

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## 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 Rubens Otoni

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei em tela define diretrizes para a atuação da União em relação às cooperativas habitacionais e estabelece normas específicas para o seu funcionamento, sem prejuízo da observância das normas gerais que regulam as cooperativas.

Os seguintes pontos da proposição merecem destaque:

- A União deverá priorizar os empreendimentos habitacionais implantados por meio de cooperativas.

- É instituído o Programa de Apoio às Cooperativas Habitacionais, destinado às famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos.

- Os emolumentos devidos aos serviços de registro de imóveis por atos de cooperativas habitacionais em que a construção for efetuada diretamente pelos associados em regime de mutirão serão reduzidos em cinquenta por cento, vedada a dilação de prazos para a realização dos atos sob responsabilidade dos serviços de registro de imóveis em função dessa redução.

- Se a cooperativa habitacional for utilizada para encobrir o exercício de atividade econômica com o fim de lucro, aplicar-se-á o disposto no caput do art. 28 do Código de Defesa do Consumidor, sem prejuízo das sanções penais.

- Constituirá crime contra o cooperativismo utilizar cooperativa habitacional para encobrir o exercício de atividade econômica com o fim de lucro, punido com a pena de reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

- Pelo menos quinze por cento dos recursos do FGTS destinados à habitação popular deverão ser investidos no financiamento de empreendimentos implantados por cooperativas habitacionais.

De acordo com o ilustre Autor, a proposição tem dois propósitos extremamente relevantes: assegurar tratamento prioritário para os empreendimentos implantados por cooperativas habitacionais, no âmbito das ações da União no setor, e regular particularidades importantes para o correto funcionamento de tais cooperativas.

A matéria foi apreciada e aprovada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior e pela Comissão de Finanças e Tributação. Ambas as comissões, no entanto, emendaram a proposição, nos termos dos votos dos respectivos Relatores.

A apreciação final será do plenário da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

As cooperativas, em geral, são tratadas pela Constituição de 1988 nos seguintes dispositivos:

*“Art. 5º .....*

*XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;*

***XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;***

*XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;*

*XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”*

*“Art.174.....*

***§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.”***

Em nível infraconstitucional, o Código Civil dispõe, em seu art. 982, parágrafo único, que a cooperativa é sociedade simples, para, a seguir, nos arts. 1.093 a 1.096, dedicar um capítulo à sociedade cooperativa. Nos termos do art. 1.093, a sociedade cooperativa rege-se pelo disposto neste capítulo do Código, ressalvada a legislação especial.

A legislação especial a que se refere o Código Civil é a Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que “define a Política Nacional do Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências”. Deve-se sublinhar, no entanto, que vários artigos desta lei não foram recepcionados pela Constituição de 1988, não tendo mais aplicação. São artigos que criavam ou de qualquer forma se referiam à obrigatoriedade da obtenção de autorização, por autoridade administrativa, para a cooperativa poder funcionar, ou que estabeleciam sistemas de controle, fiscalização e normatização das atividades das cooperativas.

Na cooperativa habitacional, os cooperados se unem, ou a ela aderem, para juntos conseguirem o que sozinho não conseguiriam. Assim, visam, com a formação gradativa de poupança conjunta, a obtenção de meios para a aquisição de um imóvel para sua moradia, a um preço de custo.

O sistema da cooperativa habitacional realmente propicia a aquisição de imóvel a um preço mais baixo do que se adquirido pelo sistema de compra e venda ou promessa de compra e venda empresarial, já que se elimina exatamente a figura do empresário (incorporador, loteador e outros), e conseqüentemente o seu lucro, sempre embutido no preço final de um imóvel assim adquirido.

Por isso mesmo, deve-se sempre verificar se a cooperativa habitacional não foi criada para encobrir o exercício de uma atividade empresarial lucrativa, sem o cumprimento dos requisitos legais.

De acordo com dados da ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS – OCB, relativos a dezembro de 2003, há 314 cooperativas habitacionais em nosso país, que contam 104.908 cooperados, e 2.472 empregados.

Em que pese o disposto no art. 174, § 2º, da Constituição Federal - **a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo** -, a primeira questão que nos cabe enfrentar é se um projeto de lei apresentado por parlamentar pode, sem incorrer em vício de iniciativa, definir diretrizes para a União (arts. 1º e 2º) e instituir um **programa** de apoio às cooperativas habitacionais (art. 3º).

Observe, preliminarmente, que a proposição não dispõe sobre criação ou extinção de órgãos da administração pública, não violando,

assim, o disposto no art. 61, § 1º, II, e, da Carta Política – o qual, por sua vez, remete ao art. 84, VI, da mesma Carta.

No que tange às questões relativas às finanças públicas, são elucidativos o parecer e as emendas da Comissão de Finanças e Tributação, que buscam escoimar o projeto de lei de afrontas à lei que dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, à lei orçamentária e à lei de responsabilidade fiscal.

Desta feita, sugiro que seja reescrito o art. 1º do projeto de lei, para que o mesmo não se refira a “diretrizes para a União”, e que os arts. 2º e 3º sigam a forma das emendas apresentadas pela Comissão de Finanças e Tributação, com as contribuições, ainda, com relação ao art. 3º, da emenda n.º 01, da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

Quanto ao art. 4º, há, efetivamente, inúmeros casos de cooperativas habitacionais funcionando para a realização de vários empreendimentos, simultâneos ou sucessivos, mediante a utilização do sistema de seccionais. Analisando a Lei n.º 5.764/71, não se encontra nenhum impedimento específico a que uma cooperativa habitacional seja criada para prestar serviços aos seus cooperados, referentes a vários empreendimentos habitacionais. Assim, seus objetivos predeterminados podem ser permanentes. As normas constantes dos §§ 1º e 2º do art. 4.º destinam-se a conferir maior transparência e segurança para os cooperados, devendo, igualmente, ser mantidas.

O art. 5º é importante, pois confere às cooperativas habitacionais a faculdade de contratar pessoas jurídicas que as assessorem, mormente no campo da arquitetura e da engenharia, em prol dos cooperados – desde que haja previsão estatutária para tanto, a fim de que a lei não interfira indevidamente no seu funcionamento. Este artigo, ademais, estará em consonância com o texto da emenda nº 01, apresentada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

O art. 6º traz uma exceção à necessidade legal (nos termos do art. 28, I, da Lei n.º 5.764/71) da constituição, pela cooperativa, de um fundo de reserva; exceção esta plenamente aceitável se a cooperativa habitacional houver contratado seguro que garanta a conclusão da obra.

O art. 7º estabelece que as cooperativas habitacionais não se sujeitam ao registro prévio previsto no art. 32 da lei das incorporações

imobiliárias. Com isto, pretende-se deixar estreme de dúvida que a natureza jurídica das cooperativas e das incorporações imobiliárias é distinta. O que basicamente distingue as cooperativas habitacionais de atividades empresariais é que nas cooperativas o consumidor faz parte de seu próprio quadro social, sendo um de seus donos, ao passo que nas atividades empresariais o consumidor não participa do capital social da empresa. Relativamente à atividade de incorporação imobiliária, as cooperativas habitacionais ainda se distinguem porque na incorporação há uma atividade empresarial lucrativa, de compra e venda ou promessa de compra e venda, a um preço de mercado, de frações ideais de um terreno vinculadas a unidades autônomas. As cooperativas, diferentemente, exercem sua atividade sem fins lucrativos, tendo por objeto a prestação de serviços, a um preço de custo, a seus associados.

O art. 8º traz questão relevante. Na prática, o que se tem feito, após o término da construção do empreendimento, são escrituras públicas de compra e venda, por meio das quais a cooperativa habitacional transfere a propriedade do bem aos cooperados. A verdadeira natureza jurídica desta operação, realizada entre cooperativa e cooperados, não é, no entanto, de contrato de compra e venda. E isto porque, como bem ensina o professor WALDÍRIO BULGARELLI<sup>1</sup>, a transferência do bem construído para o nome dos cooperados se constitui no cumprimento do contrato anterior já realizado, entre a cooperativa e os cooperados, e por meio do qual a cooperativa se obrigou a prestar serviços aos cooperados, consistentes na administração do dinheiro deles, e seu emprego na realização de um empreendimento habitacional, permitindo-se ao cooperado a aquisição de imóvel próprio a preço de custo. Assim, na linha de raciocínio do mestre, não há um novo contrato quando da transferência do bem da cooperativa para o cooperado, mas sim mera distribuição, fornecimento ou entrega. No entanto, deve-se considerar que os cooperados, para poderem adquirir o domínio sobre o bem, devem possuir um título hábil ao registro. É exatamente o que faz o projeto de lei em tela, por meio da norma trazida pelo art. 8º e, principalmente, com a complementação do art. 167 da Lei dos Registros Públicos, promovida pelo art. 12 – sendo necessário observar, quanto a este, que a expressão “AC” não é prevista pela Lei Complementar nº 95/98.

---

<sup>1</sup> Elaboração do Direito Cooperativo, 1ª ed., 1967, Ed. Atlas, pp. 95/8

No art. 9º, acha-se disposição que vai ao encontro da orientação constitucional de apoio e estímulo ao cooperativismo, trazida pelo art. 174, § 2º da Carta Política. Deve, assim, ser mantida a norma por ele encerrada.

Com relação ao art. 10, é mister verificar, de antemão, se existe ou não relação de consumo entre a cooperativa e os cooperados. Será de consumo a relação se estiverem presentes os seguintes requisitos: efetiva prestação de um serviço pela cooperativa, mediante o recebimento de uma remuneração dos cooperados; estes serviços serem oferecidos para um público anônimo e despersonalizado, por meio de publicidade; a vulnerabilidade ou inferioridade da posição dos cooperados frente à cooperativa e a habitualidade e profissionalidade na prestação dos serviços. Caso contrário, estar-se-á frente a uma relação de Direito Civil, sendo de se aplicar, destarte, o art. 50 do Código Civil. Faz-se necessário, por via de consequência, completar a redação do art. 10 do projeto de lei em tela.

O art. 11 traz disposição penal.

Preliminarmente, deve-se lembrar da regra trazida pelo art. 53 da Lei nº 5.764/71:

*“Art. 53. Os componentes da Administração e do Conselho fiscal, bem como os liquidantes, equiparam-se aos administradores das sociedades anônimas para efeito de responsabilidade criminal.”*

Como corolário desta norma, os administradores e fiscais da cooperativa podem cometer os delitos previstos no art. 177 do Código Penal, o qual remete, ainda, para a Lei nº 1.521/51 (crimes contra a economia popular):

*“Fraudes e abusos na fundação ou administração de sociedade por ações*

*Art. 177 - Promover a fundação de sociedade por ações, fazendo, em prospecto ou em comunicação ao público ou à assembléia, afirmação falsa sobre a constituição da sociedade, ou ocultando fraudulentamente fato a ela relativo:*

*Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa, se o fato não constitui crime contra a economia popular.*

*§ 1º - Incorrem na mesma pena, se o fato não constitui crime contra a economia popular:*

*I - o diretor, o gerente ou o fiscal de sociedade por ações, que, em prospecto, relatório, parecer, balanço ou*

*comunicação ao público ou à assembléia, faz afirmação falsa sobre as condições econômicas da sociedade, ou oculta fraudulentamente, no todo ou em parte, fato a elas relativo;*

*II - o diretor, o gerente ou o fiscal que promove, por qualquer artifício, falsa cotação das ações ou de outros títulos da sociedade;*

*III - o diretor ou o gerente que toma empréstimo à sociedade ou usa, em proveito próprio ou de terceiro, dos bens ou haveres sociais, sem prévia autorização da assembléia geral;*

*IV - o diretor ou o gerente que compra ou vende, por conta da sociedade, ações por ela emitidas, salvo quando a lei o permite;*

*V - o diretor ou o gerente que, como garantia de crédito social, aceita em penhor ou em caução ações da própria sociedade;*

*VI - o diretor ou o gerente que, na falta de balanço, em desacordo com este, ou mediante balanço falso, distribui lucros ou dividendos fictícios;*

*VII - o diretor, o gerente ou o fiscal que, por interposta pessoa, ou conluiado com acionista, consegue a aprovação de conta ou parecer;*

*VIII - o liquidante, nos casos dos ns. I, II, III, IV, V e VII;*

*IX - o representante da sociedade anônima estrangeira, autorizada a funcionar no País, que pratica os atos mencionados nos ns. I e II, ou dá falsa informação ao Governo.*

*§ 2º - Incorre na pena de detenção, de seis meses a dois anos, e multa, o acionista que, a fim de obter vantagem para si ou para outrem, negocia o voto nas deliberações de assembléia geral."*

Pode haver, ainda, a prática de crime previsto pelo código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078/90:

*"Art. 67. Fazer ou promover publicidade que sabe ou deveria saber ser enganosa ou abusiva:*

*Pena Detenção de três meses a um ano e multa.*

*Parágrafo único. (Vetado)".*

O novo tipo penal proposto é de todo conveniente e oportuno, porquanto, conforme já frisado, a grande questão dos dias que correm é saber se a cooperativa habitacional não esconde atividade empresarial – em

claro prejuízo para os cooperados. Observe-se que a descrição do tipo é clara, e a pena cominada, mais grave do que a prevista para o crime de estelionato - art. 171 do Código Penal -, que é a de reclusão, de um a cinco anos, e multa.

Do art. 12 já tratamos, por ocasião dos comentários ao art. 8º.

Finalmente, com relação ao art. 13, é este igualmente consentâneo com o art. 174, § 2º, da Constituição Federal. No entanto, a redação dada pela emenda nº 03 da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior é mais apropriada, conquanto deva o novo dispositivo constituir-se em § 9º, dado que o art. 9º da Lei nº 8.036/90 já possuía cinco parágrafos, aos quais foram acrescentados mais três pelas MPs nºs 2.196-3/2001 e 2.197-43/2001.

Em face do exposto, e observando que, para a confecção deste parecer, foi de grande valia o estudo realizado pela Promotora de Justiça DORA BUSSAB CASTELO, do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Consumidor de São Paulo, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PL nº 466, de 2003, e das emendas nºs 01, 02 e 03, da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, e nºs 01 e 02, da Comissão de Finanças e Tributação, na forma do substitutivo oferecido, em anexo ao presente parecer.

Sala da Comissão, em        de abril de 2005.

Deputado Rubens Otoni  
Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 466, DE 2003, E ÀS EMENDAS NºS 01, 02 E 03 DA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR, E NºS 01 E 02 DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Dispõe sobre as cooperativas habitacionais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º As cooperativas habitacionais regem-se pelo disposto nesta lei, sem prejuízo das disposições a elas aplicáveis da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

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.

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.

§ 3º Nos projetos apoiados pelo Programa de Apoio às Cooperativas Habitacionais, deve ser estimulada a constituição de fundos solidários para auxílio aos cooperativados em situação de dificuldades financeiras.

§ 4º Deve ser assegurado que a concepção e a implementação dos projetos apoiados pelo Programa de Apoio às Cooperativas Habitacionais tenham o devido acompanhamento de profissionais qualificados nas áreas de engenharia e arquitetura.

Art. 4º As cooperativas habitacionais podem ser constituídas para a realização de um ou mais empreendimentos habitacionais, simultaneamente ou sucessivamente.

§ 1º O sistema de caixa, contabilidade e prestação de contas deve ser individualizado para cada empreendimento habitacional.

§ 2º No caso de mais de um empreendimento habitacional em realização simultânea, devem ser realizadas assembléias seccionais para tratar das matérias específicas de cada empreendimento.

Art. 5º Na forma prevista no estatuto, pode ser contratada pessoa jurídica como entidade assessora para auxílio da cooperativa habitacional no alcance dos objetivos sociais.

Parágrafo único. A entidade assessora, bem como as pessoas naturais eventualmente contratadas para cargos de gerência, devem

exercer as suas atribuições sob estrito comando da diretoria ou conselho de administração.

Art. 6º Contratado seguro de garantia de conclusão da obra pela cooperativa habitacional, fica dispensada a constituição do fundo de reserva.

Art. 7º A cooperativa habitacional não se sujeita ao registro prévio previsto no art. 32 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

Art. 8º O ato cooperativo de transferência de habitação a associado pela cooperativa habitacional produz efeito meramente declaratório e não atributivo da propriedade.

Art. 9º Os emolumentos devidos aos serviços de registro de imóveis por atos de cooperativas habitacionais em que a construção for efetuada diretamente pelos associados em regime de mutirão são reduzidos em 50% (cinquenta por cento).

Parágrafo único. Fica vedada a dilação de prazos para a realização dos atos sob responsabilidade dos serviços de registro de imóveis em função da redução de emolumentos prevista neste artigo.

Art. 10. Verificado que a cooperativa habitacional é utilizada para encobrir o exercício de atividade econômica com o fim de lucro, aplicar-se-á o disposto no art. 28 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e no art. 50 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, sem prejuízo das sanções penais.

Art. 11. Constitui crime contra o cooperativismo utilizar cooperativa habitacional para encobrir o exercício de atividade econômica com o fim de lucro:

Pena: reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Art. 12. O inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar acrescido do seguinte item 40:

“Art. 167. ....

I – o registro:

40 – das transferências de imóveis residenciais a associados de cooperativa habitacional.

II - .....

21).....(NR).”

Art. 13. O art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que “dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências”, passa a vigorar acrescido do seguinte § 9º:

“Art. 9º .....

“§ 9º Nos programas habitacionais financiados com recursos do FGTS, devem ser assegurados investimentos em empreendimentos implantados por cooperativas habitacionais (NR).”

Art. 14. Esta Lei entrará em vigor após decorridos cento e vinte dias da data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em            de abril de 2005.

Deputado Rubens Otoni  
Relator