

PARECER N° , DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 137, de 2017 (Projeto de Lei nº 4.685, de 2012, na Casa de origem), dos Deputados Paulo Teixeira, Eudes Xavier, Padre João, Luiza Erundina, Miriquinho Batista, Paulo Rubem Santiago, Elvino Bohn Gass e Fátima Bezerra, que *dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora **ANA AMÉLIA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 137, de 2017 (Projeto de Lei nº 4.685, de 2012, na Casa de origem), dos Deputados Paulo Teixeira, Eudes Xavier, Padre João, Luiza Erundina, Miriquinho Batista, Paulo Rubem Santiago, Elvino Bohn Gass e Fátima Bezerra. O projeto *dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências.*

Na Câmara dos Deputados, a proposição recebeu pareceres favoráveis das Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; de Finanças e Tributação; de Agricultura, Pecuária,

Abastecimento e Desenvolvimento Rural; e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Foi remetida ao Senado Federal em 8 de novembro de 2017.

O PLC nº 137, de 2017, possui 24 artigos, divididos em 5 capítulos, cujo conteúdo descrevemos brevemente a seguir.

O Capítulo I traz as disposições gerais e possui apenas um artigo, que trata do objeto da proposição: estabelecer as definições, os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Economia Solidária – PNES, criar o Sistema Nacional de Economia Solidária e qualificar os empreendimentos econômicos solidários.

O Capítulo II, por sua vez, trata das definições e é composto por três artigos. O art. 2º define a abrangência do conceito de “economia solidária”, qual seja: *atividades de organização da produção e da comercialização de bens e de serviços, da distribuição, do consumo e do crédito, observados os princípios da autogestão, da cooperação e da solidariedade, a gestão democrática e participativa, a distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, o desenvolvimento local, regional e territorial integrado e sustentável, o respeito aos ecossistemas, a preservação do meio ambiente, a valorização do ser humano, do trabalho e da cultura.* O art. 3º traz os princípios norteadores dos empreendimentos de economia solidária, entre os quais se destacam a administração democrática, a soberania da assembleia, a garantia de adesão livre e voluntária e a prática de preços justos. Já o art. 4º trata dos beneficiários da PNES.

O Capítulo III versa, especificamente, sobre a Política Nacional de Economia Solidária e aborda seu objeto (art. 5º), seus objetivos (art. 6º) e seus eixos de ações (arts. 7º, 9º, 10 e 12). Adicionalmente, determina a instituição, por órgão competente, do Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (art. 8º), além de autorizar a União a conceder subvenção aos agentes financeiros que realizem operações de crédito destinadas a empreendimentos econômicos solidários (art. 11) e a estabelecer condições, parâmetros e critérios diferenciados para acesso de empreendimentos solidários a compras governamentais (art. 13).

O Capítulo IV institui o Sistema Nacional de Economia Solidária – SINAES (art. 14), estipula seus objetivos, princípios e diretrizes (arts. 15, 16 e 17), elenca os órgãos que o integram e sua forma de atuação (arts. 18 ao 21) e autoriza a União a criar o Fundo Nacional de Economia Solidária – FNAES (art. 22).

Finalmente, o Capítulo V traz as disposições finais e é composto por dois artigos: o art. 23, que determina que os empreendimentos econômicos solidários formalizados juridicamente devem ser classificados como sociedade de fins econômicos sem finalidade lucrativa, e o art. 24, que prevê a vigência da Lei na data de sua publicação.

A versão do projeto enviada ao Senado não possui justificação. Em sua versão original, apresentada à Câmara dos Deputados em 8 de novembro de 2012, os autores apontam para a ausência de um marco legal no País que contemple a caracterização das organizações da Economia Solidária e preveja incentivos para o seu desenvolvimento. A expectativa é que o reconhecimento legal, por si só, implique maior aceitação social dos empreendimentos dessa parcela da economia e que as políticas públicas de incentivo deem o impulso necessário para que esses empreendimentos possam deslanchar e progredir.

Após o exame deste Colegiado, o projeto será avaliado pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

O PLC nº 137, de 2017, vem ao exame desta Comissão em cumprimento ao disposto no art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), segundo o qual compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas. A apreciação sobre o mérito da proposição caberá à CDR e à CAE.

Sob o ponto de vista da constitucionalidade formal, em que pese as nobres intenções que certamente a iniciativa legislativa dos Deputados Paulo Teixeira, Eudes Xavier, Padre João, Luiza Erundina, Miriquinho Batista, Paulo Rubem Santiago, Elvino Bohn Gass e Fátima Bezerra, julgamos necessários diversos ajustes na proposição.

Inicialmente, chamamos a atenção para existência de entendimento consolidado em ambas as Casas do Congresso Nacional de que leis autorizativas apresentam vício de constitucionalidade formal por tender a apoderar-se de escolhas em matérias de iniciativa reservada no texto constitucional. Incide-se, assim, em ofensa ao princípio da separação dos poderes.

O caráter autorizativo está presente, principalmente, em quatro artigos do projeto: arts. 9º, 11, 13 e 22. Dessa forma, com vistas a preservar a constitucionalidade do PLC nº 137, de 2017, entendemos necessária a exclusão desses dispositivos.

Ademais, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro e sem demonstração da origem dos recursos para o seu custeio. Tanto a concessão de subvenção (art. 11), quanto a criação de um novo fundo (art. 22), acarretam aumento de despesa. O mesmo vale para as ações de fomento previstas nos arts. 9º, 10 e 12, ainda que nesse caso a obrigação de gasto ocorra de forma genérica. Nesse sentido, como tais artigos não atendem ao previsto na LRF, julgamos pertinente sua exclusão do projeto em análise.

Identificamos, ainda, a necessidade de supressão do art. 20 do PLC nº 137, de 2017, por vício de iniciativa. O dispositivo, que atribui ao Ministério do Trabalho a responsabilidade pela implementação da PNES, contraria o art. 84 da Constituição Federal, que confere competência privativa ao Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal.



SF/18908.87620-05

Julgamos pertinente, ainda, a realização de ajustes de redação e forma em diversos dispositivos da proposição, tornando mais claro o objeto e âmbito de aplicação da norma e adequando-a ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1988.

Assim, pelas razões apresentadas e considerando a oportunidade e conveniência da iniciativa, propomos emenda substitutiva formulada para conferir clareza e precisão à norma, além de superar eventuais problemas de constitucionalidade e juridicidade do PLC nº 137, de 2017.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2017, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DA CÂMARA N° 137, DE 2017

Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e cria o Sistema Nacional de Economia Solidária com vistas a fomentar a economia solidária e o trabalho associado e cooperativado.

Art. 2º A economia solidária compreende as atividades de organização da produção e da comercialização de bens e de serviços, da distribuição, do consumo e do crédito, com objetivo de promover a inserção social, laboral e econômica, por meio de organizações de caráter associativo que realizam atividades econômicas, cujos participantes exerçam democraticamente a gestão das atividades e a alocação dos resultados.

Art. 3º Entende-se por comércio justo e solidário a prática comercial pautada nos valores de justiça social e solidariedade realizada por empreendimentos econômicos solidários que resulte em distribuição equânime do ganho na cadeia produtiva.

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Art. 4º A Política Nacional de Economia Solidária constitui o instrumento pelo qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará planos e ações com vistas ao fomento da economia solidária.

Art. 5º São beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária os empreendimentos econômicos solidários que sejam organizações autogestionárias, cujos membros exerçam coletivamente a gestão das atividades econômicas e a decisão sobre a partilha dos seus resultados, por meio de administração transparente e democrática.

§ 1º O enquadramento do empreendimento como beneficiário da Política Nacional de Economia Solidária independe da sua forma societária.

§ 2º Os empreendimentos econômicos solidários formalizados juridicamente serão classificados como pessoas jurídicas de fins econômicos sem finalidade lucrativa.

§ 3º Não serão beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária os empreendimentos que tenham como atividade econômica a intermediação de mão de obra subordinada.

§ 4º Os empreendimentos econômicos solidários que adotarem o tipo societário de cooperativa serão constituídos e terão seu funcionamento disciplinado na forma de sua legislação específica.

Art. 6º São diretrizes orientadoras dos empreendimentos beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária:

I - administração democrática;

II - garantia da adesão livre e voluntária;

III - trabalho decente;

IV - sustentabilidade ambiental;

V - cooperação entre empreendimentos e redes;

VI - inserção comunitária, com a adoção de práticas democráticas e de cidadania;

VII - prática de preços justos, de acordo com os princípios do comércio justo e solidário;

VIII - respeito às diferenças e à dignidade da pessoa humana, e promoção da equidade, direitos e garantias fundamentais;

IX - transparência e publicidade na gestão dos recursos e na justa distribuição dos resultados;

X - estímulo à participação efetiva dos membros no fortalecimento de seus empreendimentos;



SF/18908.87620-05

XI - envolvimento dos membros na consecução do objetivo social do empreendimento; e

XII - distribuição dos resultados financeiros da atividade econômica de acordo com a deliberação de seus membros, considerada a proporcionalidade das operações e atividades econômicas realizadas individual e coletivamente.

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Economia Solidária:

I - contribuir para a concretização dos preceitos constitucionais que garantam aos cidadãos o direito a uma vida digna;

II - fortalecer e estimular a organização e a participação social e política em empreendimentos de economia solidária;

III - fortalecer e estimular o associativismo e o cooperativismo que se caracterizem como empreendimento da economia solidária;

IV - reconhecer e fomentar as diferentes formas organizativas de empreendimentos qualificados nos termos desta Lei como de economia solidária;

V - contribuir para a geração de renda, a melhoria da qualidade de vida e a promoção da justiça social;

VI - contribuir para a equidade e propiciar condições concretas de participação social;

VII - promover o acesso da economia solidária a instrumentos de fomento, a meios de produção, a mercados e ao conhecimento e às tecnologias sociais necessárias ao seu desenvolvimento;

VIII - promover a integração, a interação e a intersetorialidade das políticas públicas que possam fomentar a economia solidária;

IX - apoiar ações que aproximem consumidores e produtores, de modo a impulsionar práticas relacionadas ao consumo consciente e ao comércio justo e solidário;

X - contribuir para a redução das desigualdades regionais por meio de ações de desenvolvimento territorial sustentável;

XI - promover práticas produtivas ambientalmente sustentáveis;

XII - contribuir para a promoção do trabalho decente perante os empreendimentos econômicos solidários; e

XIII - fomentar a articulação em redes dos empreendimentos de economia solidária.

Art. 8º São princípios da Política Nacional de Economia Solidária:

I - não discriminação e promoção de igualdade de oportunidades;

II - geração de trabalho e renda a partir da organização do trabalho com foco na autonomia e autogestão;

III - articulação e integração de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento local e regional;

IV - coordenação de ações dos órgãos que desenvolvem políticas de geração de trabalho e renda.

V – estímulo à economia solidária como estratégia de desenvolvimento sustentável;

VI – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de economia solidária em todas as esferas de governo; e

VII – transparência na execução dos programas e ações e na aplicação dos recursos destinados ao Sistema Nacional de Economia Solidária

Art. 9º A Política Nacional de Economia Solidária organiza-se nos seguintes eixos de ações:

I - formação, assistência técnica e qualificação social e profissional;

II - acesso a serviços de finanças e de crédito;

III - fomento à comercialização, ao comércio justo e solidário e ao consumo responsável;

IV - fomento aos empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação;

V - fomento à recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão; e

VI - apoio à pesquisa e ao desenvolvimento e apropriação adequada de tecnologias.

§ 1º Regulamento disporá sobre a implementação da Política Nacional de Economia Solidária conforme os eixos dispostos no *caput*.

§ 2º A Política Nacional de Economia Solidária poderá atender aos beneficiários de programas sociais, com prioridade para aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social, desde que atuem em empreendimentos econômicos solidários.

Art. 10. O Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários identificará empreendimentos econômicos solidários para o acesso às políticas públicas, nos termos do regulamento.

§ 1º Fica assegurado a todos os integrantes do SINAES enumerados no art. 14 desta lei o acesso a informações do cadastro referido no *caput*.

§ 2º Os grupos informais de economia solidária cadastrados no Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários serão incentivados a buscar sua regularização jurídica para se inserirem plenamente no regime legal associativo.

CAPÍTULO III

DO SISTEMA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Art. 11. Fica instituído o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes) com a finalidade de promover a consecução da Política Nacional de Economia Solidária.

Art. 12. O Sinaes tem por objetivos:

I - implementar a Política Nacional de Economia Solidária;

II - integrar esforços entre os entes federativos e com a sociedade civil; e

III - promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Política Nacional de Economia Solidária.

Art. 13. O Sinaes tem como base as seguintes diretrizes:

I - promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais;

II - descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;

III - articulação entre os diversos sistemas de informações existentes no âmbito federal, incluído o Sistema de Informações em Economia Solidária, a fim de subsidiar o ciclo de gestão das políticas voltadas à economia solidária nas diferentes esferas de governo;

IV - articulação entre orçamento e gestão; e

V - cooperação entre o setor público e as organizações da sociedade civil no desenvolvimento de atividades comuns de promoção da economia solidária.

Art. 14. Integram o Sinaes:

I - a Conferência Nacional de Economia Solidária;

II - o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES);

III - os órgãos da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal de economia solidária;

IV - as organizações da sociedade civil e empreendimentos econômicos solidários;

V - os Conselhos estaduais, municipais e distrital de economia solidária; e

VI – a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

§ 1º Caberá à Conferência Nacional de Economia Solidária, a ser realizada com periodicidade não superior a quatro anos, a avaliação da Política Nacional de Economia Solidária.

§ 2º Caberá ao Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), órgão de articulação e controle social da Política Nacional de Economia Solidária, elaborar e propor ao Poder Executivo federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Economia Solidária, o Plano Nacional de Economia Solidária, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução.

§ 3º A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CNES, é considerada serviço de natureza relevante e não será remunerada.

§ 4º Os critérios e procedimentos para adesão ao Sinaes serão estabelecidos em regulamento.

Art. 15. A Conferência Nacional de Economia Solidária será precedida de conferências estaduais, distrital, territoriais ou municipais.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora