

Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES

ASSUNTO: marco jurídico e subsídios para elaboração de proposta de Lei Orgânica / Estatuto (instituição e regulação de Política/Sistema Público de Economia Solidária em âmbito federal)

1 - Contextualização e Justificativas

A construção de um marco jurídico apropriado para a Economia Solidária tem sido uma das principais demandas do movimento de Economia Solidária, reforçada pelas resoluções da I Conferência Nacional de Economia Solidária (junho 2006) e da IV Plenária Nacional (abril 2008), e pela instituição do Comitê Temático do Marco Jurídico dentro do Conselho Nacional de Economia Solidária.

Referências que embasam a necessidade de instrumentos legais que regulamentem, reconheçam e fomentem a Economia Solidária (para completar, conferir página “Farejadores” – Banco de Deliberações do Movimento de Economia Solidária – Marco Legal):

- Constituição Nacional: art. 1º (“Estado democrático e de direito”, também considerar democracia econômica); art. 3º (IDH e não PIB); diversos art. 5º (por ex. inc. 23 = “Função social da propriedade” e 170 = “ordem econômica”); art. 7º (direitos sociais);
- PPA 2008-2011 (programas MTE, MDS, MDA etc.),
- I CONAES (anais) e outras Conferências (SESAN, Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário);
- IV Plenária (marco jurídico).

As demandas relativas ao marco jurídico da Economia Solidária podem ser agrupadas em três tipos:

- demandas para reconhecer e dar segurança jurídica à diversidade de formas de organização da atividade econômica por meio da Economia Solidária (*regulação societária*)
- demandas para consolidar e institucionalizar políticas públicas voltadas à Economia Solidária (*regulação da ação do Estado*)
- demandas para garantir direitos dos trabalhadores, particularmente dos trabalhadores associados (*reconhecimento de direitos*)

Para isso, as estratégias passam tanto por 1) elaboração de proposições normativas para a adequação de legislação já existente, quanto por 2) criação de novas normas legais que atendam às necessidades da Economia Solidária.

No nível federal, já existem leis em vigor ou projetos de lei em tramitação que tratam de tema de interesse da Economia Solidária, principalmente em relação à regulação societária (ver **QUADRO 1a**). Outras propostas de normas em âmbito federal, incluindo a institucionalização de política e/ou sistema público, ainda carecem de elaboração.

No nível estadual e municipal, as leis já aprovadas são todas no sentido de instituir políticas de fomento à Economia Solidária (ver **QUADRO 1b**).

Quadro 1a – Leis e Projetos Existentes (Federais)

ESFERA FEDERAL					
TEMA	TIPO	Nº	ANO	AUTORIA	OBJETO
Lei Geral do Cooperativismo	Lei em vigor	5764	1971		Define Política Nac. Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas
	PLS	003	2007	Sen. Osmar Dias	Alteram Lei Geral (<i>aspectos societários</i>). OBS: Os dois PLS e o subsídio do Executivo estão sendo analisados em conjunto pelo Relator no Senado.
	PLS	153	2007	Sen. Eduardo Suplicy	
	Subsídio (Anteprojeto)		2008	Executivo	
Tributação (Cooperativas)	PL	3723	2008	Executivo (MF)	Dispõe sobre tributação às Sociedades Cooperativas
	PL	386	2008	Executivo (MF)	Regulamenta tributação adequada ao Ato Cooperativo
Cooperativas de Trabalho	PLC	4622	2004	Dep. Pompeo de Mattos	Fixação de normas específicas para atuação das Cooperativas de Trabalho. OBS: Os dois PLC e o PL do Executivo foram agrupados no Substitutivo.
	PLC	6265	2005	Dep. Walter Barelli	
	PL	7009	2006	Executivo (MTE)	
	Substitutivo ao PL 7009		2007	Dep. Tarcisio Zimermann	
Super-Simples	Lei em vigor	123	2006		Institui Estatuto Nacional da MPE. OBS: cooperativas têm acesso a compras públicas, crédito e desburocratização, mas exceção para tributação
Cooperativas Sociais	Lei em vigor	9687	1994		Dispões sobre criação e funcionamento das Cooperativas Sociais
Finanças Solidárias	PL	93	2007	Dep. Luiza Erundina	Cria Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias (Bancos Comunitários)
Comércio Justo e Solidário	Projeto de Lei ou Decreto (antiga IN)		2008	GT CJS	Institui e regula o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário

Quadro 1b – Leis e Projetos Existentes (Estaduais e Municipais)

ESFERA ESTADUAL			
ESTADO	Nº	DATA	OBJETO
DF	3572	05/04/2005	Dispõe sobre Sist. Distrital de Desenvolvimento da ES
ES	8256	16/01/2006	Institui Política Estadual de Fomento à ES
MG	15028	19/01/2004	Institui Política Estadual de Fomento à EPS
MS	3039	05/07/2005	Institui Política Estadual de Fomento à ES
MT	8936	17/07/2008	Institui Política Estadual de Fomento à EPS
PE	30493	01/06/2007	Decreto - Institui GT no âmbito do Poder Executivo Estadual
PE	12823	06/06/2007	Institui Política Estadual de Fomento à EPS
RN	8798	22/02/2006	Institui Política Estadual de Fomento à EPS
ESFERA MUNICIPAL			
MUNICÍPIO	Nº	DATA	OBJETO
Contagem/MG	PL	054/2006	Institui Política Municipal de Fomento à EPS
Londrina/PR	10523	28/08/2008	Cria o Prog. Municipal de ES
Montes Claros/MG	3997	16/07/2008	Institui Política Municipal de Fomento à EPS e cria o Conselho e o Fundo Municipais
Osasco/SP	3978	27/12/2005	Institui Prog. Osasco Solidária e Política Municipal de Fomento à EPS
Santa Maria/RS	5150	04/09/2008	
São Paulo/SP			Institui Prog. Oportunidade Solidária e Política Municipal de Fomento à EPS

2 – Demandas por regulação da ação do Estado + proposta para Lei Orgânica/Estatuto:

O **QUADRO 2** sistematiza as principais demandas expressas por organizações da Economia Solidária em termos de regulação da ação do Estado, e, quando é o caso, o que já existe para responder em termos de proposição legal, e qual a situação (em vigor, tramitando etc.).

Quadro 2a – Demandas por Resposta Legal – Regulação da Ação do Estado

REGULAÇÃO DA AÇÃO DO ESTADO			
TEMA	DEMANDAS	LEI / PROJETO DE LEI	SITUAÇÃO
Programa e/ou Sistema Nacional	Programa de fomento, com linhas de financiamento adequadas à diversidade de manifestações da Economia Solidária, e que disponha de fundo definido. OBS: Aprovado na I CONAES e na IV Plenária como "Programa Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária (PRONADES)"	NÃO TEM	—
Fundo	Criação de fundo ou fonte permanente de recursos para o desenvolvimento da política de ES. OBS: Poderia ser incluído na lei geral sobre a política ou sistema.	NÃO TEM	—
Formação	Política de regulamentação e fomento de Assistência Técnica a trabalhadores/as de empreendimentos de Economia Solidária e incubação pública/universitária	NÃO TEM	—
Comercialização	Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (organiza e reconhece modalidades de garantia, em especial a participativa)	Proposta de Decreto ou Lei (antiga IN) elaborada pelo GT CJS	Em análise no MTE
	Regulamentação da acreditação de sistemas de garantia, em especial o participativo	Portaria MAPA/MDA (em elaboração)	Em elaboração MAPA/MDA
	Sistemas Estaduais de Comercialização de produtos da Agricultura Familiar e Economia Solidária (SECAFES)	NÃO TEM	—
	Reconhecimento das redes e cadeias econômicas solidárias como ferramentas de desenvolvimento local, sustentável e solidário	NÃO TEM	—
Compras institucionais	Programa de Aquisição de Produtos da Economia Solidária: consolidação e expansão do PAA para abranger também a Economia Solidária	PL 6166/2005 (altera PAA para incentivar agric. familiar e cooperativismo)	
	Estender Estatuto das PMEs para incluir também cooperativas	Super-Simples (OBS: exceto questões tributárias)	Em vigor
	Alterar a Lei 8.666/1993 (licitações e contratos) para incentivar e ampliar o acesso de cooperativas e associações às compras institucionais	PL 1670/1996	Já aprovado na CCJ Câmara

O presente documento tem como objetivo subsidiar a elaboração e apresentação de uma proposta de Lei Orgânica / Estatuto da Economia Solidária, a ser debatida e consolidada no âmbito do CNES. Trata-se de proposta para regular uma política ou sistema público, e inclui a previsão de um fundo específico para o setor.

Alguns das orientações para a elaboração desta proposta (retiradas das reuniões dos Comitês Permanente, da Institucionalidade e do Marco Jurídico e de outros documentos sobre o tema):

- Trata-se de lei para institucionalizar e perenizar a política, dando segurança para Estado poder operar, mas esta política não poderá ser fim em si, será meio para a concretização de demandas da Economia Solidária;
- Deverá dar reconhecimento à Economia Solidária enquanto sujeito de direito, e obrigar o Estado a responder e direcionar ações para este sujeito;

- Deverá ter caráter mais genérico, sobretudo conceitual, consolidando definições jurídicas para o campo da Economia Solidária;
- Deverá trazer programa de incentivos que abrigue todas as formas autênticas de Economia Solidária;
- Deverá, na medida do possível, estabelecer obrigações e mesmo sanções no âmbito dos operadores da política;
- Deverá instituir fontes claras de recursos, preferencialmente um fundo específico.

Para subsidiar a definição dos pontos que constarão da proposta, o CNES deverá estudar a estrutura das leis estaduais e municipais de Economia Solidária já aprovadas, que tratam todas da regulação da ação do Estado, instituindo políticas de fomento (ver **QUADRO 2b**).

Também deverão subsidiar a elaboração da proposta leis federais que tratem de outros sistemas públicos, como por ex. as leis nº 8742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS); nº 11.124/2005 (Sistema Nacional de Habitação Social); nº 11.326/2006 (diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar); e nº 11.346/2006 (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN).

Quadro 2b – Estrutura de Leis Estaduais e Federais

ESTRUTURA LEIS ESTADUAIS		ESTRUTURA LEIS FEDERAIS	
ITEM	ONDE	ITEM	ONDE
Objetivo da Lei	TODAS	Definições (área, beneficiários etc.)	LOAS, Lei Agric. Familiar, SISAN
Definição Economia Solidária	TODAS, exceto RN	Princípios / Diretrizes da Política ou Sistema	LOAS, SNHIS, Lei Agric. Familiar, SISAN
Definição EES	DF, ES, RN	Objetivos da Política ou Sistema	LOAS, SNHIS, SISAN
Definição EAAF	ES	Instrumentos da Política (Ações, Serviços etc.)	LOAS
Definição Gestores Públicos	ES	Áreas de Execução das Ações da Política	Lei Agric. Familiar
Definição Empresas Autogestão	MT, PE	Benefícios ou Subsídios Financeiros (equalização de ops. de crédito, isenção ou redução de impostos etc.)/ Critérios Gerais para Acesso Beneficiários	LOAS, SNHIS
Princípios / Diretrizes da Política	DF, PE, RN	Desenho Institucional da política / Sistema Público / Agentes Executores (composição, atribuições etc.)	LOAS, SNHIS, SISAN
Objetivos da Política	TODAS	Conselho Nacional (Criação, Composição, Atribuições, Relação com Conselhos Estaduais, DF e Municipais)	LOAS, SISAN
Instrumentos da Política	TODAS	Órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política (atribuições etc.)	LOAS
Critérios Gerais para Acesso Beneficiários	RN, MS, MT	Financiamento / Fundo Nacional (criação, gestão, fontes)	LOAS, SNHIS
Desenho Institucional da política / Sistema Público / Agentes Executores	DF, PE, RN, MT	Condições para acesso/repasso do Fundo (existência Conselhos/Fundos/Planos)	LOAS, SNHIS
Conselhos (Criação e Composição)	RN, ES, MT	Inscrição e regulamentação das entidades operadoras do Sistema	LOAS
Fontes / Fundos	RN, MS, MT	Fiscalização das entidades	LOAS
Selo	RN, MT		
Registro de EES (Junta etc.)	ES, MT		

A partir das orientações do CNES e do estudo sobre a estrutura de leis já existentes, alguns dos principais pontos que deverão constar da proposta:

1. **definição do sujeito da política:** será a seção conceitual, para fixar em norma as definições de “Economia Solidária”, “Empreendimento Econômico Solidário” e outras, e ainda para estabelecer possíveis critérios de acesso à política.
2. **princípios, diretrizes e objetivos da política:** seção para abordar princípios e diretrizes que nortearão o funcionamento da política ou sistema, bem como seus objetivos e áreas de atuação.
3. **desenho institucional:** aqui se tratará da estrutura de gestão e execução da política, que pode por ex. se dar por meio de um Sistema Público de Economia Solidária. Esta seção detalhará os organismos que integrarão o sistema, sua composição, atribuições etc.:
 - i. operadores nas três esferas e na sociedade civil;
 - ii. órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da execução da política;
 - iii. relação com Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais e formas de incentivo à existência de Conselhos e Fundos Estaduais/Municipais de Economia Solidária.
4. **instrumentos da política:** seção sobre as ações e serviços que deverão compor a política de fomento, por ex. linhas de crédito, programas de formação, serviços de assistência técnica etc.
5. **financiamento:** aqui se tratará da criação de fundo específico para financiar as ações da política, com definição de fontes, organismo gestor etc.

3 – Demandas por reconhecimento e regulação das formas societárias:

Paralelamente, há demandas expressas por organizações da Economia Solidária em termos de regulação da ação do Estado. O **QUADRO 3** sistematiza as principais destas demandas, e, quando é o caso, o que já existe para responder em termos de proposição legal, e qual a situação. No caso destas normas, a estratégia passa pela articulação e negociação para a aprovação dos projetos em tramitação, ou para a elaboração de novas propostas que interessam à ES.

Quadro 3 – Demandas por Resposta Legal – Reconhecimento e regulação da organização societária

RECONHECIMENTO E REGULAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO SOCIETÁRIA			
TEMA	DEMANDAS	LEI / PROJETO DE LEI	SITUAÇÃO
Sociedades Cooperativas	SOCIETÁRIA: revisar Lei Geral do Cooperativismo, principalmente os seguintes pontos: diretrizes de constituição e registro formal das sociedades cooperativas (pontos p/ elaboração dos estatutos); fim da unicidade (OCB como única org. representativa do cooperativismo); número mínimo de cooperados; não-exigência de registro em junta comercial ou em entidades privadas (possibilidade de registro em cartório) ETC.	- PLS 153 - Sen. Eduardo Suplicy - PLS 003 - Sen. Osmar Dias - Subsídio do Executivo (Grupo Interministerial)	Tramitando no Senado Federal (Comissão Assuntos Econômicos). Relator: Renato Casagrande
	TRIBUTÁRIA: assegurar que o tratamento tributário das cooperativas não seja desigual em relação ao dado à pessoa física e às outras formas de organização jurídica; eliminar a bi-tributação, particularmente na contribuição previdenciária; inclusão das cooperativas no Super-Simples também na parte tributária ETC.	- Propostas do Executivo (MF): 1) tributação + 2) ato cooperativo (que trata da relação das cooperativas entre si e com os cooperados) - Proposta OCB OBS: as 3 foram apensadas	Tramitando na Câmara. Relator:
Cooperativas de Trabalho	Reconhecimento e segurança jurídica à modalidade de cooperativas de trabalho	Substitutivo (Dep. Tarcisio Zimmermann) (agrega os PLC Dep. Pompeo de Mattos e Walter Barelli, a Proposta do Executivo)	Aprovado na Câmara. Tramitando no Senado (Mesa). Ainda não tem relator.
Finanças Solidárias	Reconhecimento dos instrumentos de finanças solidárias - cooperativas de crédito, fundos rotativos solidários, bancos comunitários, iniciativas de trocas solidárias - como ferramentas adequadas para o repasse de crédito a EES	PL Segmento Nac. Finanças Solidárias (Dep. Luiza Erundina)	Tramitando na Câmara. Relator: Eudes Xavier
		PL Cooperativas de Crédito	Aprovado na Câmara. Tramitando no Senado. Relator:
Empresas Recuperadas	Reconhecer “empresa de autogestão” como nova forma societária	NÃO HÁ	Em vigor
	Regulamentação que privilegie a apropriação por trabalhadores de empresas em processo falimentar (alteração da Lei de Falências)	Nova Lei de Falências	
Cooperativas Sociais	Revisar Lei 9687/1999, em relação aos seguintes pontos: questão previdenciária, condição civil de alguns dos públicos, e políticas de fomento.	- Lei em vigor. - NÃO HÁ proposta para alterá-la.	—
Tributação Geral	Conjunto de isenções tributárias para fomento e proteção à consolidação de EES	NÃO HÁ	—
Reconhecimento Jurídico EES	Reconhecer “empreendimento econômico solidário” como nova forma societária	NÃO HÁ	—
Desburocratização	Desburocratizar abertura, registro e fechamento de empreendimentos econômicos	Lei 11598 - REDESIM (Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios)	Em vigor (36 meses p/ unificar o sistema)

4 - Tipos de Instrumento Legal:

Para subsidiar as considerações no âmbito do CNES acerca dos possíveis caminhos e estratégias para a apresentação e tramitação da proposta, seguem breves definições sobre os instrumentos legais:

- **Lei:** norma ou conjunto de normas votadas pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembléia Legislativa Estadual ou Câmara Legislativa Municipal/Distrital). Pode ser elaborada a partir de propostas apresentadas por:
 - **iniciativa dos membros do Legislativo:** não pode criar novas despesas nem estruturas do Executivo. Além de proposições apresentadas por parlamentares ou bancadas, há a possibilidade de proposição apresentada por parte da Comissão de Legislação Participativa – CLP, elaborada a partir de sugestão de entidade, ou grupo de entidades, ou órgão com participação paritária da sociedade civil (como o CNES).
 - **iniciativa do Executivo:** prerrogativa para criar fundos orçamentários.
 - **iniciativa popular:** não pode criar novas despesas nem estruturas do Executivo. Exige a subscrição de no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.
- **Decreto:** ato normativo emanado pelo Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador, ou Prefeito), para determinar o cumprimento de uma resolução, a regulamentação de uma lei etc., ou seja, faz referência a uma lei previamente existente.
- **Portaria:** ato administrativo interno, expedidos pelos chefes máximos de órgãos da administração pública e direcionados aos seus subordinados. Serve para disciplinar o funcionamento do serviço público, não tendo força de lei sobre os não funcionários. Pode ser interministerial, no caso de ter sido expedida por vários ministérios.