

## **PARECER N° , DE 2019**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, 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: Senador JAQUES WAGNER**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) 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 foi aprovada pelas Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; de Finanças e Tributação; de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

SF/19954.35240-34

No Senado Federal, ela foi encaminhada, inicialmente, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde aprovou-se relatório da Senadora Ana Amélia com voto favorável ao Projeto nos termos do Substitutivo, que promoveu diversas alterações no projeto original com objetivo principal de eliminar vícios de constitucionalidade e juridicidade. Em que pese o mérito do Substitutivo da CCJ, a CDR entendeu serem necessários ajustes adicionais, na forma das subemendas que foram apresentadas àquela Comissão.

A versão do projeto aprovada na CCJ apresenta 16 artigos, divididos em 4 capítulos, cujo conteúdo se descreve a seguir.

O Capítulo I possui 3 artigos. O primeiro trata do objeto da proposição, qual seja: dispor sobre a *Política Nacional de Economia Solidária e criar o Sistema Nacional de Economia Solidária com vistas a fomentar a economia solidária e o trabalho associado e cooperativado*. O segundo estipula a abrangência do conceito de economia solidária e o terceiro conceitua “comércio justo e solidário”.

O Capítulo II trata, especificamente, da Política Nacional de Economia Solidária – PNES e aborda seu objeto (art. 4º), seus beneficiários (art. 5º), suas diretrizes (art. 6º), seus objetivos (art. 7º), seus princípios (art. 8º) e seus eixos de ações (art. 9º), além de estipular a criação do Cadastro Nacional de Empreendimentos Solidários (art. 10).

O Capítulo III, por sua vez, institui o Sistema Nacional de Economia Solidária – Sinaes (art. 11), estabelece seus objetivos e diretrizes (arts. 12 e 13), elenca os órgãos que o integram (art. 14) e prevê que a Conferência Nacional de Economia Solidária seja precedida de conferências estaduais, distritais, territoriais ou municipais (art. 15).

O Capítulo IV traz as disposições finais e é composto por um único artigo, que prevê a vigência da Lei na data de sua publicação.

Em relação às mudanças promovidas pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, sugeriu-se a alteração da redação da ementa do PLC, supriu-se o art. 3º da Emenda nº 01 – CCJ(Substitutivo) e se alterou a redação do art. 1º dessa Emenda. Além disso, as redações dos

SF/19954.35240-34

artigos 2º, 5º, 6º e 14 do Substitutivo também foram alteradas. Ainda, foi adicionado um artigo ao Capítulo IV do Substitutivo.

Os autores da proposição destacaram que uma das dificuldades para a economia solidária prosperar é a ausência de um marco legal para o setor. Segundo eles, não há no Brasil uma legislação que contemple a caracterização das organizações da economia solidária e preveja incentivos para seu desenvolvimento. Diante disso, a proposição sob nosso exame vem preencher uma importante lacuna em nosso ordenamento jurídico-econômico, pois a normatização da economia solidária deverá implicar *maior aceitação social dos empreendimentos dessa parcela da economia.*

A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) é a última a examinar a matéria.

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. 99, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), segundo o qual compete à CAE opinar sobre aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida.

Assim sendo, dado que a análise de constitucionalidade já foi realizada pela CCJ, me concentrarei na análise do mérito da proposição, tal como fiz quando a relatei na CDR.

O II Mapeamento de Economia Solidária no Brasil<sup>1</sup> ocorreu entre fins de 2009 e início de 2013 e gerou uma nova base de dados para compor o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária - Sies. Para elaborar sua metodologia e fazer o acompanhamento de suas etapas, foi

---

<sup>1</sup>[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7410/1/RP\\_Os%20Novos%20dados%20do%20mapeamento%20de%20economia%20solid%C3%A1ria%20no%20Brasil\\_2016.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7410/1/RP_Os%20Novos%20dados%20do%20mapeamento%20de%20economia%20solid%C3%A1ria%20no%20Brasil_2016.pdf)

SF/19954.35240-34

Ao todo, o último mapeamento do Sies identificou 19.708 empreendimentos, organizados e distribuídos entre 2.713 municípios brasileiros em todos os estados da Federação. Desse total, 11.869 (60,2%) são novos Empreendimentos de Economia Solidária - EES, ou seja, não haviam sido registrados no mapeamento anterior, e 7.839 (39,8%) são de EES revisitados.

Em termos regionais, a maior parte se encontra na região Nordeste, responsável por 40,8% do total de empreendimentos mapeados. As regiões Sul, Sudeste e Norte apresentaram proporções próximas, em torno de 16%, e o Centro-Oeste concentra o menor percentual, 10,3% (tabela 2). Não houve uma alteração muito grande em termos da proporção de EES por região em relação ao primeiro mapeamento, realizado entre 2005 e 2007. As regiões que apresentaram maior magnitude de variação em termos de sua participação percentual no total foram: Nordeste (que caiu de 43,5% para 40,8%) e Norte (que subiu de 12% para 15,9%).

No tocante à área de atuação nos municípios, mais da metade atua predominantemente em áreas rurais, 54,8%, contra 34,8% de EES que atuam em áreas urbanas e 10,4% que se identificaram com atuação simultânea tanto em áreas rurais quanto em urbanas. Esses números também são bem próximos dos obtidos no primeiro mapeamento, que já havia detectado essa predominância de empreendimentos coletivos no meio rural, muito em função das organizações da agricultura familiar que buscam diferentes estratégias associativas de beneficiamento e comercialização de sua produção. Quanto à atividade, o meio rural destaca-se também pela alta proporção dos EES que desenvolvem atividades de consumo (85%), troca (65%), finanças (62%) e produção (52%). O meio urbano apresenta maior proporção entre os EES de prestação de serviços (64%) e de comercialização (48%).

Em termos regionais, os EES rurais são a grande maioria na região Nordeste (72%) e também são maioria nas regiões Centro-Oeste (54%) e Norte (50%). Os EES de atuação predominantemente urbanas são maioria no Sudeste, com uma boa margem (61%). Já a região Sul possui o mesmo percentual entre urbanos e rurais (42%), e 16% dos EES atuam simultaneamente nas duas áreas.

Ao todo, estão envolvidos nesses EES 1.423.631 pessoas associadas, o que demonstra que tais iniciativas englobam um contingente

SF/19954.35240-34

nada desprezível de trabalhadores em todo o território nacional. Essa informação é de grande relevância, uma vez que a capacidade de trabalho é a principal fonte de sustentação das experiências de economia solidária (Ribeiro e Muylder, 2014). Em média, são 73 associados por empreendimento, embora esse número varie muito entre as regiões (de 37, na região Sudeste, até 117, na região Sul). Além disso, a maioria dos EES são compostos por menos de vinte sócios, 41,7%, e outros 32,6% possuem entre 21 e cinquenta sócios.

O banco de dados do Sies permite ainda fazer uma classificação dos EES mapeados com relação aos registros da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae). São elas: indústrias de transformação (30,6%); agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (27,0%); comércio (17,3%); e outras atividades e serviços (13,4%). Não foi a intensão deste trabalho explorar com profundidade essas informações para os EES.

Como se constata, a economia solidária abarca um conjunto variado de empreendimentos econômicos e sociais. Há, contudo, uma série de práticas que os unem. Entre elas, destaco: a existência de um mecanismo de gestão democrático; a garantia de adesão livre e voluntária; a cooperação entre empreendimentos; a precificação conforme os princípios do comércio justo e solidário; a justa distribuição dos resultados; e a transparência e publicidade na gestão dos recursos. Dessa forma, o conceito e a prática da economia solidária apontam para um tipo de organização social nova, que difere, em sua essência, das organizações tradicionalmente existentes em uma economia de mercado.

Portanto, é relevante que o Estado reconheça legalmente a existência das organizações da economia solidária e, mais que isso, empenhe-se na implementação de políticas públicas destinadas a fomentá-las. Acerta o legislador, desse modo, não somente ao definir, para fins legais, a economia solidária, mas ao criar uma política nacional destinada a formular e implementar planos e ações com o objetivo de estimular esse importante arranjo social. Acerta, ainda, ao definir as práticas acima elencadas como diretrizes orientadoras dos empreendimentos da Política Nacional de Economia Solidária (art. 6º do Substitutivo da CCJ). Dessa forma, evita-se que organizações falsamente caracterizadas como “solidárias” busquem a



SF/19954.35240-34

adesão à PNES de forma a se beneficiar das iniciativas implementadas no âmbito da política.

Acertaram, também, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na proposição de Substitutivo e a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo na proposição de submendas que o aperfeiçoaram. Além de eliminar vícios de constitucionalidade e juridicidade da proposição original, as modificações feitas pelas duas comissões pelas quais o projeto de lei tramitou contribuíram para torná-la mais clara, precisa e objetiva. Com essas modificações, a Política Nacional de Economia Solidária se tornará um instrumento efetivo de formulação e implementação de políticas visando ao fomento da economia solidária.

Como já observei quando relatei o presente projeto de lei na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, trata-se de um setor da economia que já vem prosperando, apesar da omissão do Estado brasileiro em reconhecer sua existência e em criar políticas públicas destinadas a apoiá-lo. O PLC nº 137, de 2017, vem preencher essa lacuna.

Há apenas uma reparação de ordem formal: a última subemenda da CDR determina a adição de um artigo ao Capítulo V do Substitutivo. No entanto, não há esse Capítulo no Substitutivo, mas sim o Capítulo IV (Disposições Finais). Assim, a subemenda deveria ter estabelecido a adição de um artigo ao Capítulo IV da Emenda nº 01 – CCJ ao PLC nº 137, de 2017. Para sanar esse equívoco, apresento nova subemenda ao Substitutivo da CCJ, restando prejudicada a subemenda 08 - CDR.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2017, na forma da Emenda nº 01 – CCJ/CDR (Substitutivo), das subemendas 01 a 07 – CDR, da prejudicialidade da subemenda 08 – CDR e da seguinte subemenda:

**SUBEMENDA Nº - CAE**

(ao PLC nº 137, de 2017)

  
SF/19954.35240-34

Adicione-se ao Capítulo IV da Emenda nº 01 – CCJ ao PLC nº 137, de 2017, o seguinte artigo, renumerando-se o artigo subsequente:

“**Art. 16.** O artigo 44 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 44. ....

.....

VII – os empreendimentos de economia solidária.

.....

§ 2º As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente aos empreendimentos de economia solidária e às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código.

.....’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19954.35240-34