

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

SUGESTÃO Nº 63, DE 2019

Sugere Projeto de Decreto Legislativo que trata da composição, estruturação, competência e continuidade de funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária.

Autor: UNIÃO NACIONAL DAS ORGANIZAÇÕES COOPERATIVISTAS SOLIDÁRIAS

Relator: Deputado PATRUS ANANIAS

I - RELATÓRIO

Em 8/10/2019, a União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias - Unicopas apresentou à Comissão de Legislação Participativa (CLP) a Sugestão nº 63/2019, contendo minuta de Projeto de Decreto Legislativo (PDL), tratando da composição, estruturação, competência e continuidade de funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária.

No dia seguinte, fui designado Relator da matéria.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, XII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cabe à Comissão de Legislação Participativa apreciar sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos.

É a CLP, portanto, o *locus* apropriado para receber tal demanda, já que, como o próprio nome da Comissão sugere, acha-se vocacionada a fazer a devida interligação entre a Câmara dos Deputados e a sociedade civil organizada.

Em relação à forma da proposição escolhida, todavia, houve equívoco na escolha realizada pela Unicopas. Segundo o art. 109 do RICD, o decreto legislativo presta-se basicamente para “**regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo**, sem a sanção do presidente da República”.

Tais matérias estão elencadas no art. 49, da CF/88:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Como se vê, a Sugestão nº 63/2019 não trata de nenhum dos temas elencados no art. 49, da CF/88.

Por outro lado, a recente Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, dispõe expressamente:

Art. 24. Integram a estrutura básica do Ministério da Cidadania:

.....

XV - o Conselho Nacional de Economia Solidária;

.....

§ 3º O Conselho Nacional de Economia Solidária é órgão colegiado de composição tripartite, observada a paridade entre representantes dos trabalhadores e dos empregadores, **na forma estabelecida em ato do Poder Executivo federal.**

No plano infralegal, quem trata do Conselho é o Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006, que dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES. Tal normativo continua plenamente vigente, embora o CNES não esteja se reunindo regularmente em 2019, como deveria.

Desse cenário normativo deflui que a figura do decreto legislativo é totalmente inapropriada para o desiderato a que se propõe a **SUG nº 63/2019**.

Em nossa opinião, a única forma de instigar o governo federal a “reinstalar” o CNES é a Indicação, prevista no art.113, I, do RICD, pela qual o **deputado sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão**, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva.

Quanto ao mérito, somos favoráveis ao pleito da Unicopas, conforme manifestação feita na Indicação abaixo formulada.

Feitas essas considerações, entendemos que a proposição relatada é meritória, e, por essa razão, este Relator vota pela **APROVAÇÃO** da Sugestão nº 63/2019, desde que na forma da Indicação em anexo, que promove a necessária correção do meio escolhido para solicitar ao governo federal que exerça competência exclusivamente sua, já que o CNES é órgão vinculado ao Ministério da Cidadania.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado PATRUS ANANIAS
Relator

INDICAÇÃO Nº , DE 2019

(Do Sr. PATRUS ANANIAS)

Sugere a adoção, pelo Poder Executivo de novo decreto sobre a composição, estruturação, competência e continuidade de funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES.

Senhor Ministro da Cidadania:

Dirigimo-nos a Vossa Excelência para expor e, ao final, sugerir a adoção de proposição legislativa minutada.

O Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES é o Conselho que garante a efetividade do direito constitucional de participação e controle social, nas políticas públicas de desenvolvimento regional e de economia solidária no país.

O CNES teve sua continuidade e funcionamento garantidos no inciso XV do art. 23 da lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que aprovou a reestruturação ministerial do atual governo.

As políticas de incentivo ao cooperativismo, ao desenvolvimento regional sustentável e ao associativismo estão presentes em diversos ministérios, em especial, os da Cidadania e do Desenvolvimento Regional.

Os últimos dados produzidos pelo antigo Ministério do Trabalho, por meio do Sistema de Informação da Economia Solidária (Sies), dão conta de que no Brasil existem, pelo menos, 19.708 empreendimentos de economia solidária, que reúnem 1,4 milhão de associados, em 2.804 Municípios.

Estima-se que a economia solidária movimente, por ano, R\$ 12 bilhões, o que pode servir como referência para aquilatar a importância do tema em debate.

A primeira Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes) ocorreu em 2006, com o tema "Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento".

Ao longo dos anos, a Conaes construiu sua legitimidade baseada em processos amplos de diálogo social, para a construção das políticas públicas e suas respectivas prioridades.

Para dar a dimensão do diálogo social construído, a 2ª Conaes contou com 27 conferências estaduais, nas quais foram eleitos 1.460 delegados (as), sendo 730 de empreendimentos solidários (365 do poder público e 365 de organizações da sociedade civil)¹.

Foram realizadas 187 conferências territoriais ou regionais, em 2.894 municípios brasileiros, com 15.800 participantes de segmentos representativos locais da economia solidária.

Nessa linha de intelecção, é fundamental a continuidade e pleno funcionamento do CNES para a elaboração e implementação de políticas públicas para o fomento de trabalho, renda, através do desenvolvimento regional sustentável e da garantia dos direitos humanos e sociais dos trabalhadores e trabalhadoras envolvidos nos empreendimentos econômicos solidários.

No dia 6/7/2019, o site *Brasil de Fato* publicou matéria² informando que o CNES ainda não havia se reunido em 2019.

O dia 6 de julho, data de divulgação da notícia, marca o Dia Internacional do Cooperativismo - um tipo de organização do trabalho centrada na autogestão dos trabalhadores. Nesse sistema, todos os cooperados são os proprietários da entidade e dividem os lucros do negócio.

¹ https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=36AA33C090058C073F0E5195B831586F.proposicoesWeb1?codteor=1817736&filename=SUG+63/2019+CLP. Acesso em 15/10/2019. Vide

² Vide <https://www.brasildefato.com.br/2019/07/06/saidas-para-a-crise-cooperativismo-e-economia-solidaria-sao-abandonados-pelo-governo/>. Acesso em 15/10/2019.

Ainda segundo o *Brasil de Fato*, nos últimos oito anos, o número de cooperativas no país cresceu 2,6% (dados do *Anuário do Cooperativismo Brasileiro de 2019*).

Em 2010, eram cerca de 6.652 cooperativas. Hoje, são 6.828 entidades no país que geraram, juntas, mais de R\$ 260 bilhões.

Segundo o *Anuário*, a quantidade de empregos gerados pelo modelo aumentou 43%. Já o número de cooperados teve um salto mais expressivo: em 9 milhões de pessoas, em 2010; oito anos depois, este número cresceu 62%, o que equivale a 12,6 milhões de pessoas.

Quando baseado nas premissas da economia solidária, o cooperativismo pode ser uma estratégia no contexto dos altos índices de desemprego no Brasil.

A organização dos trabalhadores é uma forma de aumento de renda para o trabalhador, individualmente considerado.

O sistema aparece como alternativa em momentos de crise econômica porque é comum em atividades que demandam muita mão de obra, como a agricultura e a reciclagem.

O trimestre encerrado no mês de maio/2019 terminou com a taxa de desemprego em 12,3%, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O número de desempregados reduziu em 0,5% em comparação aos três meses anteriores. Mas a melhoria dos índices é puxada, especialmente, pelos empregos informais.

Eis a razão para termos mantido na minuta em anexo um representante da Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários – Unisol³, uma das centrais que integram a União Nacional das Cooperativas (Unicopas), como integrante do CNES.

³ O atual Decreto nº 5.811/2006 já contém essa previsão.

Segundo o IPEA⁴, a economia solidária emergiu no Brasil a partir das décadas de 1980 com o apoio de diversas organizações como igrejas, sindicatos, instituições de ensino, movimentos sociais, e possui as seguintes características:

- **cooperação**: reconhece propriedade comum, divisão de responsabilidades e de resultados;
- **autogestão**: protagonismo dos participantes na gestão do empreendimento;
- **dimensão econômica**: é o que move os esforços e congrega os interesses;
- **solidariedade**: é perceptível na distribuição igualitária de resultados, na produção de oportunidades para a melhoria da qualidade de vida dos envolvidos.

As atividades de economia solidária contribuem para a diminuição da desigualdade econômica e social por meio da gestão compartilhada dos meios de produção e da justa divisão dos resultados do trabalho. A economia solidária, organizada em cooperativas, associações e fóruns, foi incorporada como política pública em centenas de municípios e tornou-se objeto de estudo em diversas universidades em todo o país.

O CNES sofreu três alterações significativas recentes: saiu do Ministério do trabalho e foi para o Ministério da Cidadania, teve a descontinuidade de suas atividades e, ainda, teve alterada a sua composição.

A descontinuidade das ações do Conselho é motivo de preocupação e não há, aparentemente, perspectiva de convocações para reuniões. A composição do CNES também se alterou, passando a ser tripartite, com representantes do governo, de trabalhadores e de empregadores, reduzindo assim a representatividade da sociedade civil.

⁴ <http://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/142-conselho-nacional-de-economia-solidaria/278-conselho-nacional-de-economia-solidaria>. Acesso em 14/10/2019.

A retomada das reuniões e demais ações do CNES é urgente para que se possa acompanhar, monitorar, fiscalizar e propor políticas públicas para o setor.

Até o momento não há sinalização do governo no sentido de retomada das atividades do Conselho, o que nos motivou a encetar a presente tratativa com o Poder Executivo.

Nesse sentido, apresentamos em anexo uma minuta de Decreto Presidencial, que pode ser sobejamente justificada pelos argumentos acima declinados.

Sugerimos que ela sirva de base para a edição de novo decreto regulamentador do CNES, como pede o art. 24, §3º, da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

Pelo exposto, encaminhamos essa Indicação ao Ministério da Cidadania, a ser submetida posteriormente ao prudente arbítrio do Chefe do Poder Executivo, a quem compete privativamente exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal, a teor do art. 84, II, da Constituição de 1988, bem como a iniciativa privativa para as leis que criem ou modifiquem a estrutura de órgãos da administração pública (art. 61, §1º, II, “e”, CF/88).

Sala das Sessões, em de de 2019.

Deputado PATRUS ANANIAS

ANEXO ÚNICO

MINUTA DE DECRETO PRESIDENCIAL

Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e continuidade de funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES.

Art. 1º O Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES, criado pelo inciso XV do art. 23 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, é órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Cidadania, que tem por finalidade a promoção e efetivação de políticas públicas de promoção do desenvolvimento regional e a defesa da economia solidária.

Art. 2º Ao CNES compete:

I – garantir a participação e o controle social da sociedade civil, prevista na Constituição Federal, no âmbito das políticas públicas de economia solidária e desenvolvimento regional;

II - propor diretrizes e prioridades para a política de economia solidária e desenvolvimento regional;

III - propor medidas para o aperfeiçoamento da legislação, com vistas ao fortalecimento da economia solidária e do desenvolvimento regional;

IV- avaliar o cumprimento dos programas da Secretaria Nacional de Inclusão Produtiva Urbana do Ministério da Cidadania e da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano - SDRU, do Ministério do Desenvolvimento Regional, e sugerir medidas para a perfeição o seu desempenho;

V - examinar propostas de políticas públicas que lhe forem submetidas da Secretaria Nacional de Inclusão Produtiva Urbana e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano - SDRU;

VI - coordenar as atividades relacionadas com a economia solidária desenvolvidas pelas entidades nele representadas com as da Secretaria Nacional de Inclusão Produtiva Urbana e as da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano - SDRU;

VII - promover a intersectorialidade nas políticas públicas de desenvolvimento regional e economia solidária;

VIII - realizar ações interconselhos visando o desenvolvimento regional, a economia solidária e a promoção dos direitos humanos e sociais; e

IX - aprovar o seu regimento interno.

Art. 3º. O CNES terá a seguinte uma composição paritária, entre representantes do Estado e da sociedade civil:

um representante do Ministério da Cidadania;

um representante do Ministério do Desenvolvimento Regional;

um representante da Defensoria Pública da União;

um representante da Frente Parlamentar de Ecosol;

quatro representantes da sociedade civil;

Art. 4º São órgãos do CNES:

I- o Plenário;

II - as Comissões;

III- a Secretaria Executiva.

Art. 5º. A Secretaria Executiva será aprovada em Plenário do CNES e seu funcionamento será efetivado pelo Ministério da Cidadania.

Art. 6º. Os serviços de apoio técnico e administrativo do CNES competem à sua Secretaria Executiva, cabendo-lhe, ainda, secretariar as reuniões do Plenário e providenciar o cumprimento de suas decisões.

Art. 7º Revoga-se o Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006.

Art. 8º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2019.

Deputado PATRUS ANANIAS

REQUERIMENTO Nº , DE 2019

(Do Sr. PATRUS ANANIAS)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, relativa à adoção de novo decreto sobre a composição, estruturação, competência e continuidade de funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Ex^a. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação em anexo, versando sobre a adoção de novo decreto sobre a composição, estruturação, competência e continuidade de funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES, conforme minuta e justificção apresentadas no corpo da Indicação.

Sala das Sessões, em de de 2019.

Deputado PATRUS ANANIAS