

# COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 4.207, DE 2008

Estabelece normas específicas à constituição e ao funcionamento de cooperativas em apoio ao Sistema Penitenciário Nacional.

**Autora:** Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro.

**Relator:** Deputado ZONTA

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 4.207, de 2008, em exame, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro (CPICARCE), estabelece normas específicas à constituição e ao funcionamento de cooperativas em apoio ao Sistema Penitenciário Nacional.

Segundo dispõe a proposição, em apoio ao Sistema Penitenciário Nacional, poderão ser criadas cooperativas em conformidade com a Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e de acordo com a Política Nacional Penitenciária, ficando sob responsabilidade dos Estados a administração e supervisão de tais cooperativas.

O Projeto de Lei n.º 4.207, de 2008, foi submetido inicialmente ao exame da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, onde foi aprovado com uma emenda de autoria da Relatora, Deputada Luciana Genro, com o seguinte teor:

*"Art. 14. As cooperativas criadas na forma desta lei deverão nortear-se pelas seguintes diretrizes:*

*I - O cumprimento da legislação trabalhista;*

*II - A justa remuneração aos internos;*

*III - A inserção dos internos no mercado de trabalho, após o cumprimento da pena."*

Nesta Comissão a matéria será examinada no que concerne à sua adequação orçamentária e financeira e mérito, restando à douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a apreciação quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa nos termos regimentais.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

De plano, observamos que o Projeto de Lei n.º 4.207, de 2008, trata de matéria orçamentária e financeira sob responsabilidade direta dos Estados, o que significa que, na esfera federal, pelo menos de imediato, ele não deverá provocar maiores repercussões para o conjunto das receitas e das despesas que integram o orçamento da União.

Na verdade, somos forçados a reconhecer que o Projeto de Lei n.º 4.207, de 2008, mesmo correndo o risco de estarmos invadindo a área de competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, acabou desconsiderando a competência legal dos Estados de legislar sobre matéria orçamentária e financeira que diz respeito exclusivamente à economia interna daqueles Entes da Federação.

Como salientamos, a lei federal pode estabelecer normas gerais sobre finanças públicas para a União, os Estados e Municípios, como foram os casos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei n.º 4.320/64, mas não pode, em nenhuma hipótese, invadir a área de competência estadual para legislar em matéria específica sobre finanças dos Estados, muito menos criar um fundo que integrará o orçamento estadual.

Além do mais, não ficou muito evidente para nós a natureza do referido FUNDECOOP. Não está claro no texto, se estamos tratando de um fundo público de natureza orçamentária, com recursos reservados para apoiar financeiramente as cooperativas, no âmbito do sistema

penitenciário, ou, se estamos tratando de um fundo privado, sob gestão de uma instituição financeira, formado com recursos públicos, da União, dos Estados, dos Municípios e também por recurso privados, oriundos de doações de pessoas físicas ou jurídicas e outras fontes.

Ademais, não se pode criar por meio de lei federal um fundo de natureza orçamentária, que integrará o orçamento dos Estados.

De outra parte, o Projeto de Lei n.º 4.207, de 2008, estabelece normas específicas de constituição e funcionamento de cooperativas constituídas por internos, voltadas para o desenvolvimento e à realização de atividades agrícolas, comerciais ou industriais.

A despeito da relevância da matéria por pretender a inclusão social do detento, somos forçados a reconhecer que os dispositivos do Projeto de Lei que tratam da constituição de cooperativas esbarram nos princípios normativos basilares sobre a organização cooperativa previstos na Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas.

O art. 4º da Lei 5.764/71 estabelece que cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

I - adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;

II - variabilidade do capital social representado por quotas partes;

III - limitação do número de quotas partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais;

IV - inacessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;

V - singularidade de voto. podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade;

VI - quórum para o funcionamento e deliberação da Assembléia Geral baseado no número de associados e não no capital;

VII - retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral;

VIII - indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social;

IX - neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social;

X - prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa;

XI - área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.

É garantida a autonomia do Direito Cooperativo à medida que a cooperativa adquira forma e natureza jurídicas próprias, dispensando outros códigos legislativos para assegurar sua identidade.

As cooperativas são sociedades de pessoas e não de capital. O ingresso na cooperativa se caracteriza como uma atividade pessoal, personificada, pela livre decisão de querer cooperar, desde que a organização dessa cooperação traga os benefícios, que se resumem na maximização de remuneração das atividades profissionais.

Como sociedade de pessoas a cooperativa presta serviços aos associados sem a presença de intermediários. Chama por isso a participação dos associados, os quais decidem, administram e controlam a cooperativa.

Na constituição das cooperativas devem ser observadas as seguintes premissas:

a) a intenção dos associados ao definirem o pacto cooperativo e o que os une (*affectio societatis*) consiste na vontade das partes (pessoas físicas) de colaboração ativa, igualitária e livre;

b) a finalidade da sociedade cooperativa: ela visa à prestação de serviços aos associados. Essa prestação se dá com despojamento de lucros; e

c) o papel do capital, que assume o caráter de serviço ao trabalho, deixa de ser o fator preponderante na produção coletiva.

Na prestação de serviços, fica, posi, evidente que o capital é o meio pelo qual executam-se as operações da cooperativa.

Observada a livre iniciativa como ponto nodal do sistema cooperativista, não se concebe, sob pena de vilipêndio à Carta Maior, o Estado intervir na formação, administração e representação da cooperativa junto ao seu público alvo, quer seja interno, entenda-se associado, quer seja externo. Trata-se, de todo modo, de matéria que certamente será abordada com maior profundidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Diante do exposto, não cabe o exame de adequação orçamentária e financeira da proposição, como da emenda aprovada Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, pois nos dois casos não se prevê de imediato aumento de despesa ou diminuição da receita da União. No mérito, votamos, no entanto, pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.207, de 2008, bem como da emenda adotada pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2009.

**Deputado ZONTA**  
**Relator**