

O seguro-desemprego do pescador profissional artesanal: dúplice perspectiva do defeso – proteção das espécies e dignidade do segurado especial



Augusto Grieco Sant'Anna Meirinho

Procurador do Trabalho do Ministério Público da União. Doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP. Mestre em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela USP. Especialista em Relações Internacionais pela UCAM/RJ. Professor universitário. Coordenador Nacional da Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e Aquaviário do Ministério Público do Trabalho. Ex-Procurador Federal da Advocacia-Geral da União.

RESUMO: O objetivo do presente artigo é apresentar o seguro-desemprego do pescador profissional artesanal sob dúplice perspectiva: política ambiental de proteção das espécies e política social de garantia de renda ao segurado especial durante o período de impossibilidade de exercício de sua atividade profissional. Analisa-se a legislação pertinente a fim de construir um arcabouço teórico e pragmático dos requisitos de concessão do benefício. Conclui-se o estudo revelando que a transferência da concessão do benefício do seguro-desemprego em decorrência do defeso para o Instituto Nacional do Seguro Social se insere entre as medidas da União Federal visando submeter essa política pública de Seguridade Social a um controle estatal rigoroso.

PALAVRAS-CHAVE: Pescador artesanal. Defeso. Benefício da Seguridade Social.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Algumas considerações sobre a previsão da proteção em face do desemprego involuntário: Constituição da República de 1988 e Lei de Benefícios da Previdência Social. 2. A proteção do pescador artesanal no período do defeso como política de preservação das espécies. 3. A concessão do seguro-desemprego do pescador profissional artesanal. Conclusão. Bibliografia.

Introdução

A pesca é uma atividade econômica de relevo no plano internacional, despertando interesse de diversos organismos intergovernamentais e não governamentais.

A Organização das Nações Unidas (ONU) revela a importância da pesca para o desenvolvimento sustentável e para a segurança alimentar da população global.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), por sua vez, preocupa-se com um dos maiores desafios para o futuro que é alimentar mais de 9 (nove) bilhões de pessoas no mundo por volta do ano de 2050 em um contexto de mudança climática, incertezas econômicas e aumento da competição por recursos naturais, levando a sociedade internacional a adotar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Entre diversas questões, a Agenda 2030 estabeleceu em seu objetivo 14 a “conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável”, o que passa, necessariamente, pela regulação da coleta, bem como pelo enfrentamento da sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e das práticas de pesca destrutivas, inclusive quanto a subsídios estatais que contribuam para essas práticas deletérias.¹

Segundo as Nações Unidas, os pescadores artesanais representam 90% da força de trabalho empregada pelo setor pesqueiro.²

A escolha do presente tema é fundada em dois aspectos: 1) a proteção do pescador artesanal nos períodos em que o mesmo se

encontra proibido de pescar em decorrência de um ato do Estado; 2) o estabelecimento, pelo Poder Público, de períodos de sobreestamento da pesca de determinadas espécies, objetivando a reprodução das mesmas.

Nesse sentido, por intermédio de uma política pública de Seguridade Social, contribui-se para a sustentabilidade da pesca artesanal, contendo-se o esforço de captura com a finalidade de preservação das espécies, para as presentes e futuras gerações.

1. Algumas considerações sobre a previsão da proteção em face do desemprego involuntário: Constituição da República de 1988 e Lei de Benefícios da Previdência Social

A Seguridade Social, como sistema de proteção da pessoa humana em face de contingências sociais, objetiva assegurar que todos vivam com dignidade em uma sociedade de riscos.

Procurando compatibilizar os princípios da universalidade e da distributividade, o sistema busca um equilíbrio ideal entre as políticas setoriais, integrando os subsistemas da saúde, da previdência social e da assistência social.

Em uma sociedade capitalista, com tensões inerentes à relação capital e trabalho, a perda do trabalho por iniciativa do empregador configura-se uma realidade com a qual o trabalhador convive continuamente.

Ainda não disciplinada pelo legislador complementar – e talvez nunca venha a ser –, a proteção da relação de emprego contra a despedida arbitrária ou sem justa causa (art. 7º, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988) continua a ser um direito fundamental não consagrado no plano fenomênico, chegando-se à contradição de se considerar um direito potestativo do empregador despedir o trabalhador sem qualquer motivo.

1 A Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu, no ano de 2017, que o dia 5 de junho seja o Dia Internacional contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, que servirá para mobilizar apoio à luta contra a superexploração da vida marinha.

2 Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/fao-celebra-decisoes-da-assembly-geral-para-defender-agricultura-familiar-e-pesca-artesanal/>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

Não havendo uma proteção efetiva contra a dispensa arbitrária (ou imotivada), cabe ao Estado a tarefa de minimizar os efeitos deletérios da perda do trabalho. Efeitos, pontue-se, que atingem o indivíduo, a sua família e a sociedade como um todo.

Conquanto a inércia do legislador em proteger um dos principais direitos fundamentais da pessoa humana – qual seja, o direito ao trabalho – deva ser denunciada e enfrentada, o propósito desse breve estudo não comporta maiores dilações acerca dessa questão.

A evidência dessa omissão é flagrante, ou seja, transcorridos 30 anos da promulgação da Constituição Cidadã, o Congresso Nacional não foi capaz de produzir uma norma vocacionada à dignificação da pessoa humana em uma das relações mais basilares de uma sociedade – a relação de emprego.³

Para proteger a pessoa do desemprego involuntário, ou seja, quando o trabalhador não deu causa à sua despedida, o Estado Social lhe assegura um benefício mensal substitutivo da renda do trabalho, de curta duração, denominado seguro-desemprego.

Cabe assinalar que o benefício do seguro-desemprego já se encontrava previsto na Constituição de 1946, porém somente foi introduzido no ordenamento jurídico no ano de 1986, por intermédio do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, e regulamentado pelo Decreto nº 92.608, de 30 de abril de 1986.⁴

Wagner Balera observa que esta norma inicia a implantação, no Brasil, da era da Seguridade Social,⁵ que iria ser definitivamente positivada pela CRFB/1988 (arts. 194 e seguintes).

O artigo 7º, inciso II, da CRFB/1988 estabelece ser direito dos trabalhadores urbanos e rurais, dentre outros, seguro-desemprego em caso de desemprego involuntário.

Já no âmbito da Ordem Social, o artigo 201, inciso III, da CRFB/1988 é explícito na inclusão do desemprego involuntário entre os riscos sociais a cargo da Previdência Social, *in verbis*:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...]

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

Conforme o disposto no artigo 194, parágrafo único, inciso II, da CRFB/1988, deve haver uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços da Seguridade Social às populações urbanas e rurais.

Dessa feita, o Constituinte Originário não deixa dúvidas de que a política de proteção contra o desemprego involuntário deve ser equivalente aos trabalhadores urbanos e rurais, não devendo ser tolerados tratamentos discrepantes negativos entre essas espécies de trabalhadores.

No caminho da efetivação das políticas de enfrentamento ao desemprego involuntário, no âmbito da Seguridade Social, após a promulgação da CRFB/1988, o benefício passou a integrar o Programa do Seguro-Desemprego, criado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que também deliberou sobre a fonte de custeio, com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).⁶

3 Apesar de demonstrar celeridade e empenho em diversos projetos de lei que tiveram como objetivo o aviltamento de direitos fundamentais dos cidadãos.

4 LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna. *Manual de direito previdenciário*. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 741.

5 BALERA, Wagner. *O seguro-desemprego no direito brasileiro*. São Paulo: LTR, 1993, p. 70.

6 O benefício do seguro-desemprego ao pescador profissional artesanal, durante o período do defeso, será pago à conta do FAT, instituído pela Lei nº 7.998/1990, nos termos do artigo 5º da Lei nº 10.779/2003.

A principal fonte de custeio do Programa do Seguro-Desemprego está prevista no artigo 239 da CRFB/1988, ao dispor que a arrecadação decorrente das contribuições para o PIS e para o PASEP passa a financiar o programa do seguro-desemprego e o abono do PIS.

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

Também são vertidos outros recursos para o FAT, como é o caso das multas por descumprimento de Termos de Ajustamento de Conduta firmados perante o Ministério Público do Trabalho ou condenações em dano moral coletivo em ações civis públicas ajuizadas no âmbito da Justiça do Trabalho.⁷

Outro ponto que deve ser salientado é que a própria CRFB/1988, em observância ao princípio da equidade na forma de participação no custeio (art. 194, parágrafo

único, inciso V), dispõe que o financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei (art. 239, § 4º, da CRFB/1988). Trata-se de mais uma norma constitucional de pouca eficácia no plano dos fatos.

A Lei nº 8.213/1991, repetindo o prescrito no artigo 201, inciso III, da CRFB/1988, inclui o desemprego involuntário entre as contingências sociais a serem enfrentadas pela Previdência Social.

Art. 1º. A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, *desemprego involuntário*, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. (sem destaque no original)

Aparentemente, o benefício estaria entre as prestações a cargo da Previdência Social, que tem no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a entidade da administração pública federal com atribuição legal de administrar e operacionalizar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Entretanto, o seguro-desemprego, apesar de destinado a cobrir a contingência social desemprego involuntário, não é administrado diretamente pelo INSS, conforme se verifica do artigo 9º, § 1º, da Lei nº 8.213/1991.

Art. 9º. A Previdência Social compreende:
I - o Regime Geral de Previdência Social;

II - o Regime Facultativo Complementar de Previdência Social.

§ 1º O Regime Geral de Previdência Social - RGPS garante a cobertura de todas as situações expressas no art. 1º desta Lei, exceto as de desemprego involuntário, objeto de lei específica, e

⁷ A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), em seu artigo 13, prescreve que, havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. Como não existe esse fundo na seara trabalhista, para recomposição de danos metaindividuais gravitando em torno das relações de trabalho, optou-se por destinar esses valores ao FAT. Deve ser ponderado que o FAT não cumpre os requisitos da Lei da Ação Civil Pública na medida em que o Ministério Público não integra o CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador). Nessa toada, não há exigência legal de o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho destinarem tais recursos ao FAT, o que tornam descabidas as tentativas da Advocacia-Geral da União em vincular a destinação das multas e condenações em ações coletivas trabalhistas ao FAT.

de aposentadoria por tempo de contribuição para o trabalhador de que trata o § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Essa disposição, e o fato de não haver contribuição por parte do trabalhador, tem levado a doutrina a dissentir quanto à natureza jurídica do benefício.

A Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio do Parecer CONJUR/MTE nº 256/2010, reconheceu que o seguro-desemprego tem natureza previdenciária, embora não integrante do RGPS e disciplinado em legislação especial.⁸

De qualquer forma, o enquadramento como benefício previdenciário (não integrante do plano de benefícios do RGPS) parece ser a interpretação que mais se coaduna com a tutela do trabalhador.

Ao lado do seguro-desemprego tradicional, previsto na Lei nº 7.998/1990, o Estado brasileiro criou política pública de renda para o pescador artesanal no período do defeso, que se configura como a garantia de um salário-mínimo no período em que o trabalhador se encontra proibido de realizar a sua atividade profissional.

2. A proteção do pescador artesanal no período do defeso como política de preservação das espécies

Consoante supramencionado, o benefício tradicional do seguro-desemprego tem como fundamento um ato do empregador, o despedimento imotivado ou sem justa causa. Assim, protege-se o trabalhador contra o risco do desemprego involuntário, contingência social própria de uma economia fundada no modo de produção capitalista.



Contudo, existe hipótese em que o trabalhador fica impossibilitado de exercer a sua atividade profissional não por uma conduta de seu tomador de serviços, mas proveniente de um ato do Poder Público. Esse ato configura-se na decisão administrativa de impedir a pesca de determinadas espécies, por certos períodos de tempo, objetivando a preservação e reprodução dessas espécies. Esse período é denominado de defeso.

O seguro defeso do pescador profissional artesanal tem uma configuração particular em relação ao benefício tradicional, na medida em que está construído sobre a sustentabilidade das espécies passíveis de captura pelo trabalhador. Portanto, apresenta desenho finalístico, centrado na preservação de uma determinada espécie, tangenciando-se, por óbvio, a dignidade do pescador impedido de pescá-la enquanto viger o defeso.

Logicamente, em uma visão de sociedade antropocêntrica, delineada na CRFB/1988 (art. 1º, inciso III), quando faz o ordenamento jurídico gravitar em torno da dignidade da

8 Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/437536/RESPOSTA_PEDIDO_PARECER%20CONJUR%20MTE%20256-2010%2047625.000214.2010-82.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2018.

pessoa humana, poder-se-ia defender que a finalidade principal e primeira é proteger o pescador impedido de exercer a sua profissão.

Contudo, um olhar diferente é possível, sem afastar a centralidade na pessoa humana.

De acordo com o exposto na introdução do presente artigo, a FAO tem demonstrado preocupação com o futuro da humanidade, sobretudo em função das projeções de crescimento da população mundial. Esse aumento demográfico agrava-se em um cenário ambiental adverso, fruto do fenômeno do aquecimento global, com impactos evidentes no clima e repercussões na capacidade de produção de alimentos, em terra e no meio aquático (rios, lagos, mares e oceanos).

J. Samuel Barkin e Elizabeth R. Desombre, para explicar a gravidade da situação da pesca mundial, de forma direta, coloca o problema nos seguintes termos: “muitas embarcações, ‘caçando’ muito pouco peixe”.⁹

Tanto isso é verdade, que o objetivo 14 da Agenda 2030 da ONU se refere à conservação e ao uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

Assim, a proteção das espécies piscosas, passando pelo disciplinamento de sua captura, em última análise, relaciona-se diretamente com a sustentabilidade desses recursos, convergindo a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida em dupla dimensão temporal, o presente e o futuro (art. 225 da CRFB/1988).

Quando a Constituição Federal afirma ser dever da coletividade e do Poder Público defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, o faz com evidente centralidade na pessoa humana. Desta forma, a atuação do Estado, nas diversas searas de responsabilidade pública, deve ser

compatibilizada com a sustentabilidade dos recursos ambientais, vivos e não vivos.

Uma vez que aceitemos que uma biosfera equilibrada é pré-condição física da vida, à sua preservação tem que ser conferido um *status* constitucional essencial e privilegiado. Essa reorientação afetará todos os elementos centrais da Constituição: os objetivos globais da política, os direitos fundamentais e as instituições. O objetivo do governo tem que ser estendido do bem-estar econômico e social para o ecológico – direitos fundamentais têm que ser complementados por deveres fundamentais e direitos ecológicos [...].¹⁰

A proteção do meio ambiente, nessa toada, é essencial para a própria existência da humanidade, em sentido amplo, e de cada indivíduo, nuclearmente considerado. Essas visões macro e micro se completam e se integram no benefício do seguro defeso.

Enxergar o seguro defeso a partir dessa conformação é fundamental, pois descola-se da lógica de outras prestações da Seguridade Social. Conquanto se constitua como um direito subjetivo do pescador atingido pelo defeso, não é deferido pelo simples fato de o trabalhador se enquadrar como segurado especial da espécie pescador artesanal. Não há assegurado ao pescador artesanal receber um salário-mínimo por um determinado número de parcelas pelo estabelecimento anual do defeso pela autoridade federal competente. Deve-se observar algumas condicionantes, em razão de seu aspecto finalístico.

O benefício do seguro-desemprego em decorrência do defeso está previsto no artigo 1º da Lei nº 10.779/2003,¹¹ *in verbis*:

9 “[...] too many boats, chasing too few fish” (tradução livre do autor). BARKIN, J. Samuel; DESOMBRE, Elizabeth R. *Saving global fisheries*. Cambridge: MIT Press, 2013, p. 2.

10 ROTHENBURG, Walter Claudius. A Constituição ecológica. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado. *Desafios do direito ambiental no século XXI*. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 817-818.

11 A Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que

Art. 1º O *pescador artesanal* de que tratam a alínea “b” do inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e a alínea “b” do inciso VII do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que exerça sua *atividade profissional ininterruptamente*, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o *período de defeso* de atividade pesqueira para a preservação da espécie. (sem destaque no original)

A partir desse dispositivo legal, algumas considerações são necessárias.

A primeira abordagem a ser feita refere-se à atividade pesqueira disciplinada em nosso ordenamento jurídico.

A pesca é uma atividade multifacetária que pode ser exercida de diversas maneiras, nem sempre embarcada. O mais usual seja a captura das espécies com a utilização de embarcações. As embarcações de pesca podem variar significativamente de porte, de pequenas canoas a navios pesqueiros de grandes dimensões, alguns inclusive com capacidade de processar o pescado ainda em alto-mar.¹²

Nos termos da Lei nº 11.959/2009,¹³ pesca é “toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros”. Esse diploma legal classifica a pesca em comercial e não comercial (art. 8º):

exerce a atividade pesqueira de forma artesanal.

12 Essas espécies de embarcações não são comuns em águas brasileiras, sendo que arvoram bandeiras estrangeiras. Interessante observar que esses navios pesqueiros funcionam como verdadeiras indústrias, na medida em que, após a captura da espécie piscosa, processa o pescado em alto-mar, entregando no porto de desembarque o produto já beneficiado. Assim, além das peculiaridades do meio ambiente marítimo típico das embarcações, ainda há a presença da planta industrial, aproximando esses navios do ambiente de uma indústria.

13 A Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula as atividades pesqueiras.

Art. 8º. Pesca, para os efeitos desta Lei, classifica-se como:

I – comercial:

a) artesanal: quando praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte;

b) industrial: quando praticada por pessoa física ou jurídica e envolver pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações de pequeno, médio ou grande porte, com finalidade comercial;

II – não comercial:

a) científica: quando praticada por pessoa física ou jurídica, com a finalidade de pesquisa científica;

b) amadora: quando praticada por brasileiro ou estrangeiro, com equipamentos ou petrechos previstos em legislação específica, tendo por finalidade o lazer ou o desporto;

c) de subsistência: quando praticada com fins de consumo doméstico ou escambo sem fins de lucro e utilizando petrechos previstos em legislação específica.

Conforme o dispositivo que trata do seguro defeso, a atividade pesqueira abrangida pela política social em questão é a pesca comercial artesanal. Nessa medida, não são destinatários do benefício aqueles que se dedicam à pesca não comercial (científica, amadora ou de subsistência).

No que tange à pesca comercial, a legislação a subdivide em duas espécies, artesanal e industrial.

Os pescadores profissionais que exercem a sua atividade na pesca comercial industrial são enquadrados como segurados empregados ou contribuintes individuais, na medida em que a atividade é exercida com envolvimento de pescadores profissionais com vínculo empregatício ou em regime de parceria, ou até mesmo como empreendedores. Durante o período do defeso, cabe ao tomador de

serviços a manutenção da relação de emprego com pagamento do salário, na eventualidade de não ser firmado contrato a termo (contrato de trabalho por prazo determinado).

Esse aspecto tem levado para a informalidade muitos trabalhadores do setor pesqueiro, em um misto de resistência da formalização da relação de emprego por parte dos empresários da pesca – visando a redução dos encargos sociais –, e do desejo do próprio pescador de não ter a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada – por entenderem que o enquadramento como pescador artesanal é mais benéfico (não apenas pela concessão do seguro-desemprego pelo defeso, mas também na contagem de atividade para a aposentadoria como segurado especial).

Obviamente, essa realidade tem contribuído para a concessão indevida do seguro-desemprego pelo defeso, aumentando as estatísticas de fraudes identificadas pelos órgãos de controle.

Por definição, a pesca artesanal (que é subespécie da pesca comercial) configura-se quando praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte.

O artigo 9º, § 14, do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, considera pescador artesanal aquele que, individualmente ou em regime de economia familiar, faz da pesca sua profissão habitual ou meio principal de vida, desde que, não utilize embarcação ou utilize embarcação de pequeno porte, nos termos da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.

Por sua vez, o artigo 10, § 1º, da Lei nº 11.959/2009, ao classificar as embarcações que operam na pesca comercial, prescreve como de pequeno porte as que possuem arqueação bruta (AB)¹⁴ igual ou menor que 20 (vinte).

A Lei nº 10.779/2003 ainda exige que o pescador artesanal, para ter direito ao benefício do seguro-desemprego em decorrência do defeso, exerça a sua atividade profissional de forma ininterrupta. Considera-se ininterrupta a atividade exercida durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor (art. 1º, § 3º, da Lei nº 10.779/2003 e art. 1º, § 1º, do Decreto nº 8.424/2015).¹⁵

Também deve ser observado que somente terá direito ao seguro-desemprego o segurado especial pescador artesanal que não disponha de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira (art. 1º, § 4º, da Lei nº 10.779/2003).

Desta forma, a proteção durante o período do defeso abarca apenas o trabalhador que faz da pesca a sua atividade habitual, o que difere da noção de atividade principal. Protege o pescador que mantém a si próprio e a sua família por intermédio da atividade pesqueira. Se o pescador artesanal possui outra atividade, mesmo que secundária (por exemplo, moto-taxista, pequeno comerciante, entre outras), não fará jus ao benefício durante o período do defeso.

O período do defeso é aquele fixado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) com a finalidade de preservação da espécie marinha, fluvial ou lacustre a cuja captura o pescador se dedique.

cação fornecida pelo órgão competente. Os órgãos competentes para certificar a capacidade total da embarcação são a capitania dos portos, a delegacia ou a agência fluvial ou marítima. (LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna. *Manual de direito previdenciário*. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 151)

- ¹⁵ O Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015, regulamenta a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para dispor sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. A Instrução Normativa do INSS que trata da concessão do benefício do seguro-desemprego ao pescador artesanal apresenta a mesma definição de atividade ininterrupta (art. 1º, § 1º, da IN INSS/Pres nº 83/2015).

¹⁴ Entende-se por arqueação bruta a expressão da capacidade total da embarcação constante da respectiva certifi-

O Ministério do Meio Ambiente define defeso como a “medida que visa proteger os organismos aquáticos durante as fases mais críticas de seus ciclos de vida, como a época de sua reprodução ou ainda de seu maior crescimento”. Para o órgão, o período de defeso “favorece a sustentabilidade do uso dos estoques pesqueiros e evita a pesca quando os peixes estão mais vulneráveis à captura, por estarem reunidos em cardumes”.¹⁶

Importante apresentar as diversas normas que se referem a esse período de forma a concluir qual deve ser a sua dimensão temporal e abrangência fática motivadora de sua instituição pela autoridade competente.

Nos termos do artigo 2º, inciso XIX, da Lei nº 11.959/2009, defeso é a “paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento,¹⁷ bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes”.

Como já mencionado, o artigo 1º da Lei nº 10.779/2003 prescreve que:

Art. 1º. O pescador artesanal de que tratam a alínea “b” do inciso VII do artigo 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e a alínea “b” do inciso VII do artigo 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de um salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie.

O artigo 1º, § 3º, do Decreto nº 8.424/2015, define como períodos de defeso, para fins de concessão do benefício, a “paralisação temporária da pesca para preservação das espécies, nos termos e prazos fixados” pelos órgãos federais competentes.

Finalmente, o artigo 1º da Instrução Normativa da Presidência do INSS nº 83/2015, se refere aos procedimentos para a concessão do seguro-desemprego do pescador profissional artesanal (SDPA) que “exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, durante o período de defeso da atividade pesqueira para a preservação da espécie”.

Segundo essa Instrução Normativa, entende-se como período de defeso, para fins de concessão do benefício, “a paralisação temporária da atividade pesqueira para preservação da espécie, nos termos e prazos fixados pelos órgãos competentes, conforme o § 2º do artigo 1º da Lei nº 10.779, de 2003”. (Art. 1º, § 4º, da IN INSS/Pres nº 83/2015).

Há que se observar que a definição do defeso prevista na Lei nº 11.959/2009 é mais ampla do que a constante da Lei nº 10.779/2003. Na Lei nº 11.959/2009, o defeso abrange também as paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes, enquanto que na Lei nº 10.779/2003 – legislação específica para o pagamento do seguro defeso ao pescador artesanal – o período do defeso está relacionado à proteção das espécies no período de reprodução.

Destarte, é possível sustentar que o pagamento do benefício somente seria devido no caso do defeso vocacionado para a sustentabilidade ambiental, finalidade precípua de sua instituição. A despeito dessa interpretação, o CODEFAT tem reconhecido, em algumas hipóteses, o direito ao recebimento do benefício em decorrência de eventos naturais, como é o caso de seca.

É o caso da Resolução nº 749, de 2 de

16 Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/recursos-pesqueiros/per%C3%ADodos-de-defeso>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

17 A lei não define o termo recrutamento. O recrutamento está associado à fase explorável do recurso pesqueiro, referindo-se ao momento em que o mesmo adentra a área de pesca. Nos termos do Manual de Avaliação de Recursos Pesqueiros da FAO, recrutamento à fase explorável significa o “número de indivíduos de um manancial, que em cada ano entram pela primeira vez na área da pescaria”. (Disponível em: <<http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/005/x8498p/x8498poo.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2018)

julho de 2015 do CODEFAT,¹⁸ que dispõe sobre o reconhecimento, em caráter excepcional, em razão da ocorrência de caso fortuito/força maior ocasionado pelo fenômeno natural da seca, do direito ao recebimento do seguro-desemprego do pescador artesanal no Estado do Ceará, para prorrogar o período de recepção do Requerimento do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, referente aos defesos dos anos de 2014 e 2015, estabelecidos na Portaria IBAMA nº 4, de 28 de janeiro de 2008.

Talvez a política social mais adequada, em decorrência de continuidade, prolongamento ou repetição desses fenômenos naturais, seja a reabilitação do trabalhador, a cargo da Previdência Social, para outra atividade que lhe garanta condições de manutenção, e não a prorrogação sucessiva do defeso e o consequente pagamento do benefício do seguro-desemprego.

Por derradeiro, cabe analisar o destinatário dessa espécie de seguro-desemprego. Como visto acima, o artigo 1º da Lei nº 10.779/2003 dispõe ser devido o benefício, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie, ao “pescador artesanal de que tratam a alínea ‘b’ do inciso VII do artigo 12 da Lei nº 8.212/1991, e a alínea ‘b’ do inciso VII do artigo 11 da Lei nº 8.213/1991, desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar”.

O pescador artesanal é enquadrado, pela legislação previdenciária, como segurado especial, consoante se verifica do artigo 11, inciso VII, alínea “b”, da Lei nº 8.213/1991.

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

[...]

VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em

aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de:

[...]

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

Nos termos do artigo 11, § 1º, da Lei nº 8.213/1991, entende-se como regime de economia familiar:

[...] a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

Oportuno destacar que, desde a promulgação da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2009, a utilização de empregados não caracteriza o enquadramento do trabalhador como segurado especial, desde que observados os parâmetros estabelecidos no § 7º do artigo 11 da Lei nº 8.213/1991.

Art. 11. [...]

§ 7º O grupo familiar poderá utilizar-se de empregados contratados por prazo determinado ou de trabalhador de que trata a alínea g do inciso V do *caput*, à razão de no máximo 120 (cento e vinte) pessoas por dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho, não sendo computado nesse prazo o período de afastamento em decorrência da percepção de auxílio-doença. (Redação dada pela Lei nº 12.873/2013)

¹⁸ Efeitos prorrogados pela Resolução nº 781, de 22 de fevereiro de 2017.

A pesca artesanal é aquela atividade tradicional das comunidades ribeirinhas, em que muitas vezes a participação do núcleo familiar integra o esforço de captura das espécies pescadas, o que configura o denominado regime de economia familiar.

Pelo princípio da primazia da realidade, quando observado que o exercício da atividade pesqueira ocorreu de forma diversa daquela prevista na norma caracterizadora do segurado especial, o enquadramento do trabalhador deverá realizar-se na espécie de segurado apropriada do artigo 11 (empregado, contribuinte individual ou trabalhador avulso), afastando-se o direito ao recebimento do seguro-desemprego em função do defeso.

Nessa toada, o benefício somente é devido ao segurado especial pescador artesanal, que exerce a atividade pesqueira de forma profissional, habitual e ininterruptamente.

3. A concessão do seguro-desemprego do pescador profissional artesanal

Desde a edição da Medida Provisória nº 665/2014,¹⁹ alterando o artigo 2º da Lei nº 10.779/2003, o benefício do seguro-desemprego do pescador profissional artesanal passou a ser concedido e mantido pelo INSS, retirando esse encargo do Ministério do Trabalho.

Art. 2º Cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) receber e processar os requerimentos e habilitar os beneficiários, nos termos do regulamento.

Na exposição de motivos da MP nº 665/2014, o item 8 faz referência ao seguro-desemprego destinado aos pescadores artesanais em período de defeso, apresentando o seu objetivo em relação a esse benefício.



8. Por fim, esta medida provisória também faz alterações no seguro-desemprego destinado aos pescadores artesanais em período de defeso. O objetivo é tornar mais claro o enquadramento para fins de concessão do benefício pecuniário, diferenciando aqueles que vivem exclusivamente da pesca daqueles que exercem outras atividades profissionais.

Notícia publicada no sítio oficial do Senado Federal na rede mundial de computadores, em 31 de dezembro de 2014, parece revelar a finalidade da MP nº 665/2014, publicada no Diário Oficial da União no dia anterior.

O Congresso Nacional deve analisar, em 2015, medida provisória que altera as regras da concessão de benefícios previdenciários e trabalhistas. Publicada nesta terça-feira (30) no *Diário Oficial da União*, a MP 665/2014 *aumenta o rigor para a concessão do abono salarial, do*

19 A MP nº 665/2014 foi convertida na Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015.

*seguro-desemprego e do seguro-defeso dos pescadores artesanais.*²⁰ (sem destaque no original)

A transferência do processo administrativo concessório do Ministério do Trabalho para o INSS pode estar associada com o histórico de fraudes na concessão do benefício, que apresentou uma curva ascendente desde a criação dessa política pública. A percepção dos pescadores (verdadeiros ou não) é que se tornou mais dificultoso o deferimento dos benefícios a partir da assunção pelo INSS dessa atribuição.

Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao INSS os seguintes documentos:²¹

I - registro como pescador profissional, categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP),²² emitido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura com antecedência mínima de 1 (um) ano, contado da data de requerimento do benefício;
II - cópia do documento fiscal de venda do pescado a empresa adquirente, consumidora ou consignatária da produção, em que conste, além do registro da operação realizada, o valor da respectiva contribuição previdenciária de que trata o § 7º do art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ou comprovante de recolhimento da contribuição previdenciária, caso tenha comercializado sua

produção a pessoa física; e
III - outros estabelecidos em ato do Ministério da Previdência Social que comprovem:

- a) o exercício da profissão, na forma do art. 1º desta Lei;
- b) que se dedicou à pesca durante o período definido no § 3º do art. 1º desta Lei;
- c) que não dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.

Assim, terá direito ao benefício do seguro-desemprego o pescador profissional artesanal que preencher os seguintes requisitos:²³

- I - ter registro no RGP, com situação cadastral ativa decorrente de licença concedida, emitido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na condição de pescador profissional artesanal, observada a antecedência mínima prevista no art. 2º da Lei nº 10.779, de 2003;
- II - possuir a condição de segurado especial unicamente na categoria de pescador profissional artesanal;
- III - ter realizado o pagamento da contribuição previdenciária, nos termos da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nos últimos doze meses imediatamente anteriores ao requerimento do benefício ou desde o último período de defeso até o requerimento do benefício, o que for menor, observado, quando for o caso, o disposto no inciso IV do *caput* do art. 5º;
- IV - não estar em gozo de nenhum benefício decorrente de programa federal de transferência de renda com condicionalidades ou de benefício de prestação continuada da Assistência Social ou da Previdência Social, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte; e
- V - não ter vínculo de emprego, ou outra relação de trabalho, ou outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira vedada pelo período de defeso.

20 Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/31/medida-provisoria-endurece-regras-do-seguro-desemprego>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

21 Artigo 2º, § 2º, da Lei nº 10.779/2003.

22 O artigo 5º da Lei nº 11.959/2009 exige a autorização para que a pessoa possa realizar atividade de pesca, que se formaliza por intermédio do RGP ("Art. 5º. O exercício da atividade pesqueira somente poderá ser realizado mediante prévio ato autorizativo emitido pela autoridade competente, asseguradas: I – a proteção dos ecossistemas e a manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios de preservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais; II – a busca de mecanismos para a garantia da proteção e da seguridade do trabalhador e das populações com saberes tradicionais; III – a busca da segurança alimentar e a sanidade dos alimentos produzidos.").

23 Artigo 2º do Decreto nº 8.424/2015.

Nos termos do artigo 5º do Decreto nº 8.424/2015, para requerer o benefício de seguro-desemprego, o pescador deverá apresentar ao INSS:

- I - documento de identificação oficial;
- II - comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF;
- III - inscrição no RGP, com licença de pesca, emitida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na condição de pescador profissional artesanal que tenha a atividade pesqueira como única fonte de renda, observada a antecedência mínima prevista no art. 2º da Lei nº 10.779, de 2003;
- IV - cópia do documento fiscal de venda do pescado a empresa adquirente, consumidora ou consignatária da produção, em que conste, além do registro da operação realizada, o valor da respectiva contribuição previdenciária de que trata o § 7º do art. 30 da Lei nº 8.212, de 1991, ou cópia do comprovante de recolhimento da contribuição previdenciária, caso tenha comercializado sua produção a pessoa física; e
- V - comprovante de residência em Município abrangido pelo ato que instituiu o período de defeso relativo ao benefício requerido, ou seus limítrofes.

A Instrução Normativa da Presidência do INSS nº 83/2015 ainda exige, para defesos restritos à pesca embarcada, os seguintes documentos:²⁴

- a) Certificado de Registro de Embarcação, emitido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, em que conste a autorização para captura da espécie objeto do defeso;
- b) para as embarcações com propulsão a motor, cópia do Título de Inscrição de Embarcação registrado na Marinha do Brasil;
- c) Caderneta de Inscrição e Registro – CIR, emitida pela Diretoria de Portos e

Costas da Marinha do Brasil – DPC, em que conste a categoria do titular como Pescador Profissional; e

d) rol de equipagem da embarcação, emitida pela DPC, em que conste o pescador no rol de tripulantes.

Esses requisitos adicionais previstos na Instrução Normativa da Presidência do INSS para a pesca embarcada são muito criticados pelos pescadores, argumentando que nunca foram exigidos anteriormente para a concessão do benefício. Contudo, a crítica não procede, pois a legislação brasileira impõe, para exercício de atividade profissional como tripulante a bordo de embarcações,²⁵ a documentação de habilitação de aquaviário expedida pela Marinha do Brasil.

O pescador integra um dos grupos de aquaviários previstos no Decreto nº 2.596, de 18 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.537/1997,²⁶ mais precisamente o terceiro grupo, disposto no inciso III, do artigo 1º desse Decreto:

Art. 1º Os aquaviários constituem os seguintes grupos:

[...]

III - 3º Grupo - Pescadores: tripulantes que exercem atividades a bordo de embarcação de pesca;

Por definição legal,²⁷ aquaviário é “todo aquele com habilitação certificada pela autoridade marítima para operar embarcações em caráter profissional”. Destarte, sendo o pescador aquaviário, e exercendo atividade

24 Artigo 6º, inciso VI, da IN INSS/Pres nº 83/2015.

25 Nos termos do artigo 2º, inciso V, da Lei nº 9.537/1997, embarcação é definida como “qualquer construção, inclusive as plataformas flutuantes e, quando rebocadas, as fixas, sujeita a inscrição na autoridade marítima e suscetível de se locomover na água, por meios próprios ou não, transportando pessoas ou cargas”. Portanto, o porte, arqueação bruta, dimensão, características de construção ou propulsão, não influenciam no conceito de embarcação para a legislação brasileira.

26 Trata-se da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário, conhecida como LESTA.

27 Artigo 2º, inciso II, da Lei nº 9.537/1997.

profissional a bordo de embarcações, deve ser certificado pela autoridade marítima (Marinha do Brasil).

Nos termos da Normam 13/2003 (Norma da Autoridade Marítima para Aquaviários), para o exercício de atividade de atividade profissional a bordo de embarcações nacionais, o aquaviário deverá estar portando a Caderneta de Inscrição e Registro (CIR) com a etiqueta de dados pessoais atualizada (regra 0107).

Essa norma ainda define que o rol de equipagem é o “documento hábil, obrigatório para embarcações na navegação em mar aberto e interior” e “serve para garantir o direito decorrentes dos embarques e desembarques de tripulantes verificados em uma única embarcação” (regra 0206 da Normam 13/2003). Nesse documento deve constar os dados da embarcação, do proprietário e do armador, assinatura e nome legível do Comandante, proprietário, armador ou preposto (representante legal), dados dos tripulantes e dados dos embarques e desembarques dos mesmos.

Com esses documentos, o INSS tem condições de verificar, para os pescadores que alegam trabalhar embarcados, a veracidade dos fatos, bem como diligenciar junto ao órgão competente no sentido de obter informações sobre as embarcações. Como a pesca artesanal embarcada se dá em embarcações de pequena arqueação bruta, por exemplo, um número elevado de pescadores vinculados a uma mesma embarcação pode indicar inconsistências.

O artigo 2º, § 8º, da Lei nº 10.779/2003, dispõe que o benefício de seguro-desemprego será concedido “ao pescador profissional artesanal cuja família seja beneficiária de programa de transferência de renda com condicionalidades”, cabendo “ao órgão ou à entidade da administração pública federal responsável pela manutenção do programa a suspensão do pagamento pelo mesmo período da percepção do benefício de seguro-desemprego”.

Desta forma, as famílias beneficiárias do programa bolsa-família, que são aquelas que se encontram mais fragilizadas na sociedade poderão usufruir do seguro-desemprego pago ao pescador artesanal durante o período em que o segurado especial se encontre impossibilitado de exercer a atividade pesqueira.

Cabe ressaltar que, conforme prescrito no artigo 1º, § 5º, da Lei nº 10.779/2013, incluído pela Lei nº 13.134/2015, “o pescador profissional artesanal não fará jus, no mesmo ano, a mais de um benefício de seguro-desemprego decorrente de defesos relativos a espécies distintas”.

Esse dispositivo conduz a outra situação fática importante, qual seja, o pescador segurado especial que se dedica à pesca de diversas espécies. Se no período do defeso de uma espécie, o segurado especial mantém o direito de pescar outras espécies, por óbvio que ele não terá direito ao recebimento do seguro defeso, pois não se encontra impedido de exercer a sua profissão. Desta feita, mesmo se dedicando à espécie do defeso, comprovadamente, e não estando vedada a captura de outras espécies, o benefício não deverá ser deferido pelo INSS.

A Lei da Pesca trouxe vedação à concessão do benefício a pessoas que exercem atividades de apoio à pesca. Assim, “a concessão do benefício não será extensível às atividades de apoio à pesca nem aos familiares do pescador profissional que não satisfaçam os requisitos e as condições estabelecidos nesta Lei” (art. 1º, § 6º, da Lei nº 10.779/2003, incluído pela Lei nº 13.134/2015).

Trouxe, ainda, importante norma vocacionada para coibir fraudes na concessão do seguro-desemprego (art. 3º), dispondo que, sem prejuízo das sanções civis e penais cabíveis, todo aquele que fornecer ou beneficiar-se de atestado falso para o fim de obtenção do benefício de que trata esta Lei estará sujeito a demissão do cargo que ocupa, se servidor público e a suspensão de sua atividade, com

cancelamento do seu registro, por dois anos, se pescador profissional.

Essas sanções, portanto, voltam-se tanto para os agentes públicos responsáveis pela emissão de documentos e informações passíveis de gerarem a concessão do benefício quanto para os pescadores que se utilizam desses documentos. Ademais, a aplicação da sanção administrativa não obsta a persecução penal, no caso de tipificação como crime, e nem a ação de reparação de danos.

Por derradeiro, o benefício será cancelado nas hipóteses prescritas no artigo 4º da Lei nº 10.779/2003:

Art. 4º O benefício de que trata esta Lei será cancelado nas seguintes hipóteses:
I - início de atividade remunerada;
II - início de percepção de outra renda;
III - morte do beneficiário;
IV - desrespeito ao período de defeso; ou
V - comprovação de falsidade nas informações prestadas para a obtenção do benefício.

Os incisos I e II referem-se a hipóteses em que o pescador profissional passa a exercer atividade remunerada que torna desnecessária a manutenção do pagamento do seguro-desemprego, bem como o início de percepção de outra renda, convergindo para o desenho do benefício tradicional, na medida em que o seguro-desemprego se constitui de uma prestação Seguridade Social substitutiva da renda do trabalhador.

A morte do beneficiário (inciso III), também é causa de cancelamento do seguro-desemprego, pois o benefício tem natureza personalíssima, consoante prescrição expressa do artigo 1º, § 7º, da Lei nº 10.779/2003.

O inciso V, que traz a hipótese de cancelamento por comprovação de falsidade nas informações prestadas para a obtenção do benefício, está fundado no dever de controle do Estado sobre os seus atos administrativos que, eivados de vícios, originados na própria conduta ou de terceiros, devem ser corrigidos

pela própria administração pública. Assim, evidenciada a prática de fraude para obtenção do seguro-desemprego, o mesmo deve ser cancelado, observada, por óbvio, a garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório aplicável também ao processo administrativo (art. 5º, inciso LV, da CRFB/1988).

Quanto à hipótese do inciso IV, qual seja, o desrespeito ao período do defeso, a norma é adequada ao objetivo da criação do benefício como política pública social.

Além do cancelamento do benefício, o pescador poderá responder por crime ambiental contra a fauna, prescrito no artigo 34 da Lei nº 9.605/1998.²⁸

Art. 34. Pescar em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente:

Pena - detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem:

I - pesca espécies que devam ser preservadas ou espécimes com tamanhos inferiores aos permitidos;

II - pesca quantidades superiores às permitidas, ou mediante a utilização de aparelhos, petrechos, técnicas e métodos não permitidos;

III - transporta, comercializa, beneficia ou industrializa espécimes provenientes da coleta, apanha e pesca proibidas.

Há que ser destacado, ainda, que a prática de infração ambiental durante o período do defeso pode configurar a agravante prevista no artigo 15, alínea “g”, da mesma lei, desde que não constitua crime ou qualificadora do tipo penal.

Encerrando o presente estudo, cabem algumas considerações quanto à competência para processar e julgar as demandas em face

²⁸ A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente.

do INSS envolvendo a concessão e/ou manutenção do benefício em questão.

Sendo o INSS a autarquia federal responsável pela habilitação, concessão e manutenção do seguro-desemprego do pescador profissional artesanal, em observância ao artigo 109 da CRFB/1988, a competência para processar e julgar as ações em face da entidade é da Justiça Federal, ressalvada as hipóteses de benefício de natureza acidentária.

Quanto aos benefícios acidentários, existe controvérsia sobre a Justiça competente, havendo corrente que defende a competência da Justiça Federal na medida em que não haveria, em tese, discussão posterior de responsabilidade de terceiros.

A Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, enquanto detinha competência regimental para apreciar lides de natureza previdenciária, ressaltou o benefício para segurado especial decorrente de acidente do trabalho da competência da Justiça Estadual.²⁹

[...] 1. A jurisprudência deste Tribunal Superior é assente quanto à competência residual da Justiça Estadual para processar demanda relativa a acidente de trabalho. Entretanto, a comprovação da qualidade de segurado especial, para fins de concessão de benefício perante a Autarquia Previdenciária, como no caso, é matéria estranha à competência da Justiça Estadual, devendo ser a demanda processada pela Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da CF.

2. Somente seria possível o processa-

mento da presente ação no Juízo Estadual, se a Comarca do domicílio do segurado não fosse sede de Vara Federal, o que, entretanto, não configura a hipótese dos autos.

3. Conflito de Competência conhecido para declarar a competência do Juízo Federal da 17ª Vara da Subseção Judiciária de Petrolina da Seção Judiciária de Pernambuco, o suscitante, para processar e julgar a presente demanda, inobstante o parecer do MPF.

(STJ, Terceira Seção, CC 86.797/PE, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, j. 22/08/2007, DJ 03/09/2007, p. 119)

Em decisões mais recentes, a Primeira Seção, que assumiu a competência regimental para apreciar as lides previdenciárias, vem entendendo ser da Justiça Estadual a competência para as lides de natureza acidentária envolvendo segurado especial.

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. BENEFÍCIO ACIDENTÁRIO. SEGURADO ESPECIAL. QUALIDADE DE SEGURADO. REQUISITO COMUM AOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ACIDENTÁRIOS. CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA. PEDIDO E CAUSA DE PEDIR.

1. A Terceira Seção, à época em que detinha competência para matéria previdenciária, firmou entendimento de que, no caso de segurado especial, a concessão de benefícios acidentários seria de competência da Justiça Federal.

2. Constatadas decisões monocráticas em sentido contrário, com fundamento nas Súmulas 15/STJ e 501/STF, faz-se necessário que a Primeira Seção, atualmente competente para a matéria, firme entendimento sobre o tema.

3. Considerando que a qualidade de segurado é condição *sine qua non* para a concessão de qualquer benefício, seja acidentário ou previdenciário, tem-se, consequentemente, que ela não serviria de critério para definir a competência,

²⁹ Há também precedente da Turma Regional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região: Incidente de Uniformização 0001110-58.2008.4.04.7064/PR, Relator Juiz Federal Alberi Augusto Soares da Silva, j. 01/04/2011, DE 08/04/2011. Entretanto, por ocasião de juízo de retratação, esse precedente foi alinhado ao entendimento do STF, proferido em sede de repercussão geral (tema 414 – RE 638.483/PB). Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=6822585>. Acesso em: 20 de julho de 2018

restando analisar, apenas, a causa de pedir e o pedido.

4. Diante das razões acima expostas e do teor das Súmulas 15/STJ e 501/STF, chega-se à conclusão de que deve ser alterado o entendimento anteriormente firmado pela Terceira Seção, a fim de se reconhecer a competência da Justiça estadual para a concessão de benefícios derivados de acidente de trabalho aos segurados especiais.

5. Agravo interno provido para, em juízo de retratação, conhecer do conflito e declarar competente o Juízo de Direito da 4ª Vara Cível de Cáceres/MT, o suscitante.

(STJ, Primeira Seção, AgInt no CC 152.187/MT, Relator Ministro OG Fernandes, j. 13/12/2017, DJe 01/02/2018)

A despeito da norma constitucional que excepciona a competência da Justiça Federal para processar e julgar as demandas em que seja parte o INSS, no caso de acidente do trabalho, não há fundamento razoável para atribuição da competência à Justiça Estadual, a não ser uma vetusta origem da administração do seguro acidente do trabalho por entidades privadas, o que não ocorre hodiernamente.

De qualquer forma, fica a crítica ao dispositivo, merecendo um estudo mais aprofundado, mormente porque o mesmo fato que ocorre no plano fenomênico pode se desdobrar em demandas processadas e julgadas em diversas justiças (Justiça Estadual – ação ajuizada pelo segurado ou seu dependente em face do INSS para discutir benefício previdenciário de natureza acidentária; Justiça do Trabalho – ação ajuizada pelo trabalhador ou seus dependentes em face do tomador de serviços, buscando a indenização por danos materiais e/ou morais; Justiça Federal – ação regressiva acidentária ajuizada pela Autarquia Previdenciária em face do tomador de serviços pelo descumprimento das normas de segurança e higiene do trabalho). Mesmo fato, três justiças diversas com competência para analisar a dinâmica do evento, gerando o risco real de decisões contraditórias.

Conclusão

O Sistema de Seguridade Social desenhado na CRFB/1988 pretende proteger a pessoa humana quando atingida por contingências sociais que gerem risco ou estado de necessidade.

O desemprego involuntário encontra-se entre os riscos que devem ser cobertos pela Previdência Social, embora exista controvérsia acerca da natureza jurídica do benefício seguro-desemprego.

Entre as espécies de seguro-desemprego, o legislador criou um benefício com dúplici vocação: a proteção do pescador profissional artesanal durante o período em que fica proibido de exercer a sua atividade de pesca por ato do Poder Público e a preservação das espécies com vistas à reprodução, durante um período moratório de captura denominado de defeso.

Assim, por intermédio dessa política social, protege-se o pescador que exerce a sua profissão ininterruptamente durante os períodos que o Estado lhe proíbe de pescar. Simultaneamente, busca-se a conservação das espécies, permitindo que as mesmas se reproduzam e se recuperem dos esforços de pesca acumulados ao longo dos anos.

A transferência para o INSS da atribuição de conceder e manter esse benefício revela uma preocupação da União Federal com essa política pública, alvo de inúmeras ocorrências de fraudes, das mais diversas tipologias. E essa mudança, objeto de críticas dos destinatários do benefício e de outros intervenientes no processo de concessão, deve ser entendida como salutar para coibir a concessão de benefícios àqueles que não se enquadram como pescadores profissionais artesanais, sobretudo em momento de escassez de recursos financeiros para enfrentar todas as atribuições constitucionais do Poder Público na seara social.

Também se espera que os órgãos do sistema de justiça percebam que toda vez que

se confere um benefício social a quem não tem direito, não se lesa apenas o Erário, mas toda a sociedade que, no final das contas, arca com todo o aparato estatal. Afinal, não existe di-

nheiro público, na medida em que os recursos financeiros que ingressam nos cofres públicos são retirados da sociedade por intermédio do poder de tributar do Estado.

Bibliografia

BALERA, Wagner. *O seguro-desemprego no direito brasileiro*. São Paulo: LTr, 1993.

BARKIN, J. Samuel; DESOMBRE, Elizabeth R. *Saving global fisheries*. Cambridge: MIT Press, 2013.

LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna. *Manual de direito previdenciário*. São Paulo: Saraiva, 2018.

ROTHENBURG, Walter Claudius. A Constituição ecológica. *In*: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado. *Desafios do direito ambiental no século XXI*. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 813-831.

