

RELATÓRIO

Da audiência pública para **instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 131, de 2008, que “dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho; e revoga o parágrafo único do art. 442 da CLT”**, realizada, no dia 1º de julho de 2009, na Comissão de Assuntos Sociais (CAS).¹

(Audiência Pública realizada em atendimento aos Requerimentos n^{os} 45 e 56, de 2009-CAS, de autoria do **Senador Mozarildo Cavalcanti**).

PARTICIPANTES

- **Dr. Roberto Gurgel**, representante do Conselho Federal de Medicina (CFM) e da Associação Médica Brasileira (AMB);
- **Dr. Geraldo Magela**, representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB);
- **Dr. Cássio Luiz Casagrande**, Vice-coordenador da Coordenadoria Nacional de Combate às Fraudes nas Relações de Trabalho, do Ministério Público do Trabalho;
- **Dr. Márcio Bichara**, representante da Federação Nacional dos Médicos (FENAM);
- **Dr. José Augusto Ferreira**, Presidente da Federação Nacional das Cooperativas Médicas (FENCOM);
- **Dr. José Paulo Crisóstemo**, Presidente da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES);
- **Dr. Fábio Leal Cardoso**, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT);

¹ 27ª Reunião Extraordinária, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura.

- **Prof. Paul Israel Singer**, Secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego.

A sessão foi presidida pela **Senadora Rosalba Ciarlini (DEM-RN)**, Presidente da Comissão de Assuntos Sociais (CAS).²

ABERTURA

A Presidente abriu a sessão e informou que o objetivo da audiência era a instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 131, de 2008.³

Disse entender que as mudanças no ambiente do trabalho que ocorreram de 1943 para cá são a razão para a atualização da CLT.

Agradeceu a resposta pronta das instituições presentes na audiência e as contribuições que acederam em trazer como subsídio ao Senado Federal na apreciação da matéria em pauta, cujo objetivo é a valorização do trabalho das cooperativas.

O Senador **Mozarildo Cavalcanti**, autor do requerimento para a realização da audiência, justificou sua proposição em vista da necessidade de ouvir todos os interessados na matéria do projeto, na busca do “equilíbrio de posições”.

Nesse sentido, relatou que o aditamento que fez ao seu requerimento inicial se deveu ao alerta da Consultoria Legislativa da Casa, feita em nota técnica, sobre a lacuna representada pela ausência, entre os depoentes, de representantes da “categoria médica” e do Ministério Público do Trabalho.

DEPOIMENTOS

² A Senadora Rosalba foi substituída temporariamente pelo **Senador Renato Casagrande**, durante o desenrolar da audiência.

³ O Projeto de Lei da Câmara nº 131, de 2008, (Projeto de Lei nº 4.622, de 2004, na Casa de origem) dispõe sobre a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (PRONACOOP); e revoga o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1934. É de autoria do **Deputado Pompeo Mattos**. O relator da matéria na CAS é o **Senador Renato Casagrande**.

1. **Dr. Roberto Gurgel**, representante do Conselho Federal de Medicina (CFM) e da Associação Médica Brasileira (AMB).

Opinou que o projeto vem preencher uma lacuna na regulamentação das cooperativas de trabalho.

Para o representante do CFM e da AMB, os médicos têm uma tradição de trabalho cooperativo. No entanto, ele identifica necessidades de aprimoramento do projeto com vistas à defesa de condições de trabalho e emprego que são tradicionais aos médicos, em especial a autonomia necessária para que cada médico regule sua jornada de trabalho.

Justificou essa posição com o exemplo de algumas especialidades médicas que ainda têm formação restrita em nosso meio – neurocirurgiões, cirurgiões cardíacos, cirurgiões oncológicos –, razão pela qual existem poucos desses profissionais no mercado de trabalho e obriga a que esses especialistas atuem em vários serviços diferentes, as vezes durante uma mesma jornada de trabalho. Se essa jornada for fixada, sua atuação ficará limitada a poucos serviços, causando problemas para a atenção.

Concluiu expressando a opinião das organizações que representa de que o projeto é relevante, mas que as cooperativas de trabalho médico devem ser excluídas do regulamento, razão pela qual defende uma emenda nesse sentido.

Senador Renato Casagrande

O Senador manifestou opinião de que emenda ao projeto atrasaria a aprovação da matéria e defendeu a aprovação do texto enviado pela Câmara dos Deputados, em razão da relevância e urgência de se dispor desse regulamento.

2. **Dr. Geraldo Magela**, representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

Iniciou seu depoimento informando que o projeto resultou de ampla mobilização e discussão ocorridas no âmbito do Sistema OCB – que reúne cerca de duas mil cooperativas em nível nacional, um terço das quais são cooperativas “de saúde”, – e do governo.

Vê como muito necessário um marco regulatório para a atuação das cooperativas de trabalho. A ausência de regulação está trazendo prejuízo para a sociedade e a classe trabalhadora e é responsável pelo crescimento do número de recursos ao Judiciário.

A nova regra parte do estabelecimento de critérios de identidade das cooperativas de trabalho e o projeto representa, assim, um avanço na regulação do setor, tendo resultado de um amplo entendimento de todos os envolvidos no movimento cooperativista brasileiro. Por essa razão defendeu rapidez na aprovação do projeto.

Acrescentou que o cooperativismo é um mecanismo eficiente de criação de novos postos de trabalho, frente à crise pela qual passa a economia mundial e brasileira. Para isso, esse marco regulatório é fundamental.

3. Dr. Cássio Luiz Casagrande, Vice-coordenador da Coordenadoria Nacional de Combate às Fraudes nas Relações de Trabalho, do Ministério Público do Trabalho.

Disse que o tema vem preocupando o Ministério Público há muitos anos, uma vez que, na ausência de regulamentação, as cooperativas de trabalho têm-se prestando para esconder situações de pura intermediação de mão-de-obra, servindo para a realização de fraudes e de evasão da legislação trabalhista. Em decorrência, são inúmeras as ações e inquéritos na Justiça do Trabalho.

O representante do Ministério Público do Trabalho entende que o projeto objetiva reverter essa situação, mas que não atingirá seu objetivo, porque contém algumas “falhas”.

Uma delas é o parágrafo 2º do art. 2º do texto em tela que, ao instituir a “autonomia coletiva” para o estabelecimento de condições gerais de trabalho, cria um elemento juridicamente “estranho”, abrindo brecha para a continuidade dos fatos acima expostos.

Outra falha é o art. 5º – que proíbe a intermediação de mão-de-obra subordinada, sem definir mecanismos de fiscalização. “Quem vai fiscalizar isso, na prática?” questiona o representante do Ministério Público. E responde: “isso significará mais uma avalanche de recursos judiciais.”

Assim, a posição do Ministério Público do Trabalho é de que o projeto não resolve o problema apontado, mas o agrava, ao permitir o aproveitamento de brechas da lei por parte de empregadores mal intencionados.

O art. 10, § 2º⁴ é outra das “falhas” que aponta ao projeto, por que vai permitir concorrência desleal entre cooperativas e o segmento

⁴ Art. 10.
.....

organizado, que atende a legislação trabalhista. Cita como exemplo os serviços terceirizados de limpeza e conservação que, com a organização do trabalho de forma autônoma possibilitada pelas novas regras de cooperativa, poderão oferecer preços menores.

4. Dr. Márcio Bichara, representante da Federação Nacional dos Médicos (FENAM).

O representante da Fenam disse representar 54 sindicatos de médicos de todo o País, e que não são contra o projeto, mas entendem que “a categoria médica” não pode fazer parte deste regulamento, como o projeto propõe.

Defendeu a prática liberal da medicina para contrapor-se ao questionamento do Ministério Público do Trabalho sobre a ausência de contrato de trabalho dos médicos cooperados nas suas relações com planos de saúde. Para ele, o pagamento direto do médico, por procedimento, pela operadora do plano é o mecanismo que melhor atende à necessidade de autonomia do médico na sua prática liberal.

Manifestou a opinião contrária da Federação ao inciso III do § único do art. 1^o do projeto, propondo excluir as cooperativas médicas do alcance dessa disposição.

5. Dr. José Augusto Ferreira, Presidente da Federação Nacional das Cooperativas Médicas (FENCOM).

Informou representar 41 cooperativas de trabalho médico e que vê como “situações preocupantes” as visões do Judiciário e do Legislativo em relação ao cooperativismo de trabalho.

Informou existirem, no País, cerca de quinhentas cooperativas de trabalho médico às quais esta filiada cerca de 70% da “categoria médica”.

§ 2º A cooperativa de trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social.

⁵ Art. 1º

Parágrafo único. Estão excluídas do âmbito desta Lei:

.....

III – as cooperativas de profissionais liberais cujos sócios exerçam as atividades em seus próprios estabelecimentos.

.....

Para sua Federação, o projeto tem problema de redação no art. 1º, parágrafo único, incisos I e III, que não esclarece se as cooperativas médicas estão ou não incluídas.

Deu como exemplo os cirurgiões e anestesistas que atuam fora de seus próprios estabelecimentos e, sim, em estabelecimentos próprios das cooperativas ou de terceiros, neste último caso, caracterizando a prática liberal autônoma típica da profissão.

Propõe corrigir esses “defeitos” por meio de emendas cujas propostas encaminharão ao relator da matéria na CAS.

Discordou do Procurador do Trabalho “quanto à autonomia das cooperativas e aos recursos”: para ele, cooperativa é *como* e não *onde* se trabalha.

Reconheceu que o setor carece de regulamentação e de um programa de fomento, como o projeto propõe, razão pela qual defendeu o projeto e a rapidez de sua aprovação, desde que se faça a correção dos “problemas de redação” apontados.

Senadora Rosalba Ciarlini

A Presidente da sessão informou que o relator está aberto para receber propostas para o aprimoramento do projeto.

6. Dr. José Paulo Crisóstemo, Presidente da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES).

Iniciou por esclarecer que sua organização congrega mais de 4.200 técnicos agrícolas, atuando nos campos de apoio técnico, inovação tecnológica, preservação do ambiente e saúde do trabalhador do setor da agricultura familiar.

Informou que sua organização entende que o art. 7º⁶ do projeto não contempla os interesses das pequenas cooperativas. Ainda assim, acha urgente ter uma lei, frente às situações “que temos hoje” que decorrem de interpretações que estão sendo dadas por fiscais e juízes despreparados e sem fundamento normativo. Defendeu que, em razão disso, a regulamentação é necessária e urgente.

⁶ O art. 7º estabelece os direitos dos sócios que a cooperativa de trabalho deve garantir – que o depoente denominou de “obrigatoriedades”.

Nesse sentido, defendeu a aprovação rápida do projeto pelo Congresso Nacional, deixando as sugestões de aprimoramento para o regulamento. Para ele, se o projeto for emendado, terá de voltar para a apreciação das emendas pela Câmara dos Deputados e, se isso acontecer, sua aprovação vai “atrasar demais”, por conta do ano eleitoral, e ficaremos por muitos anos sem regulamento, com prejuízo para o trabalhador pobre e as pequenas cooperativas.

7. Dr. Fábio Leal Cardoso, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT).

Expressou a opinião de que o cooperativismo se propôs como meio para liberar os trabalhadores dos horrores do capitalismo inicial. De que o cooperativismo inverte a lógica capitalista ao fazer do trabalhador o detentor coletivo dos meios de produção e da forma de distribuição dos lucros, permitindo-lhe uma remuneração diferenciada.

Disse que o Ministério Público do Trabalho é acusado de perseguir as cooperativas quando, em verdade, o que ele faz é combater a terceirização que se faz sem garantia da proteção da legislação trabalhista.

Por essa razão, defendeu que as cooperativas atuem apenas com trabalho autônomo e não subordinado, e que o regulamento permita incentivar o cooperativismo e o combate à fraude.

Disse “ver problema” com a adoção do princípio da autonomia coletiva, nos termos do projeto, que vai servir para inverter a lógica da autonomia do trabalhador ao transferir para a assembleia da cooperativa o poder de dispor sobre as formas de execução do trabalho. Isso, a seu ver, acaba com um dos princípios básicos do Direito do Trabalho, permitindo que cooperativas funcionem como empresas de locação de mão-de-obra.

Esse dispositivo (art. 2º § 1º) “vai para o Juizado do Trabalho”, concluiu.

Entende que o projeto avança quando positiva a não-intermediação de mão-de-obra, mas que isso é mitigado pela redação do art. 1º. Ademais, acha que o art. 7º “é tímido”, em prejuízo de direitos trabalhistas.

Apesar dessas críticas, vê o projeto como “bem intencionado”. No entanto, ao instituir o princípio da liberdade coletiva para o estabelecimento das formas de execução do trabalho pela assembleia da cooperativa, permite a criação de falsas cooperativas e, provavelmente, dará azo a nova onda de ações judiciais.

8. **Prof. Paul Israel Singer**, Secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego.

O Secretário do Ministério do Trabalho afirmou ser o projeto uma iniciativa de sua Secretaria, como resposta ao vazio de regulamentação que gerou um grande número de fraudes e o aparecimento de falsas cooperativas – que não são mais que empresas intermediadoras de mão-de-obra – que roubam direitos dos trabalhadores e precarizam relações de trabalho. Disse que essas falsas cooperativas se aproveitam de situações como a atual, em que ocorre aumento do desemprego, para retirar direitos do trabalhador.

Para ele, os direitos dos trabalhadores não podem ser violados pelos próprios trabalhadores. Nesse sentido, o projeto objetiva proteger os trabalhadores organizados em cooperativas autênticas.

Do seu ponto de vista, o projeto teve elaboração e tramitação longas e participativas. Reconhece que não há solução perfeita para a situação, e que urge que cheguemos a uma lei, ainda que imperfeita.

Enfatizou a urgência da aprovação do projeto – que já está tramitando há cinco anos. Entende que houve, assim, tempo para que os diversos interessados se manifestassem. “Chegou a hora de termos esta lei funcionando porque a situação está muito ruim”, concluiu.

Cooperativas só podem ser autônomas coletivamente. Um regulamento da lei (decreto) será necessário para dar conta da diversidade de situações envolvidas.

Informou que vários outros países já regularam o cooperativismo de trabalho e que o projeto não é o que o Ministério do Trabalho queria, mas é muito melhor do que a ausência de regulamentação. “Longe de ser perfeito, é um bom projeto, no contexto das atuais condições econômicas, sociais e políticas”, concluiu.

DEBATES

Senadora Rosalba Ciarlini

Concordou com a necessidade do regulamento, mas entende que a lei deve ser a melhor possível, e esta é a razão desta audiência pública: obter subsídios para o aperfeiçoamento do projeto.

Senador Mozarildo Cavalcanti

Renovou seu entendimento de que foi importante ouvir o Ministério Público do Trabalho frente às pressões dos argumentos pela urgência da aprovação do projeto.

Discordou veementemente contra essas pressões, alegando que o Senado é a casa revisora por excelência; que o projeto é de 2004 e que chegou a esta Casa neste ano. Discorda, assim, da alegada urgência de sua aprovação e da posição – que caracterizou de simplista – segundo a qual é melhor aprovar do jeito que está do que a ausência de lei.

Para o Senador, “o Senado não deve aceitar esta aprovação a toque de caixa”, em especial porque o debate suscitado pela audiência o convenceu da necessidade de emendar o projeto.

Senadora Rosalba Ciarlini

Informou que tinha sido apresentado requerimento solicitando a apreciação da matéria também pela Comissão de Assuntos Econômicos.

Senador Renato Casagrande

Lamentou a Comissão não ter podido atender a todos os interessados que pediram para ser ouvidos na audiência e concordou com o Senador Mozarildo no que diz respeito à necessidade de aprimoramento do projeto.

Declarou, no entanto, que vai buscar agilizar sua tramitação na Casa, assim que duas questões centrais ficarem esclarecidas: a suposta incompatibilidade das cooperativas de trabalho médico com o regulamento proposto – e, nesse sentido, aguarda o envio formal das contribuições prometidas, que serão analisadas em especial para ver se não ferem os acordos feitos – e o instituto da autonomia das assembléias e sua compatibilização com os demais dispositivos do projeto.

Dr. Fábio Leal Cardoso, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT).

Em resposta ao questionamento feito, informou que o entendimento do Ministério Público do Trabalho é de que a assembléia, no exercício da competência que a nova lei lhe dará, poderá afastar pressupostos da relação de trabalho.

O Ministério defende a autonomia individual e não coletiva dos trabalhadores.

Dr. Geraldo Magela, representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

Denunciou o impedimento freqüente de cooperativas participarem de processos licitatórios.

Dr. Cássio Luiz Casagrande, Vice-coordenador da Coordenadoria Nacional de Combate às Fraudes nas Relações de Trabalho, do Ministério Público do Trabalho.

Concordou com que o projeto enseje brechas para a fraude.

A Presidente encerrou a sessão às 13h04m.