

PARECER N° , DE 2026

Da COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA N° 1323, DE 2025, sobre a Medida Provisória n° 1323, de 2025, que *altera a Lei n° 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal.*

Relator: Senador **BETO FARO**

I – RELATÓRIO

Em exame, nesta Comissão Mista, a Medida Provisória (MPV) n° 1.323, de 4 de novembro de 2025, que altera os arts. 1º, 2º, 3º e 5º e introduz o art. 4º-A na Lei n° 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. A Medida Provisória trata, ainda, da aplicação dessas modificações.

O art. 1º da MPV contém as modificações da Lei n° 10.779, de 2003. A nova redação do § 9º do art. 1º determina que os órgãos federais disponibilizarão as informações necessárias para a concessão e manutenção do seguro-desemprego defeso que estejam contidas em seus bancos de dados, para cruzamento com as informações contidas em cadastros oficiais e remete a regulamentação do procedimento a ato do Poder Executivo federal.

A nova redação do § 10 reforça que a exigência do registro biométrico do requerente de seguro-desemprego defeso é vinculada à obrigatoriedade do registro desses dados, em razão da obrigatoriedade contida no art. 1º da Lei n° 15.077, de 27 de dezembro de 2024. Também passa a demandar a inscrição do requerente no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico.

A MPV acrescenta o § 11 ao art. 1º, que determina que, para fazer jus ao recebimento do benefício, o pescador profissional que o requeira deverá residir em município abrangido ou limítrofe à área em que seja instituído o período de defeso.

As alterações do art. 2º da Lei nº 10.779, de 2003, atribuem ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a competência para a recepção, o processamento e o deferimento dos pedidos, nos termos da normatização adotada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), observados, ainda, os requisitos de comprovação de que exerce a profissão de maneira precípua e de que não recebe outro benefício previdenciário ou assistencial de natureza continuada, salvo pensão por morte, auxílio-acidente e a renda básica de subsistência (art. 6º, parágrafo único, da Constituição, art. 203, caput, inciso VI, também da Constituição, e art. 1º, *caput* e § 1º, da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004).

As modificações reduzem o prazo de comprovação de venda de pescado exigida ao requerente, de doze meses para, no mínimo, seis dos doze meses anteriores ao início do período de defeso, conferindo ao MTE a obrigação de verificação do recolhimento das obrigações referentes aos doze meses anteriores ao requerimento do benefício ou no período entre defesos, o que for menor.

Além disso, há previsão de adaptação dos procedimentos de verificação do registro do requerente, retirando a atuação conjunta dos Ministérios da Previdência Social e da Pesca e Aquicultura, e inserindo a determinação para que o Ministério da Pesca garanta o acesso do MTE às informações cadastrais do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP).

Ademais, a concessão e a manutenção do seguro-desemprego ficam condicionadas à comprovação do exercício da atividade pesqueira, no período entre defesos, por meio de relatório periódico, que deverá conter informações sobre a venda do pescado, a ser submetido ao MTE, na forma, nos prazos e com os critérios estabelecidos em resolução do Codefat.

O art. 3º tem sua redação modificada para ampliar a aplicabilidade das sanções ali arroladas a todos os responsáveis pelo uso de meios fraudulentos na habilitação ou na percepção do seguro-desemprego, não apenas àqueles que forneciam ou se beneficiavam de atestado falso para fim de obtenção do benefício, como na redação anterior. Ainda, aumenta o prazo de

suspensão do responsável no RGP de dois para três anos e introduz pena de impedimento para requerer o benefício de três anos, igualmente.

O art. 4º-A foi introduzido pela MPV e prevê que o pescador profissional artesanal que receba indevidamente parcela do seguro-desemprego de que trata a MPV ficará sujeito à compensação automática do valor recebido indevidamente com o novo benefício a que fizer jus, na forma e nos critérios estabelecidos em resolução do Codefat.

Os §§ 4º, 5º e 6º do art. 5º também foram introduzidos pela MPV e têm por objetivo adequar o programa do seguro-desemprego defeso ao regime fiscal instituído pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, inclusive quanto ao exercício fiscal de 2025, quando foi limitada a despesa a sete bilhões trezentos e vinte e cinco milhões de reais.

O art. 2º da MPV contém disposição transitória no sentido de que, em relação aos períodos de defeso ocorridos até 31 de outubro de 2025, a competência para receber e processar os requerimentos, habilitar os beneficiários e apurar as eventuais irregularidades do seguro-desemprego do pescador artesanal pertence ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Por sua vez, o art. 3º da MPV dispõe que, em relação aos períodos de defeso iniciados a partir de 1º de novembro de 2025, as normas de transição e a forma de aplicação do disposto na MPV quanto a procedimentos, prazos e critérios para as ações de validação, bem como os prazos para a apresentação de provas documentais, serão objeto de regulamentação por resolução do Codefat. Determina, ainda, que as ações de validação poderão ser realizadas de forma remota ou presencial.

O art. 4º da MPV, por fim, contém cláusula de vigência imediata.

Publicada em 5 de novembro de 2025, a matéria recebeu, durante o prazo regimental, quarenta e quatro emendas, a seguir relacionadas:

A Emenda nº 1, de autoria do Deputado Eduardo da Fonte, tem como objetivo reconhecer as marisqueiras como pescadoras artesanais para fins de acesso ao seguro-defeso. Parte-se do entendimento de que a ausência de previsão legal específica impede que essas trabalhadoras tenham acesso à proteção social durante o período de defeso, embora desempenhem atividade tradicional diretamente impactada pelas restrições ambientais.

A Emenda nº 2, apresentada pelo Deputado Sergio Souza, propõe redefinir o alcance do seguro-defeso, distinguindo a atividade pesqueira da aquicultura e excluindo esta última do regime do benefício. A iniciativa fundamenta-se na premissa de que a aquicultura é desenvolvida em ambiente controlado e não sofre impacto direto das proibições do defeso, razão pela qual sua inclusão no benefício configura distorção conceitual e expansão inadequada da política pública.

As Emendas nºs 3 a 8 são todas de autoria do Deputado Fausto Jr.

A Emenda nº 3 busca autorizar o uso de unidades móveis e a celebração de parcerias com entes locais para viabilizar a coleta biométrica de pescadores em comunidades distantes. O autor sustenta que a exigência de atendimento presencial em unidades fixas impõe barreiras geográficas relevantes, sobretudo na Amazônia, com potencial de exclusão de beneficiários legítimos.

A Emenda nº 4 tem por finalidade permitir a comprovação da identidade e do exercício da atividade pesqueira por declaração validada por colônias de pescadores ou por órgãos estaduais, quando inviável a coleta biométrica. A proposta apoia-se na necessidade de compatibilizar os instrumentos de controle com a realidade das comunidades ribeirinhas e isoladas, preservando a finalidade do benefício.

A Emenda nº 5 pretende suprimir o dispositivo que estabelece teto de despesas para o pagamento do seguro-defeso. A iniciativa decorre da avaliação de que a limitação orçamentária pode resultar em suspensão ou restrição do pagamento, comprometendo a natureza alimentar do benefício.

A Emenda nº 6 visa impedir a interrupção do pagamento do seguro-defeso em caso de esgotamento do teto de despesas, determinando a abertura de crédito suplementar. O autor sustenta que o orçamento público deve assegurar a continuidade do benefício, e não servir como fator de restrição ao seu pagamento.

A Emenda nº 7 propõe a criação de canais administrativos céleres e gratuitos de revisão para casos de exclusão decorrentes de inconsistências cadastrais ou falhas biométricas. A medida parte da compreensão de que o fortalecimento dos controles deve ser acompanhado de mecanismos eficazes para correção de erros administrativos.

A Emenda nº 8, também do Deputado Fausto Jr., possui teor idêntico ao das Emendas nºs 23 e 41, ao suprimir o § 6º do art. 2º da Lei nº 10.779, de 2003, que autoriza a exigência de documentos adicionais não previstos em lei. Os autores apontam que tal autorização genérica amplia excessivamente a discricionariedade administrativa e gera insegurança jurídica.

As Emendas nºs 9, 10 e 11 são todas de autoria do Deputado Sidney Leite.

A Emenda nº 9 institui penalidade de impedimento de requerer benefícios previdenciários pelo prazo de cinco anos nos casos de fraude. O autor sustenta que a medida reforça o caráter dissuasório das sanções e contribui para a proteção da integridade do sistema.

A Emenda nº 10 amplia para dez anos o prazo de cancelamento do registro de pescador em caso de infração. A proposta baseia-se na necessidade de tornar a punição mais efetiva e desestimular a prática de irregularidades reiteradas.

A Emenda nº 11 determina a aplicação de penalidades em dobro nos casos de reincidência. O autor sustenta que a repetição da conduta revela maior gravidade e justifica tratamento sancionatório mais rigoroso.

A Emenda nº 12, de autoria do Deputado Henderson Pinto, elimina a exigência de inscrição no Cadastro Único como condição para o recebimento do seguro-defeso, mantendo a identificação biométrica. A iniciativa decorre da constatação de que o CadÚnico, por sua natureza assistencial, não se mostra adequado para aferir a renda sazonal típica da pesca artesanal.

A Emenda nº 13, apresentada pelo Senador Dr. Hiran, institui mecanismos permanentes de acompanhamento cadastral dos beneficiários do seguro-defeso, com integração às políticas públicas de pesca. A medida é apresentada como instrumento de fortalecimento da governança do programa e de aprimoramento do planejamento estatal.

A Emenda nº 14, também do Senador Dr. Hiran, autoriza o pagamento do seguro-defeso aos dependentes do beneficiário, em caso de falecimento, até o término do período de concessão. O autor sustenta que a proposta preserva a proteção social da família em situação de vulnerabilidade.

A Emenda nº 15, do Senador Plínio Valério, assegura canais alternativos de requerimento e de comprovação documental para pescadores residentes em áreas sem acesso adequado à internet. A medida decorre do reconhecimento de que a digitalização dos procedimentos, sem adaptação territorial, pode gerar exclusões indevidas.

As Emendas nºs 16 e 17, igualmente do Senador Plínio Valério, são idênticas e determinam a promoção de programas permanentes de capacitação, formalização e acesso ao crédito para pescadores artesanais. A proposta reflete a compreensão de que o seguro-defeso deve articular-se a políticas estruturantes de desenvolvimento sustentável.

As Emendas nºs 18 a 21 são todas de autoria do Senador Mecias de Jesus.

A Emenda nº 18 torna a exigência de registro biométrico subsidiária, aplicável apenas quando não for possível confirmar a identidade por outras bases oficiais. O autor sustenta que a biometria não deve se converter em obstáculo ao acesso ao benefício.

A Emenda nº 19 dispensa a exigência de biometria em localidades de difícil acesso ou em situações excepcionais, enquanto o poder público não disponibilizar meios adequados para sua realização. A proposta busca compatibilizar a obrigação com a realidade social e territorial dos beneficiários.

A Emenda nº 20 suprime dispositivos que condicionam o pagamento do seguro-defeso à dotação orçamentária do exercício anterior. A iniciativa parte do entendimento de que tais condicionantes esvaziam a natureza alimentar do benefício.

A Emenda nº 21 amplia o seguro-defeso a trabalhadores vinculados à pesca esportiva durante o período de defeso. O autor sustenta que esses trabalhadores também têm suas atividades econômicas inviabilizadas pelas restrições ambientais.

A Emenda nº 22, do Deputado Henderson Pinto, assegura a continuidade do pagamento do seguro-defeso em caso de insuficiência orçamentária, mediante abertura de créditos suplementares ou extraordinários. A proposta fundamenta-se nos graves prejuízos sociais decorrentes da interrupção do benefício.

A Emenda nº 24, também do Deputado Henderson Pinto, exige notificação prévia e prazo para saneamento de pendências antes da suspensão do seguro-defeso, com garantia do contraditório e da ampla defesa. A medida visa evitar suspensões automáticas motivadas por falhas formais.

O Deputado Samuel Viana é autor das Emendas nºs 25 a 31.

A Emenda nº 25 condiciona a compensação de valores pagos indevidamente à existência de decisão administrativa definitiva, com limitação dos descontos por parcela. A iniciativa busca preservar a subsistência do beneficiário e reforçar as garantias procedimentais.

A Emenda nº 26 ajusta o teto de despesas do seguro-defeso à variação do número de beneficiários e a índices de correção econômica. O autor sustenta que a medida preserva o valor real do benefício e sua cobertura social.

A Emenda nº 27 limita a divulgação de informações sobre beneficiários a dados estatísticos ou anonimizados por município, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados. A proposta concilia transparência administrativa e proteção da privacidade.

A Emenda nº 28 determina a implementação gradual das exigências de biometria e de inscrição no CadÚnico, conforme cronograma definido pelo Codefat. A iniciativa parte da avaliação de que a adoção imediata dessas exigências pode gerar exclusão social.

A Emenda nº 29 assegura a transição administrativa entre o INSS e o Ministério do Trabalho e Emprego no pagamento do seguro-defeso. A proposta busca evitar a descontinuidade do benefício durante a mudança de competência.

A Emenda nº 30 permite o deferimento condicionado do benefício em áreas sem infraestrutura adequada, com coleta biométrica posterior, além de cronograma escalonado de implementação das exigências. O autor sustenta que a medida concilia inclusão social e integridade administrativa.

A Emenda nº 31 autoriza a realização de ações de capacitação e inclusão produtiva durante o período de defeso, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. A iniciativa reconhece o período de inatividade como oportunidade de qualificação profissional.

As Emendas nºs 32 a 41 foram apresentadas pela Deputada Dilvanda Faro.

A Emenda nº 32 estabelece regra de transição para a comprovação da atividade pesqueira, admitindo, por prazo determinado, a contribuição previdenciária anual unificada. A autora aponta que alterações abruptas nos critérios podem excluir pescadores anteriormente regulares.

A Emenda nº 33 disciplina a divulgação da lista de beneficiários, restringindo-a ao nome, município e número do RGP. A proposta busca preservar o controle social sem exposição excessiva de dados pessoais.

A Emenda nº 34 reforça ações de informação e orientação aos pescadores sobre o seguro-defeso, por meio de materiais didáticos e capacitação de entidades locais. A medida parte do diagnóstico de que a falta de informação contribui para indeferimentos indevidos.

A Emenda nº 35 permite, por prazo de transição, a comprovação da atividade pesqueira por meio da contribuição anual unificada. A autora destaca a necessidade de adaptação gradual dos segurados às novas exigências.

A Emenda nº 36 autoriza o uso da base biométrica do Tribunal Superior Eleitoral, estabelece prazo para inscrição no CadÚnico e admite cadastro alternativo transitório. A proposta visa assegurar transição segura e evitar exclusão administrativa.

A Emenda nº 37 disciplina a comprovação periódica da atividade pesqueira e autoriza convênios com entidades representativas para apoio operacional, sem delegação decisória. A iniciativa busca ampliar a eficiência administrativa e a capilaridade do atendimento.

A Emenda nº 38 esclarece a forma de utilização e cruzamento de bases de dados oficiais para concessão do benefício, com observância da proteção de dados pessoais. A autora ressalta a necessidade de segurança jurídica quanto ao uso dessas informações.

A Emenda nº 39 ajusta os documentos exigidos para comprovação da atividade pesqueira, diferenciando as hipóteses de comercialização com pessoa física ou jurídica. A proposta prioriza a comprovação da atividade, e não a arrecadação previdenciária.

A Emenda nº 40 esclarece que o seguro-defeso não possui natureza previdenciária, afastando a exigência de contribuição mensal como condição para sua concessão. A autora aponta que tal exigência descaracteriza o benefício.

A Emenda nº 41 já foi descrita anteriormente.

A Emenda nº 42, da Deputada Dilvanda Faro e do Deputado João Daniel, institui marco legal de reconhecimento e proteção dos territórios tradicionais pesqueiros. A proposta decorre do reconhecimento dos conflitos socioambientais enfrentados por essas comunidades.

A Emenda nº 43, do Deputado Henderson Pinto, confere efeito suspensivo ao recurso administrativo contra decisões de suspensão ou cancelamento do seguro-defeso. O autor sustenta que a natureza alimentar do benefício exige a continuidade do pagamento até decisão final.

Por fim, a Emenda nº 44, do Deputado Padre João, autoriza as colônias de pescadores a atuarem como pontos de recepção de requerimentos e documentos do seguro-defeso, mediante convênios e requisitos formais, com previsão de sanções em caso de fraude. A iniciativa reconhece a importância da capilaridade dessas entidades para ampliar o acesso ao benefício.

Instalada, em 3 de fevereiro de 2026, a Comissão Mista da Medida Provisória nº 1323, de 2025, recebemos a incumbência de relatá-la.

Audiências Públicas

Em conformidade com o Plano de Trabalho a Comissão Mista da MPV 1.223, de 2025 realizou duas reuniões de audiência pública no Senado e outras em cinco estados.

1ª Audiência Pública:

Convidados:

- Luiz Marinho - Ministro de Estado do Trabalho e Emprego
- Carlos Augusto Gonçalves - Secretário de Proteção ao Trabalhador do Ministério do Trabalho e Emprego

- Rivetla Édipo Araujo Cruz - Secretário-Executivo do Ministério da Pesca e Aquicultura
- Márcia Eliza de Souza - Diretora de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão no INSS
- Vanessa de Oliveira Gaudereto Guimarães - Mestre em Pesca e Aquicultura e membro do Instituto de Promoção Humana

Essa audiência pública teve como objetivo apresentar e justificar as mudanças propostas no seguro-defeso, benefício pago ao pescador artesanal durante o período de proibição da pesca para preservação das espécies. Os representantes do governo, assim como os demais participantes reconheceram o imperativo de se criar barreiras para a contenção de fraudes e a modernização da gestão do programa diante do crescimento significativo do número de beneficiários e das despesas nos últimos anos. Nesse contexto, foi defendida a transferência da gestão do benefício do INSS para o Ministério do Trabalho., O governo argumentou que essa mudança permitirá maior integração tecnológica e administrativa, além de aproveitar a experiência do ministério na gestão de políticas de seguro-desemprego.

Durante a audiência, o governo também apresentou as novas ferramentas de controle previstas na MP, como o cruzamento de bases de dados governamentais, a exigência de registro biométrico dos beneficiários e a vinculação ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), medidas que teriam o objetivo de combater fraudes e garantir que o benefício seja destinado aos pescadores que efetivamente exercem a atividade. Parlamentares manifestaram preocupações quanto à possibilidade de aumento da burocracia e às dificuldades que pescadores artesanais, especialmente em regiões remotas, podem enfrentar para cumprir algumas das exigências. Em resposta, os representantes do governo afirmaram que a regulamentação e a implementação das novas regras deverão considerar as especificidades regionais e assegurar uma transição administrativa adequada entre o INSS e o Ministério do Trabalho, de modo a preservar o acesso ao benefício pelos pescadores que dele dependem.

2ª Audiência Pública – Representantes do Setor Pesqueiro e Sociedade Civil
Comissão Mista da MP nº 1.323/2025 – 3 de março de 2026

Convidados:

- Edivando Soares de Araújo - Presidente da Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores
- Jane dos Santos Menezes - Representante dos Pescadores do Amazonas
- Josana Pinto - Coordenadora Nacional do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais
- Valtin Quintino da Rocha - Presidente da Federação dos Pescadores e Aquicultores do Estado de Minas Gerais
- José Fernandes Barra - Presidente da Associação da Pesca e Aquicultura do Estado do Pará
- Pedro Oliveira dos Santos - Presidente da Federação das Colônias de Pescadores do Estado do Ceará
- Anderson Garcia Pantoja - Coordenador de Pesca do Estado do Amapá, Representante de: Secretaria de Pesca e Aquicultura do Amapá
- Leidinaldo Gama - Presidente da Federação dos Pescadores do Estado do Amapá
- Walzenir Falcão - Representante dos Pescadores do Amazonas
- Maria Aparecida Luciano - Diretora e Coordenadora da Região Sul, Representante de: Federação dos Pescadores de Santa Catarina
- Orlando Palheta Lobato - Presidente da Federação dos Pescadores do Pará

A segunda audiência pública reuniu representantes de entidades de pescadores artesanais. De maneira geral, os participantes reconheceram a importância de aperfeiçoar os mecanismos de controle do seguro-defeso e combater fraudes, mas demonstraram preocupação com o risco de que as novas exigências previstas na medida provisória possam restringir o acesso de pescadores artesanais legítimos ao benefício. Entre as principais críticas apresentadas estiveram a obrigatoriedade de cadastro biométrico, a vinculação ao Cadastro Único (CadÚnico) e as novas exigências documentais para comprovação da atividade pesqueira, consideradas difíceis de cumprir por trabalhadores que vivem em regiões isoladas ou que comercializam sua produção de forma informal.

Durante o debate, diversas propostas foram apresentadas para aperfeiçoar o texto da MP e garantir maior adequação às realidades regionais da pesca artesanal. Entre elas, destacou-se a sugestão de flexibilizar ou escalonar a exigência de biometria em localidades remotas, permitindo que a identificação do pescador possa ocorrer também por meio de registros existentes em bases

públicas, como a biometria eleitoral, ou por validação realizada por colônias e associações de pescadores. Também foi defendida a ampliação das formas de comprovação da atividade pesqueira, admitindo documentos simplificados, declarações de entidades representativas ou registros de comercialização local do pescado. Outro ponto levantado foi a necessidade de reconhecer formalmente o papel das entidades de pescadores na validação de informações e no apoio ao cadastramento dos beneficiários.

Os participantes também sugeriram que a regulamentação do programa leve em consideração as diferenças entre regiões e modalidades de pesca, evitando a adoção de critérios uniformes que possam excluir comunidades tradicionais.

Os participantes defenderam que o Congresso Nacional busque um equilíbrio entre a integridade do programa e a proteção social dos pescadores artesanais, garantindo que as medidas de fiscalização e modernização da gestão sejam acompanhadas de instrumentos que preservem o acesso ao benefício pelos trabalhadores que efetivamente dependem da pesca para sua subsistência.

Audiências Públicas nos estados

Imperatriz/MA, em 27/02/2026 - Organizado pelo Dep. Cleber Verde - Local: Associação Médica - Rua Coriolano Milhomem, 39 - Horário: 9h00

Ipanguaçu/RN, em 27/02/2026 - Organizado pela Dep. Carla Dickson - Local: Câmara Municipal de Ipanguaçu - Horário: 10h00

São Luís/MA, em 02/03/2026 - Organizado pelo Dep. Márcio Honaiser - Local: Plenarinho da Assembleia Legislativa do Maranhão - Horário: 9h00

Belém/PA, em 06/03/2026 - Organizado pelo Sen. Beto Faro, pelo Dep. Henderson Pinto e pela Dep. Dilvanda Faro - Local: Assembleia Legislativa do Pará - Horário: 9h00.

As audiências públicas realizadas nos estados do Pará, Rio Grande do Norte e Maranhão evidenciaram a relevância social, econômica e ambiental do Seguro-Defeso para a pesca artesanal no Brasil, especialmente nas regiões Norte e Nordeste onde a atividade constitui importante fonte de renda e segurança alimentar para populações ribeirinhas e costeiras. No caso do Pará, estado que concentra cerca de 30% dos pescadores artesanais do país e representa parcela

significativa da produção pesqueira nacional, o benefício movimentou cerca de 1.9 bilhão de Reais, tendo como referência o ano de 2025.

No entanto, as discussões evidenciaram forte tensão entre a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle e combate a fraudes e a preservação do acesso ao benefício pelos pescadores efetivamente dedicados à atividade, uma vez que a rápida expansão do número de registros e de requerimentos tem pressionado o orçamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e motivado mudanças administrativas na gestão do programa.

Nesse contexto, representantes do governo, do Parlamento e das entidades de pescadores apontaram diversos problemas operacionais na implementação das novas regras, com destaque para as entrevistas socioeconômicas conduzidas pela Fundacentro, criticadas por utilizar linguagem técnica distante da realidade dos pescadores e por, na prática, desclassificar trabalhadores legítimos enquanto fraudadores mais estruturados conseguem se adaptar ao processo. Também foram relatadas dificuldades decorrentes da exclusão digital, da exigência de comprovação de comercialização da pesca, de atrasos nos pagamentos — muitas vezes realizados após o término do período de defeso — e da insuficiência de servidores para análise de requerimentos e recursos administrativos. Como encaminhamento, foram apresentadas propostas como a suspensão ou revisão do modelo de entrevistas, o aprimoramento do cruzamento automático de dados para verificação de contribuições e vínculos, a ampliação dos prazos recursais, o fortalecimento do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) e o aumento da participação das entidades representativas da pesca na governança do programa, de modo a assegurar maior efetividade no combate a fraudes sem comprometer a função social do Seguro-Defeso.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 62, § 9º da Constituição, cabe a esta Comissão Mista proceder ao exame da Medida Provisória nº 1.323, de 2025, bem como emitir o respectivo parecer. Em observância ao disposto na Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, a presente manifestação abordará a

adequação orçamentária e financeira, a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e a técnica legislativa da proposição, além de apreciar o seu mérito e examinar as emendas a ela apresentadas.

II.A - Pressupostos Constitucionais

De acordo com o art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República está autorizado a editar medidas provisórias, com força de lei, em situações caracterizadas pela relevância e urgência, devendo encaminhá-las imediatamente à apreciação do Congresso Nacional.

Nos termos da Nota EXM nº 501, de 2025 (exposição de motivos), a relevância da medida reside na modernização e otimização de um benefício vital para milhares de famílias que dependem da pesca artesanal. A urgência se justifica pela iminência do início de novos períodos de defeso a partir de 1º de novembro de 2025, conforme o art. 2º da proposta, e pela necessidade de estabelecer, sem demora, as bases legais e operacionais para uma gestão mais eficiente e transparente.

Tendemos a concordar com as razões apresentadas pelo Poder Executivo. O seguro-desemprego dos pescadores artesanais, dito seguro-defeso, é matéria de grande impacto social e que, ao mesmo tempo, apresenta problemas relevantes quanto à sua operacionalização. Além disso, dada a sazonalidade da concessão do benefício, conferido anualmente, torna premente a implementação de suas modificações.

II.B - Adequação Orçamentária e Financeira

A matéria não apresenta impacto financeiro direto, consubstanciado na criação ou expansão de benefício de seguridade social, razão pela qual não se aplicam a ela considerações quanto à sua sustentabilidade fiscal ou à existência de recursos totais para sua entrada em vigor.

Nesse sentido, a própria exposição de motivos da Medida explicita que *as alterações propostas buscam otimizar a concessão do benefício, fortalecer os mecanismos de controle e aprimorar a gestão dos recursos públicos, sem implicar em aumento de despesa em relação à dotação orçamentária já estabelecida.*

Além disso, estabelece disposições quanto aos limites das despesas referentes à concessão do benefício, tendendo a limitar a sua expansão, não a expandi-la.

Em decorrência, nada temos a apor quanto à adequação orçamentária e financeira da Medida.

II.C - Constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa

No tocante à constitucionalidade, o art. 48 da Constituição estabelece que compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, legislar sobre todas as matérias inseridas na competência da União. Ademais, a Medida Provisória não versa sobre temas proibidos para essa espécie normativa, conforme o art. 62, § 1º, da CF, nem contraria demais dispositivos constitucionais.

A juridicidade da MPV também se encontra atendida. A proposta apresenta os atributos de inovação, generalidade, abstração, imperatividade e coercibilidade, respeita os princípios jurídicos aplicáveis e mantém coerência com a estrutura do ordenamento vigente. Além disso, não contraria outras normas que incidem sobre os temas tratados.

Da mesma forma, o requisito da regimentalidade é observado, uma vez que o assunto será analisado pela Comissão competente e cumpre as demais exigências regimentais previstas na Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que disciplina o procedimento de apreciação das medidas provisórias.

Igualmente, a MPV segue as regras pertinentes à técnica legislativa, estando redigida em conformidade com os critérios estabelecidos na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, modificação e consolidação das normas legais.

II.D - Mérito

Quanto ao mérito, entendido como viabilidade, utilidade e oportunidade, entendemos que a matéria merece provimento, ainda que esteja sujeita a modificações.

II.D1 – Recorte Político

A Medida Provisória visa resgatar a integridade e virtudes do seguro defeso ao pescador artesanal, benefício essencial de apoio a esse segmento social que ao longo do tempo passou a ser objeto de práticas fraudulentas em prejuízo dos seus beneficiários legítimos e da moralidade pública.

Nesses termos, a iniciativa do governo busca preservar o significado essencial do seguro defeso, ou seja, a garantia de uma renda básica ao pescador artesanal durante o período de impedimento do exercício da pesca para permitir a reprodução das espécies pesqueiras.

Ainda que relativamente modesta, essa renda auferida é justa e indispensável para um segmento social majoritariamente inserido nos recortes de mais baixa renda da sociedade brasileira, mas que cumpre função estratégica para a segurança alimentar da nossa população.

Com efeito, em contradição com os resultados das políticas governamentais recentes que redinamizaram a economia, retiraram o Brasil do Mapa da Fome e promoveram redução em larga escala da pobreza no país, na posição de dezembro de 2025, o CadÚnico contabilizou 535 mil famílias de pescadores artesanais inscritas no cadastro com renda per capita mensal até meio salário-mínimo.

Com esse pano de fundo, e traduzindo percepção comum dos membros da Comissão Mista e do governo federal, esta relatoria apresenta o presente Parecer sobre a Medida Provisória que finaliza propondo Projeto de Lei de Conversão que aprimora o texto original do MPV no sentido de vedar as possibilidades de fraudes no seguro defeso, todavia sem transformar o acesso aos seus reais beneficiários em desafio draconiano; pelo contrário.

Ademais, dada a realidade predominante de pobreza entre os pescadores artesanais, notadamente daqueles localizados nas regiões mais longínquas do país, consideramos oportuno e relevante agregar ao texto do PLV dispositivo facilitador do crédito ao setor equipando as suas bases e condições operacionais àquelas vigentes para os beneficiários do programa de reforma agrária.

II.D2 - O Texto da Medida Provisória

A MPV nº 1.323, de 2025, transfere a atribuição central da gestão do seguro-desemprego (ou seguro defeso) do pescador artesanal, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Essa mudança abrange a competência para receber os requerimentos do benefício, analisar o atendimento dos requisitos legais, proceder à habilitação dos beneficiários e editar a normatização infralegal pertinente, por intermédio do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), órgão vinculado ao MTE, substituindo o papel anteriormente exercido pelo Ministério da Previdência Social.

Em termos práticos, a medida representa o restabelecimento da configuração original da Lei, que, no momento de sua promulgação, vinculava o benefício ao MTE, arranjo que somente foi alterado com a edição da Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. À época, a opção legislativa buscou concentrar no INSS tanto o registro e a verificação da manutenção da condição de segurado especial quanto a análise das condições e a concessão do seguro-desemprego.

Ao mesmo tempo, a MPV promove ajustes na Lei para tornar obrigatório o compartilhamento, com o MTE, de informações detidas por outros órgãos da administração pública, como o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

Adicionalmente, passa a exigir, como condição para o recebimento do benefício, a inscrição do beneficiário no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), bem como o seu cadastramento biométrico, sem prejuízo da manutenção do registro no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP).

Nesse contexto, a nova redação do art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei estabelece que, para a habilitação ao seguro-defeso, o pescador deverá comprovar o recolhimento previdenciário — seja de forma direta, seja incidente sobre a comercialização do pescado — por seis meses dentre os doze que antecedem o início do período de defeso.

Em tese, essa alteração objetiva simplificar o procedimento de comprovação da atividade profissional, contudo, considerando o contexto de alta informalidade da atividade esta exigência implicará diretamente na exclusão do acesso ao benefício. Além disso, o benefício é de caráter não contributivo, porquanto não tem sentido a exigência de comprovar contribuição para a previdência social. Ademais a atual legislação não impõe a obrigatoriedade do segurado especial efetuar contribuições, uma vez que a

legislação as considera presumidas, sendo possível a comprovação da atividade pela inscrição como segurado especial.

O § 12 do art. 2º da Lei passa a prever expressamente que tanto a concessão quanto a manutenção do benefício ficam condicionadas à comprovação do efetivo exercício da atividade pesqueira, mediante a apresentação de relatórios periódicos. Tais documentos são fornecidos, em especial, pelo MPA, com base nas informações constantes do RGP, ou pelo INSS, a partir dos registros de contribuições previdenciárias.

Outro aspecto relevante introduzido consiste na exigência de que o pescador artesanal comprove residência em município alcançado pelo período de defeso ou em município limítrofe. Trata-se de restrição inexistente nas versões anteriores da Lei, voltada à redução de margem para a ocorrência de fraudes.

As alterações promovidas no art. 3º da Lei ampliam o alcance das sanções ali previstas, passando a abranger qualquer pessoa responsável pela utilização de meios fraudulentos para a habilitação ou percepção do benefício, e não apenas o fornecedor ou o usuário de atestado falso, como dispunha a redação anterior. Ademais, é majorado de dois para três anos o prazo de impedimento para requerer o benefício e de suspensão do requerente no RGP.

O novo art. 4º-A estabelece a compensação automática dos valores pagos indevidamente ao pescador profissional quando da concessão de novo benefício.

As modificações introduzidas nos arts. 4º e 5º da Lei nº 10.779, de 2003, possuem caráter transitório e têm por finalidade adequar o programa ao marco normativo do arcabouço fiscal instituído pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, porém levanta uma preocupação legítima tanto para a garantia de renda dos pescadores em situação de vulnerabilidade quanto para o impacto sobre os estoques de pescado em virtude de eventual limitação de recursos.

À vista do conjunto das modificações apresentadas, entende-se que a Medida Provisória nº 1.323, de 2025, revela-se adequada e oportuna, razão pela qual seu mérito deve ser acolhido. A transferência da gestão do seguro-desemprego do pescador artesanal do INSS para o Ministério do Trabalho e Emprego representa uma solução viável e coerente, devolvendo ao MTE atribuições que originalmente lhe eram conferidas pela Lei, ao tempo em

que centraliza, em órgão especializado, a análise dos requisitos, o processamento dos pedidos e a normatização infralegal, agora sob a esfera do Codefat. Trata-se de reorganização institucional que reforça a eficiência administrativa e reaproxima o benefício de seu desenho legal inicial.

Além disso, a MPV aprimora mecanismos de controle e de troca de informações entre órgãos públicos, tornando obrigatório o compartilhamento de dados detidos por entidades como o Ministério da Pesca e Aquicultura.

A exigência de inscrição no CadÚnico, do registro biométrico e da manutenção do cadastro no RGP insere maior rigor e segurança ao processo de habilitação, ao mesmo tempo em que deixa claro o caráter assistencial do seguro-defeso, concebido para assegurar ao pescador renda mínima durante o período de paralisação da pesca.

O seguro defeso apresenta, como é sabido, grandes vulnerabilidades quanto à sua concessão e fiscalização. O aperfeiçoamento dos requisitos de fiscalização da atividade pesqueira e das condições de residência do beneficiário também reforça a integridade do programa. Ao condicionar a concessão e a manutenção do benefício à apresentação de relatório de produção emitido a partir do RGP ou dos registros previdenciários, a MPV estreita o vínculo entre o seguro e o efetivo exercício profissional do pescador.

Por fim, as alterações do regime de sanções ao descumprimento da Lei, introduzidas no art. 3º, bem como a previsão de compensação automática de valores pagos indevidamente, reforçam a responsabilização e a proteção do erário.

As disposições transitórias constantes dos arts. 4º e 5º da Lei nº 10.779, de 2003, revelam-se compatíveis com o objetivo de adequar o programa ao arcabouço fiscal vigente, enquanto as regras de transição asseguram a continuidade da política pública. À luz desse conjunto de elementos, conclui-se que a matéria atende aos critérios de mérito — utilidade, oportunidade e viabilidade —, justificando sua aprovação.

Alguns pontos, contudo, merecem aperfeiçoamento. O art. 37 da Lei nº 15.265, de 21 de novembro de 2025, posterior à edição da Medida Provisória nº 1.323, portanto, já estabelece modificações aos arts. 1º, 2º, 3º e 5º da Lei nº 10.779, de 2003, e introduz um art. 4º-A, de idêntico teor.

As duas normas apresentam correspondência praticamente integral, especialmente no tocante à transferência da competência pela gestão do seguro-desemprego do pescador artesanal para o Ministério do Trabalho e Emprego. Ambas atribuem a este Ministério a responsabilidade pelo recebimento e processamento dos requerimentos, pela habilitação dos beneficiários e pela edição de normas infralegais por intermédio do Codefat, refletindo plena equivalência entre as disposições apresentadas nas duas versões analisadas.

Também coincidem na reformulação dos requisitos e procedimentos relativos ao benefício, ao reiterarem a exigência de inscrição no CadÚnico, a obrigatoriedade do registro biométrico, a comprovação de residência em município abrangido pelo defeso ou vizinho, a necessidade de apresentação de relatórios periódicos de atividade pesqueira e a comprovação de contribuição previdenciária por seis dos doze meses anteriores.

Assim, sugerimos a supressão, tal como se encontram, dos termos dos dispositivos da Medida Provisória que modifiquem os arts. 1º, 2º, 3º e 4º-A da Medida Provisória, dado que já implementados pela Lei nº 15.265, de 2025.

Quanto às Emendas apresentadas, podemos classificar diversas delas em grupos temáticos, para o fim de análise:

Emendas nº 3, 4, 12, 18, 19, 28, 30, 36: todas tratam da exigência ou flexibilização do registro biométrico e da inscrição no CadÚnico, incluindo prazos, meios alternativos (mutirões, parcerias, uso de dados do Tribunal Superior Eleitoral) e cronogramas escalonados.

Emendas nº 15, 32, 35, 37, 44: garantem canais alternativos para requerimento, ações educativas, convênios com colônias de pescadores, pontos de atendimento e divulgação de informações.

Emendas nº 9, 10, 11, 44: estabelecem penalidades para fraudes, incluindo suspensão de atividade, cancelamento de registro, impedimento de benefícios e sanções às colônias.

Emendas nº 6, 22, 24, 25, 26: regulam teto de despesas, abertura automática de créditos suplementares, vedação ao contingenciamento e limites para compensações.

Emendas nº 32, 34, 39, 40: ajustam exigências de documentos fiscais, contribuições previdenciárias e relatórios periódicos para comprovar atividade.

Emendas nº 16, 17, 31: preveem programas permanentes de capacitação, formalização e inclusão produtiva, inclusive durante o período de defeso.

Emendas nº 27, 33, 38: tratam da divulgação de listas de beneficiários e do uso de dados anonimizados, respeitando a Lei Geral de Proteção de Dados.

As demais emendas tratam de temas distintos.

As emendas nº 3 e 4 foram retiradas pelo Autor, portanto, não serão consideradas na análise.

Destaquemos inicialmente as emendas que rejeitamos com as razões para tal:

A Emenda nº 1 deve ser rejeitada, pois mariscadores e assemelhados já são equiparados aos pescadores artesanais, por força da interpretação das próprias leis aplicáveis.

A Emenda nº 2, que pretende afastar os trabalhadores da aquicultura do recebimento do benefício, deve ser rejeitada pela falta de evidência de que esse problema esteja de fato ocorrendo e pelo fato de que a concessão do benefício se restringe a atividades e/ou locais específicos onde seja declarado o defeso.

A Emenda nº 5 retira salvaguarda financeira de execução orçamentária do Programa. Deve ser rejeitada, pois pode gerar uma sobrecarga do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), financiador único do benefício, em razão de uma possível explosão de custos.

Da mesma forma, a Emenda nº 6 deve ser rejeitada, pois, além de contraria a segurança financeira na execução da Lei, ignora que o seguro defeso não é suportado pelo Tesouro, mas pelo FAT.

A emenda nº 9 endurece a sanção ao beneficiário fraudulento, no entanto, compreendemos que foge ao escopo do seguro defeso, uma vez que alcança benefícios previdenciários. Consideramos que o aumento da suspensão do registro de pesca por 5 anos, bem como duplicar a punição ao haver reincidência já configuram medidas enérgicas de enfrentamento às fraudes e aos fraudadores.

A Emenda nº 12 dá nova redação ao § 10 do art. 1º, exigindo registro biométrico conforme Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024. A Lei referida modificou a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para estabelecer, entre outras coisas, as condições de exigibilidade da biometria para a manutenção de beneficiário no CadÚnico. Uma vez que o recebimento do seguro defeso passa a ser condicionado ao registro, a emenda nos parece inócua.

A Emenda nº 14 estabelece a transferência do recebimento do benefício em caso de falecimento do titular. Sem embargo das nobres intenções do autor, não nos parece adequada essa transferência direta já que os sucessores do beneficiário passam, em princípio, a ser detentores do direito a outros benefícios assistenciais ou previdenciários, pelo que rejeitamos a emenda.

As emendas nº 16 e 17, por sua vez, são idênticas. Assim, antes de passarmos à análise de Emenda nº 16, rejeitamos a Emenda nº 17, por razões regimentais.

A Emenda nº 18 flexibiliza a exigência da biometria, como forma de garantir o acesso dos pescadores e pescadoras em função das limitações tecnológicas de atendimento digital. Contudo, compreendemos que outras emendas acatadas estabelecem mecanismos alternativos e um período de transição, de modo que entendemos desnecessário abrir mão do cadastro biométrico de forma permanente, dado a sua importância para os mecanismos antifraude.

A Emenda nº 20, como as Emendas nº 5 e 6 acima, contém disposições incorretas quanto ao financiamento do benefício e deve ser rejeitada.

Rejeita-se a Emenda nº 21, por configurar extensão do benefício sem a correspondente fonte de custeio e ignorar a condição financeira do FAT para tanto.

Da mesma forma, e pelo mesmo fundamento, rejeita-se a Emenda nº 22, dado que o seguro defeso não é financiado por rubrica orçamentária.

A Emenda nº 25 deve ser rejeitada, pois, na prática, deixa de permitir a compensação automática dos valores pagos indevidamente.

A Emenda nº 31 gera despesa à conta do FAT, com impacto financeiro indesejado, a motivar sua rejeição, contudo o espírito da emenda, de capacitação e inclusão produtiva, foi incorporado ao texto.

A emenda nº 32 tem por finalidade estabelecer uma regra de transição com relação à comprovação de recolhimento previdenciário, dado o acolhimento da emenda nº 39, na forma do PLV, a emenda nº 32 deve ser rejeitada.

A Emenda nº 33 apresenta conteúdo semelhante a emenda nº 27, acolhida na forma do PLV, porquanto regimentalmente esta deverá ser rejeitada.

A emenda nº 34 estabelece a possibilidade de comprovação do exercício da atividade pesqueira mediante contribuição previdenciária anual unificada. Dado o acolhimento da emenda nº 39, na forma do PLV, a emenda nº 34 perde seu objeto, devendo ser rejeitada.

A emenda nº 38 acresce no cruzamento de dados as informações fornecidas pelos beneficiários o que poderá gerar sobrecarga de trabalho e atraso no processamento dos pedidos de benefício. Considerando o disposto na emenda nº 7, acatada por essa relatoria, compreendemos desnecessário este cruzamento de informações entre as bases de dados oficiais e as informações fornecidas pelos beneficiários.

A Emenda nº 41 trata de mesmo assunto da emenda nº 8 acatada por este relator, razão pela qual deve ser rejeitada.

Com relação às emendas acolhidas, muitas vezes o foram sob outras opções redacionais em razão da reorganização do texto do PLV, mas com a plena preservação do mérito da respectiva Emenda, conforme pode ser constatado. Com essa observação, propomos a aprovação das demais Emendas, nos termos a seguir:

A Emenda nº 7 garante ao beneficiário meios rápidos e gratuitos de revisão das decisões administrativas, tratando-se de reiteração útil e oportuna.

A Emenda nº 8 elimina a capacidade do MTE de exigir outros documentos para verificação das condições do requerente para habilitação ao recebimento do benefício. O autor alega a necessidade da medida como forma de reduzir a demora burocrática na concessão e pela segurança jurídica aos pescadores e pescadoras, razão pela qual concordamos e a acatamos na forma do PLV.

A emenda nº 10 endurece a sanção ao beneficiário fraudulento, somos pela aprovação, como mecanismo de dissuasão à fraude, porém propomos emendas pela aprovação da Emenda com redução do prazo de cancelamento do registro para cinco anos, por excessivo o prazo de dez anos nela previsto.

No mesmo sentido, pela aprovação da Emenda nº 11, de endurecimento das sanções cabíveis, agora em caso de reincidência.

A Emenda nº 13 aperfeiçoa os mecanismos de governança do benefício, pelo que deve ser aprovada.

A Emenda nº 15 cria mecanismos de requerimento e comprovação documental em áreas sem internet, consistindo em medida justa ao não atribuir ônus excessivo a beneficiário em situação de vulnerabilidade, razão pela qual acolhemos na forma do PLV.

A Emenda nº 16 deve ser aprovada, por representar benefício social inequívoco. A Emenda nº 17, de igual teor, foi, como dissemos, rejeitada.

A Emenda nº 19 deve ser aprovada, com base no mesmo fundamento da Emenda nº 15.

A Emenda nº 23 tem teor praticamente idêntico ao da Emenda nº 8 e, portanto, foi acatada nos termos do PLV.

A Emenda nº 24 representa medida adequada para evitar a suspensão do benefício sem qualquer aviso, pelo que deve ser aprovada.

A Emenda nº 26 cuida apenas de atualização da reserva já estabelecida pela MPV, pelo que consideramos justa sua aprovação.

A Emenda nº 27, que modifica o § 7º do art. 2º da Lei nº 10.779, de 2003, para restringir divulgação de dados a informações anonimizadas, deve ser aprovada para evitar a divulgação de informações pessoais sem decisão judicial para tanto.

A Emenda nº 28, foi parcialmente acatada e, na prática, atendida nos seus propósitos semelhantes aos apresentados em outras Emendas.

As Emendas nº 29 e 30 estabelecem condições mais flexíveis de implementação e escalonamento das medidas da Medida Provisória e merecem aprovação.

As Emendas nº 35, 36, 37, 39 e 40 dizem respeito ao aperfeiçoamento de diversos aspectos da governança e gestão de informações do projeto e devem ser aprovadas.

Da mesma forma, a Emenda nº 44 deve ser acolhida por reconhecer que o ônus da coleta das informações deve ser da administração, não do beneficiário.

Quanto a Emenda nº 42 que acrescenta uma “Parte Única” à Medida Provisória, para instituir mecanismos de reconhecimento e proteção dos territórios das comunidades tradicionais pesqueiras, incluindo regras para demarcação, titulação e salvaguarda de direitos culturais, sociais e ambientais, compreendemos como oportuna e adequada o estabelecimento de regras gerais a serem regulamentadas pelo poder executivo, trata-se de pauta histórica e amplamente defendida pelo setor, portanto somos pela aprovação parcial na forma do PLV.

Por fim, quanto a emenda 43, de conteúdo semelhante à emenda nº 24, que combinadas foram acatadas na forma do PLV.

Proposta de Projeto de Lei de Conversão

Além das mudanças no texto propostas pelas emendas apresentadas na forma acima descrita, debates complementares com os membros da Comissão, diálogos estabelecidos nas audiências públicas e

diretamente com o governo e as entidades representativas dos pescadores artesanais, apresentamos um Projeto de Lei de Conversão à Medida Provisória, do qual destacamos os dispositivos a seguir em conformidade com as orientações antes mencionadas que pautaram os trabalhos desta Relatoria:

- 1) inclusão das entidades de representação da pesca artesanal de forma subsidiária ao Poder Executivo para facilitar o acesso ao benefício pelos pescadores artesanais, em especial, daqueles localizados nas regiões mais remotas, com limitações físicas, indisponibilidades técnicas, etc;. Vale destacar, também a possibilidade de o MTE criar unidades móveis para facilitar o acesso ao seguro defeso
- 2) o pagamento do Seguro Defeso passa a ser integralmente realizado durante o período do defeso do exercício vigente;
- 3) deixar claro que a exigência do CadÚnico não pressupõe a imposição de limite de renda na atividade da pesca para a habilitação ao benefício. Além disso estabelecemos o prazo de 180 dias de transição para a exigência do CadÚnico;
- 4) para estar habilitado ao benefício o pescador artesanal que comercializa a produção com pessoa física deverá apresentar os comprovantes de contribuição previdenciária mensal, no ano anterior ao período de defeso vigente e, não periodicamente conforme consta na atual legislação;
- 5) igualmente consideramos inviável a exigência de relatórios periódicos pelos pescadores (que poderiam ser até mensais) sobre o exercício da pesca para a concessão e a manutenção do seguro defeso. Assim, propomos relatório do ano anterior ao defeso vigente conforme norma do Codefat;
- 6) o PLV admite que o pescador apresente ao MTE ou entidade autorizada o requerimento de habilitação ao seguro por meios digitais, conforme regras estabelecidas pelo Ministério que impeçam fraudes;
- 7) a inclusão de representantes das entidades de pescadores artesanais de todas as grandes regiões geográficas nos debates do Codefat sobre todos os assuntos pertinentes ao seguro defeso;
- 8) considerando que a existência de flancos no RGP – Registro Geral da Pesca pode ser uma fonte importante de ações fraudulentas no seguro defeso, propomos no PLV que o Ministério da Pesca proceda em até 360 dias à revisão dos critérios e meios para a efetivação do Registro Geral da

Atividade Pesqueira – RGP, com a participação das entidades dos pescadores artesanais;

- 9) no exercício de 2026, o teto orçamentário do seguro defeso será de R\$ 7.909.535.000,00 (sete bilhões novecentos e nove milhões e quinhentos e trinta e cinco mil reais);
- 10) Todo o passivo do seguro defeso de 2025 deverá ser pago em 2026;
- 11) Estabelecem que nos casos de exclusão de pescadores do seguro por inconsistência cadastral ou falha biométrica, haverá canal específico de revisão em prazos sumários;

Por fim, com vistas a impulsionar a atividade, incentivar a formalização e promover melhoras efetivas na economia da pesca artesanal, fixamos que o crédito ao pescador, no âmbito do Pronaf, seja equiparado ao vigente para o assentado em projeto de reforma agrária.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.323, de 2025, pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da matéria, pela sua adequação financeira e orçamentária e, no mérito, por sua aprovação, com a rejeição das Emendas de nºs 1, 2, 5, 6, 9, 12, 14, 17, 18, 20, 21, 22, 25, 28, 31, 32, 33, 34, 38 e 41 e aprovação das Emendas de nºs 7, 8, 10, 11, 13, 15, 16, 19, 23, 24, 26, 27, 29, 30, 35, 36, 37, 39, 40, 42, 43 e 44 apresentadas, na forma do Projeto de Lei de Conversão a seguir.

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2026

Altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal, para dispor sobre o recebimento dos pedidos de pagamento e da identificação dos

beneficiários, estabelece regras de preservação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dá outras providências.

Art. 1º A Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

.....

§ 10. Ao requerente do benefício de que trata o caput será solicitado registro biométrico nos termos do art. 1º da Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024, e inscrição no CadÚnico, sem efeitos em limite de renda para o acesso ao benefício, admitida para fins de verificação biométrica, a utilização da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Carteira Nacional de Habilitação (CNH) até a plena implementação da Carteira de Identidade Nacional. (NR)

.....

§ 12. Nos casos de exclusão por inconsistência cadastral ou falha de conferência biométrica serão disponibilizados canais de revisão céleres, presenciais ou virtuais, e gratuitos, para os pescadores artesanais, diretamente, ou com o apoio das entidades de pesca habilitadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

§ 13. O pagamento do benefício previsto no caput ocorrerá durante o período do defeso correspondente, nos termos das regras do programa.

“Art. 2º

.....

§ 2º

.....

II – cópia dos documentos fiscais de venda do pescado à empresa adquirente, consumidora ou consignatária da produção, em que constem o registro da operação realizada e o valor da respectiva contribuição previdenciária de que trata o art. 30, § 7º, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ou comprovante de contribuição previdenciária mensal, referentes aos meses de exercício da pesca, caso tenha comercializado sua produção a pessoa física; (NR)

.....

§ 3º O Ministério do Trabalho e Emprego, no ato de habilitação ao benefício, deverá verificar se o pescador artesanal mantém inscrição na Previdência Social e no CadÚnico. (NR)

.....

§ 7º O Ministério do Trabalho e Emprego divulgará, mensalmente, a lista dos beneficiários em gozo do seguro-desemprego no período de defeso, contendo o nome, o município de residência e o número de inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP, vedada a divulgação do endereço completo ou de qualquer dado que permita a identificação específica do domicílio do beneficiário. (NR)

§ 12. Exceto para os casos justificados de impossibilidade do exercício da atividade pesqueira, a concessão e a manutenção do seguro defeso ficam condicionadas à comprovação do exercício da atividade pesqueira no período entre defesos, por meio de relatório anual que deverá conter informações sobre a venda do pescado, na forma, prazos e critérios estabelecidos pelo Codefat, a ser submetido ao Ministério do Trabalho e Emprego. (NR)

§ 13 O Ministério do Trabalho e Emprego poderá celebrar parcerias com entidades representativas dos pescadores artesanais para o apoio aos pescadores artesanais no cumprimento das exigências legais e normativas relacionadas aos processos sobre o seguro defeso, vedada a delegação de competência decisória.

§ 14 A apresentação, pelo pescador artesanal, de requerimento de habilitação e documentos ao Ministério do Trabalho e Emprego ou à entidade parceira, poderá ser feita de forma presencial, admitido o procedimento por meios digitais sob condições definidas pelo Ministério do Trabalho que visem o impedimento da ocorrência de fraudes.

§ 15 No processo de elaboração das Normas pelo Codefap que regulamentem ou complementem os dispositivos legais relacionados ao seguro defeso, será assegurada a participação, com direito a voz, de representantes das entidades representativas dos pescadores artesanais das cinco grandes regiões do país, credenciadas e nos termos definidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 2º-A. O Ministério do Trabalho e Emprego promoverá ações de orientação e de formação voltadas aos pescadores profissionais artesanais sobre o seguro-desemprego do pescador artesanal, conforme disponibilidade orçamentária e financeira.

Art. 3º

.....

II - à suspensão de sua atividade, com o cancelamento do respectivo registro, por cinco anos; e

III - ao impedimento de requerer o benefício estabelecido no caput do art. 1º desta lei pelo prazo de cinco anos, aplicando-se o dobro do prazo nos casos de reincidência, (NR)

§ 1º Além das demais sanções estabelecidas no caput deste artigo, a entidade representativa da pesca artesanal que colaborar de qualquer forma para o uso dos meios fraudulentos de que trata o caput ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei, bem como terão suas eventuais parcerias em curso canceladas

§2º O Ministério do Trabalho e Emprego comunicará ao INSS, ao Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS, e ao Ministério da Pesca e Aquicultura, as ocorrências de que trata o caput deste artigo.

“Art. 3º-A. A União instituirá mecanismos permanentes de acompanhamento cadastral dos pescadores artesanais beneficiários de seguro-desemprego com vistas à:

- I – atualização periódica dos dados socioeconômicos e produtivos;
- II – identificação de demandas regionais e perfil produtivo; e

Parágrafo único. As informações coletadas na forma do caput, respeitada a privacidade dos dados pessoais utilizados, serão divulgadas em plataforma digital de acesso amplo.

.....
 Art. 5º

.....
 § 6º No exercício de 2026, a despesa de que trata o §4º não excederá a R\$ R\$ 7.909.535.000,00 (sete bilhões novecentos e nove milhões e quinhentos e trinta e cinco mil reais).

Art. 5ª-A. O Ministério do Trabalho e Emprego deverá prover meios para o requerimento, identificação, comprovação documental e demais exigências para o acesso dos pescadores artesanais ao seguro defeso, com restrições físicas, ou residentes em áreas longínquas, sem, ou com acesso insatisfatório à internet, ou com disponibilidade precária de transporte e recursos tecnológicos em geral.

§1º Nas situações previstas no caput poderão ser utilizadas unidades móveis pelo Ministério do Trabalho e Emprego, diretamente ou via as alternativas previstas no §13 do art. 2º desta Lei.

§ 2º A exigência de inscrição no CadÚnico para fins de habilitação ao benefício poderá ser atendida no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de publicação desta Lei.

.....”

Art. 2º Compete ao Instituto Nacional do Seguro Social receber e processar os requerimentos, habilitar os beneficiários e apurar as eventuais irregularidades do seguro-desemprego do pescador artesanal relativos aos períodos de defeso até 31 de outubro de 2025.

Art. 3º Em relação aos períodos de defeso iniciados a partir de 1º de novembro de 2025, resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat estabelecerá:

I - as normas de transição e a forma de aplicação do disposto nesta Lei quanto a procedimentos, prazos e critérios para as ações de validação; e

II - os prazos para a apresentação de prova documental.

Parágrafo único. As ações de validação de que trata o inciso I do *caput* poderão ser realizadas de forma remota ou presencial.

Art. 4º O Poder Executivo deverá promover programas permanentes de capacitação e formalização do pescador artesanal, com foco na emissão de notas fiscais eletrônicas, na inclusão previdenciária e no acesso a linhas de crédito produtivo.

Art. 5º Os grupos sociais reunidos em comunidades específicas que têm na pesca artesanal a principal atividade econômica, base de sustento, das manifestações culturais e da organização social, serão reconhecidas como comunidades tradicionais pesqueiras.

§1º Os territórios associados às comunidades consideradas no *caput*, serão igualmente reconhecidos como territórios tradicionais pesqueiros e constituem as extensões, em superfícies de terra ou corpos d'água, utilizadas pelas comunidades tradicionais pesqueiras para a sua habitação, atividades produtivas, preservação, abrigo e reprodução das espécies e de outros recursos necessários à garantia do seu modo de vida.

§2º O reconhecimento das comunidades e territórios tradicionais pesqueiros visam a proteção da pesca artesanal e seus territórios, da economia, tradições, manifestações culturais, do modo de vida e dos meios naturais que garantem a sobrevivência dessas comunidades.

§3º O Regulamento desta Lei disporá sobre os procedimentos para a identificação, demarcação, e titulação dos territórios tradicionais pesqueiros, garantida a ampla participação das comunidades nos debates e definições pertinentes.

Art. 6º Os financiamentos de custeio e investimento para as atividades produtivas dos pescadores artesanais, suas associações e cooperativas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, contarão com os mesmos encargos financeiros aplicados nas operações correspondentes com beneficiários do programa de reforma agrária, incluindo-se os bônus ou redutores a qualquer título vigentes nessas operações.

Parágrafo único. Os Planos Safra da Agricultura Familiar instituídos pelo Art. § 5º do art. 8º, da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, incluído pelo Art. 7º, da Lei nº 15.223, de 30 de setembro de 2025, conterão as demais condições para as operações de crédito pelo Pronaf para os pescadores artesanais.

Art. 7º Para os períodos de defeso iniciados entre 1º de novembro de 2025 e 31 de outubro de 2026, a exigência de autenticação de dois fatores para acesso aos sistemas digitais do Ministério da Pesca e Aquicultura e do Ministério do Trabalho e Emprego observará o regime de transição previsto neste artigo.

§1º Durante o período de transição previsto no caput, a autenticação de dois fatores poderá ser substituída por, alternativamente:

I – validação biométrica realizada presencialmente ou por meio de base de dados governamentais;

II – confirmação de identidade por servidor público habilitado ou entidade representativa da pesca artesanal credenciada; ou

III – outros mecanismos de verificação de identidade definidos em regulamento pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

§2º A ausência temporária de autenticação de dois fatores não impedirá o protocolo, processamento emissão de relatórios ou pagamento do

benefício, desde que o pescador artesanal realize tempestivamente a validação de identidade por qualquer dos meios previstos no §1º.

Art. 8º Com o propósito de fortalecer mecanismos de combate à fraude, no prazo de até 360 (trezentos e sessenta) dias contados da data de publicação desta Lei, o Ministério da Pesca e Aquicultura revisará, para o caso dos pescadores artesanais, os critérios e meios para a efetivação do Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP, estabelecido no art. 24 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, podendo incluir entre esses critérios, sem custos ou obrigatoriedade de filiação pelos pescadores, a anuência a essa condição profissional por parte das entidades de representação da pesca artesanal credenciadas pelo Ministério.

Art. 9º Fica prorrogado para o dia 31 de dezembro de 2026 o prazo para os pescadores e pescadoras realizarem a Manutenção da Licença estabelecida pela Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, mediante a apresentação do Relatório Anual de Exercício da Atividade Pesqueira - REAP, referente aos anos de 2021, 2022, 2023, 2024, e 2025.

Parágrafo único: No exercício de 2026, será exigido apenas o Relatório Anual de Exercício da Atividade Pesqueira – REAP referente ao ano de 2025 para fins de concessão do benefício de que trata esta lei.

Art. 10 Fica autorizado, excepcionalmente, o pagamento dos benefícios relativos aos períodos de defeso do ano de 2025 que tenham sido devidamente solicitados dentro dos prazos legais e que tenham cumprido todos os requisitos legais necessários para o seu deferimento.

§ 1º o pagamento previsto no *caput* será efetivado em até 30 (trinta) dias após a plena regularidade do beneficiário com os requisitos do programa.

§ 2º As despesas necessárias ao pagamento de que trata o *caput*, não serão computadas nos limites de que trata o art. 5º da Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.

Art. 11 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 24 de março de 2026

Senador Beto Faro