

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5002559-10.2012.404.7101/RS

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

DECISÃO (liminar/antecipação da tutela)

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face da **UNIÃO FEDERAL**, na qual é postulado, em sede liminar:

*'b) observado o disposto no artigo 2º da Lei nº 8.437/92, seja liminarmente determinado por esse MM. Juízo à União que, no corrente ano de 2012:*

*b.1) **recepção e processe**, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego e/ou Entidades Conveniadas, os Requerimentos do Benefício Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal - RSDPA, das mulheres que atuam tradicionalmente na atividade pesqueira artesanal, em regime de economia familiar, exigindo-lhes a apresentação, em nome próprio, dos documentos previstos no artigo 13, incisos I, II, III, IV, VI e XII, da Instrução Normativa MTE/SPPE nº 01/2011 (DOU de 04/01/2012), bem como a apresentação em nome próprio, em nome do cônjuge ou companheiro ou em nome de ambos, dos documentos previstos no artigo 13, incisos V, VII, VIII, IX, X e XI da referida Instrução Normativa, sob pena de multa em valor a ser fixado por esse MM. Juízo;*

*b.2) **conceda** o seguro-defeso atinente ao estuário da Lagoa dos Patos a tais mulheres, mediante a apresentação dos correspondentes documentos, na forma indicada no item 'b.1', sob pena de multa em valor a ser fixado por esse MM. Juízo;*

*b.3) com vistas ao cumprimento das medidas liminares acima, a expedição de ofício às unidades responsáveis pela recepção dos requerimentos de seguro-defeso atinente ao estuário da Lagoa dos Patos, inclusive em regime de mutirão, notadamente: Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, localizada em Porto Alegre, RS, Gerências Regionais do MTE em Rio Grande e Pelotas, bem como Postos do SINE localizados em Porto Alegre, Rio Grande, Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul, RS.*

Para tanto, disse que propôs a presente Ação Civil Pública em razão do entendimento, assumido no ano de 2010 pelo Ministério do Trabalho e Emprego - expresso na Nota Informativa nº 563/2010/CGSAP/DES/SPPE/MTE, posteriormente reiterada pela Nota Informativa nº 665/2011/CGSAP/DES/SPPE/MTE e pelo Parecer CONJUR/MTE nº 338/2011, no sentido de não ser devido o seguro-defeso às mulheres de pescadores artesanais que com eles atuem em regime de economia familiar no estuário da Lagoa dos Patos, ou seja, às mulheres que tradicionalmente atuam na atividade pesqueira artesanal no referido estuário.

Aduziu que tal entendimento, referendado pela Advocacia-Geral da União (Parecer nº 062/2011/DECOR/CGU/AGU), foi adotado pelo MTE, não obstante as indicações contidas

no Parecer MWB/CJU-RS/CGU/AGU nº 1015/2011 e as manifestações em contrário do Ministério da Pesca e Aquicultura (Nota Técnica nº 32/2011 - CGPAM/DPOPA/SEPOP/MPA e Parecer CONJUR/MPA nº 370/2011) e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (Nota Técnica - SPM/PR, de 27/06/2011).

Asseverou que o aludido entendimento veio a ser, após, aparentemente positivado no artigo 1º, parágrafo 2º, da Resolução CODEFAT nº 657/2010 que conceitua a pesca, para fins da concessão do benefício, como *'a captura, para fim comercial, da espécie objeto do defeso'*. O artigo 3º da mencionada resolução dispôs sobre os documentos necessários para a habilitação ao benefício, com a previsão, no parágrafo 5º, de que o Ministério do Trabalho e Emprego poderá exigir, quando julgar necessário e mediante Instrução Normativa, outros documentos.

Informou que a Instrução Normativa MTE/SPPE nº 01, de 27/12/2011, publicada no DOU de 04/01/2012, estabeleceu, em seu artigo 13, como requisito para a obtenção do mencionado benefício, a apresentação da *'licença ambiental emitida pela autoridade ambiental ou pesqueira competente, quando for obrigatória para o exercício da atividade pesqueira'* (inciso XI).

Sustentou que tal entendimento funda-se em interpretação equivocada do disposto no artigo 1º da Lei nº 10.779/2003 c/c artigo 1º, parágrafo 2º, da Resolução CODEFAT nº 657/2010, com base na qual assentada a conclusão de que *'o pagamento do seguro-desemprego deve ser feito somente ao pescador profissional que atua individualmente ou em regime de economia familiar, atendidos os requisitos fixados na Lei nº 10.779/2003 e na Resolução CODEFAT nº 657, de 2010, restando indevido o pagamento do benefício às demais pessoas porventura inseridas na cadeia produtiva da atividade pesqueira'* (Parecer nº 062/2011/DECOR/CGU/AGU, grifo no original).

Defendeu que tal interpretação é equivocada e conduz à falsa aparência de que o disposto no citado parágrafo 2º, do artigo 1º, da Resolução CODEFAT nº 657/2010, mormente após sua combinação com o disposto no inciso XI do artigo 13 da Instrução Normativa MTE/SPPE nº 01 de 27/12/2011, correlacionaria, com exclusividade, seguro-defeso e captura, restringindo o pagamento do benefício, em consequência, ao indivíduo que realiza a captura do pescado.

Sustentou que o referido entendimento não é juridicamente defensável no âmbito do Estuário da Lagoa dos Patos, haja vista as peculiaridades da comunidade tradicional de pescadores artesanais que ali desenvolvem suas atividades, asseverando que postula por meio da presente Ação Civil Pública, a adoção, pela União, através do Ministério do Trabalho e Emprego, de medidas juridicamente condizentes com a realidade local, em relação ao pagamento do benefício conhecido como *'seguro-defeso'*.

Consignou que o viés eminentemente documental dos requisitos previstos para a percepção do benefício, aliado à relativa facilidade para a sua obtenção, entre os quais, durante certo tempo, atestado emitido pela Colônia de Pescadores, possibilitou a percepção fraudulenta de seguro-defeso, por não pescadores, e, por outro lado, acarretou a exclusão do acesso ao benefício de muitas pessoas que a ele teriam direito, por serem efetivamente vinculadas ao

exercício da atividade pesqueira da região, em razão de não disporem da integralidade de tais documentos.

Referiu que tal situação, que gerou constantes questionamentos e recebimento de representações, fez com que o Ministério Público Federal, a partir do ano de 2006, com a instauração do Inquérito Civil PRM/RG/RS nº 1.29.006.00120/2006-87, passasse a desenvolver um intenso trabalho, ao qual se agregaram o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), IBAMA, Capitania dos Portos do Rio Grande do Sul (CPRS), Advocacia-Geral da União (AGU), Polícia Federal (PF), Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Fórum da Lagoa dos Patos (FLP), com vistas tanto ao *(i)* combate à fraude na percepção do seguro-defeso, como à *(ii)* inclusão dos pescadores que por motivo documental dele se vejam injustamente excluídos.

Informou que, em decorrência do referido trabalho e das conclusões a que chegaram as referidas instituições, o Ministério Público Federal expediu uma série de recomendações, entre as quais a exigência, além dos documentos de praxe, de licença ambiental de pesca emitida pelo IBAMA, no intuito de fazer com que o Ministério do Trabalho e Emprego atendesse àquele duplo interesse.

Salientou que as referidas recomendações e seus aditamentos tiveram como objetivo colaborar com o Ministério do Trabalho e Emprego para uma maior aproximação entre a 'realidade' documentada e aquela efetiva, mediante a atribuição, à licença ambiental de pesca, de um caráter indicativo do universo que, em tese, faria jus ao benefício.

Ressaltou que o caráter meramente indicativo deve-se ao fato de que, se, de um lado, nem todo o titular de licença ambiental de pesca faz jus, só por isso, ao seguro-defeso, nem todo aquele que faz jus ao benefício deve, só por tal razão, ser titular, em nome próprio, de licença ambiental de pesca. Argumentou que, no primeiro caso, enquadram-se os pescadores dedicados unicamente à captura do camarão e, no segundo, as mulheres que atuam, tradicionalmente, na atividade pesqueira artesanal, em regime de economia familiar, dedicando-se, com seus cônjuges/companheiros, às quatro espécies indicadas na Instrução Normativa Conjunta - INC MMA/MPA nº 03/2004, e que não disponham de outra fonte de renda diversa daquela decorrente da pesca.

Advertiu que, por gerações, a pesca artesanal é exercida informalmente no Estuário da Lagoa dos Patos, e que parte significativa das comunidades pesqueiras situa-se longe dos centros urbanos e possui baixa escolaridade, o que as mantém à margem da oficialidade e do correspondente controle administrativo.

Defendeu que, ademais, a própria natureza das relações em causa não justifica a obtenção de licença ambiental de pesca, em nome próprio, por todos aqueles que dela sobrevivem, sob pena de afastar ainda mais esse instituto de sua real finalidade, convertendo-o em mero pressuposto burocrático-documental da percepção do seguro-defeso.

Informou que a recomendação de apresentação cumulativa, para as mulheres que atuam tradicionalmente na atividade pesqueira artesanal que afirmem exercê-la em regime de economia familiar, da licença de pesca emitida pelo IBAMA para o respectivo

cônjuge/companheiro, observada a comprovação do vínculo correspondente foi acatada expressamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego nos anos de 2008 e 2009 (Nota Técnica nº 595/CGSAP/DES/SPPE/MTE, de 14/07/2008, e Nota Informativa nº 507/CGSAP/DES/SPPE/MTE, de 17/06/2009), concedendo-lhes o benefício do seguro-defeso não apenas nesses anos, mas também no de 2010, quando modificou seu entendimento ao emitir, em 28/04/2010, a Nota Informativa nº 563/2010/CGSAP/DES/SPPE/MTE.

Apontou que, na referida nota informativa, o Ministério do Trabalho e Emprego manifestou pela primeira vez sua discordância relativamente ao entendimento anterior, aduzindo que *'o regime de economia familiar definido no § 1º, do artigo 1º, da Lei nº 10.779/2003, não comporta a concessão de Seguro Desemprego a cada um dos membros do grupo familiar, mas tão-somente ao pescador artesanal que comanda o grupo familiar'*, porquanto *'os membros da família do pescador que limpam o peixe e o preparam para a comercialização, integram a chamada cadeia produtiva do setor pesqueiro, mas não praticam a pesca, na forma definida no artigo 1º da Lei nº 10.779/2003. Portanto, não estão compreendidos no conceito de pescador artesanal, e não fazem jus ao benefício'*.

Salientou que, não obstante o Ministério do Trabalho e Emprego tenha adotado entendimento contrário ao pagamento do seguro-defeso às mulheres que atuam tradicionalmente na atividade pesqueira artesanal, em regime de economia familiar, durante o período de recepção dos correspondentes requerimentos no ano de 2010 não chegou a conferir-lhe efetividade, eis que concedeu o benefício tal como nos anos anteriores.

Discorreu sobre o equívoco consistente em correlacionar a titularidade individual da licença ambiental de pesca e o direito à percepção do seguro-defeso no estuário da Lagoa dos Patos, informando que a operacionalização da restrição do pagamento do benefício àqueles que atuam diretamente na captura do pescado, mediante a exigência da correspondente Licença Ambiental de Pesca, veio a ser materializada com a edição da Resolução CODEFAT nº 657/2010 e Instrução Normativa MTE/SPPE nº 01/2011.

Ressaltou que, em que pese o atual entendimento do Ministério do Trabalho e Emprego, desde a instituição do benefício no estuário da Lagoa dos Patos, em 1998 (Portaria IBAMA nº 171/98 c/c Lei nº 8.287/91), o benefício vinha sendo pago às mulheres que não realizam diretamente a captura do pescado, mas sim tarefas em terra, nos trabalhos de confecção e reparos de artes e petrechos de pesca, bem como em reparos realizados em embarcações de pequeno porte e, ainda, no processamento do produto da pesca artesanal.

Salientou que, salvo raras exceções, a mulher integrante das comunidades tradicionais de pescadores artesanais que atuam no Estuário da Lagoa dos Patos exerce suas atividades em terra, e não embarcada, argumentando que apenas *'injustificável desconhecimento da realidade fática local'* por parte do Ministério do Trabalho e Emprego levaria a supor que, em regra, exercesse direta e/ou individualmente a atividade de captura no mencionado estuário.

Discorreu sobre a importância socioeconômica do seguro-defeso para as comunidades de

pescadores artesanais do estuário da Lagoa dos Patos.

Considerando que, conforme apurado pelo '*Censo da Pesca Artesanal*', realizado no ano de 2010, pela Fundação Universidade Federal do Rio Grande - FURG em convênio com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO, no âmbito do projeto '*Estudo técnico-econômico da Pesca Artesanal no Estuário da Lagoa dos Patos*', o seguro-defeso desempenha um papel importante na manutenção da pesca artesanal como meio de vida porque garante um nível mínimo de renda para as famílias face aos baixos retornos econômicos da pesca, e que em aproximadamente 1/3 das famílias o seguro-defeso da mulher também contribui para a renda familiar, advertiu que a não percepção do seguro-defeso pelas mulheres irá afetar significativamente, de forma negativa, a renda de um contingente considerável de famílias de pescadores na região.

Sustentou que, sendo o seguro-defeso direito fundamental social, garantidor do mínimo existencial para comunidades tradicionais e pescadores artesanais, e considerando que a renda do núcleo familiar é o resultado do conjunto de atividades - e não apenas da captura do pescado em si -, desenvolvido também pela mulher que dele participa, durante o período do defeso a atividade profissional dela igualmente resta prejudicada, não havendo razão juridicamente defensável para que seja excluída da percepção do benefício, sobretudo tendo em vista o princípio da igualdade.

Advertiu que, com o seu reiterado pagamento à mulher que atua na atividade pesqueira artesanal, o Ministério do Trabalho e Emprego despertou '*legítima confiança*' de que o benefício lhe era devido.

Defendeu que, havendo o benefício do seguro-defeso se incorporado, ano a ano, nos pelo menos 12 (doze) anos que se seguiram à sua criação, por meio da Lei nº 8.287/91 c/c Portaria IBAMA nº 171/98, e Lei nº 10.779/03 c/c IN MPA/MMA nº 03/2004, ao patrimônio jurídico das mulheres que tradicionalmente atuam na atividade pesqueira artesanal, sua eliminação ferirá os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva.

Discorreu sobre a proibição de retrocesso, ressaltando que a dignidade da pessoa humana não dispensa uma proteção contra medidas retrocessivas, ainda que não tidas como propriamente retroativas, por não alcançarem direitos adquiridos, atos jurídicos perfeitos e coisa julgada. Advertiu que é exatamente esta a situação que se encontra em causa nos autos, em que, sem retroagir relativamente às parcelas de seguro-defeso pagas anteriormente, foi sustado, prospectivamente, seu pagamento a um segmento de seus até então beneficiários.

Sustentou que não há justificção para o retrocesso, tampouco previsão de benefício alternativo apto a salvaguardar o núcleo essencial do direito fundamental afetado. Alegou que a medida em questão trata-se de simples corte orçamentário, fundado em critério completamente apartado da realidade sociocultural local, cujos prejuízos, seja para a garantia do mínimo existencial da população tradicionalmente atingida, seja para a sua confiança, não encontra, nem mesmo remotamente, qualquer justificativa legal ou constitucional.

No que tange à licença ambiental - documento exigido para a concessão do seguro-defeso, de acordo com o artigo 13, inciso XI, da Instrução Normativa MTE/SPPE nº 01/2011 - argumentou que, considerando-se que nem toda a atividade pesqueira exige licenciamento ambiental, mas tão-somente aquela que represente esforço de pesca sobre o recurso natural, e que as atividades tradicionalmente exercidas pelas mulheres que atuam na pesca artesanal no Estuário da Lagoa dos Patos (beneficiamento de pescado, remendo de redes, etc.) não implicam em tal esforço, não é obrigatória a licença ambiental para o seu exercício.

Dessa forma, defendeu que restam tais mulheres excepcionadas da regra prevista no artigo 13, inciso XI, da Instrução Normativa MTE/SPPE nº 01/2011, e que a ausência de licença ambiental em nome próprio pode ser facilmente suprida mediante a apresentação da licença de titularidade do cônjuge ou companheiro, acompanhada de prova do regime de economia familiar.

Por fim, asseverou estar demonstrada a verossimilhança das alegações e presente sério e fundado risco de ineficácia do provimento final, caso não sejam antecipados os efeitos da tutela jurisdicional postulada. Destacou a urgência do provimento pleiteado, a fim de evitar que restem as mulheres que atuam tradicionalmente na atividade pesqueira artesanal privadas de benefício a que fazem jus, durante o ano de 2012, eis que o período para requerimento do seguro-defeso teve início no dia 02/05/2012.

Foi proferida decisão (evento 3), determinando a intimação da União Federal, nos termos do artigo 2º, da Lei nº 8.437/92, para manifestação acerca do pedido de liminar.

A União Federal, no evento 7, contestou o feito. Na peça contestatória, estabeleceu como incontroversos os seguintes fatos:

- a) a grande relevância econômica do seguro-defeso para as comunidades tradicionais que atuam na pesca artesanal no Estuário da Lagoa dos Patos;
- b) embora a controvérsia não se configure como uma questão de gênero, reconheceu o trabalho da mulher como de alta relevância, seja na seara doméstica, seja na seara da atividade pesqueira artesanal, fatos não só notórios na região, mas também referidos em estudos substanciais realizados por órgãos e entidades públicas;
- c) é descabida qualquer diferenciação de gênero na concessão do benefício do seguro desemprego, fazendo jus todo aquele que preencher a hipótese legal, independentemente de idade, sexo ou condição familiar.

Relatou que, diante do fato de que muitos benefícios eram pagos com base em documentação que não condizia com a realidade do requerente, o CODEFAT, através da Resolução nº 657, de 16/12/2010, elucidou o conceito de pescador artesanal, nos seguintes termos:

*'Art. 1º. Ficam estabelecidos os procedimentos para a concessão do Seguro-Desemprego ao pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de parceiros, durante o*

*período de defeso de atividade pesqueira para preservação da espécie, instituído pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA e pelo Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA, devidamente publicado no Diário Oficial da União.*

*§ 1º Entende-se como defeso, para fins de concessão do benefício, o período de paralisação da pesca das espécies incidentes na localidade, nos termos fixados pelo MMA e MPA.*

*§ 2º Para concessão do benefício, entende-se como pesca a captura, para fim comercial, da espécie objeto do defeso.'*

Assim, o Ministério do Trabalho e Emprego, através de sua Gerência em Rio Grande, passou a indeferir os requerimentos formulados por pessoas que não atuassem na captura do pescado, fossem homens ou mulheres.

Disse que, diante de vários questionamentos de parlamentares, audiências públicas e manifestações, a respeito do mencionado indeferimento de benefícios, a Superintendência Regional do Ministério do Trabalho e Emprego encaminhou consulta à Consultoria Jurídica da União.

Aduziu que foram emitidos pareceres pela Consultoria Jurídica da União junto ao Ministério do Trabalho (Parecer CONJUR/MTE nº 338/2011, de 22/07/2011), pela Consultoria Jurídica da União junto ao Ministério da Pesca (CONJUR/AGU/MPA nº 370/2011, de 05/08/2011), tendo sido a questão analisada de forma final através de parecer emitido pelo DECOR (Parecer nº 062/2011, de 10/08/2011), o qual foi posteriormente aprovado pelo Advogado-Geral da União, concluindo que:

*'Ante o exposto, em consonância com o posicionamento firmado no Parecer CONJUR/MTE nº 338/2011 (fls. 26/40), entende-se que:*

*a) somente os pescadores profissionais artesanais são beneficiários do seguro-desemprego previsto no art. 1º da Lei nº 10.779/2003 (seguro-defeso);*

*b) pescador profissional é aquele que captura o pescado, nos termos do art. 2º, III e XXII, da Lei nº 11.959/2009, e do art. 1º, § 2º, da Lei nº 10.779/2003;*

*c) a licença ambiental não está elencada na Lei nº 10.779/2003 nem na Resolução CODEFAT nº 657/2010 como um dos requisitos para habilitação ao seguro-defeso;*

*d) a exigência de licença ambiental pode reduzir eventuais fraudes na concessão do seguro-defeso; e*

*e) com fundamento no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 10.779/2003 e no art. 3º, § 5º, da Resolução CODEFAT nº 657/2010, é recomendável a edição de instrução normativa da competência da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE do Ministério do Trabalho e Emprego com o escopo de introduzir a exigência de licença ambiental emitida pelo IBAMA dentre os requisitos para a concessão do seguro-defeso.'*

Destarte, a União Federal apontou que a questão se encontra definida na seara administrativa, estabelecido que o conceito de '*pescador artesanal*', para fins de aplicação da Lei nº 10.779/03, abrange somente a pessoa que atua precipuamente na captura do pescado, não abrangendo outras que atuem em atividades complementares, ainda que inseridas no contexto da atividade pesqueira.

Sustentou que, da análise das normas que disciplinam o seguro-defeso, resta claro que só faz jus ao benefício o pescador artesanal que atua de forma direta na captura do pescado, e não aqueles que apenas contribuem na chamada cadeia produtiva do pescado.

Defendeu a inviabilidade de ampliação do conceito de '*pescador artesanal*' por meio de decisão judicial, por se tratar de atribuição eminentemente legislativa, asseverando que o alargamento do referido conceito implicaria, de fato, na criação de norma nova.

Por fim, alegou não estarem presentes os pressupostos para a antecipação dos efeitos da tutela, e requereu o indeferimento do pleito antecipatório e, no mérito, a improcedência da demanda.

Vieram os autos conclusos para decisão.

#### **É o relatório. Passo a decidir.**

A Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, prevê, no seu artigo 12, a possibilidade de concessão de liminar, cujos requisitos são aqueles previstos no art. 273 do Código de Processo Civil, conforme o artigo 19 da própria Lei nº 7.347/85, que determina:

*Aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições.*

O artigo 273 do Código de Processo Civil, por sua vez, faculta ao juiz antecipar a tutela pretendida no pedido inicial desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e da existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, ou, ainda, de abuso de direito ou de manifesto propósito protelatório do réu.

Entendo que se encontram presentes os pressupostos para a concessão do provimento liminar.

A Constituição Federal, em seu Título VIII, dispõe:

*Art. 193. A ordem social tem como base o **primado do trabalho**, e como **objetivo o bem-estar e a justiça sociais**.*

*Art. 194. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - **universalidade da cobertura e do***

**atendimento.**

*Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:  
(...)*

*§8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.*

*(...) (grifei)*

A Lei nº 10.779/03, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, estabelece que:

*Art. 1º O pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de parceiros, fará jus ao benefício de seguro-desemprego, no valor de um salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie.*

*§ 1º Entende-se como regime de economia familiar o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados.*

*§ 2º O período de defeso de atividade pesqueira é o fixado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em relação à espécie marinha, fluvial ou lacustre a cuja captura o pescador se dedique.*

O Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Nota Informativa nº 563/2010/CGSAP/DES/SPPE/MTE, através da Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional (evento 1, OUT11, itens 6, 7 e 8), manifestou seu atual entendimento acerca da concessão do seguro-defeso:

*'(...) O entendimento desta Coordenação-Geral é de que o regime de economia familiar definido no § 1º do Art. 1º da Lei nº 10.779/2003, não comporta a concessão de Seguro-Desemprego a cada um dos membros do grupo familiar, mas tão-somente ao pescador artesanal que comanda o grupo familiar. O trabalho dos demais membros decorre das condições de mútua dependência e colaboração, indispensável à própria subsistência do grupo familiar.*

*Dessa forma, a mulher do pescador e seus filhos (as) ou integram o grupo familiar e não fazem jus ao Seguro-Desemprego, restando ao progenitor o direito ao recebimento do Seguro-Desemprego, conforme legislação acima referida; ou, fazem jus à percepção do citado benefício quando operam individualmente de forma independente e, neste caso, dispõe de meios próprios para exercer a pesca, inclusive registro, licença, talão de*

*produtor etc., em nome próprio, ou seja, como pescadores artesanais de forma individual.*

*Ressalte-se que os membros da família do pescador que limpam o peixe e o preparam para comercialização, integram a chamada cadeia produtiva do setor pesqueiro, mas não praticam a pesca, na forma definida no Art. 1º da Lei nº 10.779/2003. Portanto, não estão compreendidos no conceito de pescador artesanal, e não fazem jus ao benefício. (...)'*

O cerne da controvérsia é relativo ao conceito de pescador artesanal. Impõe-se definir se tal conceito abrange apenas o pescador que realiza a captura do pescado ou se abarca também as esposas/companheiras que embora não pesquem diretamente, auxiliam os pescadores nas tarefas complementares, exercendo a atividade pesqueira em regime de economia familiar (limpeza do pescado, carregamento dos petrechos, conserto de redes, etc.).

O seguro-desemprego consiste em direito social assegurado constitucionalmente, o qual visa amparar o trabalhador nas hipóteses de desemprego involuntário ou sustação de atividades profissionais ou laborais por força de causas que independam de sua vontade, tal como o defeso, período no qual é proibida a caça, pesca ou qualquer outra modalidade de extração ou captura de seres vivos, correspondendo a uma prestação pecuniária temporária.

Embora seja pago e administrado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, órgão integrante do Poder Executivo, o seguro-desemprego (no caso, seguro-defeso) tem natureza jurídica de benefício previdenciário, por expressa disposição constitucional, em seu artigo 201, inciso III, *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;*

*(...)*

Destarte, considerando que a própria Constituição Federal prevê (artigo 195, parágrafo 8º) que **tanto o pescador artesanal quanto seu respectivo cônjuge, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, fazem jus aos benefícios abrangidos pela seguridade social**, a questão posta nos autos deve ser analisada à luz do texto constitucional.

Sob tal enfoque, não pode prevalecer o atual entendimento do Ministério do Trabalho e Emprego, acerca do artigo 1º da Lei nº 10.779/03, no sentido de restringir a concessão do seguro-desemprego (seguro-defeso), excluindo da percepção do benefício as esposas que não 'embarcam' juntamente com os pescadores para a atividade pesqueira, sob pena de afronta à Constituição Federal.

Consigno, inicialmente, a relevância da colaboração da mulher nas tarefas de apoio à captura do pescado, uma vez que influencia diretamente na produtividade do grupo familiar, que, de outra forma, deveria providenciar a contratação de terceiros. Vale

recordar, neste contexto, o fato de que o Art. 193 da Constituição elege, objetivamente, sem qualquer discrimen, como base da ordem social, o primado do trabalho.

Ademais, a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário (Art. 7º, III, da Constituição Federal), a qual deve ser compreendida à luz do princípio constitucional da universalidade da cobertura e do atendimento no âmbito da seguridade social (Art. 194, parágrafo único, I, da Constituição Federal), constitui, a meu ver, dever geral de proteção a tais indivíduos, imposto tanto ao legislador quanto à administração pública.

A interpretação restritiva do conceito de pescador artesanal, questionada na presente ação, frustra o cumprimento de tal dever. O necessário cumprimento de tal dever é reforçado pelas circunstâncias do caso sob exame, a fim de concretizar o bem-estar e a justiça sociais, objetivos da ordem social imposta pela Constituição de 1988. Neste sentido, indispensável considerar que a mulher integrante das comunidades tradicionais de pescadores artesanais que atuam no Estuário da Lagoa dos Patos exerce suas atividades em terra, e não embarcada, que em aproximadamente 1/3 das famílias o seguro-defeso da mulher também contribui para a renda familiar e que o benefício foi recebido por pelo menos 12 anos.

Finalmente, entendo que também há fundamentos infraconstitucionais aptos a caracterizar a esposa/companheira de pescador profissional artesanal como beneficiária do seguro-defeso, em razão das Leis nº 11.959/09 e nº 8.213/91.

A Lei nº 11.959/09, que versa sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, em seu artigo 4º, parágrafo único, definiu a atividade pesqueira artesanal:

*Art. 4º - A atividade pesqueira compreende todos os processos de pesca, exploração e exploração, cultivo, conservação, processamento, transporte, comercialização e pesquisa dos recursos pesqueiros.*

***Parágrafo único. Consideram-se atividade pesqueira artesanal, para os efeitos desta Lei, os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal. (grifei)***

Dessa forma, evidente que as atividades realizadas em terra pelas esposas/companheiras dos pescadores artesanais, de limpeza do pescado, conserto de redes, carregamento de petrechos, dentre outras, podem ser consideradas como atividade pesqueira artesanal.

Já a Lei nº 8.213/91 assegura, no regime de economia familiar, a concessão de benefícios de valor mínimo não apenas aos chefes do grupo familiar, mas a todos que com ele colaboram, não havendo porque excluir a cobertura securitária no caso de desemprego, sob pena de subversão da unidade do sistema jurídico.

Assim, presente a plausibilidade do direito invocado.

Outrossim, verifico estar atendido o segundo requisito, uma vez que, de acordo com a exordial (item 11, INIC1) e documento apresentado (evento 1, OFIC21), através de Censo realizado pela FURG em convênio com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO foi apurado que, em aproximadamente 1/3 das famílias dos pescadores artesanais, o seguro-defeso da mulher também contribui para a renda familiar. Portanto, **a não percepção de tal benefício afetará significativamente a renda de um contingente considerável de famílias de pescadores na região durante o período do defeso, ou seja, nos meses de junho a setembro.**

Merece destaque que o prazo para recebimento dos requerimentos administrativos do aludido benefício iniciou-se no dia 02 do corrente mês (02/05/2012). Logo, o risco de dano irreparável ou de difícil reparação está presente, uma vez que determinar o aguardo da decisão de mérito e o seu trânsito em julgado, para posterior requisição dos valores, fará com que inúmeras famílias de pescadores artesanais da região tenham sua subsistência ameaçada durante os meses do defeso, ou seja, **durante quatro meses (junho a setembro).**

Dessa forma, no caso em tela, demonstrado o atendimento dos requisitos necessários para o provimento antecipatório, a concessão da liminar é medida que se impõe.

Outrossim, é de ser deferida a expedição dos ofícios requerida no item 'b.3' da exordial, a fim de conferir maior celeridade ao cumprimento da decisão, face às peculiaridades da questão, em especial o fato de o prazo para os requerimentos administrativos já ter iniciado desde o dia 02/05/2012.

Considerando que o seguro-desemprego deve ser requerido na Unidade da Federação de domicílio do pescador artesanal (artigo 5º da Resolução nº 657, de 16/12/2010, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT), podendo, por tal motivo, ser requerido em município diverso daquele em que reside o(a) requerente, destaco que o deferimento da expedição dos ofícios, nos termos em que postulado, não extrapola a competência territorial deste Juízo, uma vez que **a presente decisão abrange apenas as mulheres que exercem sua atividade pesqueira artesanal no Estuário da Lagoa dos Patos, nos municípios integrantes desta Subseção (Rio Grande e São José do Norte).**

Por fim, ressalto que, embora a ré não tenha sido citada, mas tão-somente intimada para manifestação acerca do pedido de liminar, contestou o feito (evento 7). Assim, tendo em vista que a União Federal espontaneamente apresentou contestação, resta suprida a ausência de citação, devendo ser considerada regularmente citada a ré.

Ante o exposto, **DEFIRO A LIMINAR**, para determinar que:

a) a **UNIÃO FEDERAL**, no corrente ano de 2012:

a.1) **recepçione e processe**, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego e/ou Entidades Conveniadas, os Requerimentos do Benefício Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal - RSDPA, das mulheres que atuam tradicionalmente na atividade pesqueira artesanal no

Estuário da Lagoa dos Patos, em regime de economia familiar, domiciliadas em Rio Grande e São José do Norte, exigindo-lhes a apresentação, em nome próprio, dos documentos previstos no artigo 13, incisos I, II, III, IV, VI e XII, da Instrução Normativa MTE/SPPE nº 01/2011 (DOU de 04/01/2012), bem como a apresentação em nome próprio, em nome do cônjuge ou companheiro ou em nome de ambos, dos documentos previstos no artigo 13, incisos V, VII, VIII, IX, X e XI da referida Instrução Normativa, sob pena de multa diária desde logo fixada em R\$ 2.000 (dois mil reais) por dia de descumprimento;

a.2) **conceda** o seguro-defeso atinente ao estuário da Lagoa dos Patos a tais mulheres, mediante a apresentação dos correspondentes documentos, na forma indicada no item 'a.1', sob pena de multa diária desde logo fixada em R\$ 2.000 (dois mil reais) por dia de descumprimento;

Expeçam-se ofícios às unidades responsáveis pela recepção dos requerimentos de seguro-defeso relativos ao estuário da Lagoa dos Patos, inclusive em regime de mutirão, conforme requerido no item 'b.3' da exordial, quais sejam:

- Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, localizada em Porto Alegre/RS;
- Gerências Regionais do MTE em Rio Grande e Pelotas;
- Postos do SINE localizados em Porto Alegre, Rio Grande, Pelotas, São José do Norte e São Lourenço do Sul.

Intimem-se.

Rio Grande, 07 de maio de 2012.

Cristiano Estrela da Silva  
Juiz Federal Substituto na Titularidade Plena

---

Documento eletrônico assinado por **Cristiano Estrela da Silva, Juiz Federal Substituto na Titularidade Plena**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.jfrs.jus.br/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **8115374v8** e, se solicitado, do código CRC **A96AF73**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a):

Cristiano Estrela da Silva

Data e Hora:

08/05/2012 14:55

---