

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

FRAUDE NO SEGURO-DESEMPREGO DO PESCADOR ARTESANAL: UM PROBLEMA CRÍTICO À SEGURIDADE SOCIAL

Luiz Fernando Borges Lima, Marcus Vinicius Rodrigues Lima.

Universidade do Vale do Paraíba/Faculdade de Direito, Praça Cândido Dias Castejón, Centro –
12245-720 - São José dos Campos-SP, Brasil, luizfernando.borgesl@gmail.com;
marcusvrlima@gmail.com.

Resumo

O presente trabalho propõe-se a estudar os impactos causados à seguridade social em decorrência da fraude no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, conhecido também como Seguro Defeso, instituído pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003 (BRASIL, 2022a). O objetivo deste estudo é discutir, no âmbito jurídico, quais os impactos dessas fraudes à seguridade social. A metodologia adotada é a bibliográfica, com base na legislação vigente, doutrinas, artigos científicos e reportagens relativas ao tema. Como resultado, verificou-se que, em primeira análise, os recursos desviados oneram ainda mais a já sobrecarregada seguridade social; contudo, por falta de estudos oficiais específicos, não é possível mensurar com exatidão o prejuízo. Diante dessa conjuntura, conclui-se que a legislação pertinente ao Seguro Defeso necessita de aperfeiçoamento, assim como toda as ações estatais voltadas para coibir e prevenir essa modalidade de fraude.

Palavras-chave: Fraude. INSS. Seguridade Social. Seguro Defeso. Lei 10.779/2003.

Área do Conhecimento: Ciências Jurídicas - Direito Público.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2023b), em seu artigo 194, define que a Seguridade Social é o conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Como pode ser constatado, a Constituição Cidadã avançou significativamente no campo dos direitos sociais, reformulando, em razão disso, todo o sistema de proteção social brasileiro, organizado e estruturado pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 - Lei Orgânica da Seguridade Social - LOSS (BRASIL, 2023c).

Nesse sentido, sem pretender esgotar o tema, o presente artigo trata do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), instituído pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003 (BRASIL, 2023a), o qual integra a assistência social, que, de acordo com o artigo 4º da LOSS, tem a finalidade de prover o atendimento das necessidades básicas, independentemente de contribuição à seguridade social.

Importante evidenciar que o SDPA, seguro-desemprego destinado ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal, durante o período de defeso, cumpre simultaneamente duas funções constitucionais: a assistencial, que visa garantir o mínimo existencial aos pescadores artesanais, num período determinado, e a ambiental, a qual tem a finalidade de proteção às diversas espécies.

No entanto, esse importante benefício social é marcado por mazelas ao longo de sua existência, já que, embora o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) exerça o controle nas concessões, ainda há brecha no sistema de concessão do SDPA, o que resulta em golpes bilionários nessa modalidade de benefício, o que, por si só, impacta imensuravelmente na Seguridade Social, prejudicando o pescador artesanal com direito a esse benefício, à medida que o excesso de pedidos fraudulentos resulta em um volume desproporcional de requerimentos administrativos, que esgotam a estrutura administrativa do INSS, sobretudo, ao inviabilizar o processamento dos requerimentos dos benefícios daqueles que efetivamente necessitam.

Não bastasse isso, outra problemática agravada pela fraude é a majoração do déficit das contas públicas, o que dificulta a ampliação dos programas assistenciais e a sua ampla cobertura, em especial ao SPDA. Ressalta-se ainda que, nos últimos anos, os dispêndios com a Assistência Social aumentaram substancialmente, se comparados com o período pré-pandemia (BRASIL, 2023d),

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

trazendo à tona a discussão sobre a revisão das fontes de custeio da seguridade social, bem como o encurtamento do lapso temporal entre reformas previdenciárias.

Diante disso, o poder público vem adotando diversas medidas para solução desse problema, como as alterações legislativas, visando dificultar a concessão do SDPA fora das hipóteses valorativas atreladas à dignidade da pessoa humana, a implementação de Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, conhecido como pente fino do INSS, e as ações da Polícia Federal (PF), Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público Federal (MPF), dentre outros órgãos públicos, tudo isso com a finalidade de mitigar a possibilidade de fraude nos processos de concessão.

Metodologia

A presente pesquisa tem natureza bibliográfica, fundamentando-se na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2023b), sobretudo nos direitos e garantias sociais fundamentais, e na Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003 - Lei do Seguro Defeso (BRASIL, 2023a), assim como em outras legislações vigentes, além de pesquisas realizadas em sites oficiais, doutrinas especializadas e reportagens relativas ao tema abordado.

Resultados

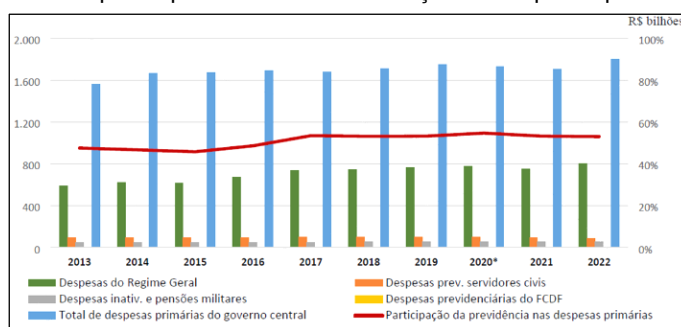
É notório que as fraudes ocorridas nos benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS, como o SDPA, geram imensuráveis prejuízos financeiros e sociais ao país, quase que diariamente é possível encontrar na mídia alguma notícia de fraude contra a seguridade social. Nesse sentido, com base em um estudo feito pelo TCU, o prejuízo anual da previdência social, incluídos os benefícios assistenciais, seja por erro ou por fraude, pode chegar a R\$ 56 bilhões por ano. O estudo contou com uma força-tarefa composta pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria de Previdência, Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal e os ministérios do Trabalho e do Desenvolvimento Social (VALENTE, 2017).

Assim, essa vultosa quantia de recurso público desviada da previdência social e de outros benefícios assistenciais pagos pelo INSS contribui ainda mais para o aumento do déficit da seguridade social, uma vez que a arrecadação é insuficiente e não consegue suprir o pagamento dos benefícios ativos. É importante ainda salientar que, no último ano, por exemplo, considerando todos os regimes mantidos pela União que compõem o sistema previdenciário (RGPS, RPPS, Militares das FA e FCDF) e, por consequência, compõe a seguridade social, o déficit ultrapassou a casa dos R\$ 370 bilhões de reais (BRASIL, 2023d).

Dessa forma, pode-se inferir que, em média, 15% do déficit previdenciário anual dos regimes mantidos pela União tem como causa erro no processo de concessão ou fraudes praticadas contra o sistema. Outrossim, esse número pode ser um pouco maior, visto que o estudo realizado pelo TCU não abrangeu os dados das concessões dos benefícios dos RPPS dos estados e dos municípios.

Outro fato preocupante é que os valores destinados à previdência social, a qual compõe a seguridade social, correspondem a mais de 50% dos gastos primários do Governo Federal, conforme apontados no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Proporção das despesas previdenciárias em relação às despesas primárias do Governo Central



Fonte: TCU – Dados extraídos do RREO dez/2022 e RTN dez/2022 (BRASIL, 2023d)

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Dessa forma, após apresentar um panorama geral do déficit previdenciário, já sabendo que as fraudes afetam sobremaneira as contas públicas, sobretudo, a seguridade social, cabe aqui apresentar alguns dados de fraudes ocorridas no SDPA, tema central deste artigo, como a matéria veiculada no G1 Pará (2023), em que, segundo investigação da PF, em 5 anos, foram identificados o total de 67.710 registros de fraudes no Pará, um prejuízo de mais de meio bilhão de reais.

Ainda no mesmo sentido, em 2022, de acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2022e), foi deflagrada uma megaoperação da Polícia Federal que desarticulou uma Organização Criminosa responsável por fraudes milionárias no seguro defeso, podendo o prejuízo chegar a 1,5 bilhão. A fraude envolvia Servidores do INSS e Servidores da Secretaria de Aquicultura e Pesca, além de outros Servidores Públicos e pessoas ligadas a colônias de pescadores, sindicatos e associações de pescadores, que vão responder por diversos crimes do Código Penal, artigos 171, §3º, 297, 304, 313-A, 317 e 333 (BRASIL, 2023f), além do crime de participação em organização criminosa, nos termos do artigo 2º da Lei nº 12.850/2013 (BRASIL, 2023g).

Não obstante, é legítimo que o Estado avance contra os fraudadores, porém, tal prerrogativa deve ser exercida com parcimônia, garantindo-se, durante todo o processo de apuração, o contraditório e a ampla defesa. Um exemplo do mal uso dessa prerrogativa ocorreu no seguro defeso 2015/2016, em que a Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2023h) suspendeu indevidamente por 120 dias o seguro defeso de quase 400 mil beneficiários.

Ocorre que, no final de 2022, a referida portaria foi declarada inconstitucional pelo STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5.447 (BRASIL, 2023i) e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 389 (BRASIL, 2023j). Ao todo, foram ajuizadas 50 ações coletivas e mais de 80 mil ações individuais (CONAFER, 2022).

Discussão

Inicialmente, cabe pontuar que, efetivamente, não é tarefa fácil definir quem é o pescador artesanal, de direito, aquele definido na lei. Tal dificuldade origina-se do fato de ser habitual a combinação de outras atividades com a de pesca para garantir a sobrevivência, levando em conta a sazonalidade dessa atividade. De tal maneira, de acordo com Lourenço et al. (2006, p. 4), “inclui, também, grupos como pescadores-lavadores, categoria na qual estão os ribeirinhos que praticam pesca, agricultura e coleta, em bases sazonais e permanentes, sendo a família a base da produção, e a pesca, um dentre os seus vários meios de vida”.

Dessa forma, a legislação do Seguro Defeso, para os fins constitucionais a que se destina: proteção ambiental e assistencial aos pescadores artesanais, mostra-se frágil, ao passo que a não contemplação desse grupo social, que faz da pesca artesanal uma das fontes de sobrevivência, pode resultar na continuidade da pesca ilegal, mesmo durante o defeso, prejudicando o meio ambiente, e, por outro lado, a paralisação da pesca, sem o benefício, pode comprometer o mínimo existencial desse pescador.

Ainda assim, embora o SDPA seja, de alguma forma, equiparado ao seguro-desemprego convencional, sua natureza jurídica é eminentemente assistencial e não previdenciária. Além do mais, a política pública voltada aos pescadores artesanais, a qual originou o SDPA, tem a finalidade meramente de garantir o mínimo existencial, que, segundo Torres (2009, p. 36), “Exige-se que seja um direito a situações existenciais dignas. Sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade”.

Sendo assim, algumas das “fraudes” descobertas são de pessoas que fazem da pesca uma de suas atividades, dando a entender que pescar de forma precária, enfrentando o sol, a chuva e o vento, fosse de algum modo opcional. Portanto, o não reconhecimento desse pescador artesanal como beneficiário do SDPA afeta diretamente sua sobrevivência, atingindo sua dignidade. Nesse sentido, para Dos Anjos et al. (2005, p. 14), existem “elementos suficientes para identificar o pescador artesanal como uma forma peculiar de produção, a qual se aproxima dos traços gerais que definem a agricultura familiar”, que adota várias frentes produtivas para sobrevivência.

Contudo, o pescador artesanal que não fizer jus ao benefício assistencial do SDPA pode ainda ser enquadrado como Segurado Especial da Previdência Social e gozar de todas as prestações previdenciárias, bem como se tornar um contribuinte facultativo e ter os mesmos direitos do segurado obrigatório, nos termos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 – Lei da Previdência Social (BRASIL, 2023k).

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Vale evidenciar que, em sua redação original, a Lei do Seguro Defeso (BRASIL, 2023a) era bem vulnerável à fraude, tendo em vista que o processo de habilitação era demasiadamente facilitado, dessa forma, muitas pessoas que sequer eram pescadores se beneficiavam desta fragilidade, como descoberto em diversas operações dos órgãos públicos, sendo algumas dessas ações e forças-tarefas mencionadas neste artigo. Cabe pontuar ainda que não se sabe ao certo qual é o real impacto dessas fraudes à seguridade social, visto que tal assunto carece de estudos oficiais aprofundados. Apesar de que, por menor que seja esse impacto, já é uma grande perda, devido à dificuldade do Governo em contrabalançar a prestação assistencial de qualidade com o equilíbrio financeiro.

De tal maneira, visando tornar o sistema de concessão mais rigoroso, a Lei do Seguro Defeso do Pescador Artesanal passou por diversas alterações legislativas, sendo as mais significativas trazidas pela Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014, convertida na Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015 (BRASIL, 2023l), que, conforme consta na Exposição de Motivos nº 00180/2014 (BRASIL, 2023m), tem a finalidade de “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.”

Além disso, no início de 2019, foi instituído o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, também conhecido como pente fino do INSS, criado pela Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.846, 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2023n), que tem como escopo, de acordo com a Exposição de Motivos nº 00007/2019 (BRASIL, 2023o), o “foco na melhoria da gestão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), combate a fraudes e irregularidades”.

Ademais, foram deflagradas diversas operações conjuntas ou individuais da Polícia Federal (PF), da Controladoria Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério Público Federal (MPF), dentre outros órgãos públicos.

Portanto, diante dessa conjuntura, é possível verificar que as ações de repressão e de prevenção do poder público estão dando resultados positivos, a exemplo da recuperação de parte das verbas desviadas, ainda que em pequena quantia, e o cancelamento de milhares de cadastros fraudulentos, bem como a prisão e a condenação de diversos criminosos, demonstrando, dessa forma, a resposta positiva do Estado.

Conclusão

Não se pode negar que o Seguro Defeso foi um marco importantíssimo para a ampliação dos direitos sociais destinados aos pescadores artesanais, visando à manutenção do mínimo existencial a esses profissionais, como forma de assegurar a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, disposta no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2023b).

No entanto, como observado ao longo do presente artigo, tal instituto de inclusão, trazido pela Lei do Seguro Defeso (BRASIL, 2023a), não está cumprindo satisfatoriamente sua função constitucional programática, que é a de concretização de políticas sociais, desse modo, a referida lei necessita de mudanças, a fim de se adequar à realidade social dos pescadores artesanais.

Convém ainda salientar que as fraudes ocorridas no Seguro Defeso oneram ainda mais a já sobrecarregada seguridade social, sendo que os recursos desviados poderiam ser destinados para ampliar o acesso a esse benefício.

Além disso, os mais prejudicados por essas fraudes são os próprios pescadores artesanais que têm direito ao benefício, seja pela demora do processamento dos requerimentos administrativos, em razão do volume desproporcional de processos fraudulentos, os quais sobrecarregam as estruturas do INSS, seja pelo excesso de burocracia, que, infelizmente, é necessária para dar mais segurança ao sistema.

Portanto, conclui-se que todas as medidas adotadas pela União, a exemplo das alterações da Lei do Seguro Defeso e da implantação do Programa de Revisão de Benefícios, assim como outras, são válidas e, até certo ponto, estão trazendo resultados positivos, como o cancelamento de benefícios fraudulentos e a recuperação de valores desviados; todavia, tais medidas devem ser exercidas em consonância com os preceitos constitucionais.

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

Referências

BRASIL. **Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.** Lei do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.779compilado.htm. Acesso em: 26 jul. 2023a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jul. 2023b.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistencial Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 03 ago. 2023c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Presidente da República 2022.** Resultado dos Regimes de Previdência Pública. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/1%20Relatório%20CG2022.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2023d.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **PF desarticula organização criminosa que perpetrava fraudes milionárias no Seguro Desemprego do Pescador Artesanal.** Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2022/03/pf-desarticula-organizacao-criminosa-que-perpetrava-fraudes-milionarias-no-seguro-desemprego-do-pescador-artesanal-1>. Acesso em: 25 jul. 2023e.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2848compilado.htm. Acesso em: 26 jul. 2023f.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 1991.** Lei de Organização Criminosa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 26 jul. 2023g.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Meio Ambiente. **Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015.** Suspender, por até 120 dias, os períodos de defeso. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MAPA/PI0192-05102015.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2023h.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n.º 5.447/DF.** Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343936913&ext=.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2023i.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 389/DF.** Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344491886&ext=.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2023j.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Lei de Benefícios da Previdência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 26 jul. 2023k.

BRASIL. **Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015.** Altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13134.htm. Acesso em: 03 ago. 2023l.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Exposição de Motivos nº 00180/2014 MF MPS MTE, de 30 de dezembro de 2014.** Altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2014/medidaprovisoria-665-30-dezembro-2014-779859-exposicaodemotivos-145829-pe.html>. Acesso em: 03 ago. 2023m.

A era digital e suas implicações sociais: Desafios e contribuições

BRASIL. **Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019.** Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm. Acesso em: 03 ago. 2023n.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Exposição de Motivos nº 00007/2019 ME C. Civil/PR, de 17 de janeiro de 2019.** Promover alterações na legislação que rege a organização da Seguridade Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-871-19.pdf. Acesso em: 03 ago. 2023o.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR. **SEGURO-DEFESO: Portaria Autoriza 398 Mil Pescadores a Receber o benefício Suspenso em 2015.** CONAFER, 2022. Disponível em: <https://conafar.org.br/seguo-defeso-portaria-autoriza-398-mil-pescadores-a-receber-o-beneficio-suspenso-em-2015/>. Acesso em: 03 ago. 2023.

DOS ANJOS, Flávio Sacco. NIEDERLE, Paulo André. CALDAS, Nádia Velleda. **Pluriatividade e pesca artesanal: o caso da Colônia Z-3 em Pelotas, RS**, in Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 43, FEA-RP, USP, Ribeirão Preto, 18 p, 2005. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/491/435>. Acesso em: 09 ago. 2023.

EM 5 anos, Pará teve mais de meio bilhão de reais em fraudes no seguro defeso, diz PF. 17 maio 2023. **G1 Pará.** Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/05/17/em-5-anos-para-perdeu-mais-de-meio-bilhao-de-reais-em-fraudes-no-seguo-defeso-diz-pf.ghtml>. Acesso em: 24 jul. 2023.

LOURENÇO, C. F.; HENKEL, J. A. E. S.; MANESCHY, M. C. A. **A seguridade social para os pescadores artesanais no Brasil: estudo de caso no Pará.** Chennai: ICSF, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial.** Imprensa. Rio de Janeiro, Renovar, 2009. Cap. II e III.

VALENTE, Gabriela. Previdência gasta R\$ 56 bilhões por ano com fraudes e erros, estima TCU. **O Globo**, 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-gasta-56-bilhoes-por-ano-com-fraudes-erros-estima-tcu-21725551>. Acesso em: 26 jul. 2023.