

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 4.717, DE 1998 (Apenso PL nº 1.628, de 1999)

Disciplina as cooperativas habitacionais.

**Autor:** Deputado FRANCO MONTORO

**Relator:** Deputado INALDO LEITÃO

### I - RELATÓRIO

Vêm, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, as proposições em epígrafe com o objetivo de tratar das cooperativas habitacionais em um regime específico, numa atualização da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que “Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências.”

Justifica o autor da proposição principal, Deputado Franco Montoro, de saudosa memória:

*As cooperativas habitacionais constituem-se, hoje, numa forma de sociedade que, desde a Constituição Federal de 1988, vêm assumindo cada vez maior importância na redução do enorme déficit habitacional existente no País.*

*Segundo levantamento efetuado pela EMBRAESP, em 1996, as cooperativas habitacionais responderam por cerca de quarenta e quatro por cento das unidades habitacionais lançadas na Região Metropolitana de São Paulo, o que mostra o seu potencial na conjuntura atual. Este crescimento deve ser apoiado, atendendo ao disposto no parágrafo segundo do art. 174 da Constituição Federal, segundo o qual “a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.*

*Entretanto a lei federal que rege as cooperativas em geral no País (Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971) encontra-se desatualizada em face da Constituição de 1988 e da realidade econômica atual. Esta desatualização é flagrante no que concerne às cooperativas habitacionais. Suas normas foram feitas para disciplinar principalmente outras modalidades de cooperativas, sendo o regramento das cooperativas habitacionais deixado ao extinto Banco Nacional da Habitação. Esta lei não contém regras que considerem as peculiaridades das cooperativas habitacionais, por sua natureza, distintas em inúmeros aspectos das que devem disciplinar as outras modalidades de sociedades cooperativas.*

*Urge, pois, a aprovação de uma lei federal que atenda às peculiaridades das cooperativas habitacionais cujas prescrições devem aproximar a lei da realidade do setor sem prejuízo da observância do princípio da responsabilidade que deve caracterizar toda iniciativa econômica. Em consequência, não se trata de inibir ou cercear o seu desenvolvimento, mas sim de discipliná-lo para que aconteça em benefício dos sócios e da comunidade. Desta forma, evitar-se-á a entrada de aventureiros, hoje, estimulada devido à falta de regras que disciplinam a atuação responsável das cooperativas habitacionais.*

As matérias foram inicialmente distribuídas à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, onde a principal logrou aprovação na forma de um substitutivo de autoria do Deputado Adolfo Marinho, que levou em consideração os subsídios de entidades governamentais e não-governamentais com atuação no setor. A proposição apensada foi rejeitada.

Compete-nos, de acordo com o despacho do Presidente da Casa, a análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

As matérias não tramitam conclusivamente, razão pela qual, nesta oportunidade, não foi aberto o prazo para o oferecimento de emendas.

No mais e nos valendo, com a devida permissão, de parte do bem assentado Relatório da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, vale mencionar a seguinte exposição:

*Inicialmente, a proposição define cooperativa habitacional e suas características. Nas características, cabe destacar as inovações propostas em relação à legislação atualmente em vigor (Lei 5.764/71), entre elas:*

*- número limitado de sócios “à quantidade de moradias previstas no respectivo projeto”, enquanto a lei hoje prevê número ilimitado, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;*

*- possibilidade de constituição apenas de cooperativas singulares, ou seja, proibição de cooperativas centrais, federações ou confederações de cooperativas;*

*- responsabilidade do sócio limitada ao valor do capital por ele subscrito, enquanto a lei hoje prevê responsabilidade limitada ou ilimitada, conforme definir o estatuto;*

*- área de atuação da cooperativa limitada ao território do Estado ou Distrito Federal, enquanto a lei hoje prevê área limitada às possibilidades de reunião, controle, operação e prestação de serviços.*

*Dispõe que o ato constitutivo e o estatuto social da cooperativa, bem como a alterações estatutárias e as atas das assembleias gerais de eleição de seus dirigentes serão registrados na Junta Comercial do Estado, no prazo de 30 dias.*

*Prevê que as cooperativas habitacionais somente poderão ter como objeto a construção de moradias ou a aquisição de lotes residenciais urbanizados, com ou sem material destinado à construção de moradias. Com isso, salvo melhor juízo, ficam vedadas, para habitação, as cooperativas mistas.*

*O projeto classifica as cooperativas habitacionais como de:*

*- autoconstrução, aquela em que a construção das moradias é efetuada em regime de mutirão;*

*- autogestão, aquela que promove a construção das moradias mediante a contratação de empreiteiro ou empresa construtora;*

*- gestão terceirizada, aquela em que a administração e a construção serão feitas por empresas contratadas.*

*Estabelece que a construção de moradias destinadas a famílias de baixa renda ou a urbanização de favelas promovidas por cooperativa de autoconstrução, com o apoio ou a assessoria do Poder Público municipal, ficam sujeitas a normas urbanísticas especiais fixadas em lei*

*municipal, não se aplicando a Lei 6.766/79 e algumas das disposições previstas no próprio projeto.*

*Proíbe à cooperativa habitacional:*

- cobrar valores em razão de matrícula, cadastro, despesas iniciais, prêmio, ágio, jóia ou contribuição de natureza similar para ingresso na cooperativa.*
- estabelecer restrições ao livre exercício dos direitos, ressalvado o disposto na legislação vigente”.*

*Prevê que os atos cooperativos relativos à moradia celebrados entre a cooperativa e o sócio serão firmados por instrumento particular, subscrito por duas testemunhas, e regularmente registrados no cartório competente. Considera atos cooperativos:*

- o empréstimo, financiamento ou repasse de recursos financeiros destinados à construção de moradia, inclusive instituição de hipoteca e de alienação fiduciária de imóvel;*
- a entrega de unidades habitacionais ou de lotes urbanizados.*

*No caso de cooperativa habitacionais de autoconstrução, reduz os emolumentos devidos aos cartórios de registro imobiliário em 50% para registro e em 70% para averbação.*

*No que se refere aos sócios, dispõe a proposição que deverão ter renda suficiente para o pagamento da unidade habitacionais. Enumera as causas de exclusão ou eliminação do associado, sem as diferenciar. Entre as causas, inclui o não pagamento de três ou mais prestações mensais.*

*Ao tratar da administração das cooperativas habitacionais, prevê mandatos com duração máxima de 4 anos para os cargos de administração e de 2 anos para os cargos de fiscalização, vedada a reeleição. A lei atual, vale dizer, nos órgãos de administração, não proíbe a reeleição, exigindo a renovação de no mínimo 1/3 do Conselho de Administração, e, no conselho fiscal, prevê eleição anual e permite a reeleição de 1/3 dos componentes. Estabelece as vedações relativas ao exercício de cargo de administração.*

*Quanto aos fundos que a cooperativa deve constituir, prevê fundo de reserva e de fundo de assistência educacional e social. Enquanto a lei atual vincular aos fundos um percentual das sobras líquidas de cada exercício, o projeto vincula a cada um deles 1% de cada prestação paga à cooperativa.*

Até agora, o PL 4.717/98 teve suas disposições principalmente aos pontos em que propõe alterações em relação à Lei 5.764/71, até mesmo porque em suas disposições finais sustenta a aplicação de grande parte do conteúdo da referida lei às cooperativas habitacionais. No capítulo referente ao regime especial das cooperativas habitacionais de gestão terceirizada, no entanto, traz inovação de maior porte. Prevê uma detalhada sistemática de funcionamento, que configura a atividade da cooperativa habitacional como uma relação de fornecimento (empresa assessora e empresa construtora) e consumo (sócio da cooperativa).

#### *Na seção sobre a gestão terceirizada*

- define as competências da empresa assessora, entre elas: a realização de estudos prévios para o lançamento do programa habitacional; a seleção dos candidatos; a criação da cooperativa; a coordenação dos projetos necessários; o acompanhamento das obras; o acompanhamento contábil; a gestão financeira, juntamente com a diretoria da cooperativa; etc;

- admite a cobrança pela empresa assessora de quantia equivalente a dois salários mínimos a título de despesas iniciais para a criação da cooperativa;

- dispõe que a empresa construtora responderá, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos sócios da cooperativa, nos termos da legislação de defesa do consumidor;

- estabelece que, se dentro de quatro meses após o início da publicidade do programa, salvo acordo firmado por 2/3 dos sócios fixando maior prazo, não tiverem ingressado pelo menos 51% dos sócios previstos, a cooperativa devolverá as importâncias pagas e será extinta;

- prevê as formas de devolução das quantias pagas no caso de desistência do sócio, integral somente se a desistência ocorrer antes do ingresso do número mínimo de sócios referido no item anterior.

#### *Na seção sobre a administração da cooperativa habitacional de gestão terceirizada:*

- dispõe que a empresa assessora pode ser eleita para exercer, por meio de seu representante, a administração da cooperativa;

- estabelece que a diretoria da cooperativa ou a entidade assessora remeterão mensalmente ao sócio, até 45 dias após o término do mês respectivo, relatório de atividades do período;

- determina que as reuniões dos conselhos fiscais e as assembléias gerais de prestação de contas contarão com a presença de contador habilitado;

- vincula as infrações referentes à administração da cooperativa às penas do Código de Defesa do Consumidor.

Na seção sobre o programa habitacional da cooperativa de gestão terceirizada:

- obriga a realização de estudo de demanda previamente ao início da publicidade do programa de moradias;

- dispõe que as obras só podem iniciar depois de aprovados os projetos das edificações e da infra-estrutura pelos órgãos competentes;

- estabelece o prazo de trinta dias para a aprovação dos projetos, contado do atendimento das exigências pela cooperativa, o qual, não sendo cumprido, implicará em aprovação tácita;

- determina a entrega do memorial descritivo da obra a cada sócio no prazo de trinta dias da aprovação do projeto, pela Prefeitura;

- equipara a loteamento, para fim de aplicação das normas urbanísticas e penais, o empreendimento realizado por cooperativa habitacional que implique na abertura de vias de circulação, de logradouros públicos ou no prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes;

- determina a contratação de seguro de cobertura de saldo devedor em caso de falecimento ou invalidez de sócio e, desde que aprovado pelos sócios, seguro de garantia de conclusão de obra;

- obriga a construção de áreas e lazer e de equipamentos comunitários em empreendimentos com mais de 50 unidades habitacionais, desde que não existam num raio de 500 metros das divisas do respectivo terreno;

- dispõe que a reintegração de posse à cooperativa de imóvel entregue a sócio, em caso de inadimplência, será concedida liminarmente pelo juiz;

- explicita a aplicação da legislação de defesa do consumidor ao programa habitacional, equiparando-se o sócio e o conjunto de sócios a consumidor.

Tipifica como crime contra a administração de cooperativa habitacional, sujeito à reclusão de 2 a 5 anos e multa de 5 mil a 200 mil reais: “gerir fraudulenta ou temerariamente sociedade cooperativa de qualquer

*natureza, levando-a à insolvência ou não cumprindo qualquer das disposições legais ou contratuais”; e “adquirir bens, serviços, materiais ou insumos utilizados na construção de moradias, promovida por cooperativa habitacional, por preços superiores aos praticados no mercado para produtos de equivalente qualidade.”*

*Por fim, acresce à Lei dos Registros Públicos a previsão de registros dos “atos cooperativos de alienação fiduciária de imóveis, instituição de hipoteca, de promessa e de entrega de imóveis residenciais a sócios de cooperativa habitacional.”*

*Em apenso, encontra-se o PL 1.628/99 de autoria do Deputado Dr. Hélio, que proíbe a criação e implantação de qualquer conjunto habitacional sem a infra-estrutura social básica de segurança, saúde, educação, cultura, transporte coletivo, esporte e lazer, nas cidades com mais de 350 mil habitantes.*

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Em primeiro lugar a matéria, considerando-a no seu todo, é constitucional sob o ponto de vista formal, uma vez que é a União competente para legislar (art. 22,I), o Congresso Nacional para apreciá-la (art. 48) e, ademais, é perfeitamente cabível a iniciativa de parlamentar (art. 61).

Além disso, a proposta buscaria, sem uma análise mais minudente, realizar diversos outros dispositivos constitucionais que demonstram o anseio do constituinte em oferecer meios e estímulo às iniciativas ligadas à habitação. Assim, o art. 6º; 7,IV; 21,XX; 23,IX; 174, § 2º e 187, VIII.

Mesmo assim, contudo, a proposição principal e o Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior encontram um obstáculo, de ordem constitucional, que não temos condições de superar, pois que estrutural e, mais do que isso, visceral, e que pode ser percebido nos quatro incisos que o art. 5º dispensa ao tema:

*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;*

Pelo texto, podemos depreender que é clara a opção do constituinte pela liberdade plena e absoluta para as associações se constituírem e regerem os seus interesses sem a interferência estatal, ressalvando-se, apenas, aquelas que tenham caráter paramilitar.

Poder-se-ia argumentar que o inciso XVIII, antes transcrito, emprega a expressão “na forma da lei” numa referência à criação de cooperativas. Entretanto, cremos que tal redação faz referência ao estabelecimento de normas genéricas, padrões de criação, funcionamento e manutenção (como, a propósito, dispõe o novo Código Civil nos arts. 53 a 61 – Lei 10.406, de 2002), ao contrário do que fazem o Projeto de Lei nº 4.717, de 1998, e o Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, que, convenhamos, como se pode depreender do Relatório, adentram em seara própria do regimento interno das associações (cooperativas). Tanto o Projeto referido quanto o Substitutivo trazem, em grande parte de seus textos, disposições intestinas, que bem caracterizam uma intromissão na forma e no desempenho das associações que porventura pretendam se instalar.

A propósito, o Autor do Projeto de Lei 4.717, de 1998, em sua justificativa, reconhece que, mesmo sem lei específica, as “cooperativas habitacionais responderam por cerca de quarenta e quatro por cento das unidades habitacionais lançadas na Região Metropolitana de São Paulo, o que mostra o seu potencial na conjuntura atual.” Em outras palavras, a liberdade conferida pela Constituição está sendo bem aproveitada, dispensando, portanto, o estabelecimento de limites que venham a engessar a atividade.



Além disso, o Substitutivo avança e dá mostras de uma ingerência inaceitável: em primeiro lugar, o art. 30, que vincula a constituição da Cooperativa Habitacional à realização de apenas um empreendimento. Em que pese os propósitos tão bem expressos pelo autor do Substitutivo no sentido de que as Cooperativas podem ser utilizadas para mascarar uma atividade empresarial lucrativa e profissional de alguns dirigentes, devemos lembrar que tal argumento não supera as disposições constitucionais antes transcritas. A adesão às mesmas se faz por quem é capaz e tem discernimento bastante para tomar decisões. A adesão é facultativa. Ninguém está obrigado a associar-se.

Resta, claro, ao nosso ver, e diante da liberdade absoluta e plena de associar-se ou não, inclusive sendo proibida qualquer ingerência do Estado, que não pode a Lei restringir a atuação temporal de uma Associação, nem mesmo o seu objeto, salvo se tiver caráter paramilitar.

Nesse mesmo sentido, a inconstitucionalidade se aprofunda no Substitutivo, agora no art. 31, quando se determina que é, a Cooperativa, obrigada a contratar seguro, no caso específico, seguro de danos físicos à construção, de garantia de conclusão de obra e, ainda, de cobertura de saldo devedor em caso de falecimento e invalidez permanente de associado. Aqui, mais uma vez, uma ingerência indevida nos rumos e diretrizes da Associação.

Apesar de meritória, mais uma vez, a intenção do autor do Substitutivo, a contratação de seguro é algo que deve ser decidido internamente pelos associados, não cabendo, à Lei, impor essa obrigação.

Daí porque também as restrições à redação do art. 32 do Projeto de Lei nº 4.717/98.

Mesmo já tendo formado um juízo de inconstitucionalidade quanto à proposição principal e ao Substitutivo da outra Comissão, em atenção aos seus autores, adentramos na análise da juridicidade e da técnica legislativa.

Quanto à juridicidade, no Projeto nº 4.717/98 podemos oferecer crítica, em primeiro lugar, ao seu art. 6º, que exime, injustificadamente, a cooperativa habitacional de autoconstrução da aplicação das normas estabelecidas pelo próprio Projeto no art. 30 e, principalmente, dos preceitos da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Ao argumento que poderia ser colocado de que tal artigo se

justificaria para fortalecer a autonomia do município ou, ainda, para observar o princípio federativo, lembraríamos que o sistema jurídico e, melhor ainda, o nosso ordenamento jurídico, deve ter uma coerência lógica, orgânica, não podendo ser admitida a recusa de uma lei ordenadora em prol da balbúrdia que vem ocorrendo em muitos municípios no âmbito do abuso do espaço público ou particular, com desrespeito ao princípio da propriedade, ao zoneamento municipal e, mais ainda, ao meio ambiente. Passível de crítica também é o parágrafo único do art. 29, que busca instituir o decurso de prazo – 30 dias – para considerar aprovado o projeto não apreciado pela Prefeitura.

Consideramos injurídico, na sua totalidade, o Projeto de Lei nº 1.628/99, apenso, pela ausência de efetividade das suas disposições, advinda justamente da generalidade: proíbe algo, mas não determina a quem é dirigida tal restrição. Estabelece que é proibida a criação e implantação de conjunto habitacional sem uma infra-estrutura social básica nas cidades com mais de trezentos e cinquenta mil habitantes. Poder-se-ia concluir que nas cidades com uma população menor que a indicada não seria necessária a infra-estrutura para o estabelecimento dos conjuntos habitacionais? Assim, ao problema da injuridicidade estaria associado aquele referente à má técnica legislativa empregada.

O art. 2º, então, do projeto enfatiza tal impropriedade técnica ao explicitar disposição inócua, sem comando e efetividade jurídica.

Cremos que as inconstitucionalidades apontadas ao Substitutivo contaminam a sua juridicidade.

Sobre a técnica legislativa do Projeto 4.717, várias são as incorreções e impropriedades, a começar, pelo art. 38 que pretende inserir uma nova alínea (35) ao inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, quando, em verdade, deveria ser 41.

O seu art. 39 também adota técnica inadequada ao relacionar uma gama de dispositivos da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que devem ser observados. Ainda faz referência, sem sentido, ao § 6º do art. 17, quando tal artigo não tem tal parágrafo. Em suma, o art. 49 do Substitutivo lhe é superior tecnicamente.

A técnica legislativa do Substitutivo poderia ser aperfeiçoada: por exemplo, cremos que a referência feita no parágrafo único do

art. 10 é ao inciso XII do art. 5º e não ao art. 4º, que, aliás, não tem incisos; a menção do art. 41, em verdade, deveria ser à Lei nº 8.078 – Consumidor – e não à Lei 8.028; a parte penal 37 a 40 – poderia ser melhorada, inclusive pela supressão do art. 40, por ser desnecessário. Entretanto, em virtude da restrição de ordem constitucional, torna-se dispensável a correção no âmbito da técnica.

Isto posto, votamos pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 4.717/98 e do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior; pela injuridicidade e má técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.628/99, apensado.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2002.

Deputado INALDO LEITÃO  
Relator