

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 466, DE 2003

Institui o Programa de Apoio às Cooperativas Habitacionais e dá outras providências.

Autor: Deputado ARY VANAZZI

Relator: Deputado CORIOLANO SALES

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em questão, com vistas ao atendimento do disposto no art. 23, inciso IX, da Constituição Federal, que estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, pretende que essas ações se realizem prioritariamente por meio de cooperativas habitacionais. Nesse sentido institui o Programa de Apoio às Cooperativas Habitacionais, voltado às famílias com renda até 5 salários mínimos, em caráter permanente, com o objetivo de fomentar a implantação de empreendimentos habitacionais por meio de cooperativas habitacionais, mediante a aplicação de recursos da União, inclusive a fundo perdido, no seu financiamento.

Com esse propósito, o PL nº 466, de 2003, estabelece: a) que as cooperativas habitacionais possam ser constituídas para a realização de um ou mais empreendimentos habitacionais, simultaneamente ou sucessivamente, mas o sistema de caixa, contabilidade e prestação de contas deva ser individualizado para cada empreendimento (art. 4º); b) que, na forma prevista no estatuto, possa ser contratada pessoa jurídica como entidade assessora, desde que essa entidade bem como as pessoas naturais

eventualmente contratadas para cargos de gerência, exerçam as suas atribuições sob estrito comando da diretoria ou conselho de administração (art. 5º); c) que, se contratado seguro de garantia de conclusão da obra, fique dispensada a constituição de fundo de reserva (art. 6º); d) que a cooperativa habitacional não se sujeite ao registro prévio previsto no art. 32 da Lei de Incorporações Imobiliárias (art. 7º); e) que o ato cooperativo de transferência de habitação a associado pela cooperativa habitacional produza efeito meramente declaratório e não atributivo da propriedade (art. 8º).

A proposição, ainda, reduz em cinquenta por cento os emolumentos devidos aos serviços de registro de imóveis por atos de cooperativas habitacionais em que a construção for realizada diretamente pelos associados em regime de mutirão (art. 9º), e estabelece que, uma vez verificado que a cooperativa habitacional seja utilizada para encobrir o exercício de atividade econômica com o fim de lucro, aplique-se o art. 28 do Código de Defesa do Consumidor, ou seja, a desconsideração da sua personalidade jurídica. Essa situação, caracterizada pelo projeto de lei em questão como crime contra o cooperativismo, estará sujeita à pena de reclusão de dois a cinco anos, e multa (arts. 10 e 11).

Por fim, o projeto altera a Lei de Registros Públicos, prevendo tratamento específico para o registro das transferências de imóveis residenciais a associados de cooperativa habitacional (art. 12), e a Lei nº 8.036/90, que trata do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, prevendo que, pelo menos quinze por cento dos recursos destinados à habitação popular, devam ser investidos no financiamento de empreendimentos implantados por cooperativas habitacionais (art. 13).

Na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, o PL nº 466, de 2003, foi aprovado com 3 (três) emendas do Relator, Deputado Dr. Evilásio.

Essas ementas, sugeridas pela Caixa Econômica Federal, como esclareceu o Relator em seu voto, visaram ao aprimoramento da proposição nos seguintes termos: a) estímulo à constituição de fundos solidários para auxílio aos cooperativados em dificuldades financeiras e garantia do acompanhamento das obras por profissionais qualificados (Emenda 01); b) exclusão da penalidade de reclusão de dois a cinco anos, e multa, nos casos em que a cooperativa habitacional encobrir exercício de atividade econômica,

mantendo, como penalidade, apenas a desconsideração da personalidade jurídica, prevista no art. 28 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), sem prejuízo das devidas sanções penais (Emenda 02); e, c) garantia de que os recursos do FGTS serão direcionados a empreendimentos habitacionais implantados por cooperativas habitacionais, excluindo da proposição, contudo, a obrigatoriedade, ali expressa no art. 13, de serem investidos nos empreendimentos em questão 15% (quinze por cento) dos recursos desse Fundo programados para a habitação popular.

II - VOTO DO RELATOR

Quanto à adequação orçamentária e financeira, o exame do Projeto de Lei nº 466, de 2003, coloca em evidência que, embora não apresente inadequação com relação aos macroobjetivos e agendas do Plano Plurianual – PPA, que dão relevância ao déficit habitacional no País, a proposição em questão conflita com o processo de implementação dos programas Morar Melhor e Nosso Bairro (Habitar-Brasil/BID), contidos no PPA, ao predeterminar que se deva dar prioridade aos empreendimentos habitacionais implantados por cooperativas habitacionais. Também, o art. 2º da proposição, ao estabelecer como diretriz para os investimentos da Administração Federal que *“nas suas ações com vistas ao atendimento ao disposto no art. 23, IX, da Constituição Federal, a União deve priorizar os empreendimentos habitacionais implantados por meio de cooperativas habitacionais”*, invade, dessa forma, território reservado pela Constituição ao Plano Plurianual (art. 165, § 1º), limitando, além disso, a autonomia assegurada pela Lei Maior ao Poder Legislativo para, a cada ano, observado o Plano Plurianual, definir livremente, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, as prioridades da administração pública federal nessa questão, (art. 165, § 2º, CF).

Por outro lado, apesar do art. 167, § 1º, da Constituição, vedar o início de qualquer investimento com duração superior a um ano, sem sua prévia inclusão no Plano Plurianual, a proposição sob comento, no caso, institui o Programa de Apoio às Cooperativas Habitacionais sem qualquer referência ao art. 5º da Lei nº 9.989/00 (PPA), a seguir reproduzido, e sem indicar os recursos financeiros que irão financiá-lo:

*“Art. 5º A exclusão ou alteração de programas constantes desta Lei ou a **inclusão de novo programa** serão propostas pelo Poder **Executivo por meio de projeto de lei específico**, observado o disposto no art. 7º desta Lei.*

*Parágrafo único. O projeto de lei conterá, no mínimo, na hipótese de: **I – Inclusão de programa: a) diagnóstico sobre a atual situação do problema que se deseja enfrentar ou sobre a demanda da sociedade que se queira atender com o programa proposto; b) indicação dos recursos financeiros que financiarão o programa proposto.**”*

No que se refere à Lei Orçamentária Anual-LOA, não existe uma incompatibilidade direta, tendo em vista que a proposição não fixa uma demanda imediata por recursos orçamentários. Porém, ao prever, na parte final do art. 3º, “a aplicação de recursos da União, inclusive a fundo perdido”, no financiamento de empreendimentos implantados por cooperativas habitacionais, por meio de programa de duração continuada, ou seja, um programa de caráter permanente, o PL nº 466/03 não observa o estabelecido nos arts. 16 e 17 da Lei nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Devido a essas inadequações, para se alcançar a compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do PL nº 466, de 2003, seria preciso alterar a redação dos seus arts. 2º e 3º, no sentido de serem eliminados os conflitos acima apontados com relação ao PPA, à LDO e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto às três emendas acolhidas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, constatamos a sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, por não terem impacto na elevação das despesas ou na redução das receitas orçamentárias.

Quanto ao mérito, não há como questionar os propósitos do Projeto de Lei nº 466, de 2003.

Fazendo nossas as palavras do ilustre parlamentar que nos precedeu, como relator, quando do exame desta matéria na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, “pode parecer, em princípio, que o apoio e estímulo ao cooperativismo consistiriam mera disposição programática, ou seja, um programa ou intenção, sem conteúdo normativo. Todavia, a Constituição Federal não contém recomendações. Se existe dispositivo estabelecendo apoio e estímulo ao cooperativismo, a legislação infraconstitucional não pode ignorar tais

ditames. Assim, a instituição de um programa nacional, como o proposto, segue, fielmente, um preceito importante de nossa Magna Carta.”

Por outro lado, são, ao nosso ver, pertinentes os dispositivos que trazem normas gerais aplicáveis a todas as cooperativas habitacionais, sem, contudo, interferir na autonomia de funcionamento, assegurada pela Constituição Federal a todas as associações. Esses dispositivos limitam-se a: (1) trazer garantias para os associados (art. 4º); (2) refletir o princípio da auto-gestão inerente a todas as modalidades de cooperativas (art. 5º); (3) adequar a legislação geral sobre cooperativas (Lei 5.764/71) às especificidades da cooperativa habitacional (art. 6º); (4) dispensar expressamente as cooperativas de obrigações que somente são aplicáveis ao incorporador empresário (art. 7º); (5) explicitar que a transferência de habitação a associado pela cooperativa habitacional tem especificidades próprias e não se confunde com uma relação de venda e compra (arts. 8º e 12); (6) incentivar a constituição de cooperativas habitacionais (art. 9º e 13); e, (7) punir as incorporações com fins de lucro mascaradas de cooperativas (art. 11).

Finalmente, cumpre mais uma vez ressaltar que o presente projeto de lei, também analisado pelos técnicos da Caixa Econômica Federal, foi por essa entidade aprimorado por meio das emendas apresentadas e acolhidas na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

Em função do exposto, **somos pela compatibilidade e pela adequação financeira e orçamentária** da matéria, em relação ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual, desde que o texto da proposição seja ajustado na forma das emendas saneadoras nºs 01 e 02, de nossa autoria, bem como pela **não implicação** no aumento da despesa ou na redução da receita das três emendas acolhidas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, e, **quanto ao mérito**, pela **aprovação do Projeto de Lei nº 466, de 2003, com as 3 (três) emendas da Comissão de Desenvolvimento Urbano e com as 2 (duas) emendas, em anexo, que apresentamos.**

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado CORIOLANO SALES
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 466, DE 2003

“Institui o Programa de Apoio às Cooperativas Habitacionais e dá outras providências.”

EMENDA DO RELATOR Nº 01

redação: Dê-se ao art. 2º da proposição em epígrafe a seguinte

“Art. 2º Nas ações com vistas ao atendimento do disposto no art. 23, inciso IX, da Constituição Federal, a União dará precedência aos empreendimentos habitacionais implantados por intermédio de cooperativas habitacionais, em consonância com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas constantes do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício respectivo.”

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado CORIOLANO SALES
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 466, DE 2003

“Institui o Programa de Apoio às Cooperativas Habitacionais e dá outras providências.”

EMENDA DO RELATOR Nº 02

redação: Dê-se ao art. 3º, seus parágrafos e incisos, a seguinte

“Art. 3º O Poder Executivo fará incluir, nos projetos de lei de Plano Plurianual, proposta de instituição de Programa de Apoio às Cooperativas Habitacionais, com o propósito de fomentar a maior participação das cooperativas habitacionais nos empreendimentos habitacionais destinados às famílias de baixa renda, explicitando, em cada proposição, o montante dos recursos destinados ao programa e a parte destes que será oriunda das leis orçamentárias anuais.

§ 1º O programa mencionado no caput se destinará a atender, especificamente, às famílias de baixa renda, na forma como tal seja caracterizado no plano plurianual do período, na lei de diretrizes orçamentárias do exercício respectivo ou em outro ato legal.

§ 2º Ressalvada orientação diversa da lei de diretrizes orçamentárias do exercício, terão precedência para atendimento pelo programa os projetos:

I – em parceria com governos estaduais ou municipais;

II – em que a construção das unidades habitacionais seja realizada diretamente pelos associados da cooperativa habitacional em regime de mutirão.”

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado CORIOLANO SALES
Relator