



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **PROJETO DE LEI N.º 1.088-C, DE 2011**

**(Do Sr. Cleber Verde)**

Concede aos armadores de pesca o benefício de ajuda de custo para a manutenção da embarcação de pesca durante o período do defeso; tendo parecer: da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pela aprovação, com substitutivo (Relator: DEP. JOSUÉ BENGTON); da Comissão de Finanças e Tributação, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, na forma do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Relator: DEP. AELTON FREITAS); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, injuridicidade e técnica legislativa deste e do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Relator: DEP. ALESSANDRO MOLON).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E

DESENVOLVIMENTO RURAL;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## **SUMÁRIO**

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural:

- Parecer do Relator
- Substitutivo oferecido pelo Relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do Relator
- Parecer da Comissão

IV - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer vencedor
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

### **O Congresso Nacional decreta:**

Art. 1º Aos armadores de pesca será concedida uma ajuda de custo para manutenção da embarcação no período do defeso, conforme o disposto nos parágrafos seguintes:

§1º A ajuda de custo será dada por meio de uma bolsa auxílio que terá como finalidade a manutenção da embarcação de propriedade dos armadores da pesca durante o período do defeso, uma vez que por lei os proprietários das embarcações estão impedidos de pescarem no período determinado por lei;

§2º Somente será concedida ajuda de custo aos armadores de pesca cadastrados na SEAP e devidamente autorizados para a pesca;

§3º Caberá aos armadores de pesca a ajuda de custo em número igual de parcelas do período do defeso da atividade em que estiver autorizado pela SEAP para pescar;

§4º Para a concessão do benefício deverá ser apresentado certidão de NADA CONSTA do armador ou dono do barco, emitida pelo IBAMA;

§5º Será concedido o benefício de ajuda de custo ao armador de pesca proprietário de no máximo de 2 (duas) embarcações, sendo estas devidamente registradas em seu nome e autorizadas pela SEAP e pelo IBAMA para a atividade de pesca.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

A pesca no Brasil passa hoje por uma crise sem precedentes, com baixa produtividade nas pescarias e com preços mais baixo que nunca antes alcançados. Na verdade, este quadro não é algo surpreendente, uma vez que a situação da pesca vem se agravando ao longo de vários anos.

Os motivos que levaram a este crise são vários. Entre os principais problemas podemos citar a pesca predatória realizada com petrechos proibidos, o elevado nível de esforço de pesca ao qual vem sendo submetido os estoques; além da elevada incidência de indivíduos jovens nas capturas, sem que haja uma fiscalização permanente.

Outro motivo principal desta crise é a própria recessão americana. Com a redução dos pedidos de compra dos produtos de pesca caíram os preços. Para se ter uma idéia o preço pelo produto exportado ao produtor na safra de 2007 foi em média de 85,00 por Kg de lagosta, já o preço médio da safra de 2008 foi de 40,00, ou seja, com uma redução de mais de 50%.

Ademais, os armadores de pesca, proprietários de pequenas embarcações, foram os mais prejudicados e tiveram elevados prejuízos. E por estarem completamente descapitalizados e devendo ao comércio que financia os materiais da pesca, correm o risco de terem que venderem suas embarcações para pagarem os prejuízos decorrentes da crise e da diminuição da produção.

Fato agravado com a proibição da pesca no período do defeso, que é determinado por lei e com prazo estipulado pela SEAP e pelo Ministério do Meio Ambiente. O armador de pesca fica proibido de ir ao mar para suprir as necessidades básicas de sua família, já que vive exclusivamente da pesca e não dispõe de outra fonte de renda.

Podemos citar os armadores de pesca que exercem atividade da pesca da lagosta, os quais ficam obrigados a parar a sua atividade por seis meses por imposição do período defeso da lagosta e ao mesmo tempo ter que manter os barcos em condições de operar quando se iniciar a safra. Para isto faz-se necessário gastos para manutenção da embarcação, com o tratamento do casco de madeira, pintura, manutenção do motor e demais equipamentos entre outros, que não fica por menos de R\$ 1.000,00 ao mês.

Portanto, a proibição da pesca no período de reprodução é necessária, uma vez que há necessidade da manutenção na produção e da própria sobrevivência das espécies. Contudo, os pequenos proprietários de embarcação não podem ser totalmente penalizados no período do defeso, pois coibir a pesca por períodos tão longos, sem nenhuma ajuda de custo por parte do governo, tem tornado inviável para os pequenos proprietários a manutenção de suas atividades.

Ademais, os pescadores artesanais no período que estão impedidos de pescar recebem por parte do governo o seguro defeso no valor de um salário mínimo para a sua manutenção e de sua família. Do mesmo modo o armador de pesca deveria também, receber uma ajuda de custo, pois vive única e exclusivamente da atividade a pesca e, portanto, com a proibição por lei de exercer a sua atividade por um período de seis meses fica impedido de prover o seu sustento e de sua família.

Por fim, ressalto que o fato do armador de pesca não exercer a sua atividade no período do defeso, não o isenta de ter gastos com a manutenção do barco, pagamento de funcionários, além de todos os impostos decorrentes de sua atividade no período do defeso.

Diante do elevado alcance social da medida ora preconizada, temos a certeza de contar com o apoio dos ilustres Deputados à aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em 14 de abril de 2011.

Deputado Federal Cleber Verde

## **COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL**

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 1.088, de 2011, de autoria do nobre Deputado Cleber Verde, é a exata reedição do PL nº 4.861/2009, de autoria do então Deputado Flávio Bezerra, que tramitou nesta Casa na última legislatura. Tem por finalidade conceder ajuda de custo parcelada aos armadores de pesca que especifica, na forma de bolsa auxílio, destinada à manutenção da embarcação nos períodos de defeso da atividade pesqueira.

Para habilitar-se a esse benefício, deverá o armador de pesca apresentar certidão de “nada consta”, emitida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. O benefício restringe-se aos armadores de pesca cadastrados na Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República – SEAP — órgão extinto, nos termos da Lei nº 11.958, de 26 de junho de 2009 — e proprietários de, no máximo, duas embarcações, registradas em seu nome e autorizadas pela SEAP e pelo IBAMA para a atividade pesqueira.

O projeto deverá ser apreciado, de forma conclusiva, nos termos do art. 24, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por esta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e, quanto aos aspectos referidos no art. 54 do Regimento Interno, pelas Comissões de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Decorrido o prazo regimental, nesta Comissão, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

### **II - VOTO DO RELATOR**

Cumpre-nos apresentar, para a deliberação desta egrégia Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, parecer ao Projeto de Lei nº 1.088, de 2011, que concede benefício de ajuda de custo aos armadores de pesca, no período do defeso da atividade pesqueira.

Trata-se de proposição idêntica ao Projeto de Lei nº 4.861, de 2009, de autoria do então Deputado Flávio Bezerra, que tramitou nesta Casa na última legislatura, foi aprovado por esta Comissão, na forma de Substitutivo, oferecido pelo relator, o ilustre Deputado Lira Maia, e foi definitivamente arquivado,

nos termos do art. 105 do Regimento Interno. Concordamos com a forma como esta Comissão deliberou sobre a matéria, em 2009, considerando meritória a proposta e procurando aprimorá-la, por meio de Substitutivo.

Os armadores de pesca são importantes atores do setor pesqueiro nacional e enfrentam dificuldades econômicas nos períodos em que o Poder Público decreta a suspensão da atividade, visando à preservação das espécies. Embora deixem de auferir receitas nesse período, não podem eles eximir-se de realizar despesas: é quando se realiza a manutenção das embarcações pesqueiras; pagam-se, ainda, salários aos empregados. Caso estes sejam demitidos, haverá grande ônus social, inclusive com repercussões sobre o erário público, mediante o pagamento de seguro-desemprego.

O pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal faz jus ao benefício do seguro-desemprego durante o período de defeso, na forma da Lei nº 10.779, de 2003, mas os armadores de pesca não contam, até o momento, com qualquer apoio governamental.

O Substitutivo aprovado por esta Comissão, em 2009, aprimorava a proposição original em vários aspectos, tais como: denominando “Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro” o benefício em questão; destinando-lhe recursos do Fundo da Marinha Mercante; estabelecendo o limite de arqueação bruta igual a 20 para as embarcações; exigindo que os beneficiários estejam regularmente inscritos junto ao órgão competente e sem pendências relativas a infração ambiental; exigindo a comprovação da correta aplicação dos recursos e prevendo sanções, em caso de descumprimento do contrato. Oferecemos, portanto, Substitutivo ao projeto de lei ora analisado, com a atualização necessária.

Com base no exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.088, de 2011, na forma do **Substitutivo** anexo.

Sala da Comissão, em 30 de junho de 2011.

Deputado Josué Bengtson  
Relator

## **SUBSTITUTIVO (do Relator)**

Dispõe sobre o Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro, altera a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Fica instituído o Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro, que poderá ser concedido, em períodos de defeso da atividade pesqueira, a armadores de pesca proprietários de, no máximo, duas embarcações com arqueação bruta menor ou igual a 20 (vinte), registradas em seu nome e autorizadas pelos órgãos competentes do Poder Público Federal ao exercício da atividade pesqueira.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no *caput* deste artigo, considera-se período de defeso da atividade pesqueira aquele que for objeto de ato normativo específico de órgão do Poder Público Federal, nos termos do inciso IV do art. 3º da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.

**Art. 2º** O Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro destina-se:

I – à cobertura integral ou parcial de dispêndios de manutenção de embarcações pesqueiras que pertençam ao beneficiário há pelo menos um ano e que tenham operado regularmente na atividade pesqueira nesse período;

II – ao pagamento de salários e encargos sociais de empregados com atuação direta na pesca, na navegação ou em outros serviços náuticos e que não recebam, no mesmo período, o benefício do seguro-desemprego.

**Art. 3º** Para habilitar-se ao recebimento do Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro, deverá o armador de pesca comprovar:

I – sua inscrição e situação regular junto a órgão do Poder Público Federal encarregado da gestão dos assuntos pesqueiros;

II – a inexistência de pendência relativa a infração ambiental em seu nome, de seus prepostos no comando de empresa ou embarcação pesqueira, ou de pessoa jurídica de que tenha participação societária, mediante documento emitido pelo órgão ambiental competente, ressalvados os casos pendentes de apreciação de defesa ou de recurso administrativo, nos prazos respectivos.

**Art. 4º** O beneficiário de Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro deverá comprovar a aplicação integral das importâncias recebidas nas finalidades a que se destinarem, consoante cronograma estabelecido em contrato.

Parágrafo único. O beneficiário que deixar de aplicar os recursos do Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro na forma contratual deverá restituí-los ao Fundo da Marinha Mercante – FMM, acrescidos de encargos financeiros correspondentes à taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia, divulgada pelo Banco Central do Brasil e, se comprovada a má fé, estará sujeito a multa e outras cominações legais e ficará impedido de voltar a receber esse benefício.

**Art. 5º** O Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro será pago à conta do Fundo da Marinha Mercante – FMM, nos termos da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, e liberado aos beneficiários em parcelas, correspondentes aos meses pelos quais se estender o período de defeso da atividade pesqueira.

**Art. 6º** O art. 26 da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, passa a vigorar acrescido de inciso VII, com a seguinte redação:

**“Art. 26. ....**

*VII – ao pagamento de Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro. (NR)”*

**Art. 7º** O regulamento desta Lei definirá, entre outros aspectos, o valor do benefício que poderá ser concedido aos armadores de pesca e as instâncias administrativas responsáveis pela gestão dos recursos do Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 30 de junho de 2011.

Deputado Josué Bengtson  
Relator

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 1.088/2011, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Josué Bengtson.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Celso Maldaner - Vice-Presidente, Alceu Moreira, Arthur Lira, Bohn Gass, Dilceu Sperafico, Domingos Sávio, Edson Pimenta, Francisco Araújo, Hélio Santos, Jesus Rodrigues, Josias Gomes, Josué Bengtson, Leandro Vilela, Luis Carlos Heinze, Marcon, Nilton Capixaba, Paulo Piau, Reinaldo Azambuja, Reinhold Stephanes, Vitor Penido, Zonta, Alberto Filho, Alfredo Kaefer, Diego Andrade, Geraldo Simões, Giovanni Queiroz, Luiz Carlos Setim, Onofre Santo Agostini, Onyx Lorenzoni e Waldenor Pereira.

Sala da Comissão, em 13 de julho de 2011.

Deputado CELSO MALDANER  
Presidente em exercício

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei n.º 1.088, de 2011, de autoria do Deputado Cleber Verde, cria ajuda de custo a ser concedida aos armadores de pesca para manutenção de embarcações no período do defeso, em razão do impedimento legal de pescar a que se submetem durante essa época. São minudenciados no Projeto, ainda, os requisitos e documentos necessários à obtenção do benefício ali previsto.

Conforme despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a proposição em exame deve ser apreciada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, por esta Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. O exame da proposição pela Comissão de Finanças e Tributação deverá dar-se unicamente com respeito a sua adequação financeira e orçamentária (art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)).

Em 13 de julho de 2011, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural aprovou unanimemente o PL n.º 1.088/2011, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Josué Bengtson.

O Substitutivo aprovado nominou a ajuda de custo em questão, indicou a origem dos recursos para financiar seu pagamento e detalhou exigências a serem cobradas para a concessão do benefício, entre outras providências.

Em seguida, o Projeto foi recebido por esta Comissão de Finanças e Tributação para análise da adequação orçamentária e financeira.

É o relatório.

### **II – VOTO**

Nos termos da letra *h* do inciso X do art. 32 do RICD, compete a esta Comissão o exame dos “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à



sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.”

### **Da adequação e compatibilidade financeira e orçamentária do PL n.º 1.088/2011**

A partir do exame do PL n.º 1.088/2011, conclui-se que a proposição, caso fosse aprovada, teria impacto sob forma de aumento da despesa pública, visto que cria uma despesa obrigatória de caráter continuado: a ajuda de custo (ou bolsa auxílio) aos armadores de pesca. Tal criação de despesa, no entanto, não vem acompanhada de disposições a respeito de medidas compensatórias objetivando evitar a afetação do desejado equilíbrio entre receitas e despesas públicas, nem estima os efeitos financeiros que decorreriam da aprovação do Projeto.

Tal como se apresenta, o Projeto encontra-se, portanto, em desacordo com as disposições do art. 88 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 – LDO 2012 e do art. 90 da LDO 2013. Ambos os dispositivos demandam que as proposições legislativas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem aumento de despesa da União estejam acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

### **Da adequação e compatibilidade financeira e orçamentária do Substitutivo ao PL n.º 1.088/2011 aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural**

O exame do Substitutivo ao PL n.º 1.088/2011 aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural permite concluir que sua aprovação não teria impacto com variação quantitativa da receita da União, tendo em vista que não autoriza ou promove renúncia (ou acréscimo) de receitas públicas, mas tão somente pretende acrescentar à legislação em vigor mais uma atuação governamental passível de ser financiada à conta do Fundo da Marinha Mercante – FMM.

Com respeito a eventual prejuízo às finanças públicas relacionadas com o aumento da despesa pública, este só poderia ser considerado certo ou, no mínimo, possível caso o Projeto viesse a criar uma despesa obrigatória – ou autorizar sua criação – sem a indicação da devida compensação.

De fato, o Projeto pretende autorizar nova atuação governamental traduzida pela criação de determinada sorte de despesa pública, qual seja: o pagamento do denominado Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro. Entendemos, no entanto, que não há o que se falar de obrigatoriedade de execução dessa despesa, visto que a inédita aplicação a ser acrescentada ao art. 26 da Lei n.º 10.893, de 13 de julho de 2004, representaria unicamente um aumento no rol das ações governamentais que poderiam ser financiadas pelo fundo de que trata a Lei, sem que haja percentual obrigatório fixado pelo Projeto e reservado àquela nova aplicação. Note-se que o próprio art. 1º do Projeto não impõe a concessão do Auxílio, mas prevê apenas que este “poderá ser concedido”.

Ainda que se cogitasse insistir na “necessidade de compensação”, poder-se-ia interpretar que os novos eventuais gastos na recém-criada aplicação não estariam consumindo recursos públicos adicionais, uma vez que poderia haver apenas – e eventualmente – um remanejamento de parte das despesas que estavam sendo realizadas com respaldo nas

possibilidades de aplicação arroladas no atual art. 26 supracitado para o pagamento do proposto Auxílio.

Não se vislumbram, portanto, empecilhos à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do Projeto em exame relacionados com alterações quantitativas da despesa pública.

Concluimos, ainda, que o PL n.º 1.088/2011 não contraria o § 1º do art. 89 da LDO 2012 ou o § 1º do art. 91 da LDO 2013, os quais determinam que os projetos de lei aprovados que vinculem receitas a despesas deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos. Entendemos que, por não estabelecer percentual obrigatório – fixo ou mínimo – dos recursos do FMM que deveriam ser destinados ao pagamento do Auxílio que institui, o Projeto não estaria estabelecendo vínculo real entre tais recursos e mencionado gasto, dado que haveria total discricionariedade do Poder Executivo com relação à fixação do dito percentual, o qual poderia, inclusive, decidir-se por não destinar recurso algum para o pagamento do Auxílio em questão.

Por fim, analisemos a compatibilidade financeira e orçamentária da transferência de recursos públicos, representada pelo Auxílio a ser criado, a pessoas físicas e a pessoas jurídicas do setor privado. Isso se faz necessário porque os armadores de pesca – destinatários potenciais do Auxílio – podem ter uma ou outra personalidade jurídica, de acordo com a definição dada pelo art. 2º, V, da Lei n.º 11.959, de 29 de junho de 2009.

O art. 2º do PL n.º 1.088/2011 estabelece a destinação possível do mencionado Auxílio por parte dos beneficiários. Tanto as despesas de manutenção previstas no inciso I do dispositivo quanto o pagamento de salários e encargos sociais previsto no seu inciso II constituem despesas correntes. Se os recursos do FMM fossem destinados a pessoas jurídicas, tais despesas seriam classificadas como subvenções econômicas, de acordo com a definição do art. 12, § 3º, da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Caso fossem os recursos orientados a pessoas físicas, por sua vez, as despesas classificar-se-iam como benefícios assistenciais.

Quanto às subvenções econômicas para empresas privadas com fins lucrativos, não há óbices à sua criação e à sua posterior eventual inclusão nas leis orçamentárias da União, desde que sejam instituídas por intermédio de lei especial, como é o caso do Projeto em exame.

No tangente aos benefícios assistenciais, observamos que as disposições do Projeto de Lei em análise estão conformes com o § 5º do art. 195 da Constituição Federal, que estatui que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio. O Projeto supre a essa exigência quando indica o FMM como provedor dos recursos para pagamento do Auxílio que intenciona criar.

Pelas razões expostas, somos pela **COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA do Projeto de Lei n.º 1.088/2011 nos termos do substitutivo aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.**

Sala da Comissão, em 19 de novembro de 2012.

Deputado AELTON FREITAS  
Relator

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.088/2011, na forma do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, nos termos do parecer do relator, Deputado Aelton Freitas.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

João Magalhães - Presidente, Assis Carvalho e Mário Feitoza - Vice-Presidentes, Aelton Freitas, Afonso Florence, Alexandre Leite, Alfredo Kaefer, Amauri Teixeira, Antônio Andrade, Cláudio Puty, Dr. Ubiali, Genecias Noronha, Giroto, Guilherme Campos, João Dado, José Guimarães, José Humberto, José Priante, Júlio Cesar, Lucio Vieira Lima, Manoel Junior, Mendonça Filho, Pedro Eugênio, Pedro Novais, Ricardo Arruda, Vaz de Lima, Antonio Carlos Mendes Thame, Cleber Verde, Giovani Cherini, Irajá Abreu, Osmar Júnior, Pedro Uczai e Toninho Pinheiro.

Sala da Comissão, em 13 de março de 2013.

Deputado JOÃO MAGALHÃES  
Presidente

### COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

#### I - RELATÓRIO

O projeto de lei, de autoria do ilustre Deputado Cleber Verde, pretendeu criar ajuda de custo a ser concedida aos armadores de pesca para manutenção de embarcações no período do defeso, desde que seja proprietário de no máximo de 2 (duas) embarcações. Seria efetivado por meio de uma bolsa auxílio, uma vez que por lei os proprietários das embarcações estariam impedidos de pescar no período determinado.

A ajuda de custo instituída pelo projeto seria concedida em número igual de parcelas do período do defeso da atividade em que estiver autorizado.

Segundo o Autor do projeto, os armadores de pesca, proprietários de pequenas embarcações, são muito prejudicados no período de defeso, eis que continuam a ter gastos com a manutenção do barco, pagamento de

funcionários e impostos durante a paralisação das atividades em decorrência da vedação da pesca.

O projeto de lei sob análise foi distribuído às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; de Finanças e Tributação; e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural aprovou o projeto de lei em exame, na forma de Substitutivo, nos termos do parecer do Relator, Deputado JOSUÉ BENGTON. O substitutivo indica o Fundo da Marinha Mercante – FMM, como provedor dos recursos para pagamento do Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro que se pretende criar, respondendo pelas despesas de manutenção e pelo pagamento de salários e encargos sociais de empregados com atuação direta na pesca.

A Comissão de Finanças e Tributação, por sua vez, concluiu, unanimemente, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei, na forma do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, nos termos do parecer do Relator, Deputado AELTON FREITAS.

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise da matéria sob os aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, a teor do disposto no art. 32, inciso IV, alínea a, do Regimento Interno.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Designado relator nesta Comissão, o deputado Antonio Bulhões apresentou relatório pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste e do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Inserido em Pauta desta Comissão, a matéria recebeu pedido de Vista conjunta aos Deputados Capitão Augusto e Luiz Couto, em 15/07/2015.

Após discussão sobre a matéria o Plenário da Comissão rejeitou o parecer do ilustre relator, cabendo a mim, por designação da presidência da Comissão, a incumbência de formular o Voto Vencedor, nos termos aqui apresentados.

Examinando o projeto de lei e o Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural sob o aspecto da constitucionalidade formal, verificamos que a matéria se insere na competência legislativa concorrente, por meio de lei ordinária, e a iniciativa parlamentar é legítima, conforme preceituam os arts. 24, VI; 48, caput; e 61, caput, da Constituição Federal.

O projeto em seu texto original e também o Substitutivo aprovado na CAPADR pretende criar um benefício ao empresário proprietário de embarcações, assemelhando-o ao benefício do seguro-defeso destinado aos pescadores artesanais no período do defeso.

Sob o aspecto da juridicidade, a matéria não pode prosseguir.

Note-se que o fato gerador do seguro-defeso é a proibição legal de extração de determinado bem natural por certo período, conforme definição do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Ou seja, o seguro defeso tem como escopo primordial assegurar o patrimônio natural e ecológico, pela preservação do objeto da atividade extrativa ou coletora. Como consequência, com relação ao pescador artesanal, repercute no acesso a um benefício para aquele que, comprovadamente, exerce sua atividade pesqueira daquelas espécies protegidas e, em razão da determinação do IBAMA, fica proibido de pescar. O acesso ao benefício, com caráter de seguro social, corresponde ao número de parcelas do tempo de definição da proteção da espécie pelo IBAMA.

O seguro-defeso, portanto, é um benefício compensatório do sistema de proteção social, estabelecido na Lei nº 10.779 de 25 de novembro de 2003, que garante ao pescador artesanal uma remuneração de um salário-mínimo, em decorrência da interrupção da atividade pesqueira determinada em razão da proteção ambiental ao patrimônio natural e ecológico.

Os armadores de pesca que atuam no setor pesqueiro nacional, por sua vez, podem enfrentar dificuldades econômicas nos períodos de defeso, quando a pesca é suspensa visando à preservação de determinadas espécies (Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, art. 3º, IV). No entanto, o defeso veda a atividade pesqueira de determinadas espécies e por distintos períodos, não sendo vedada às embarcações a exploração da atividade pesqueira de outras espécies não restringidas. Tanto é assim que a definição dos beneficiários do seguro-defeso não ocorre pela mera condição de pescador – sua categoria profissional –, mas sim pelo atendimento aos requisitos definidos pela lei, que exige a vedação da pesca artesanal, exatamente das espécies que o pescador é registrado para pescar.

Assim, a proteção definida na Lei 11.959/2009 (que Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, 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 o período estabelecido pelo Ibama para o defeso, vedam a realização da pesca artesanal para a preservação das espécies e a fruição sustentável dos recursos naturais e gera obrigação da União em prover aqueles pescadores que não podem obter renda da pesca, por impedimento legal, ficando sem capacidade de subsistência própria e de suas famílias. Não é isso o quanto estabelecido pela matéria analisada.

Não há como o Estado brasileiro subsidiar determinado segmento econômico apenas pelos riscos da atividade que o empresário escolheu para o alcance de seus lucros. É da natureza da exploração econômica de atividades lucrativas assumir os riscos decorrentes e intrínsecos ao desenvolvimento das atividades empresariais. Não pode o poder público assumir despesas com manutenção de embarcações privadas em período de defeso muito menos pagamento de salários e encargos sociais de empregados com atuação direta na pesca, posto que o defeso relaciona-se diretamente a algumas espécies de peixes e crustáceos sob preservação, não sendo proibição genérica da prática pesqueira.

A injuridicidade não está presente apenas nas razões acima expostas.

A proposição pretende a concessão de Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro no período do defeso para beneficiar empresários do setor pesqueiro, gerando obrigação para um Fundo público.

O Substitutivo da CAPADR ao criar uma despesa obrigatória de caráter continuado (ajuda de custo para manutenção das embarcações) incide em flagrante injuridicidade, pois o Fundo da Marinha Mercante não se destina a subsidiar os riscos da atividade econômica escolhida pelo empresário da área pesqueira, notadamente os armadores de pesca que, na condição de proprietários de embarcações, sofreriam restrições parciais da atividade pesqueira que exercem.

O Fundo da Marinha Mercante (FMM) criado pela Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958, é um fundo de natureza contábil destinado a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, conforme descrito no artigo 22 da Lei 10.893/2004.

O FMM é administrado pelo Ministério dos Transportes, por intermédio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), tendo como agentes financeiros o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e os demais bancos oficiais brasileiros. São recursos do FMM: a) parte do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); b) as dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas no Orçamento Geral da União; c) os valores de importância que lhe sejam destinados em lei; d) o produto do retorno das operações de financiamento concedido e outras receitas resultantes de aplicações financeiras; e) os provenientes de empréstimos contraídos no País e no exterior; f) as receitas provenientes de multas aplicadas por infrações de lei, normas, regulamentos e resoluções referentes à arrecadação do AFRMM.

Portanto, a natureza jurídica do FMM não se coaduna com a possibilidade instituída na proposição sob análise, de financiamento de auxílio indenizatório para empresários do setor pesqueiro, inclusive de pagamento de salários e encargos sociais de empregados com atuação direta na pesca, contrariando as finalidades do Fundo e desvirtuando as suas possibilidades de investimento, incidindo em injuridicidade, pela desarmonia da norma pretendida com o conjunto da legislação vigente que trata da matéria.

Pelas precedentes razões, manifestamos nosso voto no sentido da constitucionalidade, injuridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.088, de 2011, e do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Sala da Comissão, em                    de agosto de 2015.

Deputado ALESSANDRO MOLON

Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou constitucionalidade, injuridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.088/2011 e do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, nos termos do Parecer Vencedor do Relator, Deputado Alessandro Molon. O parecer do Deputado Antonio Bulhões passou a constituir Voto em Separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Arthur Lira - Presidente, Osmar Serraglio e Veneziano Vital do Rêgo - Vice-Presidentes, Alceu Moreira, Alessandro Molon, André Fufuca, Andre Moura, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Betinho Gomes, Bonifácio de Andrada, Bruno Covas, Capitão Augusto, Chico Alencar, Covatti Filho, Cristiane Brasil, Danilo Forte, Décio Lima, Esperidião Amin, Evandro Gussi, Fausto Pinato, Giovanni Cherini, Hiran Gonçalves, Indio da Costa, Jhc, João Campos, Jorginho Mello, José Carlos Aleluia, José Fogaça, Júlio Delgado, Juscelino Filho, Jutahy Junior, Luciano Ducci, Luiz Couto, Marcelo Aro, Maria do Rosário, Padre João, Pastor Eurico, Paulo Magalhães, Paulo Teixeira, Pr. Marco Feliciano, Raul Jungmann, Rodrigo Pacheco, Rogério Rosso, Rubens Pereira Júnior, Sergio Souza, Tadeu Alencar, Wadih Damous, Afonso Motta, Alexandre Leite, Daniel Almeida, Félix Mendonça Júnior, Hildo Rocha, José Nunes, Laudivio Carvalho, Lincoln Portela, Mário Negromonte Jr., Odelmo Leão, Odorico Monteiro, Pedro Vilela, Ricardo Barros, Ricardo Tripoli, Silas Câmara e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 13 de agosto de 2015.

Deputado ARTHUR LIRA  
Presidente



## VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ANTONIO BULHÕES

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei epigrafado, de autoria do nobre Deputado CLEBER VERDE, pretende criar ajuda de custo a ser concedida aos armadores de pesca para manutenção de embarcações no período do defeso.

Segundo o Autor do projeto, os armadores de pesca, proprietários de pequenas embarcações, são muito prejudicados no período de defeso, eis que continuam a ter gastos com a manutenção do barco, pagamento de funcionários e impostos.

O projeto de lei sob análise foi distribuído às Comissões Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; de Finanças e Tributação; e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural aprovou, unanimemente, o projeto de lei em exame, na forma de Substitutivo, nos termos do parecer do Relator, Deputado JOSUÉ BENGTONSON.

A Comissão de Finanças e Tributação, por sua vez, concluiu, unanimemente, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.088/11, na forma do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, nos termos do parecer do Relator, Deputado AELTON FREITAS.

Agora, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise da matéria sob os aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, a teor do disposto no art. 32, inciso IV, alínea a, do Regimento Interno.

É o relatório.

### II - VOTO

Examinando o projeto de lei e o Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural sob o aspecto da constitucionalidade formal, verificamos que a matéria se insere na competência legislativa concorrente, por meio de lei ordinária, e a iniciativa parlamentar é legítima, conforme preceituam os arts. 24, VI; 48, *caput*, e 61, *caput*, da Constituição Federal.

Segundo o art. 1º da Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, “o pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal,

*individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de parceiros, fará jus ao benefício de seguro-desemprego, no valor de um salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie”.*

Os armadores de pesca que atuam no setor pesqueiro nacional, por sua vez, enfrentam dificuldades econômicas nos períodos de defeso, quando a pesca é suspensa visando à preservação das espécies (Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, art. 3º, IV).

O projeto de lei ora analisado cria uma despesa obrigatória de caráter continuado (ajuda de custo para manutenção da embarcação), mas não apresenta a fonte de custeio. Contraria, portanto, o disposto no § 5º do art. 195 da Constituição Federal que determina que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio.

O Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, a seu turno, logrou suprir essa exigência ao indicar o Fundo da Marinha Mercante – FMM (Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004), como provedor dos recursos para pagamento do Auxílio para a Manutenção de Empreendimento Pesqueiro que se pretende criar. O Substitutivo, portanto sanou a inconstitucionalidade do projeto de lei original.

Quanto à técnica legislativa, o Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural aprimorou a técnica legislativa e a redação do projeto de lei original.

Pelas precedentes razões, manifestamos nosso voto no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.088, de 2011, e do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Sala da Comissão, em 03 de julho de 2013.

Deputado ANTONIO BULHÕES

**FIM DO DOCUMENTO**