar a jornada do produtor sem, contudo, afastar as análises técnicas necessárias.

40. O instrumento prevê governança integrada entre MPA, SPU, Marinha, TCU e representantes dos aquicultores, além de Plano de Ação, Guia Operacional, indicadores e linha de base. A vigência inicialmente prevista é de 18 meses, com avaliação ao final do ciclo.

41. Os indicadores a serem monitorados abrangem o tempo total de tramitação, o tempo em cada órgão, o tempo de saneamento pelo interessado, a ocorrência de complementações documentais e ciclos de devolução, o cumprimento de prazos e a existência de estoques parados por mais de 90, 180 e 365 dias.

*42. Esses indicadores devem ser utilizados para responder a uma questão central: **a jornada do produtor melhorou?** A verificação do cumprimento das ações é necessária, mas não suficiente. O monitoramento deverá permitir avaliar se as mudanças reduziram tempo, retrabalho e incerteza e aumentaram a transparência, sem comprometer a segurança da navegação, a gestão patrimonial e a legalidade.*

43. Propõe-se, assim, que o monitoramento seja organizado em quatro eixos:

> *a) Estruturação: implementação da governança e dos instrumentos operacionais necessários à execução do compromisso.*
>
> *b) Execução: realização das ações e entregas previstas no plano de ação, observados os prazos e eventuais dependências de procedimentos internos ou etapas preparatórias.*
>
> *c) Desempenho: evolução dos indicadores pactuados relativos ao processo de regularização, com atenção aos tempos de tramitação, estoques, devoluções e ações concluídas.*
>
> *d) Resultado: melhoria efetiva da jornada de regularização do produtor, expressa pela redução de morosidade e do retrabalho e pelo aumento da previsibilidade e da transparência.*

44. Essa abordagem permite que o acompanhamento do compromisso não se limite à verificação da execução das ações pactuadas, alcançando também seus efeitos sobre o funcionamento do processo de regularização e, sobretudo, sobre o problema público que motivou a iniciativa. Devem permanecer distintas, contudo, duas análises: de um lado, o cumprimento das deliberações do Acórdão 517/2026; de outro, a implementação e os resultados do Compromisso Cidadão. Embora relacionados, os dois objetos possuem natureza, referências de avaliação e consequências próprias.

45. O monitoramento do Compromisso Cidadão deve, portanto, acompanhar a execução do pacto e seus resultados, sem substituir o monitoramento próprio das determinações e recomendações do Acórdão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81107320.

VIII. ANÁLISE DA UNIDADE TÉCNICA

46. A documentação examinada permite afirmar que há coerência entre o problema identificado pela auditoria e a solução construída posteriormente via Compromisso Cidadão. Os gargalos encontrados na fiscalização reaparecem, sob a perspectiva dos próprios órgãos, nas discussões do mural e na matriz de ações.

47. Também se verifica mudança na natureza da atuação dos participantes. O diagnóstico inicial poderia conduzir a uma resposta baseada exclusivamente em determinações. O processo posterior procurou identificar o que cada órgão poderia efetivamente modificar em seus próprios procedimentos e, a partir disso, construir compromissos verificáveis.

48. As manifestações já recebidas demonstram concordância dos órgãos com o desenho geral do Termo e, no caso da Marinha, contribuíram para aperfeiçoar a definição das responsabilidades relativas às áreas aquícolas e ao projeto-piloto de análise agrupada. Já no caso do MPA, contribuíram para conferir maior clareza, segurança jurídica e viabilidade operacional à execução do Termo.

49. Há, portanto, elementos para considerar que o Compromisso apresenta desenho consistente com as causas identificadas. O ponto que ainda precisa ser demonstrado é sua capacidade de produzir resultados. Essa questão somente poderá ser respondida ao longo da execução, mediante linha de base, indicadores e acompanhamento da experiência dos produtores.

50. Por essa razão, não se deve confundir a assinatura do Termo com o alcance do resultado pretendido. A assinatura é condição para iniciar o pacto. O monitoramento deverá acompanhar a transformação efetiva do processo.

IX. CONCLUSÃO

51. A construção do Compromisso Cidadão da Aquicultura partiu de um problema identificado em auditoria: a dificuldade de transformar, em prazo razoável e com transparência, um pedido de regularização de uso das águas da União em uma autorização efetivamente utilizável pelo produtor.

52. A partir do Acórdão 517/2026, o TCU e os órgãos envolvidos percorreram caminho diferente daquele de uma fiscalização tradicional. MPA, SPU e Marinha foram convidados a examinar as causas sobre as quais podem atuar, a confrontar essas causas com as dos demais órgãos e a construir, em conjunto, respostas possíveis. O setor produtivo foi posteriormente incorporado ao pacto, inclusive como corresponsável.

53. O resultado dessa construção foi um Termo apoiado em governança integrada, ações específicas, produtos, responsáveis, prazos e indicadores. As manifestações dos partícipes contribuem para aperfeiçoar a distribuição das responsabilidades e a exequibilidade das ações, sem alterar o objetivo central do Compromisso.

54. Com a consolidação das manifestações e da versão final do Termo de Compromisso e do Plano de Ação, e posterior assinatura por todos os partícipes, estará concluída a etapa de formalização. A etapa seguinte será acompanhar sua execução e, sobretudo, verificar os efeitos produzidos sobre a jornada de regularização.

*55. No plano do monitoramento, a questão central que deverá orientar as etapas seguintes é objetiva: **as medidas pactuadas estão produzindo uma jornada de regularização mais rápida, previsível e transparente?** A resposta deverá ser construída a partir de evidências de execução e, principalmente, de resultados.*

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Ante o exposto, propõe-se:

a) considerar 'em implementação' a recomendação constante no item 9.4.3 do Acórdão 517/2026-TCU-Plenário;

b) aprovar a proposta de Compromisso Cidadão a ser pactuada entre o Tribunal de Contas da União, o Ministério da Pesca e Aquicultura, a Secretaria do Patrimônio da União, a Marinha

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81107320.

do Brasil e entidades representativas dos aquicultores, autorizando a assinatura do Termo constante da peça 41 destes autos;

c) *autorizar a AudSustentabilidade a prosseguir, nestes autos, o monitoramento do item 9.4.3 do Acórdão 517/2026-TCU-Plenário e o acompanhamento da execução do Compromisso Cidadão, avaliando, nas etapas subsequentes, não apenas a execução das ações pactuadas, mas também os efeitos produzidos sobre a jornada de regularização dos projetos de aquicultura;*

d) *informar o Ministério da Pesca e Aquicultura, a Secretaria do Patrimônio da União e a Marinha do Brasil acerca do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordao.*"

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81107320.

VOTO

Trata-se de monitoramento instaurado para acompanhar as medidas relacionadas à melhoria dos processos de regularização de projetos de aquicultura em águas da União e, em especial, à construção e implementação do **Compromisso Cidadão da Aquicultura**.

2. No âmbito da auditoria operacional realizada no TC 008.932/2025-5, foi identificado quadro de morosidade, baixa previsibilidade e insuficiente transparência na tramitação dos pedidos de regularização, problema que afeta diretamente a jornada do produtor e repercute sobre a formalização da atividade e o acesso a crédito, à assistência técnica, aos mercados e às políticas públicas.

3. Naqueles autos, foi proferido o Acórdão 517/2026-Plenário, de minha relatoria, por meio do qual este Tribunal, entre outras medidas, expediu a seguinte recomendação ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA):

> "*9.4.3. realize, em articulação com a Marinha do Brasil e o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, diagnóstico dos principais desafios relacionados aos procedimentos de cessão de águas da União para fins de aquicultura e desenvolva, a partir desse diagnóstico, ações visando desburocratizar, simplificar e modernizar os procedimentos de regularização dos projetos de aquicultura em águas da União;*"

4. Na mesma oportunidade, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade) propôs que a aludida recomendação fosse monitorada em processo apartado (objeto destes autos), com o estabelecimento de Compromisso Cidadão visando ao aprimoramento dos procedimentos de cessão de águas da União para aquicultura. A proposta foi acolhida por meio do subitem 9.8 da aludida decisão.

5. De antemão, acolho integralmente a análise e as conclusões da unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo a este voto como razões de decidir.

6. O Compromisso Cidadão constitui instrumento inovador e voluntário de cooperação interinstitucional e social destinado à construção pactuada de soluções para problemas públicos complexos e sistêmicos, com foco na geração de valor ao cidadão, sendo que o Tribunal atua como facilitador, colaborando com a coordenação e o acompanhamento das ações a serem desenvolvidas pelas partes, conforme pacto celebrado.

7. Importa mencionar que, nesta mesma sessão plenária, está sendo apreciada proposta de regulamentação do instrumento do Compromisso Cidadão, no âmbito do TC 015.149/2026-9, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, com a definição dos fundamentos, requisitos, etapas, procedimentos para formalização, implementação, monitoramento e avaliação dos compromissos e do papel do TCU nesse contexto. A presente proposta está alinhada aos ditames da referida proposta de regulamentação.

8. No caso concreto, verificou-se que a regularização de projetos aquícolas em águas da União não se desenvolve em uma única instância administrativa. Envolve, em diferentes momentos, o MPA, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), a Marinha do Brasil e outros atores institucionais. No entanto, para o produtor, essa multiplicidade de etapas é percebida como uma única trajetória administrativa, cujo sucesso depende da coordenação entre os órgãos e da capacidade de oferecimento de informações claras, prazos razoáveis e tratamento uniforme.

9. A avaliação realizada na auditoria revelou problemas relacionados à desconexão e à fragmentação entre os órgãos envolvidos, sendo que, atualmente, o processo de regularização dos projetos de aquicultura é caracterizado pela incerteza, pela morosidade e pelo retrabalho. Esses problemas impõem custos elevados ao setor produtivo e acabam por estimular a informalidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81107322.

10. Nesse contexto, o Compromisso Cidadão da Aquicultura representa resposta institucional adequada aos problemas diagnosticados. Não se trata apenas de monitorar determinações ou recomendações, mas de estimular a construção conjunta de soluções verificáveis, com responsabilidades definidas, produtos, prazos, indicadores, governança integrada e participação do setor produtivo.

11. Verifico que a construção do compromisso ocorreu de forma progressiva e colaborativa. As reuniões realizadas entre a equipe da AudSustentabilidade, o MPA, a SPU e a Marinha do Brasil no período de maio a julho de 2026 permitiram aos partícipes compreender o fluxo de regularização, identificar causas comuns e específicas da morosidade e estruturar árvore de problemas e definir frentes de ação. A iniciativa busca criar uma jornada mais simples, organizada e transparente para o produtor, sem comprometer a segurança da navegação, a legalidade e a sustentabilidade.

12. Relevante assinalar a inclusão das entidades representativas dos aquicultores na governança do pacto, não apenas como interessados, mas também como corresponsáveis por medidas voltadas à melhoria da qualidade dos projetos e à redução de retrabalho.

13. A minuta do Termo de Compromisso Cidadão da Aquicultura, juntada à peça 41 destes autos, prevê a vigência inicial de dezoito meses a partir de sua assinatura. No documento, restaram claras as participações de cada parte envolvida. O **TCU**, como já dito, atuará como articulador, facilitador e indutor do monitoramento público, sem assumir funções executivas ou decidir processos individuais.

14. Já o **MPA** será responsável pela liderança institucional e gestão da informação pública, tendo por principais compromissos, entre outros: i) coordenar o Comitê de Governança do Compromisso Cidadão; ii) implantar painel gerencial para consulta pública do *status* e do tempo de tramitação dos processos; iii) aperfeiçoar a ferramenta de visualização de áreas aquícolas disponíveis e com potencial de estruturação; iv) elaborar o Plano de Desenvolvimento do Sistema de Gestão da Aquicultura; e v) publicar *checklist* único de documentos e um guia prático ao interessado.

15. A **SPU**, por sua vez, atuará na padronização e na supervisão da destinação de áreas, tendo por principais ações previstas no compromisso: i) consolidar e disseminar um fluxo nacional padronizado para a destinação de áreas ao MPA; ii) orientar e monitorar o desempenho das superintendências regionais para reduzir estoques e gargalos; iii) implantar painel gerencial simples para acompanhamento dos processos demandados; e iv) realizar encontros e alinhamentos virtuais para uniformizar critérios de análise.

16. À **Marinha do Brasil** competirá a análise de risco e a preservação da segurança da navegação. Os principais compromissos a serem assumidos são os seguintes: i) simplificar o fluxo de análise técnica sem comprometer a segurança aquaviária; ii) estudar e executar projeto-piloto de análise agrupada/por área (em reservatórios ou regiões de baixo risco à navegação); iii) reavaliar critérios de vistorias *in loco*, priorizando análises documentais ou geoespaciais quando viável; e iv) realizar treinamentos com organizações militares envolvidas no processo.

17. Adicionalmente, as **entidades representativas dos aquicultores** atuarão na qualificação da demanda e no engajamento do setor produtivo. No Termo de Compromisso, figurarão como corresponsáveis pelo êxito das ações previstas, devendo, entre outras atividades: i) divulgar os *checklists*, manuais e materiais de orientação junto aos produtores e consultores; ii) mobilizar o setor para a apresentação de projetos completos e respostas rápidas a pendências; e iii) colaborar com o monitoramento cidadão e levar as dificuldades reais do produtor às reuniões de governança.

18. Destaco ainda a vedação expressa, no item 6 da minuta, ao uso do Compromisso Cidadão para obtenção de favorecimentos individuais e interferência indevida em análises técnicas.

19. Importa mencionar também que o Plano de Ação anexado ao Termo de Compromisso está estruturado em **oito eixos temáticos**, quais sejam:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81107322.

Eixo 1: Governança Integrada e Monitoramento Público;

Eixo 2: Transparência e Gestão da Informação pelo MPA;

Eixo 3: Padronização, Supervisão e Gestão Processual pela SPU;

Eixo 4: Simplificação, Análise de Risco e Acompanhamento pela Marinha;

Eixo 5: Áreas Estruturadas, Poligonais e Planejamento Territorial;

Eixo 6: Qualidade dos Projetos e Corresponsabilidade dos Interessados;

Eixo 7: Comunicação Pública e Fortalecimento da Aquicultura; e

Eixo 8: Monitoramento, Avaliação e Ajustes do Compromisso.

20. Além disso, foram sugeridos **indicadores mínimos** para mensurar os resultados e a governança do compromisso, que se utilizarão de métricas como: tempo médio total de tramitação e tempo individual gasto em cada órgão (MPA, SPU e Marinha do Brasil); tempo retido com o interessado para saneamento de pendências; percentual de processos com exigência de complementação e número médio de ciclos de devolução; e volume de estoque de processos parados há mais de 90, 180 e 365 dias.

21. Observo que as manifestações dos órgãos envolvidos confirmam a adesão ao desenho geral do Termo de Compromisso. As sugestões apresentadas, especialmente pela Marinha do Brasil e pelo MPA, têm natureza de aperfeiçoamento, uma vez que buscam explicitar a repartição de responsabilidades, preservar competências institucionais, conferir maior segurança jurídica e adequar as ações às condições operacionais de execução. Não afastam, portanto, o objetivo central do pacto.

22. Destaco, ainda, a pertinência de se distinguir o monitoramento do cumprimento das demais deliberações do Acórdão 517/2026-Plenário do acompanhamento da execução do Compromisso Cidadão. Embora relacionados, os objetos possuem naturezas distintas. O primeiro volta-se à verificação das medidas adotadas para atender as recomendações e determinações já expedidas pelo Tribunal; o segundo deve medir a implementação do pacto e, principalmente, seus efeitos sobre a experiência concreta do produtor.

23. Por isso, reputo adequada a proposta da unidade técnica de organizar este acompanhamento em eixos de estruturação, execução, desempenho e resultado. A assinatura do termo é etapa relevante, mas não se confunde com a solução do problema público.

24. A efetividade da iniciativa deverá ser aferida a partir de evidências sobre redução de prazos, diminuição de retrabalho, melhoria da previsibilidade, ampliação da transparência e preservação das análises técnicas necessárias à segurança da navegação, à gestão patrimonial e à legalidade. Assim, o acompanhamento não deve se reter ao mero cotejo formal de cronogramas, mas sim avaliar o impacto real junto ao aquicultor.

25. Em síntese, considero que o Compromisso Cidadão da Aquicultura apresenta formato coerente com as causas identificadas na auditoria e nas discussões posteriores, além de constituir instrumento compatível com uma atuação de controle orientada à solução de problemas públicos complexos. A iniciativa preserva as competências dos órgãos envolvidos, promove a coordenação interinstitucional, incorpora a participação social e estabelece bases para avaliação objetiva de resultados.

26. Por fim, parabenizo as equipes técnicas deste Tribunal, do MPA, da SPU e da Marinha do Brasil, bem como os representantes do setor produtivo, pelo esforço interinstitucional em tornar factível o compromisso, visando ao aprimoramento dos processos de regularização dos projetos de aquicultura em águas da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81107322.

27. Também não posso deixar de louvar a iniciativa do Ministro Vital do Rêgo e de sua equipe, ao priorizar a aproximação entre o Tribunal e a sociedade, com foco em resultados práticos que promovam melhorias no bem-estar da população. Estou certo de que o Compromisso Cidadão possibilitará uma atuação mais efetiva do TCU em casos como o tratado nestes autos, que envolvem uma multiplicidade de atores em prol da resolução de um problema complexo e sistêmico e, consequentemente, da valorização do cidadão.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81107322.

ACÓRDÃO Nº 2755/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.956/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Ministério da Pesca e Aquicultura
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do subitem 9.4.3 do Acórdão 517/2026-Plenário, que visa acompanhar as medidas relacionadas à melhoria dos processos de regularização de projetos de aquicultura em águas da União e, em especial, à construção e implementação do Compromisso Cidadão da Aquicultura;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 243 do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. considerar em implementação a recomendação constante no subitem 9.4.3 do Acórdão 517/2026-Plenário;

9.2. aprovar a proposta de Compromisso Cidadão a ser pactuada entre o Ministério da Pesca e Aquicultura, a Secretaria do Patrimônio da União, a Marinha do Brasil e entidades representativas dos aquicultores, na qual o Tribunal de Contas da União atua como articulador, autorizando a assinatura do termo constante da peça 41 destes autos;

9.3. autorizar a AudSustentabilidade a prosseguir, nestes autos, o monitoramento do subitem 9.4.3 do Acórdão 517/2026-Plenário e o acompanhamento da execução do Compromisso Cidadão, avaliando, nas etapas subsequentes, não apenas a execução das ações pactuadas, mas também os efeitos produzidos sobre a jornada de regularização dos projetos de aquicultura; e

9.4. comunicar esta deliberação ao Ministério da Pesca e Aquicultura, à Secretaria do Patrimônio da União e à Marinha do Brasil.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2755-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
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 81107321.