

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei nº 4789, de 2024, do Senador Alessandro Vieira, que *institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca, altera dispositivos da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.*

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) o Projeto de Lei (PL) nº 4789, de 2024, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca, altera dispositivos da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.

De autoria do Senador Alessandro Vieira, a proposição possui oito capítulos, 12 seções e 63 artigos, criando novo regramento para a atividade pesqueira no Brasil e transformando a Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, que atualmente trata de pesca e aquicultura, na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura. Assim, aquicultura e pesca passam a ter, em caso de aprovação, marcos legais distintos e específicos para cada uma das duas atividades.

A Proposição foi designada para ser analisada pela CRA e pela Comissão de Meio Ambiente (CMA), em decisão terminativa, nos termos do art. 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

O PL em análise visa instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca, estabelecendo diretrizes e instrumentos para a gestão integrada e ecossistêmica dos recursos pesqueiros nas águas jurisdicionais brasileiras e nas águas internacionais onde operarem



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcos Rogério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6598786991>

embarcações brasileiras de pesca (art. 1º). Determina que a gestão da atividade pesqueira deverá observar as normas específicas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e outros sistemas relevantes (art. 1º, parágrafo único). O Capítulo I do PL define termos importantes como abordagem ecossistêmica, águas continentais, aquicultura de pequena escala e pesca sustentável (art. 2º).

O Capítulo II trata da atividade pesqueira, classificando-a como comercial (artesanal e industrial) e não comercial (científica, amadora, desportiva e de subsistência) (art. 6º). Define pescadores como profissionais ou amadores (art. 7º). Apresenta as definições de embarcação brasileira de pesca e embarcação estrangeira de pesca (art. 29, incisos I, II e III). Além disso, estabelece as condições para o exercício da atividade pesqueira em áreas sob jurisdição brasileira e as prioridades no acesso aos portos e terminais pesqueiros nacionais (art. 9º).

O Capítulo III detalha os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca, incluindo o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), o regime de outorga para o exercício da atividade pesqueira, os instrumentos de ordenamento pesqueiro e os mecanismos de monitoramento e fiscalização (art. 14). Define as condições para a permissão de arrendamento de embarcação estrangeira de pesca (arts. 15 a 18) e menciona outorga para as atividades pesqueiras artesanal e industrial (arts. 22 a 24).

Os Capítulos IV, V e VI tratam, respectivamente, do Sistema Nacional de Informações sobre Pesca (SINPESQ) (art. 42), das atribuições e responsabilidades dos diferentes atores envolvidos na atividade pesqueira (arts. 43 e 44), e do Sistema Nacional de Gestão da Pesca (SNGP), que visa coordenar a gestão integrada dos recursos pesqueiros (art. 45).

O Capítulo VII dispõe sobre as proibições e sanções aplicáveis ao exercício da atividade pesqueira, visando à proteção de espécies, áreas e ecossistemas ameaçados, do processo reprodutivo das espécies, da saúde pública e do trabalhador (art. 56). O Capítulo VIII, das disposições finais, determina que o Poder Executivo Federal organize e racionalize o arcabouço normativo em vigor (art. 59). Estabelece prazos para a definição das unidades de gestão da pesca industrial e para a entrada em operação do SINPESQ (art. 60).

Na Justificação, o autor afirma que a proposta de modernização da Lei da Pesca visa estabelecer uma nova Política Pesqueira para o Brasil, com



foco na gestão sustentável dos recursos pesqueiros e na garantia da estabilidade do setor. A iniciativa buscaria assim prevenir a sobrepesca, promover a recuperação de estoques e assegurar a participação ativa dos diversos grupos envolvidos na atividade pesqueira. Por fim, ele declara que a modernização da lei busca promover a inclusão e o diálogo com o setor, a fim de construir uma política que reflete a diversidade, a realidade e as aspirações daqueles que dependem da pesca.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária – segundo o inciso V do art. 104-B do RISF – opinar sobre assuntos relativos à aquicultura e à pesca.

De início, verifica-se que a Proposição se afigura em conformidade com os preceitos da Constituição Federal (CF). Neste sentido, o art. 24, inciso VI, da Carta Magna confere competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre pesca. Ademais, este PL alinha-se aos princípios da ordem econômica estabelecidos no art. 170, que inclui a defesa do meio ambiente.

Com efeito, a matéria versada insere-se na esfera de competência deste Congresso Nacional, não se verificando, outrossim, qualquer exigência de iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo.

Adicionalmente, a escolha da lei ordinária como veículo normativo para a disciplina da matéria revela-se a mais apropriada, porquanto a Carta Magna não impõe, para a temática em questão, a exigência de lei complementar.

No que tange à juridicidade, a proposição demonstra-se correta. O instrumento eleito para a consecução dos fins colimados – a edição de lei – afigura-se adequado. Igualmente, a Proposição ostenta caráter inovador no ordenamento jurídico, incidindo de maneira isonômica e indistinta sobre todos os seus destinatários. Ademais, harmoniza-se com os princípios norteadores do sistema jurídico pátrio, possuindo plena aptidão para gerar efeitos jurídicos concretos.

Também a técnica de elaboração normativa empregada na presente iniciativa legislativa observa com rigor as disposições da Lei



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcos Rogério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6598786991>

Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, não se vislumbrando, sob este aspecto, necessidade de qualquer aperfeiçoamento redacional.

No mérito, o PL nº 4789, de 2024, apresenta-se como um marco legal meritório e necessário para a atividade pesqueira no Brasil. Ele busca estabelecer diretrizes e instrumentos para uma gestão integrada e ecossistêmica dos recursos pesqueiros, abordando desafios evidenciados pela escassez de informações cruciais sobre a atividade pesqueira.

O PL também define termos importantes, como "abordagem ecossistêmica", "pesca não reportada" e "transbordo", além de detalhar a organização e funcionamento de sistemas como o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), o Sistema Nacional de Informações sobre Pesca (SINPESQ) e o Sistema Nacional de Gestão da Pesca (SNGP), incluindo conselhos, comitês e subcomitês para gestão e fiscalização.

Não menos importante, a Proposição diferencia explicitamente os marcos legais da pesca e da aquicultura, transformando a Lei nº 11.959, de 2009, no marco exclusivo da aquicultura, enquanto o PL nº 4789, de 2024, se torna a lei básica da pesca. Isso atende a uma demanda de ambos os setores por regramentos distintos e específicos para cada atividade.

Além disso, o projeto introduz regulamentações mais detalhadas em comparação com a legislação atual em diversos aspectos, como planos de gestão para pesca industrial, acordos de pesca para pesca artesanal, normativas locais para pescarias de baixa complexidade, critérios para pesquisa pesqueira, incluindo o compartilhamento de informações com comunidades tradicionais, e condições para o exercício da atividade por embarcações brasileiras e estrangeiras.

O PL também busca integrar e dialogar com o setor produtivo para construir uma política que reflita sua diversidade e aspirações. Por fim, o PL estabelece proibições e sanções para proteger espécies e ecossistemas de forma clara e sem complicações.

No entanto, em que pese o acerto na iniciativa e o excelente texto com a que foi proposta, em nossa visão alguns aperfeiçoamentos merecem ser envidados neste momento para tornar o texto ainda mais eficaz.



Uma das questões a ser enfrentada é que mesmo a Proposição tendo cuidado bem da questão da pesca, que é o seu cerne, deixou a aquicultura sujeita ao texto hoje vigente. Ocorre que o setor da aquicultura também tem demandado aperfeiçoamentos para a modernização de seu regramento, como pode ser verificado na iniciativa do PL nº 4.470, de 2024, de nossa autoria.

Desse modo, acreditamos que seja útil aperfeiçoar aqui o regramento da aquicultura. Também sobre este setor, a existência de iniciativas legislativas como os PLs nº 1.851, de 2024 e nº 4.527, de 2024, demonstram a necessidade de aperfeiçoamento da questão do licenciamento desta atividade. Destarte, todo o regramento da aquicultura está inserido no art. 62 da Proposição examinada, o qual trata das alterações na Lei nº 11.959, de 2009, para o qual propomos algumas mudanças.

Outra questão que pode ser aperfeiçoada na Proposição são os procedimentos da autorização da pesca industrial, que está em seu art. 20. Ali, muitos de seus dispositivos poderiam ser mais bem esclarecidos por meio de regulamento infralegal em vez de ter tratamento direto na lei, conferindo, assim, maior flexibilidade para eventuais alterações que venham a se fazer necessárias.

Por fim, entendemos que outras questões podem ser também aperfeiçoadas na Proposição tais como regras claras para a guarda de bens apreendidos, gradação proporcional de multas conforme a gravidade da infração, exclusão de ilicitude na pesca de subsistência envolvendo espécies ameaçadas e aproveitamento social do pescado incidental com incentivos fiscais para doações. Neste sentido, apresentamos emendas que visam corrigir distorções normativas, fortalecer o vínculo entre Estado e setor pesqueiro e alinhar a política pública a princípios de equidade, eficácia e sustentabilidade.

III – VOTO

Pelo exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4789, de 2024, **com as emendas que apresentamos a seguir:**



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcos Rogério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6598786991>

EMENDA N° - CRA

Suprime-se os parágrafos §5º, §6º e §7º do art. 20 do Projeto de Lei nº 4789, de 2024, e dê-se a seguinte redação ao seu § 4º:

“**Art. 20.**

.....

§ 4º Os procedimentos e regras específicas a serem aplicados para a outorga das autorizações serão objeto de regulamento, o qual deve prever também mecanismos aptos a evitar concentração majoritária das quotas.” (NR)

EMENDA N° -CRA

Dê-se a seguinte redação ao art. 62 do Projeto de Lei nº 4789, de 2024:

“Art. 62. A Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.”

“CAPÍTULO I

NORMAS GERAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AQUICULTURA”

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura, formulada, coordenada e executada com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da aquicultura como fonte de alimentação, emprego e renda, garantindo-se o uso sustentável dos organismos aquáticos, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade.” (NR)

“**Art. 2º**

I – organismos aquáticos: os animais e os vegetais aquáticos passíveis de cultivo, estudo ou pesquisa pela aquicultura;



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcos Rogério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6598786991>

VI - entreposto de pescado: estabelecimento registrado nos órgãos competentes, destinado à recepção, beneficiamento, armazenamento, fracionamento, embalagem, conservação e expedição de organismos aquáticos e seus derivados, com ou sem industrialização;

XI – beneficiamento: conjunto de processos que visam preparar o organismo aquático para a sua comercialização, incluindo lavagem, limpeza, retirada de vísceras e escamas.

Parágrafo único. O estoque sob cultivo é propriedade do aquicultor, não sendo considerado recurso natural e visa ao incremento da oferta de alimentos e à preservação das espécies aquáticas, conforme o disposto no art. 25 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.” (NR)

“Art. 18. O aquicultor poderá coletar, capturar e transportar organismos aquáticos silvestres, com finalidade técnico-científica, ornamental, comercial e ambiental, desde que previamente autorizado pelo órgão competente, nos seguintes casos:

III – como parte de programa de conservação de ictiofauna.

§ 1º Os organismos aquáticos com fins ornamentais presentes em listas de espécies ameaçadas ou protegidas poderão ser cultivados para fins de reposição ambiental e para fins comerciais.

§ 2º As matrizes das espécies a que se refere § 1º deste artigo deverão ser oriundas de geração filial secundária (F2), ou posterior, de programas de pesquisa aprovados pelo órgão ambiental competente.” (NR)

“Art. 19.

III – recomposição ambiental: quando praticada, com o objetivo de repovoamento, por pessoa física ou jurídica legalmente habilitada;

IV – familiar: quando praticada por unidade familiar, nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.”

.....” (NR)

“Art. 23.

Parágrafo único. A implantação de empreendimentos aquícolas em áreas de salinas, salgados, apicuns, restingas, bem como em todas e



quaisquer áreas adjacentes a rios, lagoas, lagos, açudes, deverá observar o contido na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), e nas demais legislações pertinentes que dispõem sobre as Áreas de Preservação Permanente (APP).” (NR)

“Art. 23-A. Não são sujeitos a licenciamento ambiental os seguintes empreendimentos de aquicultura:

- I - empreendimentos de pequeno porte;
- II - empreendimentos de médio porte.

§ 1º Os empreendimentos de grande porte estarão sujeitos a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC).

§ 2º A Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) é uma licença que atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento que observe as condições previstas na legislação, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor com os requisitos preestabelecidos pela autoridade licenciadora.”

“CAPÍTULO VI DO ACESSO AOS RECURSOS AQUÍCOLAS”

“Art. 25. A autoridade competente adotará, para o exercício da atividade aquícola, os seguintes atos administrativos:

.....
II – permissão: para importação de espécies aquáticas para fins ornamentais, de aquicultura, de pesquisa e de aquicultura em águas públicas, em qualquer fase do ciclo vital;

.....” (NR)

“CAPÍTULO VII DO ESTÍMULO À ATIVIDADE AQUÍCOLA”

“Art. 27. São considerados produtores rurais e beneficiários da política agrícola de que trata o art. 187 da Constituição Federal as pessoas físicas e jurídicas que desenvolvam a aquicultura nos termos desta Lei.

.....
§ 2º Fica o Poder Executivo autorizado a criar sistema nacional de informações sobre a aquicultura, com o objetivo de coletar, agregar,



intercambiar e disseminar informações sobre o setor aquícola nacional.” (NR)

“Art. 29. A capacitação da mão de obra será orientada para o desenvolvimento sustentável da atividade aquícola.

Parágrafo único. Cabe ao poder público e à iniciativa privada a promoção e o incentivo da pesquisa e a capacitação da mão de obra aquícola.” (NR)

“Art. 30. A pesquisa aquícola será destinada a obter e proporcionar, de forma permanente, informações e bases científicas que permitam o desenvolvimento sustentável da atividade aquícola.

.....
 §3º O resultado das pesquisas deve ser difundido para todo o setor aquícola.” (NR)

“Art. 36. A atividade de beneficiamento do produto resultante da aquicultura será exercida de acordo com as normas de sanidade, higiene e segurança, qualidade e preservação do meio ambiente e estará sujeita à observância da legislação específica e à fiscalização dos órgãos competentes.” (NR)

EMENDA N° - CRA

Dê-se a seguinte redação ao art. 63 do Projeto de Lei nº 4789, de 2024:

“Art. 63. Ficam revogados os incisos I, II, III e IV do art. 1º, os incisos III, V, VII, VIII, IX, X, XII, XIX, XXI e XXII do art. 2º, os arts. 3º a 13, o parágrafo único do art. 20, o art. 24 e seu parágrafo único, os incisos I, III e IV e os §§ 1º e 2º do art. 25, o art. 26, o art. 28, os §§ 1º e 2º do art. 30, o art. 31, o art. 32, o art. 33, o art. 34 e o art. 35, todos da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.

EMENDA N° - CRA

Insira-se o art. 35-A ao Projeto de Lei nº 4789, de 2024, nos seguintes termos:

“Art. 35-A. Nas ações de fiscalização ambiental no âmbito da atividade pesqueira, fica vedada a apreensão da carga pesqueira ou da



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcos Rogério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6598786991>

embarcação quando a infração constatada se referir exclusivamente à irregularidade documental de tripulante que não comprometa a legalidade da embarcação, a regularidade da atividade pesqueira, ou a integridade ambiental, observadas as seguintes condições:

I – a embarcação deve estar devidamente licenciada, em conformidade com as normas ambientais vigentes;

II – a atividade de pesca deve ter sido realizada em áreas e períodos autorizados, e com os equipamentos permitidos;

III – os demais tripulantes devem estar com documentação regular perante os órgãos ambientais competentes;

IV – a infração individual não deve representar risco ambiental imediato nem comprometer os objetivos da fiscalização.

§1º A sanção será aplicada exclusivamente aos tripulantes em situação irregular, mediante autuação e notificação individual.

§2º Os tripulantes irregulares deverão ser desembarcados na base portuária mais próxima, para fins de regularização, sem prejuízo à carga ou à continuidade da operação da embarcação.”

EMENDA N° - CRA

Insira-se o art. 35-B ao Projeto de Lei nº 4789, de 2024, nos seguintes termos:

“Art. 35-B. Na ocorrência de infração ambiental relacionada à atividade pesqueira, constatada por autoridade competente, deverá ser preferencialmente nomeado como fiel depositário o armador ou o pescador responsável, abrangendo todo e qualquer bem apreendido, inclusive o pescado, observadas as condições técnicas e sanitárias adequadas.

§ 1º O fiel depositário assumirá total responsabilidade civil, administrativa e penal pela guarda, conservação e integridade dos bens sob sua posse, nos termos da legislação vigente.

§ 2º É vedada qualquer forma de doação, leilão, descarte ou transformação do pescado ou demais bens apreendidos enquanto perdurar a condição de fiel depositário, ressalvadas as hipóteses de perecimento ou risco sanitário devidamente justificado por laudo técnico ou ato da autoridade competente.

§ 3º Na hipótese de recusa formal e justificada do armador ou pescador, ou de impossibilidade técnica ou sanitária de manutenção da guarda poderá a autoridade competente decidir pela destinação alternativa dos bens, nos termos da legislação vigente.”



EMENDA N° - CRA

Insira-se o art. 35-C ao Projeto de Lei nº 4789, de 2024, nos seguintes termos:

“Art. 35-C. Deverá ser evitado o descarte de pescado capturado de forma incidental, independentemente da espécie, ressalvados os casos em que seja possível a devolução imediata dos exemplares com vida ao ambiente aquático, em condições compatíveis com sua sobrevivência.

§ 1º Nos casos em que o pescado incidental não puder ser devolvido com vida, sua totalidade deverá ser obrigatoriamente desembarcada em local previamente designado e autorizado pelo órgão gestor da pesca, para fins de controle de biomassa, rastreabilidade e adequada destinação.

§ 2º O pescado desembarcado nos termos do §1º poderá ser destinado ao consumo, doação, transformação industrial ou pesquisa científica, conforme critérios estabelecidos em regulamentação específica, respeitadas as normas sanitárias, ambientais e de segurança alimentar vigentes.”

EMENDA N° - CRA

Insira-se o art. 58-A ao Projeto de Lei nº 4789, de 2024, nos seguintes termos:

“Art. 58-A. As infrações ambientais administrativas relativas à atividade pesqueira serão punidas com multa proporcional à gravidade da infração, considerando o histórico do infrator, conforme regulamentação específica.

§ 1º Para fins de graduação da penalidade, considerar-se-á:

- I - a extensão do dano ambiental causado;
- II - a quantidade e espécie de pescado apreendido;
- III - o histórico do infrator quanto a infrações anteriores;
- IV - o grau de culpabilidade do infrator.

§ 2º A multa poderá ser agravada em até 100% nos casos de reincidência específica dentro do prazo de cinco anos, contado da última infração com decisão administrativa definitiva.

§ 3º A regulamentação deverá prever critérios claros e objetivos para graduação das penalidades, com possibilidade de redução nos casos



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcos Rogério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6598786991>

de colaboração efetiva com a fiscalização, cessação voluntária da conduta ou adoção de medidas reparatórias.”

EMENDA N° - CRA

Insira-se o art. 58-B ao Projeto de Lei nº 4789, de 2024, nos seguintes termos:

“Art. 58-B. Nos casos em que pescador artesanal ou de subsistência comprove a captura de até dois exemplares de espécies ameaçadas, exclusivamente para fins de subsistência própria e de sua família, sem fins comerciais, a autoridade competente poderá reconhecer a ocorrência de estado de necessidade, nos termos do art. 24 do Código Penal, afastando a responsabilidade penal e administrativa, mediante critérios definidos em regulamentação específica.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica à pesca com finalidade comercial, à prática reincidente ou à captura sistemática reiterada.

§ 2º A comprovação da condição de subsistência observará a realidade local e os registros sociais do pescador, conforme regulamentação.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcos Rogério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6598786991>