



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**EXMO(A) SR(A) DR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA \_ VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO  
JUDICIÁRIA DE PORTO ALEGRE**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, vem, com fundamento nos artigos, 127, *caput*, 129, II e III, todos da Constituição Federal, nos artigos 5º e 6º, VII, “a” e “d”, da Lei Complementar nº 75/93 e na Lei nº 7.347/85, ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA**

em face da

**UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, com sede na Rua Mostardeiro, nº 483, Moinhos de Vento, nesta Capital

pelos fundamentos a seguir expostos:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**I – DA EXPLICITAÇÃO DO OBJETO DA AÇÃO:**

A presente ação civil pública tem por escopo impor, à União, a retomada, em âmbito nacional, da apreciação das solicitações pendentes de inscrição de pescadores profissionais no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, bem como efetivar o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) daqueles pescadores profissionais cujas inscrições preencham os requisitos legais e regulamentares para a emissão do referido documento. Os pedidos possuem como fundamento os direitos fundamentais à igualdade e ao livre exercício de profissão, os princípios da Administração, em especial a legalidade e a eficiência, bem como o disposto na legislação de regência e regulamentos.

**II – SÍNTESE DOS FATOS:**

O Ministério Público Federal recebeu representação elaborada pela Associação de Pescadores Profissionais Artesanais de Uruguaiana relatando, em síntese, que **desde o ano de 2011 o órgão federal incumbido de emitir as carteiras de pescador profissional (Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP) não o tem feito**, impossibilitando o registro e a regularização de inúmeros pescadores e, por conseguinte, inviabilizando o exercício de sua profissão.

Segundo informações prestadas ao Ministério Público Federal pelo



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Escritório Regional do Ministério da Agricultura no Rio Grande do Sul, e reiteradas em reunião realizada em 24 de agosto de 2017, **desde agosto de 2014 não é emitido registro inicial para pescadores, sendo somente protocolados requerimentos dos interessados**, que atestam a entrega da documentação. Somente no Estado do Rio Grande do Sul há aproximadamente **2.500 (duas mil e quinhentas) inscrições de pescadores pendentes de apreciação**.

Na reunião acima mencionada, que contou com a presença de diversos representantes dos pescadores artesanais, foram enfatizados os prejuízos da suspensão da análise e expedição do Registro Geral de Pesca para pescadores profissionais artesanais, mesmo com a publicação da Portaria n. 1.275, de 26 de julho de 2017, da Secretaria de Aquicultura e Pesca, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, a qual “torna válido registros de pesca suspensos ou não analisados existentes no SISRGP”. Segundo as entidades ligadas à pesca, **problemas como a impossibilidade de recebimento de seguro defeso para os pescadores que só possuem o protocolo de solicitação de Registro, do não acesso a licenças e do não acesso ao talão do produtor, o que gera problemas para a venda dos peixes e para a obtenção de crédito são recorrentes**.

O representante do MDIC no Rio Grande do Sul, presente ao encontro, confirmou a suspensão da análise e expedição dos Registros, informando que há cerca de 2.500 registros atrasados.

Destaca-se a recente conjuntura de constante alteração das atribuições



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

para a realização das políticas de pesca e aquicultura, no âmbito do Governo Federal, fator que notadamente gera entraves no andamento da apreciação das inscrições no RGP e na subsequente liberação das licenças aos pescadores profissionais. Pontua-se que, após a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), em 2015, suas atribuições foram incorporadas pelo Ministério da Agricultura e, mais recentemente, com a publicação do Decreto n. 9.004, de 13 de março de 2017, transferidas ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Como já mencionado, a publicação da Portaria n. 1.275, de 26 de julho de 2017, da Secretaria de Aquicultura e Pesca, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, a qual *“torna válido registros de pesca suspensos ou não analisados existentes no SISRGP”*, nos termos de seus artigos 1º e 2º:

**“Art. 1º – Tornar válidos os Registros suspensos ou ainda não analisados** com relação ao Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira existentes no Sistema de Registro Geral da Atividade Pesqueira - SISRGP, na categoria de pescador profissional, **para o pleno exercício da atividade de pesca no País.**”

**Art. 2º – Reconhecer os protocolos de solicitação de Registro** iniciais ou de entrega de relatório de manutenção de cadastro na categoria de pescador profissional, **devidamente atestado pelo órgão competente, como documentos válidos para o pleno exercício da atividade de pesca.**” (grifei)

**Não obstante, a mesma Portaria, embora autorize o “pleno exercício da atividade de pesca”,** para os registros suspensos ou ainda não analisados no Sistema de Registro Geral da Atividade Pesqueira (SISRGP), e reconhecendo protocolos de solicitação de registro *“como documentos válidos para o pleno*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

exercício da atividade de pesca”, **estabelece que tais disposições não se aplicam para fins de requerimento do seguro-desemprego destinado aos pescadores profissionais (seguro-defeso)**, sendo, para tal, ainda necessário o atendimento dos requisitos constantes na Lei n. 10.779/2003 e Decreto n. 8.424/2015, como dispõe o artigo 3º, da Portaria n. 1.275, *in verbis*:

Art. 3º – O definido nos artigos art. 1º e 2º **não se aplica para fins de requerimento do seguro-desemprego (seguro-defeso)**.

Parágrafo único – Para efetivação do recebimento do seguro defeso faz se **necessário o atendimento dos requisitos constantes na Lei nº 10.779/2003 e Decreto nº 8.424/2015**. (grifei)

Como se demonstrará ao longo da inicial, **tal vedação cria impedimentos ao livre exercício da profissão aos pescadores profissionais e vai de encontro às premissas do princípio da igualdade**, razão pela qual se mostra necessário a obtenção de provimento judicial que imponha à União as obrigações arroladas ao final da exordial.

**III – DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Os autos em tela têm como causa *petendi* lesão a direitos humanos e fundamentais, em especial **violação à igualdade e ao livre exercício de profissão dos pescadores profissionais artesanais**. Tais questões, sem dúvida, se inserem dentre as atribuições do Ministério Público, considerando que ao Órgão Ministerial compete a guarda dos direitos fundamentais positivados no Texto Constitucional, competindo-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Ihe também a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. É o que determina o art. 127, *caput*, da Constituição da República:

“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Em consonância com suas finalidades, estabeleceu o legislador suas funções institucionais no art. 129, II e III da Carta, *in verbis*:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

II - **zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição**, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III – promover o inquérito civil e a **ação civil pública**, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de **outros interesses difusos e coletivos**”; [grifei]

Compete ao Ministério Público, ademais, promover a **ação civil pública** para **efetivação** desses **direitos e de interesses difusos e coletivos**.

Tal previsão, aliás, foi positivada no art. 6º, VII, “a”, e “d”, da Lei Complementar n. 75/93:

“Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

(...)

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) **a proteção dos direitos constitucionais**;

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

d) outros **interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos**"; (grifei)

Portanto, inexistem dúvidas acerca da legitimidade do MPF para propor a demanda em tela, na medida em que busca proteger o direito ao livre exercício da profissão e o princípio da igualdade.

**IV – DA COMPETÊNCIA DESSE JUÍZO:**

A competência da Justiça Federal é inequívoca, uma vez que compete aos juízes federais processar e julgar as lides em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal figurem na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (art. 109, I, CF/88).

Com efeito, dispõe o art. 109 da Constituição Federal:

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:  
I - **as causas em que a União**, entidade autárquica ou empresa pública federal **forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes**, exceto as de falência e as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.”  
(grifei)

Desse modo, não há dúvidas de que a Justiça Federal é competente para processar e julgar a presente ação, uma vez que tem por objetivo **impor à União**, por intermédio dos órgãos competentes, **as obrigações arroladas ao final da**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

inicial.

**V – DA ABRANGÊNCIA NACIONAL INERENTE AO OBJETO DESTA AÇÃO:**

A competência desse Juízo deve se estender para todo o território nacional, visto que o dano da não apreciação das solicitações pendentes de inscrição de pescadores profissionais e não expedição do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), desde agosto de 2014, é de âmbito nacional e as obrigações que se visa impor à União têm a necessária abrangência nacional, na medida em que se concretizarão por ato administrativo de autoridade federal, cuja competência se estende por todo o país.

Ademais, a abrangência nacional é consequência que se impõe para prevalência do **princípio constitucional da isonomia**, inexistindo discrimen válido que justifique restrição dos efeitos da coisa julgada a determinada unidade da federação neste caso. A mesma solução recomenda o princípio da economia processual. Ademais, trata-se de ação proposta pelo Ministério Público Federal em Capital de Estado (art. 93, II, CDC c/c art. 21, Lei nº 7.347/85).

**VI – DO DIREITO:**

**VI.1. DO REGISTRO GERAL DA ATIVIDADE PESQUEIRA**





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

O registro de pescador profissional e a respectiva licença e carteira profissional são concedidos nos termos da Lei n. 11.959/2009, da Instrução Normativa n. 06/2012 e do Decreto n. 8.425/2015, àqueles que apresentarem pedido com os respectivos documentos perante as Superintendências ou Escritórios Regionais da Secretaria de Pesca e Aquicultura, atualmente vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Sendo a pesca fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, e tratando-se de recursos limitados, com nítido interesse social na preservação dos estoques das espécies existentes em águas nacionais, o Poder Público impõe uma série de regramentos legais para a exploração da atividade, sobretudo no seu aspecto profissional.

Em razão disso, além da regularidade documental, o ato autorizativo considera os interesses ligados à preservação ambiental, a proteção ao trabalhador e a segurança alimentar das populações envolvidas (art. 5º da Lei n. 11.959/2009). E não poderia ser diferente, eis que há necessidade de controle da exploração dos estoques, em benefício da própria atividade pesqueira.

A Lei n. 11.959/2009 estabelece que:

Art. 24. Toda pessoa, física ou jurídica, que exerça atividade pesqueira bem como a embarcação de pesca devem ser previamente inscritas no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP, bem como no Cadastro Técnico Federal – CFT na forma da legislação específica.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Segundo o mesmo diploma legal, a autoridade competente deverá expedir “licença: para o pescador profissional e amador ou esportivo” (art. 25, IV).

A lei busca conciliar o exercício da atividade profissional da pesca com os demais interesses sociais, especialmente no tocante ao equilíbrio ecológico e de uso sustentável dos recursos naturais, a proteção do trabalhador, os interesses das populações tradicionais, e de segurança alimentar (art. 5º), de forma a possibilitar que o poder público, a partir dos dados reunidos em cadastro próprio, realize monitoramento da atividade pesqueira e seus impactos.

O Registro Geral da Atividade Pesqueira é regulamentado pela Instrução Normativa n. 06, de 29 de junho de 2012, e pelo Decreto n. 8.425, de 31 de Março de 2015, tanto para o pescador profissional artesanal quanto para o pescador profissional industrial. Podem inscrever-se os brasileiros natos ou naturalizados, e estrangeiros autorizados ao exercício profissional no país (art. 1º, §1º, da IN n. 06/2012).

O interessado na inscrição deve apresentar o pedido com a documentação exigida pelo artigo 4º da referida IN.

A avaliação dos documentos e deferimento da inscrição do interessado será feita mediante conferência pelo órgão público responsável, podendo ser condicionado à entrevista pessoal e coleta de informações complementares (art. 6º da IN n. 06/2012).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Considerando os citados dispositivos legais e regulamentares, bem como os ditames maiores da Carta Constitucional de 1988, **a concessão de licença para a atividade profissional de pesca não pode ser obstada pela simples prestação inadequada de serviço público pelo órgão executivo.**

Nessa quadra, cabe consignar **recente decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em Santarém/PA**, para que os “**Ministérios do Trabalho e Emprego e da Pesca e Aquicultura, providenciasse a análise e concessão do seguro defeso aos pescadores artesanais do Estado do Pará**”:

“PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PESCADOR ARTESANAL. SEGURO DEFESO. ANÁLISE DOS REQUERIMENTOS DE INSCRIÇÃO NO REGISTRO GERAL DA ATIVIDADE PESQUEIRA. MORA DA ADMINISTRAÇÃO. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO E MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. ANÁLISE DOS PEDIDOS. PEDIDO PROCEDENTE. MULTA. RAZOABILIDADE. REDUÇÃO DO VALOR. APELAÇÃO DESPROVIDA. REMESSA OFICIAL PARCIALMENTE PROVIDA.

1. Cuida-se de decisão proferida na regência do CPC de 1973, sob o qual também foi manifestado o recurso, e conforme o princípio do isolamento dos atos processuais e o da irretroatividade da lei, as decisões já proferidas não são alcançadas pela lei nova, de sorte que não se lhes aplicam as regras do CPC atual, inclusive as concernentes à fixação dos honorários advocatícios, que se regem pela lei anterior.

2. **Ingressou o Ministério Público Federal com a presente ação civil pública visando fosse determinado à União que, através dos Ministérios do Trabalho e Emprego e da Pesca e Aquicultura, providenciasse a análise e concessão do seguro defeso aos pescadores artesanais do Estado do Pará que vinham sendo**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**prejudicados pela não apreciação de seus pedidos.**

3. Em havendo **omissão injustificável do administrador no desenvolvimento de políticas públicas necessárias ao efetivo exercício dos direitos metaindividuais, tem-se a possibilidade do controle judicial**, por meio da ação civil pública, no intuito de se fazer cumprir uma obrigação de fazer (ou não fazer) do Estado, ajustando-se a atividade administrativa à situação concreta.

4. No caso dos autos, **ficou caracterizada a mora da Administração, que passou, a partir de 2010, a não mais considerar o protocolo perante o Ministério da Pesca para fins de concessão do seguro defeso perante o Ministério do Trabalho, exigindo-se o RGP - Registro Geral de Pesca, o qual, contudo, também não vinha sendo analisado pelo Ministério da Pesca.**

5. Não procedem as alegações de que a concessão do pedido autoral levaria à possibilidade de fraudes e também prejuízo ao erário, pois não se está a determinar a concessão do seguro defeso a qualquer custo, permanecendo a responsabilidade e atribuição dos órgãos envolvidos na análise dos pedidos, os quais podem, sim, ser negados pela Administração nos casos em que for constatada ausência de direito por parte do requerente.

6. A multa diária deve ser fixada segundo juízo de razoabilidade e proporcionalidade, de modo a funcionar como meio coercitivo a evitar a inércia por parte da Fazenda Pública, sem, contudo, importar obtenção de vantagem injustificada pela parte, nos termos do art. 461, § 6º, do CPC/73, por isso que a fixo no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso no cumprimento da obrigação.

7. Apelação da ré desprovida; remessa oficial parcialmente provida.”

Com efeito, não há como negar que a lesão a direitos dos pescadores artesanais perpetua-se pelo tempo, há 7 (sete) anos, de norte a sul do Brasil, causando severos prejuízos aos trabalhadores da pesca.

## **VI.2. DA LESÃO AO LIVRE EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE PESCADOR**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Estabelece a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, XIII, que ***“é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”***.

De acordo com José Afonso da Silva, *“o dispositivo confere liberdade de escolha de trabalho, de ofício e de profissão, de acordo com as propensões de cada pessoa e na medida em que a sorte e o esforço próprio possam romper as barreiras que se antepõem à maioria do povo”*<sup>1</sup>. Isto também quer dizer que

**Como o princípio é o da liberdade, a eficácia e a aplicabilidade da norma é ampla, quando não exista lei que estatua condições ou qualificação especiais para o exercício do ofício ou profissão ou acessibilidade à função pública.** Vale dizer, não são as leis mencionadas que dão eficácia e aplicabilidade à norma. Não se trata de direito *legal*, direito decorrente da lei mencionada, mas de direito constitucional, direito que deriva diretamente do dispositivo constitucional. **A lei referida não cria o direito, nem atribui eficácia à norma. Ao contrário, ela importa em *conter* essa eficácia e aplicabilidade, trazendo norma de restrição destas**<sup>2</sup>.

Nesse sentido, a Lei n. 11.959/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, é atualmente o diploma legal responsável por regular as atividades pesqueiras, de modo geral, bem como por estabelecer as qualificações profissionais necessárias ao exercício da pesca profissional, entre outras disposições.

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 259.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 260 e 261.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

A classificação da pesca profissional comercial, nos termos da referida lei, consiste na norma de contenção da eficácia e da aplicabilidade do princípio do livre exercício da profissão, quanto à pesca, conforme dispõe o artigo 8º:

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; (...) (grifei)

Quanto ao exercício da profissão de pescador, é imprescindível lembrar que, na mesma direção da legislação editada antes da promulgação da Carta de 1988, **o texto constitucional reafirmou o direito do pescador artesanal à previdência social**, equiparando-o ao trabalhador rural e, por conseguinte, estendendo-lhe o direito ao seguro-desemprego, direito atualmente previsto pela Lei n. 10.779/2003, a qual, por sua vez, é regulamentada pelo Decreto n. 8.424/2015<sup>3</sup>.

No âmbito da pesca comercial devidamente registrada e licenciada, a **única vedação ao seu exercício, temporária e pontualmente, é quando da ocorrência do período de defeso da pesca**, conceituado pelo artigo 2º da Lei n. 11.959/2009 como *“a paralisação temporária da pesca para a preservação da*

<sup>3</sup> BRASIL. **Legislação sobre pesca e aquicultura [recurso eletrônico]: dispositivos constitucionais, leis e decretos relacionados a pesca e aquicultura.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 15 *et seq.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

*espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes”.*

**O seguro-desemprego pago ao pescador artesanal durante o período de defeso tem incontestável relevância, pois agrega direitos do trabalhador, “em caso de desemprego involuntário”, conforme disciplina o artigo 7º, II, da Constituição Federal, ao mesmo tempo em que assegura a sustentabilidade da atividade pesqueira, por meio de uma política ambiental de proteção das espécies marinhas durante o seu período de reprodução.**

Contudo, tal sistemática encontra empecilho normativo, como será melhor desenvolvido adiante, após a publicação da Portaria n. 1.275/2017, da Secretaria de Aquicultura e Pesca, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Em um cenário de alegada impossibilidade do órgão responsável pela liberação dos Registros da Atividade Pesqueira (RGP) na realização de suas atribuições, quais sejam avaliar os registros suspensos e as inscrições ainda não analisadas, **percebe-se incoerência na medida adotada pela citada Portaria n. 1.275/2017, bem como inadequação ao fim pretendido, qual seja, garantir o pleno exercício da atividade de pesca no País.**

Isso porque a referida normativa condiciona a efetivação do recebimento do seguro defeso aos requisitos constantes na Lei n. 10.779/2003 e no



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Decreto n. 8.424/2015, entre os quais é listada a apresentação, ao INSS, do próprio *“registro como pescador profissional, categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), emitido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura com antecedência mínima de 1 (um) ano, contado da data de requerimento do benefício”*, conforme disposto pelo artigo 2º, § 1º, I, da Lei n. 10.779/2003, e pelo artigo 5º, III, do Decreto n. 8.424/2015.

Em síntese, **entende-se que há aqui indevida limitação do exercício da profissão de pescador, na medida em que o impedimento ao requerimento e, conseqüentemente, ao recebimento de seguro-defeso pelos pescadores profissionais, por não possuírem Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), ocorre justamente devido à inércia estatal na análise das solicitações de RGP, muitas das quais pendentes de avaliação há anos.** Assim, o ente público, por meio de subterfúgio normativo, materializado na túrbida Portaria, acaba por se escusar de seu dever legal e regulamentar de análise das inscrições no RGP.

Dentre as decorrências do quadro aqui exposto, estão as graves limitações ao livre exercício da profissão de pescador artesanal relatadas ao MPF em 24 de agosto de 2017, a exemplo da impossibilidade **de recebimento de seguro defeso para os pescadores que só possuem o protocolo de solicitação de Registro, do não acesso a licenças e do não acesso ao talão do produtor, sistema de aposentadoria**, entre outros.

Ainda que a mencionada Portaria fale em tornar *“pleno [o] exercício da*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

*atividade de pesca no País*”, o impedimento no acesso ao seguro-defeso e ao talão do produtor, por exemplo, pelos motivos acima expostos, constitui, de fato, entrave ao exercício de profissão já regulada por lei, além de empecilho à seguridade social do pescador profissional, o que corrobora uma situação de imprópria limitação ao exercício de sua profissão.

### **VI.3. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE**

**À luz do princípio da igualdade se impõe dar idêntica solução a todos os que se encontram na mesma situação**, pois, segundo o autorizado magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello, na clássica obra *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, “a lei não pode ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos”.

Segundo a avalizada doutrina citada, **para dar tratamento diverso a grupos aparentemente semelhantes sem desrespeitar o preceito magno acima referido é necessário, primeiramente, eleger fator idôneo de desigualação.**

A idoneidade de tal fator depende da legitimidade do discrímen escolhido, de modo que “para que um discrímen legal seja convivente com a isonomia, consoante visto até agora, impende que concorram quatro elementos: a) que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto, um só indivíduo; b) que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, *nelas residentes*, diferenciados; c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica; d) que, *in concreto*, o vínculo de correlação supra seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa ao lume do texto constitucional para o bem público<sup>4</sup>;

De toda essa principiologia, conclui-se que **para que o Poder Público possa impedir determinada parcela de pescadores profissionais do recebimento de seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário (seguro-defeso), é imprescindível apresentar discrimen válido**, ou seja, demonstração de observância a apropriado critério de diferenciação entre tais grupos, o que, contudo, **não se vislumbra no presente caso**.

Nesse diapasão, Alexandre de Moraes, ao lembrar do julgamento do Agravo Regimental em Agravo de Instrumento de n. 134.449 (SP), no STF, de relatoria do ex-Ministro Sepúlveda Pertence, e em um paralelo entre o princípio da igualdade e o princípio do livre exercício da profissão, destaca que **“a legislação somente poderá estabelecer condicionamentos capacitários que apresentem nexos lógicos com as funções a serem exercidas, jamais qualquer requisito discriminatório ou abusivo, sob pena de ferimento do princípio da igualdade”<sup>5</sup>**.

<sup>4</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 41.

<sup>5</sup> MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 201.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

De fato, não há no caso em tela critério de diferenciação idôneo para a restrição de direitos dos legitimados ao requerimento e recebimento do seguro-defeso. Embora a justificativa para tal restrição seja a situação irregular destes pescadores perante as formalidades exigidas pela legislação vigente, referida irregularidade **se deve à ineficiência do órgão responsável em realizar a liberação dos registros de atividade pesqueira** (RGP) aos pescadores que já cumpriram com os requisitos necessários por lei para a obtenção do documento – muitos dos quais encontram-se há anos em espera do RGP.

Em conclusão, na prática, **a limitação ao requerimento e recebimento do seguro-defeso acaba por criar categoria de pesca, para fins de inscrição no RGP, inexistente na legislação vigente**, privilegiando aqueles profissionais que tiveram a oportunidade de serem atendidos pelo ente público em relação aos que realizaram solicitação após a desestruturação da Secretaria de Pesca e Aquicultura, realizada pela União.

**VI.4. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS E ATRIBUIÇÕES INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**O Poder Público, por força do art. 37 da Constituição da República, deve pautar a prestação dos serviços no princípio da eficiência**, segundo o qual a Administração deve buscar qualidade, adequação e eficácia, otimizando resultados e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

utilizando da melhor forma os recursos a fim de atender ao interesse público.

O princípio da eficiência surge como importante parâmetro jurídico a orientar a atividade pública, apontando como necessário, dentre os caminhos legais possíveis, sempre aquele que apresentar maior eficiência. Conforme ensina Alexandre Santos de Aragão<sup>6</sup>:

O Princípio Constitucional da Eficiência (...) não legitima a aplicação cega de regras legais (ou de outro grau hierárquico), que leve a uma consecução ineficiente ou menos eficiente dos objetivos legais primários. As normas jurídicas 'passam a ter o seu critério de validade aferido não apenas em virtude da higidez do seu procedimento criador, como da sua aptidão para atender aos objetivos da política pública, além de sua capacidade de resolver os males que esta pretende combater.'

**Os serviços públicos, além de eficientes, devem ser contínuos. De acordo como o princípio da continuidade, o Poder Público não pode interromper a prestação de serviços fundamentais à coletividade, devendo oferecê-los sempre de forma adequada e ininterrupta (art. 175, III, CRFB).**

Serviço público eficiente, adequado e contínuo, no tocante à presente demanda, implica na realização de exame e registro de documentos e respectiva decisão em prazo razoável.

Note-se que o exercício da profissão para os pescadores artesanais é questão que apresenta caráter eminentemente alimentar, uma vez que visa a garantia

---

<sup>6</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Princípio da eficiência**. Revista dos Tribunais, vol. 830, dez. 2004, p. 712. Ao construir suas ideias o autor cita Charles-Albert Morand.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

de um mínimo existencial ao pescador e sua família, de sorte a fornecer-lhe meios para adquirir os bens e serviços indispensáveis a uma existência digna. Portanto, **presentes os requisitos legais, a concessão de licença deve ser célere.**

Da própria legislação federal extrai-se a indicação para o prazo máximo adequado para a decisão acerca do registro. **A Lei n. 9.784/99 estabelece o dever de decisão nos seguintes termos:**

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, **a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir**, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada. (grifei)

O prazo legal e razoável para decisão pela autoridade administrativa não deve ultrapassar 60 (sessenta) dias, que corresponde ao prazo estipulado no art. 49 da Lei nº 9.784/99, que é de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período.

Ao não observar tal prazo a União ofende o direito do cidadão e atenta contra sua dignidade, pois lhe cerceia a liberdade de profissão e sustento próprio e de sua família.

Note-se que não socorre ao órgão público nem mesmo eventual alegação genérica de necessidade de exame e apresentação de outros documentos (faltantes ou complementares) ou marcação de entrevista pessoal, como admite a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Instrução Normativa n. 06/2012 do próprio Ministério da Pesca, uma vez que **não há instrução ou decisão dos pedidos.**

Sendo assim, inadmissível que as falhas administrativas, circunstâncias estruturais ou de servidores do órgão público acarretem lesão ao postulante de licença para pesca profissional. Eventuais prejuízos de tais vicissitudes não devem recair sobre os requerentes.

Isso porque os pescadores não tem nenhuma ingerência sobre o funcionamento do Ministério da Pesca, ou de seu primeiro sucessor, o Ministério da Agricultura, ou ainda de seu mais recente legatário, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, na reforma administrativa promovida pelo Decreto n. 9.004/2017.

Além disso, **deve-se atentar para a condição social e econômica dos postulantes à licença de pesca, pessoas que, não raro, dependem exclusivamente dos recursos obtidos com tal atividade para sua sobrevivência**, e ficam fragilizadas pela impossibilidade de obtenção de sustento pelo próprio trabalho (como se vê das representações que aportam no MPF). Trata-se de público com carência/necessidade, que deve ser tratado com **prioridade**, sob pena de se colocar em risco sua saúde e sua vida – o que novamente aponta para a dignidade da pessoa humana, essência da ordem constitucional pátria.

Sendo assim, busca a presente ação civil pública que a União Federal



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

seja compelida a realizar o registro e expedir a licença para a pesca profissional em prazo razoável, assim entendido como 60 (sessenta) dias contados do protocolo inicial.

Em caso de descumprimento do prazo, o que se passa a visar, subsidiariamente, é a inversão do ônus material decorrente da ausência de prestação de serviço eficiente, adequado e contínuo: **a concessão provisória e imediata de todos os direitos decorrentes do Registro Geral de Pesca aos portadores do protocolo de solicitação de Registro**, em especial sem a limitação prevista no art. 3º da Portaria n. 1.275 de 26 de julho de 2017, da Secretaria de Aquicultura e Pesca, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, acerca da vedação para fins de requerimento do seguro-desemprego (seguro-defeso).

Dessa forma protege-se o lado mais frágil da relação, estimulando o governo federal ao empenho em medidas administrativas e soluções que lhe cabem no âmbito de sua atribuição legal no bom desempenho de sua responsabilidade, que consiste em oferecer serviço público eficiente, adequado e contínuo.

Argumento que se poderá impor diante dessa pretensão certamente será o risco de fraudes, mediante pedidos de registro desamparados de realidade fática que os justifique. Reconhece-se a relevância da situação e do risco relacionado.

Ocorre que o risco existe igualmente na omissão pública diante do serviço ineficiente. Como se disse, a demora no registro e licenciamento da atividade



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

implica em risco à saúde e à vida do pescador que realmente necessita do reconhecimento de sua condição profissional, tanto sob o aspecto do trabalho quanto da seguridade social. Igualmente, trata-se de risco à própria família, que, por presunção legal absoluta (art. 16 da Lei n. 8.213/91) depende do pescador; família, aliás, que goza de direito à especial proteção do Estado, nos termos do art. 226 da Constituição Federal.

Ademais, mister ressaltar que a má-fé não pode ser presumida. Deve, ao revés, ser provada e, caso constatada, punida nos termos da lei, em aplicação inclusive da responsabilidade penal.

Mais ainda, nada disso seria necessário caso os pedidos fossem efetivamente analisados e concluídos no prazo razoável. **O registro regular é o que primariamente se pretende**, e caso o Poder Executivo cumpra com seu dever de tomar as medidas administrativas necessárias, prestando o serviço eficiente, adequado e contínuo, o mecanismo garantidor aqui pretendido não terá aplicação.

Não obstante, na busca do equilíbrio da equação entre rapidez e segurança, na promoção da justiça e preservação de ambos os interesses postos em causa, o risco de fraude pode ser imensamente reduzido pela apresentação, por parte do pescador, dos documentos solicitados em normas do próprio Ministério da Pesca, o que já é rotineiro.

Tais documentos, entre os quais a carteira de trabalho com o vínculo





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

empregatício, embora suscetíveis de confirmação pelo órgão público, têm grande relevância jurídica, na medida em que atestam a condição de pescador profissional, acarretando, além disso, a responsabilidade penal decorrente de eventual falsidade documental produzida.

Como se disse acima, o que se pretende é assegurar apenas e tão somente o direito ao serviço público eficiente, adequado e contínuo, consistente no registro e expedição de licença em tempo razoável para possibilitar o livre exercício da profissão, e também dos benefícios securitários daí decorrentes, com a inversão do ônus material decorrente do inadimplemento de tal obrigação constitucional.

As medidas administrativas a serem adotadas para tanto, constituem responsabilidade do Poder Executivo, sendo sua atribuição implementar os meios necessários e adequados a fim bem cumprir sua atribuição e missão institucional (contratação de pessoal, reorganização interna, aprimoramento de rotinas e procedimentos etc). **O que não pode e não se admite que possa continuar a ocorrer, é que o ônus material da ineficiência operacional do órgão público, decorrente de suas vicissitudes e peculiaridades internas, repercuta negativamente e prejudique o postulante ao registro profissional, carente de meios para seu sustento e sobrevivência.**

Cumprido concluir, portanto, que tomadas as medidas administrativas pelo Poder Executivo, de modo a realmente alcançar a eficiência no serviço, nenhum prejuízo haverá na condenação que se pretende alcançar pela via da presente ação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Considerando que os pescadores fazem jus ao serviço público eficiente, adequado e contínuo, assim entendido como a realização do registro, expedição de licença e carteira profissional em prazo razoável de no máximo 60 (sessenta) dias a partir do protocolo, o que vem sendo descumprido sistematicamente pelo Poder Executivo há mais de três anos (considerado a instauração do primeiro procedimento no MPF), recorre-se ao Judiciário para garantir que tal direito seja respeitado, em homenagem à dignidade da pessoa humana, com inversão do ônus material decorrente da demora excessiva, medida que, como já se disse alhures, tornar-se-á despicienda na prática, caso o réu cumpra regularmente com sua responsabilidade, o que, repita-se, tristemente não vem ocorrendo.

**VII – DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

**DO PEDIDO ANTECIPATÓRIO**

Desde a sua edição, a Lei da Ação Civil Pública prevê a possibilidade de concessão de liminar, tanto de natureza cautelar quanto de antecipação de tutela (art. 12). Os requisitos para sua concessão são aqueles constantes do § 3º do art. 84 do Código de Defesa do Consumidor, aplicável à ação civil pública em razão do disposto no art. 21 da Lei nº 7.347/85: a relevância do fundamento da demanda e o justificado receio de ineficácia do provimento final.

A **relevância do fundamento da demanda** decorre da consistência da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

argumentação antes desenvolvida, a demonstrar o elevado interesse social da demanda, na medida em que busca instar a União a retomar os devidos procedimentos legais e regulamentares para a efetivação do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) aos milhares de profissionais da pesca que atualmente encontram-se na espera do documento.

O **risco de ineficácia do provimento final** existe porque, ao abster-se de analisar e efetivar as inscrições no registro de atividade pesqueira, as quais pendentes de apreciação, os profissionais da pesca ficam impossibilitados ao requerimento e ao posterior recebimento do seguro-defeso em períodos de desemprego involuntário, por ser o RGP requisito necessário, havendo prejuízo trabalhista e previdenciário, em violação aos princípios constitucionais do livre exercício da profissão e da igualdade.

Como se percebe, a omissão estatal coloca os pescadores em situação de total desespero, pois não podem ter acesso aos benefícios próprios da sua profissão.

Assim, estando presentes os requisitos autorizadores, **requer o Ministério Público Federal**, fundado nos artigos 12 e 21 da Lei nº 7.347/85 c/c art. 84, § 3º, da Lei nº 8.078/90, **a concessão de medida liminar, com efeito *erga omnes***, para **impor à União** as seguintes **obrigações**:

(a) adotar as providências necessárias à apreciação das inscrições de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

pescadores profissionais no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), em prazo não superior a 60 (sessenta) dias;

(b) efetivar o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) daqueles pescadores profissionais cujas inscrições preenchem os requisitos legais e regulamentares para a emissão do referido documento; e

(c) **caso ultrapassado o prazo de 60 dias, seja expedida RGP provisória e imediata garantindo todos os direitos decorrentes do Registro Geral de Pesca aos portadores do protocolo de solicitação de Registro, em especial** sem a limitação prevista no art. 3º da Portaria n. 1.275 de 26 de julho de 2017, da Secretaria de Aquicultura e Pesca, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, acerca da vedação para fins de requerimento do seguro-desemprego (seguro-defeso), sem prejuízo de posterior análise e cancelamento.

**DOS PEDIDOS FINAIS**

Posto isso, em definitivo, **requer o Ministério Público Federal** que esta ação seja julgada procedente para, com **efeito *erga omnes*, impor à União** as seguintes **obrigações**:

(a) adotar as providências necessárias à apreciação, até o momento pendente, das inscrições de pescadores profissionais no Registro Geral da Atividade



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Pesqueira (RGP) em prazo não superior a 60 (sessenta) dias;

(b) efetivar o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) daqueles pescadores profissionais cujas inscrições preencham os requisitos legais e regulamentares para a emissão do referido documento; e

(c) caso ultrapassado o prazo, seja determinada a concessão provisória e imediata **garantindo todos os direitos decorrentes do Registro Geral de Pesca aos portadores do protocolo de solicitação de Registro**, em especial sem a limitação prevista no art. 3º da Portaria n. 1.275 de 26 de julho de 2017, da Secretaria de Aquicultura e Pesca, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, acerca da vedação para fins de requerimento do seguro-desemprego (seguro-defeso), independente de posterior análise e cancelamento.

(d) caso ultrapassado o prazo legal, seja fixada multa diária, em relação a cada requerimento;

**DOS REQUERIMENTOS FINAIS**

Requer o Ministério Público Federal, ainda:

(a) a citação da **União**, para querendo, contestar a presente ação;

(b) sendo a questão de mérito unicamente de direito, **seja realizado o**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**juízo antecipado do mérito, como faculta o art. 355 do CPC;**

(c) ao final, a procedência dos pedidos, na forma requerida, com a condenação da ré no ônus da sucumbência;

Atribui-se a causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Porto Alegre, 29 de setembro de 2017.



Documento eletrônico assinado digitalmente por **FABIANO DE MORAES**, Procurador(a) da República, em 29/09/2017 às 15h28min.

Este documento é certificado conforme a MP 2200-2/2001, que instituiu a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

**Procurador Regional dos Direitos do Cidadão**

*efs/rjs*