

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 915, DE 2024

Altera a Lei nº 9.537, de 1997, para dispor sobre a habilitação de pescadores na categoria de aquaviário.

Autor: Deputado ALBUQUERQUE

Relator: Deputado LEUR LOMANTO JÚNIOR

I - RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o Projeto de Lei (PL) nº 915, de 2024, de autoria do nobre Deputado Albuquerque.

A proposição original visa alterar a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional (LESTA), para criar um mecanismo de inclusão social e profissional para pescadores artesanais. Especificamente, o projeto propõe acrescentar um dispositivo ao art. 7º da referida lei, a fim de permitir que o pescador com mais de 50 anos de idade, que não seja alfabetizado ou não possua a escolaridade formalmente requerida, possa frequentar um curso de formação específico e, mediante aprovação, receber da autoridade marítima o certificado de habilitação na categoria de aquaviário.

Na justificação da matéria, o autor argumenta que um grande número de pescadores, especialmente os mais idosos em comunidades ribeirinhas, enfrenta um obstáculo intransponível para a regularização de sua



atividade profissional. A exigência de comprovação de escolaridade para participar dos cursos de formação e obter a habilitação como aquaviário marginaliza esses trabalhadores, que dependem da pesca para o sustento de suas famílias. Ficam, assim, sujeitos a penalidades impostas pela Marinha do Brasil e impedidos de obter o registro de pescador profissional, essencial para a garantia de seus direitos sociais e previdenciários. A proposta, portanto, busca reconhecer essa realidade social e atuar de forma responsável para promover a inclusão desses profissionais, sem comprometer a segurança da navegação.

O projeto foi despachado para análise conclusiva por quatro comissões permanentes, em regime de tramitação ordinária, nos termos do art. 24, inciso II, e do art. 151, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). As comissões designadas foram: Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais (CPOVOS); Comissão de Viação e Transportes (CVT); Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); e, por fim, esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais, em 27/05/2024, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Defensor Stélio Dener (REPUBLIC-RR), pela aprovação e, em 18/06/2024, aprovado o parecer. O parecer foi pela aprovação do projeto em sua forma original, sem emendas, mantendo o critério etário de 50 anos para o benefício.

Na Comissão de Viação e Transportes, em 08/10/2024, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Ricardo Ayres (REPUBLIC-TO), pela aprovação, com emenda e, em 16/10/2024, aprovado o parecer. A emenda propôs uma alteração substancial no público-alvo da medida, substituindo o requisito de "mais de cinquenta anos" por "mais de 18 anos de idade". O relator argumentou que a ampliação do escopo permitiria a inclusão de um contingente maior de pescadores elegíveis, incluindo os jovens, agregando segurança à atividade e ampliando as oportunidades de trabalho para além da pesca, como no turismo de base comunitária.



Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em 14/07/2025, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Márcio Marinho (REPUBLIC-BA), pela aprovação, com Emenda e, em 27/08/2025, aprovado o parecer. O parecer da CREDN reconheceu a divergência entre os pareceres da CPOVOS e da CVT e alinhou-se à posição desta última, propondo um texto que consolida a inclusão de todos os pescadores artesanais com "idade igual ou superior a 18 (dezoito) anos". O relator da CREDN destacou que a exigência de escolaridade representa um fator de exclusão e criminalização de pescadores analfabetos, e que a unificação da proposta em torno da idade de 18 anos fortaleceria o reconhecimento da pesca artesanal como profissão e direito social.

A proposição em análise não possui projetos apensados.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

A. Da Competência da Comissão

A competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para a análise da matéria em apreço está expressamente delineada nos artigos 32, inciso IV, alínea 'a', e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A análise a ser empreendida abrange os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da proposição e das emendas aprovadas nas comissões de mérito.

Cumpre ressaltar que o parecer desta CCJC sobre a constitucionalidade e a juridicidade da matéria é de natureza terminativa, conforme o art. 54, inciso I, do RICD, o que confere a esta análise um caráter decisivo para a regular tramitação do projeto.

B. Da Análise de Constitucionalidade, Juridicidade e Boa Técnica Legislativa

1. Análise da Constitucionalidade Formal

No que tange à constitucionalidade formal, a proposição não apresenta vícios. A competência legislativa para dispor sobre a matéria insere-se na esfera privativa da União para legislar sobre direito marítimo, tráfego e transporte, nos termos do art. 22, incisos I e XI, da Constituição Federal.

A iniciativa parlamentar, por sua vez, é legítima, uma vez que o tema não se enquadra nas hipóteses de iniciativa reservada a outros Poderes, conforme o art. 61 da Carta Magna. Poder-se-ia cogitar de eventual vício de iniciativa, por tratar a proposição de matéria atinente à certificação de aquaviários, cuja fiscalização e regulamentação competem à autoridade



marítima, exercida pelo Comando da Marinha, órgão do Poder Executivo. Contudo, tal alegação não prospera.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição, restringe-se às matérias que tratam especificamente do regime jurídico dos servidores públicos, da estrutura e da atribuição de órgãos da administração pública. O projeto em tela não adentra esse núcleo restrito. Pelo contrário, a proposição estabelece uma norma geral e abstrata, criando um direito para uma categoria de cidadãos – os pescadores artesanais – e definindo um requisito alternativo para a qualificação profissional. Não se trata de alteração da estrutura ou das atribuições da Marinha do Brasil, nem do regime jurídico de seus servidores.

Conforme a tese fixada pelo STF no Tema 917 de Repercussão Geral, “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”. A norma em análise, ao determinar que a autoridade marítima ofereça um curso específico, estabelece um dever para a Administração, mas o faz no exercício da competência legislativa geral do Congresso Nacional para definir os contornos de direitos e qualificações profissionais. Portanto, a iniciativa parlamentar é plenamente constitucional.

2. Análise da Constitucionalidade Material

Do ponto de vista da constitucionalidade material, a proposição encontra robusto fundamento nos princípios e direitos fundamentais consagrados na Constituição de 1988. A medida visa concretizar os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e dos valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, CF), ao remover uma barreira desproporcional que impede trabalhadores experientes, porém com baixa escolaridade, de exercerem sua profissão de forma regular e digna.



A proposição também efetiva o direito ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (art. 5º, XIII, CF). O projeto de lei em análise é, precisamente, a "lei" que estabelece uma qualificação profissional alternativa e mais adequada à realidade de um grupo específico de trabalhadores, valorizando o saber prático e a experiência em detrimento de uma exigência formal que se mostra excludente.

O ponto central da análise de mérito constitucional, contudo, reside na divergência entre as comissões anteriores quanto ao critério etário. A versão original do projeto e o parecer da CPOVOS restringem o benefício aos pescadores com mais de 50 anos, enquanto os pareceres da CVT e da CREDN o estendem a todos os maiores de 18 anos. A adoção da versão mais ampla, que abrange todos os pescadores maiores de idade, é a que melhor se coaduna com o princípio da isonomia, insculpido no caput do art. 5º da Constituição Federal.

A restrição etária aos maiores de 50 anos, embora bem-intencionada, cria uma distinção arbitrária e desprovida de justificativa razoável. O obstáculo à habilitação – o analfabetismo ou a baixa escolaridade que impede a aprovação em uma prova teórica – não é exclusivo dos pescadores mais velhos. Um jovem pescador de 20 ou 30 anos, que cresceu em uma comunidade isolada e não teve acesso à educação formal, enfrenta exatamente a mesma barreira. Negar-lhe a mesma oportunidade concedida a um trabalhador mais velho, quando ambos se encontram em situação fática idêntica no que tange ao impedimento, configuraria uma violação ao princípio da igualdade.

A proposta consolidada pelas Comissões de Viação e Transportes e de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, ao estabelecer a idade de 18 anos como único critério etário, universaliza o direito e trata de forma isonômica todos os que se encontram na mesma situação de vulnerabilidade educacional. Essa abordagem é, portanto, constitucionalmente superior, pois promove a inclusão de forma mais ampla e evita a criação de discriminações injustificadas.



3. Análise da Juridicidade

A proposição é dotada de juridicidade, uma vez que é dotada de generalidade, abstração e juridicidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente e, portanto, apta a inová-lo. Ela se alinha a diversas políticas públicas e normas que buscam a formalização do trabalho, a valorização das comunidades tradicionais e a promoção da inclusão social. Ao criar um caminho para a certificação profissional, o projeto contribui para que os pescadores artesanais possam acessar direitos trabalhistas e previdenciários, como o seguro-defeso, fortalecendo a cidadania e a segurança jurídica desses trabalhadores.

4. Análise da Boa Técnica Legislativa

A tramitação da matéria pelas comissões de mérito resultou em textos divergentes, o que torna imperativa a apresentação de um Substitutivo por esta CCJC, a fim de harmonizar a vontade legislativa e consolidar a proposição em um texto único, coeso e tecnicamente correto, conforme preceitua a boa técnica legislativa.

O Substitutivo de técnica legislativa em anexo, sem adentrar no mérito, cumpre essa função de harmonização e garante que a norma aprovada seja clara, precisa e estruturalmente correta, cumprindo o papel desta Comissão de zelar pela qualidade e pela higidez do processo legislativo.

Assim sendo, a Proposição Inicial e as Emendas da CREDN e da CVT, na forma do Substitutivo em anexo, respeitam as normas de redação e legística impostas pela Lei Complementar nº 95, de 1998.

D. Conclusão do Voto



Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 915, de 2024, e das emendas a ele aprovadas nas Comissões de Viação e Transportes e de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado LEUR LOMANTO JÚNIOR
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 915, DE 2024

Altera a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, para instituir mecanismo de formação específico para a habilitação de pescadores que não possuam a escolaridade formalmente exigida na categoria de aquaviário.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 7º da Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

"Art.
7º

.....

§ 2º O pescador com idade igual ou superior a 18 (dezoito) anos que não seja alfabetizado ou não possua a escolaridade requerida para se habilitar na categoria de aquaviário poderá, na forma do regulamento, frequentar curso específico de formação e receber da autoridade marítima certificado de habilitação."

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

Sala da Comissão, em de de 2025.



Deputado LEUR LOMANTO JÚNIOR
Relator

Apresentação: 24/10/2025 15:55:07.363 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 915/2024

PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD250163632900>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leur Lomanto Júnior

