

## **PARECER Nº       , DE 2009**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 131, de 2008, que *dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho – PRONACOOOP; e revoga o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.*

RELATOR: Senador RENATO CASAGRANDE

### **I – RELATÓRIO**

Em análise nesta Comissão, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 131, de 2008 (nº 4.622, de 2004, na origem), de autoria do Deputado Pompeo de Mattos. Na Câmara dos Deputados, tramitaram apensados o Projeto de Lei nº 6.265, de 2005, da Comissão de Legislação Participativa; o Projeto de Lei nº 6.449, de 2005, do Deputado Walter Barelli e outros; e o Projeto de Lei nº 7.009, de 2006, do Poder Executivo.

Todas as proposições tratam das Cooperativas de Trabalho, sendo que o último é mais completo.

A Exposição de Motivos nº 13, do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), datada de 03 de maio de 2006, justifica o encaminhamento, pelo Poder Executivo, do Projeto de Lei nº 7.009, de 2006. Nela destaca-se a norma constitucional que prevê o estímulo ao cooperativismo e outras formas de associativismo (§ 2º do art. 74 da CF).

A proposta “visa a coibir as fraudes, vedando, terminantemente, a intermediação de mão-de-obra sob o subterfúgio das cooperativas de trabalho, uma vez que o trabalhador presta serviços em condições próprias de emprego, privado dos direitos reconhecidos pela Constituição Federal e pela

legislação trabalhista”. Esse fenômeno, que ameaça o cooperativismo seria decorrência da Lei nº 8.949, de 2004. Além disso, a luta contra as pseudo-cooperativas faz parte da Recomendação nº 193 da OIT – Organização Internacional do Trabalho, conforme registra o Poder Executivo.

Quanto à redação final aprovada na Câmara dos Deputados, isto é o PLC nº 131, de 2008, em seu Capítulo I, são introduzidas normas gerais sobre as cooperativas de trabalho. O texto da proposição divide as cooperativas de trabalho em duas vertentes: cooperativas de produção e cooperativas de serviço. No art. 4º, essas modalidades estão definidas, sendo que as cooperativas de produção são aquelas em que seus sócios contribuem com trabalho para a produção em comum de bens, detendo os meios de produção a qualquer título e as cooperativas de serviço são aquelas constituídas por sócios para viabilizar a prestação de serviços especializados, sem a presença de pressupostos da relação de emprego.

Também constam da proposta, nessa parte inicial, princípios que devem fundamentar e orientar o funcionamento destas cooperativas e a fixação de alguns direitos mínimos para que não haja precarização do trabalho, custeados por fundos específicos da própria cooperativa.

Por sua vez, o Capítulo II dispõe sobre o funcionamento da assembléia geral, a fim de assegurar o cumprimento dos princípios e das disposições legais relativas ao tema. Estão previstas a realização de Assembléias Ordinárias e Extraordinárias para deliberar sobre os temas inscritos na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e no Estatuto Social, além de uma Assembléia Geral Especial para “deliberar, entre outros assuntos especificados no edital de convocação, sobre gestão da cooperativa, disciplina, direitos e deveres dos sócios, planejamento e resultado econômico dos projetos e contratos firmados e organização do trabalho”. Também constam dessa divisão, entre outras, normas sobre o quórum mínimo para a tomada de decisões e composição do Conselho de Administração.

Na sequência, constam do Capítulo III disposições sobre a fiscalização das Cooperativas de Trabalho, atribuída ao Ministério do Trabalho e do Emprego, normas sobre pagamentos periódicos aos sócios e as penalidades aplicáveis as cooperativas que promoverem intermediação de mão-de-obra e aos responsáveis por elas que constituírem ou utilizarem Cooperativa de Trabalho para fraudar a legislação trabalhista ou trabalhista, com a aplicação de sanções penais, cíveis e administrativas.

No Capítulo IV é instituído o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (PRONACOOP) para propiciar instrumentos e ações de estímulo às cooperativas de trabalho, permitindo-lhes melhorar continuamente o seu desempenho econômico, mediante acompanhamento técnico, qualificação de recursos humanos e oferta de linhas de crédito diferenciadas. Prevê-se também a criação de um Comitê Gestor do PRONACOOP, com atribuições elencadas na proposta, a possibilidade de realização de operações de crédito destinadas a empreendimentos inscritos no Programa sem a exigência de garantias reais, passíveis de serem substituídas por garantias alternativas. Ainda mais, as sociedades simples que se dediquem ao exercício de atividades laborativas de seus sócios terão acesso aos benefícios legais, caso adotem princípios constantes do art. 25 do PLC.

Finalmente, no Capítulo V foi instituída a Relação Anual de Informações das Cooperativas de Trabalho (RAICT), concedeu-se prazo de um ano para as cooperativas em funcionamento para assegurarem aos seus sócios as garantias previstas nos incisos I, IV, V, VI e VII do *caput* do art. 7º, e foi revogado o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Na Câmara dos Deputados, foram analisadas 41 (quarenta e uma) emendas. Num longo processo de análise, a matéria passou pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania; de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; e de Trabalho, Administração e Serviço Público. Como resultado dessa análise meticulosa foi aprovado um substitutivo, que nos chega para análise na forma do PLC nº 131, de 2008

Em face do Requerimento nº 823, de 2009, de autoria do Senador Sérgio Guerra, a matéria foi remetida à Comissão de Assuntos Econômicos, onde foi aprovada, com a Emenda nº 02, nos termos da Emenda nº 01-CAE (Substitutivo), tendo sido rejeitada a Emenda nº 01.

## **II – ANÁLISE**

As cooperativas de trabalho inserem-se no campo do Direito do Trabalho e no campo do Direito Civil. São regidas, principalmente pelas Leis nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971 e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Proposições a este respeito são de iniciativa comum, prevista no art. 61 da Constituição Federal, cabendo ao Congresso Nacional a

competência para legislar sobre o tema, nos termos do art. 48 da mesma Carta.

Por sua vez, a instituição do Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (PRONACOOOP) é de natureza administrativa, dependendo, na opinião da maioria dos juristas, de iniciativa do Poder Executivo (Projeto de Lei nº 7.009, de 2006, daquele Poder). Não há, portanto, impedimentos no que se refere aos ditames constitucionais.

No mérito, é inegável o crescimento no número de cooperativas de trabalho e de trabalhadores a elas associados, dada a incidência de carga tributária menor nessa atividade e a flexibilidade nas relações entre o capital e o trabalho. O fenômeno adquiriu dimensões que não permitem mais o desconhecimento do assunto pela legislação. Atualmente a fiscalização dessa atividade está pautada em Portaria do Ministério do Trabalho e do Emprego (nº 925, de 28 de setembro de 1995).

A falta de uma legislação específica para as cooperativas de trabalho tem gerado problemas, com o surgimento e a proliferação de cooperativas de “fachada”, já conhecidas como “gato-cooperativas”, que são constituídas sem o cumprimento dos pré-requisitos definidos na legislação cooperativista, num processo distorcido e condenável.

O Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados representa um esforço enorme de conciliação e entendimento, tendo sido resultado da participação de diversos interessados e instituições voltadas para o tema das cooperativas de trabalho.

Atentou-se para a necessidade de criar novos espaços geradores de produção e trabalho, oferecendo alternativa para aqueles que têm dificuldade para ingressar no mercado de trabalho formal e a possibilidade de um trabalho emancipado, pelo menos parcialmente, sem a subordinação completa da relação de emprego tradicional.

O texto atentou também para as normas internacionais que regem o assunto, em especial a Recomendação nº 193, de 2002, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa organização também manifestou a necessidade de adoção de medidas para coibir as cooperativas instituídas com a intenção de encobrir uma relação de emprego, desvirtuando a aplicação as normas de proteção aos trabalhadores.

Dentre as medidas preconizadas estão um tratamento igualitário em relação às outras formas de empresas e organizações sociais, a garantia do cumprimento das normas de segurança e saúde no meio ambiente de trabalho a todos os cooperados, atenção à participação das mulheres, o acesso ao crédito e o acesso das cooperativas aos mercados.

Trata-se, por outro lado, da criação de condições legais para o pleno desenvolvimento de uma economia solidária, sendo que diversos dados estatísticos foram utilizados para confirmar o avanço desse tipo de trabalho, realizado com vínculo de solidariedade e não de dependência. Também é de destacar-se a necessidade de supressão, constante do art. 29 do PLC, do parágrafo único do art. 442 da CLT, objeto de amplas controvérsias e que foi utilizado como pretexto para a fraude e a sonegação dos direitos trabalhistas elementares.

Antes da elaboração do parecer foram ouvidos os interessados, em reunião junto à Secretaria Nacional de Economia Solidária, no Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). Compareceram representantes da Casa Civil da Presidência da República; do MTE; do nosso Gabinete e da Consultoria Legislativa do Senado Federal; da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES); da União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária (UNISOL); da Central Solidária de Cooperativas de Trabalho e Serviços de São Paulo (COOTRAESP); e da Central de Cooperativas de Trabalho e Serviços (CENTRALCOOP).

Podemos destacar, em relação aos argumentos expostos naquela oportunidade, que o texto em análise representa um consenso possível, um marco regulatório inicial para estimular o funcionamento das cooperativas de trabalho. Alguns ajustes futuros serão necessários, a partir da experiência e das práticas a serem desenvolvidas. Além disso, estamos trabalhando a lei geral das cooperativas, que certamente terá impactos na atividade.

O Substitutivo, além disso, pretende assegurar uma base jurídica sólida para o cooperativismo de trabalho, fornecendo instrumentos de proteção ao trabalho cooperativado. Dessa forma, serão fortalecidos os laços de solidariedade e as ações do Estado brasileiro, por meio do PRONACOOP.

Constatamos, além disso, que algumas espécies de cooperativas, pelas suas especificidades, foram excluídas da aplicação da nova legislação.

São aquelas que trabalham, privadamente, com a assistência à saúde (para as quais a legislação da saúde suplementar possui normas); as que atuam no setor de transporte regulamentado pelo setor público, que detenham os meios de trabalho (afasta-se assim um espaço altamente complexo e sujeito a muitas fraudes); e as cooperativas de profissionais liberais que exerçam sua atividade em seus próprios estabelecimentos. Cremos que essa cautela é necessária para evitar insegurança jurídica e deixar que a legislação civil cuide de entidades que possuem conteúdo mais civilista do que trabalhista.

Acreditamos, entretanto, que o Substitutivo pretendeu não criar fundos de compensação de direitos, em excesso, e permitir uma maior flexibilidade da legislação. Esperamos que Assembleias Gerais das cooperativas venham a instituir um número maior de direitos, fixando, por exemplo, o repouso anual remunerado em 30 (trinta) dias.

Em suma, trata-se de um conjunto de normas largamente discutido na Câmara dos Deputados. Embora possa apresentar algumas limitações, como em relação aos direitos dos trabalhadores cooperativados, foi a fórmula de consenso encontrada. Positivamente a adoção desses dispositivos pode dar instrumentos ao Ministério do Trabalho e do Emprego para que as cooperativas voltadas para a sonegação de direitos trabalhistas sejam autuadas e banidas.

Acreditamos, ainda, que o apoio firme do Estado, através do PRONACOOOP, pode servir para o desenvolvimento do verdadeiro cooperativismo, solidário, inclusivo e emancipatório, no qual os trabalhadores sejam os verdadeiros donos dos resultados econômicos e sociais obtidos com o seu trabalho.

Na Comissão de Assuntos Econômicos, houve entendimento no sentido de alterar o inciso I do Parágrafo Único do artigo 1 do Projeto de Lei, para equalizar, baseados no Princípio Constitucional da Isonomia de Tratamento, a exclusão, do regime da nova lei, das Cooperativas de Assistência à Saúde, e não como constava do inciso inicial, das Cooperativas Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde. Na ocasião, também, foi rejeitada a Emenda nº 01 do ilustre Senador Efraim Morais, sob o argumento de que ela causaria uma certa insegurança jurídica, dada a dificuldade de definir o trabalho “em seus próprios estabelecimentos”, que poderia envolver todas as cooperativas de profissionais liberais

### **III – VOTO**

Feitas essas considerações, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 131, de 2008, na forma do Substitutivo aprovado na CAE – Comissão de Assuntos Econômicos. Esperamos que ele possa contribuir para a inclusão dos trabalhadores cooperativados, ampliando a cidadania e distribuindo melhor as riquezas decorrentes do trabalho.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator