

AS COOPERATIVAS PRECISAM DE UM CÓDIGO COOPERATIVO ANOTADO?

Deolinda Meira

Maria Elisabete Ramos



1. A legislação cooperativa na experiência jurídica portuguesa

Na sua matriz original as cooperativas são organizações autónomas geridas pelos seus próprios membros. Os operários, confrontados com problemas que urgia resolver (obter emprego, adquirir bens a preços razoáveis, eliminando o intermediário, construir casas a preços acessíveis), tomando o seu destino em mãos, gizam uma organização de matriz democrática que, através da cooperação para a satisfação das necessidades dos seus membros, procura conseguir uma vida melhor para cada um deles. É este cunho democrático, autónomo e emancipatório que torna a cooperativa um instrumento virtuoso de entreajuda.



Não podemos ignorar o relevo do quadro legal para a consolidação do cooperativismo em Portugal. A Lei de 2 de julho de 1867 – vulgarmente conhecida como *Lei Basilar do Cooperativismo* – mais do que o resultado de uma aspiração social que reclamasse uma lei dedicada ao enquadramento das cooperativas, radica na vontade política de dotar a ordem jurídica portuguesa de um instrumento de cooperação à disposição das “classes laboriosas” que pudesse, por um lado, minorar as graves condições de vida por elas experimentadas e, por outro, contribuisse para pacificar ou minorar as reivindicações operárias.

Com início na *Lei Basilar do Cooperativismo*, é secular a tradição legislativa em matéria de direito cooperativo em Portugal. Ainda no século XIX, as cooperativas perdem a autonomia formal que lhes tinha sido reconhecida em 1867 e são integradas no Capítulo V do Código Comercial de 1888, relativo às “Disposições especiais às sociedades cooperativas”. O art. 207º do Código Comercial de 1888 caracterizava as “sociedades cooperativas” como aquelas que “são especializadas pela variabilidade do capital social e pela ilimitação do número de sócios”.

No Código Cooperativo de 1980, as cooperativas recuperaram a *autonomia formal*, sendo dotadas de código próprio. E, desde então, tem-se mantido esta opção legislativa, de que o Código Cooperativo de 2015, aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, é a mais recente expressão. O Código Cooperativo de 2015 revoga a Lei n.º 51/96, de 7 de setembro que, por sua vez, tinha aprovado o Código Cooperativo de 1996. Entretanto, a Lei n.º 66/2017, de 9 de agosto, introduz a primeira alteração à Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto.

2. Um Código Cooperativo para o século XXI

2.1. O “desenvolvimento legislativo” imposto pela Lei de Bases da Economia Social

Importa perceber as específicas circunstâncias *internas e internacionais* em que surge o Código Cooperativo de 2015. Do ponto de *vista interno*, o art. 4.º da Lei de Bases da Economia Social (Lei 30/2013, de 8 de maio) integra as cooperativas na lista das *entidades da economia social*. O art. 13º da Lei de Bases da Economia Social, relativo ao “desenvolvimento legislativo”, impõe que sejam aprovados “os diplomas legislativos que concretizem a reforma do setor da economia social”, à luz do disposto na referida lei e, em especial, dos “princípios orientadores” consignados no art. 5º da mesma lei.

“Os operários gizam uma organização de matriz democrática que, através da cooperação, procura conseguir uma vida melhor para cada um deles. É este cunho democrático, autónomo e emancipatório que torna a cooperativa um instrumento virtuoso de entajuda.”

A este impulso, dado pelo art. 13º da Lei de Bases da Economia, junta-se a reflexão doutrinal que reclamou e preparou as alterações legislativas do direito cooperativo. O ano de 2013 marca o início do processo de revisão do Código Cooperativo de 1996, o qual denotava já a usura do tempo, nomeadamente nas matérias da governação cooperativa e do regime económico. Este diagnóstico foi feito antes do início do processo legislativo tendente à reforma do Código Cooperativo, tendo os seus resultados, que, entretanto, foram publicados, constituído contributos relevantes para a evolução do direito cooperativo português.

2.2. *A identidade cooperativa num mundo em mudança*

As cooperativas são organizações de natureza empresarial atípica, atipicidade esta evidenciada pela primazia do indivíduo e dos objetivos sociais sobre o capital; pela governação democrática pelos membros; pela conjugação dos interesses dos membros com o interesse geral; pela defesa e aplicação dos valores da solidariedade e da responsabilidade; pelo reinvestimento de fundos excedentários nos objetivos de desenvolvimento a longo prazo ou na prestação de serviços de interesse para os membros ou de serviços de interesse geral; pela adesão voluntária e livre; pela gestão autónoma e independente.

Toda esta atipicidade está refletida no conceito de *Identidade Cooperativa*, definido pela Aliança Cooperativa Internacional em Manchester, em 1995, a qual assenta num conjunto de princípios (os Princípios Cooperativos), num conjunto de valores que enformam aqueles princípios e numa Noção de Cooperativa.

“As cooperativas são organizações de natureza empresarial atípica, atipicidade esta evidenciada pela primazia do indivíduo e dos objetivos sociais sobre o capital.”

A *identidade cooperativa* tem consequências jurídicas importantes no regime jurídico das cooperativas, colocando-as numa situação diferenciada face aos restantes operadores no mercado, tal como foi destacado pelo importante Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 8 de setembro de 2011. De facto, a atividade económica e social das cooperativas direciona-se para a satisfação das necessidades dos seus membros, com quem opera. Este regime jurídico impede-as de se tornarem mais competitivas pela eleição de clientes.

Em virtude do *princípio da adesão voluntária e livre* e do consequente direito ao *reembolso da entrada* em caso de demissão do cooperador, o capital social cooperativo é variável, com as consequentes dificuldades quanto à acumulação de capital na cooperativa. Juntam-se, ainda, as dificuldades na captação de recursos, quer de terceiros, quer dos próprios cooperadores.

Em consequência dos *princípios da participação económica dos membros e da gestão democrática*, os cooperadores terão poucos incentivos imediatos para serem investidores na sua própria empresa: o direito de voto de cooperadores não depende da participação no capital, a remuneração dos títulos de capital é escassa, estando sempre dependente de previsão estatutária e da existência de resultados disponíveis; os títulos de capital não têm liquidez nem são facilmente transacionáveis; são afetados importantes montantes dos excedentes para a dotação de reservas obrigatórias, as quais não são repartíveis entre os cooperadores, o que deriva da função social que a cooperativa é chamada a cumprir e que implica que o destino daquele património, após a liquidação, seja a promoção do cooperativismo. Assim se cumpre o “princípio da distribuição desinteressada”.

“As cooperativas enfrentam o desafio de, não abdicando da identidade cooperativa, conseguir sustentabilidade e competir com agentes económicos de índole lucrativa numa economia aberta.”

Simultaneamente, é a identidade cooperativa que pode justificar a discriminação positiva de que as cooperativas podem ser objeto e que, no caso português, mereceu consagração constitucional.

A *Aliança Cooperativa Internacional*, no seu documento “Guidance Notes on the practical application of the Co-operative Principles in the modern 21st century world”, destaca que a *concretização histórica* dos valores cooperativos deve necessariamente estar atenta às mudanças e desafios económicos, sociais, culturais, ambientais e políticos. E este é um aspeto de superior relevo na concretização legislativa dos valores e princípios cooperativos. Daí que seja legítimo concluir que os princípios cooperativos, tal como se encontram moldados pela Aliança Cooperativa Internacional, são compatíveis com a não fixidez das normas jurídico-cooperativas. Este é o desafio de uma reforma legislativa do direito cooperativo: preservar a identidade cooperativa face às múltiplas pressões a que ela está exposta atualmente.

2.3. Os Princípios do Direito Cooperativo Europeu

Nos tempos atuais, as cooperativas enfrentam o desafio de, não abdicando da identidade cooperativa, conseguir sustentabilidade e competir com agentes económicos de índole lucrativa numa economia aberta.

De forma a conseguir o equilíbrio entre estes propósitos, o modelo cooperativo tem vindo a reinventar-se. Nesta reinvenção, em alguns ordenamentos jurídicos, assistiu-se a uma excessiva liberalização do regime jurídico cooperativo.

“A desregulação do regime jurídico-cooperativo e a excessiva liberalização podem comprometer irremediavelmente a identidade cooperativa.”

É neste contexto que deve ser referido o “Projeto PECOL”, sigla para “Princípios do Direito Cooperativo Europeu”, em inglês, *Principles of European Cooperative Law*, elaborado por um grupo de académicos e investigadores de direito cooperativo (SGECOL – *Study Group on European Cooperative Law*), depois de uma investigação comparada da legislação cooperativa e das melhores práticas em sete ordenamentos europeus (Alemanha, Espanha, Finlândia, França, Itália, Portugal e Reino Unido). Trata-se de um projeto de iniciativa académica que reflete as novas tendências do direito cooperativo europeu. Olhando para os diversos ordenamentos jurídico-cooperativos, o SGECOL evidencia que o Regulamento sobre a Sociedade Cooperativa Europeia teve um êxito muito limitado e que prevalece, na União Europeia, um quadro de *não harmonização* do direito cooperativo. Esta não harmonização propicia uma significativa variedade nas opções legislativas nacionais, muitas das quais não acautelam devidamente as especificidades próprias das cooperativas. A desregulação do regime jurídico-cooperativo e a excessiva liberalização podem comprometer irremediavelmente a identidade cooperativa.

Assim, o PECOL teve como objetivo específico a definição de um conjunto de princípios que possam ser reconhecidos e assumidos pelas organizações cooperativas e que possam constituir uma referência para o legislador aquando da regulação jurídica das cooperativas, contribuindo para a modernização do modelo cooperativo, sem abdicar da identidade cooperativa.

Estes princípios encontram-se refletidos em algumas normas do Código Cooperativo português numa relação bidirecional. A legislação cooperativa portuguesa serviu de referência para a elaboração destes princípios e, por outro lado, algumas das inovações introduzidas no Código Cooperativo, na reforma de 2015, estão conformes aos princípios PECOL.

“A reforma do Código Cooperativo, concluída em 2015, foi preparada tendo por base a preocupação em preservar a identidade cooperativa perante a sedução exercida pelas sociedades comerciais e que, em alguns ordenamentos jurídicos, tem conduzido a uma excessiva liberalização do regime jurídico cooperativo.”

3. Linhas da reforma do Código Cooperativo de 2015

A reforma do Código Cooperativo, concluída em 2015, foi preparada tendo por base, por um lado, a preocupação em preservar a identidade cooperativa perante a sedução exercida pelas sociedades comerciais e que, em alguns ordenamentos jurídicos, tem conduzido a uma excessiva liberalização do regime jurídico cooperativo. Por outro lado, procurou responder às pressões vindas do “mercado interno” da União Europeia (art. 26.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), à concorrência entre ordenamentos jurídicos, às influências de reformas legislativas ocorridas em países que nos são jurídica e culturalmente próximos, à necessidade de redução de custos de contexto jurídico e à manutenção da atratividade das cooperativas e do reforço da sua sustentabilidade.

A reforma de 2015 do Código Cooperativo português introduz alterações em questões importantes do regime jurídico das cooperativas. Começamos por salientar que, pela primeira vez em Portugal, é admitida a existência de membros investidores que, ao contrário dos cooperadores, *não participam na atividade da cooperativa*. Também ficou consagrada a possibilidade de haver *voto plural* (para cooperadores e membros investidores) em cooperativas de primeiro grau. Estas duas importantes mudanças têm consequências nas matérias de constituição da cooperativa e redação dos estatutos, governação da cooperativa, composição e funcionamento dos órgãos e, por fim, regime económico.

O Código Cooperativo de 2015 reduziu o número legal mínimo de cooperadores necessário à constituição da cooperativa; admitiu, com limites legais imperativos, o voto plural e membros investidores; e consagrou três modelos alternativos de administração e de fiscalização da cooperativa.

Em matéria de regime económico, o Código Cooperativo de 2015 reduziu o capital social mínimo, clarificou o regime da responsabilidade dos cooperadores, adotou novas soluções quanto às reservas cooperativas, continuou a reconhecer a variabilidade do capital social como uma característica essencial da identidade cooperativa, mas, para atenuar os seus efeitos e conferir maior estabilidade ao capital social cooperativo, alargou o elenco dos limites estatutários ao exercício do direito ao reembolso.

4. Código Cooperativo anotado e o princípio cooperativo da educação, formação e informação

Sabe-se que a experiência portuguesa vive o contraste de, por um lado, beneficiar do significativo relevo económico e social das cooperativas e, por outro, dedicar insuficiente atenção académica a este importante agente económico e social. Podemos, pois, dizer que o relevo económico e social, evidenciado nas duas Contas Satélite para a Economia Social, não é acompanhado por uma equivalente robustez na investigação académica dedicada às cooperativas e ao direito cooperativo.

“É imperioso relançar o estudo do direito cooperativo e, desta forma, estimular o debate entre académicos sobre concretos aspetos do regime cooperativo.”

Neste aspeto, a experiência portuguesa diverge da de ordens jurídicas que nos são culturalmente próximas onde o direito cooperativo é intensamente estudado e debatido. Quanto menos se estuda o direito cooperativo, menos se conhece e, conseqüentemente, mais ameaçada fica a identidade cooperativa perante equívocos de variada ordem. É, pois, imperioso relançar o estudo do direito cooperativo e, desta forma, estimular o debate entre académicos sobre concretos aspetos do regime cooperativo. A publicação do Código Cooperativo em 2015 não foi suficiente, parece-nos, para suscitar o inadiável debate e reflexão sobre o direito cooperativo português.

Para atingir este objetivo de médio ou de longo prazo, há vários instrumentos disponíveis, como sejam a inclusão do direito cooperativo nos *curricula* do ensino superior, realização de congressos, seminários ou jornadas, artigos em revistas da especialidade, formação especializada e pós-graduada, tertúlias cooperativas, *etc.* Nada disto é específico das cooperativas, mas o movimento cooperativo tem uma especial responsabilidade de perpetuar o debate, a informação, a reflexão crítica sobre a “natureza e as vantagens da cooperação”, conforme o que é prescrito pelo quinto princípio cooperativo relativo à educação, formação e informação. Como reconhece este princípio, a educação, formação e informação de membros, representantes eleitos, dirigentes e trabalhadores são essenciais ao desenvolvimento das cooperativas. Para lá das muralhas da cooperativa, a educação, formação e informação do grande público, em particular dos jovens e líderes de opinião, tornam nítida a natureza das cooperativas e evidenciam as vantagens da cooperação.

“A educação, formação e informação de membros, representantes eleitos, dirigentes e trabalhadores é essencial ao desenvolvimento das cooperativas.”

No decurso do processo de reforma do Código Cooperativo foi amiúde referida a necessidade de serem reforçadas a educação, formação e informação cooperativas e, neste contexto, foi germinando o projeto de constituir uma equipa de juristas que, em cooperação, desenvolvesse uma reflexão aprofundada e atual sobre o vigente Código Cooperativo. Esta ideia foi, desde a primeira hora, acarinhada pela CASES e, em particular, pelo seu Presidente da Direção, Dr. Eduardo Graça.

No entanto, a ideia teve de esperar, primeiro, que o Código Cooperativo de 2015 fosse publicado e, depois, que nele fossem introduzidas as retificações que, desde o primeiro dia da publicação, se mostraram imprescindíveis. Publicado o Código Cooperativo em 2015, havia, ainda, que esperar que o texto legal estabilizasse. O que aconteceu com a publicação da Lei n.º 66/2017, de 9 de agosto.

Surge, assim, o projeto de elaborar o *Código Cooperativo anotado* que, coordenado por Deolinda Meira e Maria Elisabete Ramos, será publicado em 2018, pela Editora Almedina, com o apoio da CASES.

Trata-se de um projeto inovador no contexto jurídico-cooperativo português, não, certamente, por ser um Código Cooperativo anotado, mas pelas suas características intrínsecas. Em *primeiro lugar*, o *Código Cooperativo anotado* resulta da frutuosa colaboração entre a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, que o apoia, e a Editora Almedina que o publica.

“Cada autor traz para a anotação que assina a sua visão, o seu saber, a sua reflexão crítica sobre os problemas jurídico-cooperativos com que é confrontado.”

Em *segundo lugar*, esta obra reúne os contributos de mais de trinta autores por quem foram distribuídos os 122 artigos que integram o Código Cooperativo. Os autores são juristas que, além desta formação académica, ou são docentes do ensino superior ou advogados ou, ainda, altos quadros da CASES. Cada autor traz para a anotação que assina a sua visão, o seu saber, a sua reflexão crítica sobre os problemas jurídico-cooperativos com que é confrontado. Apesar da competência e perícia dos autores, nem sempre é tarefa fácil anotar as disposições do Código Cooperativo de 2015. Na verdade, quer quanto às disposições inovadoras – por exemplo, membros investidores e voto plural – quer quanto às restantes é, ainda, escasso o apoio da doutrina cooperativa portuguesa. Neste contexto, é ainda mais valioso o contributo de cada um dos autores e das suas anotações para a explicitação do sentido jurídico das normas do Código Cooperativo. Cria-se, deste modo, um espaço de reflexão crítica, assente na mais ampla liberdade científica dos autores, abrindo caminhos para o aplicador do Direito.

Em *terceiro lugar*, e honrando a influência dos Princípios PECOL no Código Cooperativo de 2015, a obra conta com a contribuição de três autores europeus, todos eles docentes universitários e membros investigadores do SGEVOL. António Fici (Universidade de Molise, Itália), Gemma Fajardo (Universidade de Valência, Espanha) e Hagen Henry (Universidade de Helsínquia, Finlândia) aceitaram anotar disposições do Código Cooperativo português relativas a matérias em que cada um deles é especialista. E, por esta via, não só o nosso Código Cooperativo reforça a sua visibilidade internacional, como beneficia do diálogo com a mais recente e avançada investigação jurídico-cooperativa.

Todos nós sabemos que os princípios jurídicos, e também os princípios cooperativos, são porosos, vagos e não oferecem soluções preparadas aptas a resolver imediatamente casos concretos. As normas jurídicas-cooperativas, embora ofereçam o critério de decisão de casos concretos, são gerais e abstratas. O que significa que a doutrina jurídica-cooperativa tem um papel fundamental na qualidade da aplicação do direito cooperativo em determinada realidade histórica.

É hora de terminar respondendo à questão com que iniciamos estas linhas singelas. Sim, as cooperativas precisam de um *Código Cooperativo anotado* que, de modo conciso e rigoroso, identifique os problemas jurídicos e constitua respostas juridicamente válidas à luz dos princípios cooperativos. Cumprindo-se este desiderato, promove-se a identidade cooperativa em um mundo em mudança.

Deolinda Meira

Professora do Instituto Politécnico do Porto/ISCAP. Membro Investigador do SGEVOL e do CEOS.PP.

Maria Elisabete Ramos

Professora Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Membro do Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.