



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1724/2019 DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 51/2017

O presente projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Masataka Ota, visa dispor sobre a criação e funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme especifica, e dá outras providências.

O Art. 1º do projeto institui o Programa Municipal de Fomento às Cooperativas Sociais.

Dispõe o Art. 2º que a Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo- SMTE - estabelecerá procedimentos para implementação, controle, acompanhamento, monitoramento e avaliação da propositura.

De acordo com o art. 3º, as Cooperativas Sociais, constituídas com a finalidade de inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho, fundamentam-se no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos, e incluem entre suas atividades:

- I - a organização e gestão de serviços socio sanitários e educativos; e
- II - o desenvolvimento de atividades agrícolas, industriais, comerciais e de serviços.

Conforme o art. 5º, consideram-se pessoas em desvantagem, para os efeitos da proposta:

- I - os deficientes físicos e sensoriais;
- II - os deficientes psíquicos e mentais, as pessoas dependentes de acompanhamento psiquiátrico permanente, e os egressos de hospitais psiquiátricos;
- III - os dependentes químicos;
- IV - os egressos de prisões;
- V - os condenados a penas alternativas à detenção;
- VI - os adolescentes em idade adequada ao trabalho e situação familiar difícil do ponto de vista econômico, social ou afetivo.

O § 1º do art. 5º dispõe que as Cooperativas Sociais organizarão seu trabalho, especialmente no que diz respeito a instalações, horários e jornadas, de maneira a levar em conta e minimizar as dificuldades gerais e individuais das pessoas em desvantagem que nelas trabalharem, e desenvolverão e executarão programas especiais de treinamento com o objetivo de aumentar-lhes a produtividade e a independência econômica e social.

A douta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa apresentou parecer pela legalidade, com substitutivo "a fim de adaptar o texto às regras de técnica legislativa elencadas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis".

Em resposta a quesitos desta Comissão, o Executivo, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho - Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico, manifestou-se nos seguintes termos:

"O texto do projeto encontra-se em consonância com as diretrizes nacionais, instituídas através da Lei Federal nº 9.867, de 10 de novembro de 1999.

1. Tendo em vista que o tema afeta um público transversal, contemplando desde dependentes químicos até egressos do sistema prisional, é sempre recomendável trazer recortes Intersetoriais na gestão das Políticas Públicas.

Isto que dizer que todo o processo do ciclo de políticas públicas, desde seu desenho, formalização até sua avaliação final deve ser permeado pela gestão compartilhada, agregando-se diferentes Secretarias e entidades da sociedade civil, da área de Saúde, educação e direitos humanos, com o fim de aumentar efetividade das ações. Inclusive, desde a avaliação técnica sobre o Programa proposto. Trata-se também de garantir a participação social e cidadã na construção das políticas públicas, garantida na Carta Magna de 1988, por meio de entidades representativas do setor.

2. Considerando a diversidade e as tendências futuras do mercado, com a incorporação de novas tecnologias, entende-se que restringir o escopo de atuação das cooperativas sociais, conforme previsto no art. 3º do PL, poderia ser prejudicial ao amplo desenvolvimento econômico dessas, bem como sua autonomia na definição do seu objeto social. Neste sentido, é mais eficiente garantir que as cooperativas sociais atendem às normas organizacionais, como autogestão, solidariedade e trabalho em rede. De forma que possam estar em consonância com os princípios do cooperativismo.

3. Observa-se que está ausente qualquer orientação de caráter programático e operacional o que dificulta atender à vontade original do legislador ao instituir a política. Logo, do ponto de vista da estruturação do Programa Municipal em tela, não há indicação expressa dos objetivos do programa, seus princípios e diretrizes, tão pouco seus instrumentos de implantação.

4. Dentre os instrumentos, categoria que definir as ações a serem desempenhadas pelo Poder Executivo visando dar suporte ao desenvolvimento econômico do setor, recomenda-se a previsão legal de elementos como:

- Facilitar o acesso ao crédito e microcrédito, bem aos recursos via poder público;
- Disponibilização de assessoria técnica,
- Disponibilização de espaços de comercialização;
- Capacitação no âmbito gerencial, organizacional e, interpessoal;
- Facilitar o acesso desses grupos às tecnologias;
- Apoio na formalização de grupos produtivos;
- Subsídios, subvenções e incentivos fiscais, tendo em vista seu interesse social e público;

5. Com a finalidade de definir estratégias de mobilização e alcance do Público alvo do Programa, a ser realizada pelo Poder Executivo, se faz necessária a conceituação do termo "cooperativa social", que não encontra significado no texto do presente projeto de Lei.

6. A geração de trabalho e renda através de grupos produtivos com caráter de inclusão social possui processos de maturação próprios, tendo em vista a vulnerabilidade do público-alvo envolvido. Este processo compreende a mobilização de pessoas, escolha da área de atuação econômica ou produtiva, consolidação de um grupo de produção, definição de sua forma jurídica e de organização interna. Desta forma, o disposto no art. 5, que impõe a obrigatoriedade do uso da expressão Cooperativa Social na razão social dos empreendimentos, considerara apenas como público-alvo os grupos formalizados enquanto cooperativas, reforçando a exclusão de um conjunto de atores que também necessitam de fomento do poder público, inclusive para sua formalização. Além disso, na existência prática dos empreendimentos, existem outras formas jurídicas como a associação ou mesmo uma rede de microempreendedores individuais, os quais também figuram como instrumentos de atividade econômica para o público-alvo, tendo em vista que o processo de formalização de uma cooperativa exige investimento (capital social) por parte dos cooperados, bem como maiores trâmites burocráticos na criação e gestão dos empreendimentos. Entende-se que a terminologia a ser empregada, com potencial de abranger e incluir mais beneficiários por meio do Programa, seriam empreendimentos econômicos solidários e sociais, que sejam compostos por pessoas em desvantagem (art. 5º do PL). Para que assim seja possível contemplar grupos econômicos informais, cooperativas sociais, cooperativas de trabalho

regidas pela Lei 12.690/2012, associações e redes de empreendimentos ou microempreendedores individuais.

7. Tratando-se de um programa de fomento a determinado setor econômico e produtivo, considera-se necessário a indicação dos responsáveis pela alocação de recursos para a execução deste, de forma que o programa fique vinculado à dotação orçamentária de algum ente da Administração Pública Direta, ou ainda, a indicação de outros instrumentos de custeio do Programa, ao exemplo de captação externa de recursos ou criação de fundo municipal.

8. Em síntese, esta área técnica recomenda:

I. Inclusão da definição legal adotada sobre Cooperativismo social;

II. Inclusão dos objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos do Programa;

III. Previsão de um Grupo ou Comitê de Trabalho Inter setorial, composto por outras pastas dessa Administração Pública e aberto à participação da sociedade civil, com atribuições para planejar, coordenar e monitorar as ações no âmbito do programa;

IV. Exclusão da obrigatoriedade de uso do termo cooperativismo social e adoção do termo empreendimentos econômicos solidários e sociais, que é mais amplo;

V. Indicação do ente Público ao qual estará vinculada a dotação orçamentária do Programa;

VI. Não restringir à atuação econômica das cooperativas às áreas indicadas no art. 3º do Projeto de Lei;"

(fls. 66-68)

"Esta coordenadoria reconhece a importância do tema envolvido no PL 51/2017, tendo em vista a necessidade de promover a inclusão social e econômica das pessoas em situação de desvantagem conforme definição prevista no art. 3 da Lei 9.687/1999.

Nesse sentido, esclarece-se que a coordenadoria está desenvolvendo a regulamentação da Política Municipal de Apoio ao Cooperativismo, em especial, o auxílio na edição de Decreto regulamentador da Lei Municipal 16.836, de 8 de fevereiro de 2018, que estabelece as diretrizes da Política Municipal de Apoio ao Cooperativismo.

Apesar de a temática do PL 51/2017 ser específica do cooperativismo social, instituído pela Lei 9.687 de 10 de novembro de 1999 e regulamentado pelo Decreto 8.163, de 20 de dezembro de 2013, a regulamentação da Política Municipal que está em fase de elaboração prevê ações afirmativas no sentido de fomentar práticas e estruturar projetos incentivando e apoiando a constituição e consolidação de empreendimentos econômicos coletivos de base solidária e cooperativista, inclusive em relação aos serviços de Assistência Social do Município e outros que auxiliem esta Secretaria a encaminhar pessoas para participar de programas de inclusão social por meio da inserção no mundo do trabalho.

Diante desse cenário, entende-se que a pertinência temática da cooperativa social está também inserida na Política Municipal de Apoio ao Cooperativismo, o que, a princípio, tornaria inadequada a instituição de Programa Municipal de Fomento às Cooperativas Sociais de forma específica.

No mais, insta ressaltar que o teor do PL 51/2017 reflete as diretrizes previstas na Lei 9.687, de 10 de novembro de 1999, sem prever a respectiva identidade local necessária à lei municipal instituidora de programa municipal, que é exatamente o que está sendo tratado na regulamentação da Lei Municipal 16.836, de 8 de fevereiro de 2018" (fls. 70-70verso).

No que cabe a esta Comissão analisar, o projeto geraria despesas obrigatórias de caráter continuado, sem haver demonstração nos autos do valor dessas despesas e da existência de previsão orçamentária exigidas pelos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

Em vista do exposto, apesar das meritórias intenções do Autor, contrário é o parecer.

Sala da Comissão de Finanças e Orçamento, em 02/10/2019

Alessandro Guedes (PT) - Presidente

Atílio Francisco (REPUBLICANOS) - Relator
Isac Felix (PL)
Rodrigo Goulart (PSD)
Soninha Francine (CIDADANIA)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 03/10/2019, p. 123

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.