

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, 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 da Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Lei (PL) nº 4789, de 2024, que busca instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca, e alterar dispositivos da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.

O art. 1º delimita o objeto da futura lei, estabelecendo que a gestão da pesca observará a integração ecossistêmica e a articulação com os sistemas nacionais de meio ambiente, recursos hídricos, vigilância sanitária, sanidade agropecuária e recursos do mar. O art. 2º cataloga cinquenta e sete conceitos — como “abordagem ecossistêmica”, “esforço de pesca” e “zona econômica exclusiva” — para uniformizar a aplicação da norma. O art. 3º elenca dez objetivos, entre os quais a recuperação dos recursos pesqueiros e a valorização da pesca artesanal, enquanto o art. 4º fixa princípios como precaução, gestão democrática e reconhecimento do trabalho das mulheres pescadoras. O art. 5º agrega diretrizes, destacando a adoção de medidas de conservação, consultas prévias às comunidades tradicionais e incentivo à inovação tecnológica.

Os arts. 6º a 13 tratam das classificações atinentes à pesca, ao pescador e à pescadora, bem como às embarcações de pesca. Além disso, disciplinam o exercício da atividade pesqueira, o transbordo do produto da pesca e a construção e transformação de embarcações de pesca: impõem boas práticas ao desembarque do pescado, condicionam a construção, transformação



ou arrendamento de embarcações à permissão prévia da autoridade pesqueira e vedam operações em águas internacionais sem respaldo em tratados ou de outras nações, ressalvada autorização da nação costeira. A disciplina das embarcações inclui classificação por arqueação bruta, critérios de crédito e admissão de aprendizes a partir de 14 anos, observadas as normas de proteção à criança e ao adolescente.

O art. 14 inaugura o Capítulo dos Instrumentos da Política, definindo como eixos o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), o regime de outorga, os instrumentos e medidas de ordenamento pesqueiro, o Sistema Nacional de Informações sobre Pesca e o Sistema Nacional de Gestão Pesqueira. O art. 15 torna obrigatória a inscrição prévia de pessoas, embarcações e petrechos no RGP, assegurando procedimentos simplificados às comunidades artesanais e transparência via sistema de informações públicas. Os arts. 16 a 23 regulam o regime de outorga: preveem autorização condicionada aos objetivos da lei, admitem quotas de captura ou esforço máximo para a pesca industrial, impõem limites espaciais (a partir de três milhas náuticas da costa, salvo exceções técnicas) e facultam ajustes anuais das quotas mediante decisão técnica participativa. O art. 24 trata das taxas de exercício da atividade pesqueira.

Os arts. 25 a 34 especificam planos de gestão, acordos de pesca e normativas locais como peças centrais do ordenamento, exigindo diagnóstico do estoque, definição de pontos de referência biológicos e regras de monitoramento, com revisão quinquenal obrigatória. O art. 35 disciplina a fiscalização em todas as fases da cadeia produtiva, reconhecendo competência concorrente entre a autoridade pesqueira federal e órgãos do SISNAMA; já o art. 36 equipara pescadores a produtores rurais para fins de política agrícola e crédito, enquanto os arts. 39 a 44 cuidam do fomento, da assistência técnica e dos deveres da sociedade civil, inclusive rastreabilidade do pescado.

O Capítulo VI (arts. 45 a 55) cria o Sistema Nacional de Gestão da Pesca (SNGP), integrado por Conselho Nacional, Comitês Regionais, subcomitês técnico-científicos e órgãos executores; fixa objetivos de coordenação, resolução de conflitos e cooperação internacional, declarando a autoridade pesqueira federal órgão central do sistema. O Capítulo VII (arts. 56 a 58) estabelece hipóteses de proibição ou suspensão de atividades para prevenir sobrepesca e proteger ecossistemas. Por fim, os arts. 59 a 63 cuidam da consolidação normativa infralegal, fixam prazos de até 24 meses para estruturar unidades de gestão da pesca industrial e revogam dispositivos



obsoletos da Lei nº 11.959, de 2009, e do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967.

Na Justificação, o autor sustenta que a legislação vigente é fragmentada e carece de participação social, defendendo que uma política moderna deve recuperar estoques, coibir a pesca predatória, integrar ciência e gestão e reconhecer direitos de pescadores artesanais. Argumenta que a proposição foi inspirada em boas práticas de seis países com elevado desempenho na gestão pesqueira e visa conciliar competitividade, proteção ambiental e inclusão social, assegurando transparência e governança colaborativa.

De autoria do Senador Alessandro Vieira, o PL nº 4789, de 2024, foi apresentado em 10 de dezembro de 2024. Foi distribuído para a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), seguindo posteriormente a esta CMA, tramitando em rito terminativo, nos termos do art. 91, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Em 2 de julho de 2025, a CRA, com nossa relatoria, aprovou parecer favorável à Proposição com oito emendas. A Emenda 1-CRA suprime os §§ 5º a 7º do art. 20, transferindo para o regulamento toda a disciplina de procedimentos licitatórios para autorizações da pesca industrial, além de reescrever o § 4º para exigir que o regulamento inclua mecanismos de prevenção à concentração excessiva de quotas. A alteração flexibiliza o texto legal, permitindo ajustes dinâmicos às peculiaridades de cada pescaria e preservando a concorrência leal entre operadores.

Já a Emenda 2-CRA confere nova redação ao art. 62, convertendo a Lei nº 11.959, de 2009, em Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura. O dispositivo introduz definições próprias, cria capítulo de normas gerais, estabelece licenciamento ambiental simplificado com Licença por Adesão e Compromisso (LAC) para empreendimentos de grande porte e amplia incentivos à pesquisa, capacitação e criação de sistema nacional de informações sobre aquicultura.

Por sua vez, Emenda 3-CRA revê o art. 63, promovendo revogação extensiva de dispositivos da Lei nº 11.959, de 2009, que permaneceriam colidentes com o novo marco da pesca, evitando sobreposição normativa e assegurando coerência entre os dois diplomas legais.



Ainda, a Emenda 4-CRA introduz o art. 35-A ao PL nº 4789, de 2024, para vedar a apreensão de carga ou da embarcação quando a infração constatada se restringir a irregularidade documental de tripulante que não comprometa a legalidade da operação. A medida prestigia o princípio da proporcionalidade na fiscalização e evita prejuízos econômicos desnecessários ao setor.

Assim, a Emenda 5-CRA insere o art. 35-B, determinando que bens apreendidos — inclusive o pescado — permaneçam, preferencialmente, sob a guarda do armador ou pescador responsável, nomeado fiel depositário. Garante-se, assim, conservação adequada dos produtos perecíveis e reduz-se o custo logístico para o Poder Público, sem prejuízo da responsabilização do infrator.

Ademais, a Emenda 6-CRA acrescenta o art. 35-C, que proíbe o descarte de pescado capturado incidentalmente, salvo quando a devolução viva for possível, impondo desembarque integral em local designado e possibilitando destinação para consumo, doação ou pesquisa. O objetivo é reduzir desperdício, aprimorar estatísticas de biomassa e impulsionar programas sociais de alimentação.

A Emenda 7-CRA cria o art. 58-A, estabelecendo critérios objetivos de gradação de multas administrativas — extensão do dano, quantidade e espécie capturada, histórico e culpabilidade do infrator — com majoração em caso de reincidência e possibilidade de redução mediante colaboração ou reparação. A inovação introduz sanção proporcional e educativa, fortalecendo o poder dissuasório do sistema de controle.

Por fim, a Emenda 8-CRA insere o art. 58-B para afastar responsabilidade penal e administrativa quando pescador artesanal ou de subsistência capturar, em estado de necessidade, até dois exemplares de espécie ameaçada, desde que sem finalidade comercial. A norma equilibra proteção da fauna com garantia de segurança alimentar às populações vulneráveis, impondo limites estritos para prevenir abusos.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CMA opinar sobre proposições relativas à proteção do meio ambiente, à fauna e à pesca, matérias diretamente tratadas



pelo projeto em exame. A proposição, ao buscar alinhar a exploração pesqueira à sustentabilidade ecológica e à gestão participativa, enquadra-se perfeitamente nessa esfera de competência.

Sob a perspectiva constitucional, a disciplina da pesca insere-se na competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, nos termos do art. 24, inciso VI, da Constituição Federal (CF); o dever comum de tutelar a fauna decorre do art. 23, inciso VII, da CF; e a competência para dispor sobre o mar territorial, zona econômica exclusiva e seus recursos naturais é da União, cabendo ao Congresso legislar mediante lei ordinária (art. 48, *caput*, CF). Não se verifica matéria de iniciativa privativa do Presidente da República nos termos do art. 61, § 1º, CF, razão pela qual a iniciativa parlamentar é legítima.

No que concerne à juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, a proposição observa os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998: distribui a matéria em capítulos temáticos, emprega redação clara e precisa, utiliza vocabulário próprio do setor pesqueiro com definições explícitas e mantém coerência interna entre princípios, instrumentos e mecanismos de fiscalização, o que reforça a segurança jurídica do texto.

Sobre o mérito ambiental, o projeto cria um arcabouço normativo que instrumentaliza o princípio da precaução e atende às metas de conservação previstas em acordos multilaterais de que o Brasil é signatário, como o Acordo sobre Medidas do Estado Portuário da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). A inclusão obrigatória de planos de gestão, quotas baseadas em avaliação de estoques e sistema de informação pública coaduna-se com a necessidade de bases científicas sólidas e transparência, o que é fundamental nas políticas públicas de meio ambiente. Ademais, ao equiparar pescadores a produtores rurais, o texto promove a transversalidade entre política agrícola e gestão ambiental, reforçando a coordenação intersetorial que se busca incentivar.

Do ponto de vista socioeconômico, a proposição fortalece a pesca artesanal, simplificando registros, assegurando assistência técnica e reconhecendo saberes tradicionais; tal enfoque converge com a busca de valorar atividades sustentáveis que contribuam para a inclusão de comunidades tradicionais. A previsão de rastreabilidade e divulgação de dados favorece o consumo consciente e agrega valor à produção, mitigando fraudes e adulterações que prejudicam tanto o mercado quanto o ambiente.



Ainda sob a ótica da governança, a criação do Sistema Nacional de Gestão da Pesca (SNGP), com subcomitês técnico-científicos e participação social paritária, responde à necessidade de processos decisórios transparentes e baseados em evidências. A previsão de consolidação infralegal e revisão quinquenal dos instrumentos de ordenamento assegura atualização normativa contínua, reduzindo a insegurança jurídica e aumentando a eficiência administrativa.

Em face desses elementos, considera-se que o projeto harmoniza a utilização econômica dos recursos pesqueiros com a preservação ambiental e a justiça social, objetivos que orientam as competências constitucionais. O texto, além de inovar o marco legal, consolida iniciativas esparsas, racionalizando órgãos e normas, o que tende a reduzir sobreposição de competências e litígios federativos.

No entanto, ao analisarmos esta excelente Proposição do Senador Alessandro Vieira, notamos que ela atualizava o que era necessário no setor da pesca, criando uma nova lei e deixando a antiga, Lei nº 11.959, de 2009, somente para a aquicultura. Na redação original da Proposição em análise, portanto, não se atualizou a questão da aquicultura, por ter o seu autor buscado responder às necessidades prementes do setor da pesca. Ocorre que apresentamos pouco antes desta Proposição o PL nº 4470, de 2024, no qual buscamos atualizar os regramentos da aquicultura. E na forma como os dois PLs foram redigidos, a redação da Lei nº 11.959, de 2009, poderia ficar contraditória se ambos fossem aprovados sem qualquer modificação.

Para resolver esta questão da aquicultura é que apresentamos emendas em nossa relatoria na CRA, além de tentar tratar questões específicas que nos foram apresentadas por representantes do setor da pesca. Assim, as oito emendas que aprovamos na CRA ajustam o projeto para conferir maior flexibilidade regulatória às autorizações da pesca industrial, instituir marco legal específico e moderno para a aquicultura, remover dispositivos colidentes da legislação anterior, tornar a fiscalização mais proporcional e menos onerosa, assegurar a guarda responsável dos bens apreendidos, evitar o desperdício do pescado incidental com adequada destinação social, graduar multas com critérios objetivos e, por fim, compatibilizar a proteção da fauna com a subsistência das populações vulneráveis, harmonizando sustentabilidade ambiental, segurança alimentar e eficiência administrativa.

Assim, desta forma a pesca e a aquicultura terão marcos regulatórios distintos, específicos a cada atividade, o que é uma demanda de



ambos os setores. E estarão igualmente atualizados e adequados à realidade e aos desafios que se impõem a ambas as atividades.

Por tudo isso, entende-se que esta Proposição, especialmente com as emendas propostas pelo parecer aprovado na CRA, atende ao interesse público e deve prosperar.

III – VOTO

Diante do exposto, somos **favoráveis** à aprovação do Projeto de Lei nº 4789, de 2024, e das Emendas nºs 1 a 8 – CRA.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

