



Confederação Cooperativa Portuguesa CCRL

POSIÇÃO DA CONFECOOP SOBRE A PROPOSTA DE REVISÃO DO CÓDIGO COOPERATIVO



Confederação Cooperativa Portuguesa (CCP)

Índice

1 - GERAL	3
2 – PONTOS DE DISSENSO	4
2.1. MATÉRIAS ESSENCIAIS.....	5
2.2. OUTRAS MATÉRIAS CONSTANTES NO ANTE-PROJETO DE CÓDIGO COOPERATIVO	13
2.2.1. Ramos do setor cooperativo – Artigo 4.º.....	13
2.2.2. Associação entre cooperativas e outras pessoas coletivas – Artigo 8.º	13
2.2.3. Sanções disciplinares – Artigo 25.º	14
2.2.4. Exclusão de cooperadores – Artigo 26.º	14
2.2.5. Assembleias Sectoriais – Artigo 44.º.....	14
2.2.6. Ação de responsabilidade civil proposta por cooperadores – Artigo 79.º.....	15
2.2.7. Transmissão dos títulos de capital – Artigo 86.º.....	15
2.2.8. Reserva Legal – Artigo 96.º	15
2.2.9. Cooperativas de grau superior – Capítulo VI	16
2.2.10. Regulamentos das cooperativas – Artigo 119.º.....	17

1 - GERAL

A entrada em vigor da Lei de Bases da Economia Social determinou a revisão do Código Cooperativo e demais legislação aplicável às Entidades da Economia Social. Com esse objetivo, foi constituído no âmbito do CNES - Conselho Nacional para a Economia Social, o Grupo de Trabalho para a Revisão da Legislação.

Mas a revisão do Código Cooperativo impunha-se também face à evolução registada na sociedade portuguesa e, naturalmente, no sector cooperativo nacional e internacional.

Por isso, a CONFECOOP, num trabalho essencialmente realizado pelas Professoras Doutoradas Deolinda Meira e Elizabete Ramos, apresentou uma proposta de Código Cooperativo que, no nosso entender, procurava também colmatar lacunas registadas na versão atual do Código, agrupar no mesmo capítulo matérias que, versando temas da mesma natureza, se encontram dispersas por vários capítulos, sempre, no respeito pelos valores e princípios cooperativos e pela Constituição da República Portuguesa.

Concluídos os trabalhos da Comissão Redatorial para o Sector Cooperativo dirigida pelo Secretário Executivo do CNES e Presidente da CASES e integrada pelos representantes das Confederações que representam o Sector – CONFECOOP, Confederação Cooperativa Portuguesa, CCRL e CONFAGRI, Confederação das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal, CCRL e também por um outro membro do CNES, a ANIMAR - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local - foi possível obter consenso sobre quase todas as matérias, subsistindo divergências sobre questões relacionadas com os princípios fundacionais das Cooperativas e que, na nossa opinião, têm implicações constitucionais.

Mas, antes de mais, apenas alguns comentários sobre as notas apresentadas pelo Governo na fundamentação da proposta apresentada.

Começa o Governo por referir, no enquadramento geral, que “O Sector Social e Solidário tem assumido uma posição de enorme preponderância no estabelecimento e desenvolvimento de um conjunto de respostas sociais...” e prossegue no terceiro parágrafo: “O Governo entendeu que seria necessário e fundamental que o sector social e solidário...”

Sem contestar a posição de enorme importância no estabelecimento e desenvolvimento de um conjunto de respostas sociais que, reconhecemos, têm sido fundamentais para que os efeitos da crise não sejam mais devastadores para um número significativo da população Portuguesa, apenas deve ser usada a referência ao setor cooperativo e social, consagrado na Constituição da República Portuguesa e que fundamenta a Lei de Bases da Economia Social. Sobre esta matéria juntamos a declaração feita pelo Prof. Jorge de Sá, membro do CNES, na reunião realizada no dia 05 de Fevereiro de 2015.

2 – PONTOS DE DISSENSO

As matérias sobre as quais não foi possível obter consenso, especialmente entre as duas confederações que representam o sector cooperativo – CONFECOOP e CONFAGRI - são as seguintes:

- A previsão de voto plural;
- A existência de membros investidores
- O elenco dos ramos cooperativos;
- O regime sancionatório;
- As consequências da exclusão do cooperador;
- O uso da reserva legal para cobertura de prejuízos apenas depois de esgotar todas as outras reservas da cooperativa.

2.1. MATÉRIAS ESSENCIAIS

Se as discordâncias entre as duas Confederações em relação à maioria das matérias em causa, assentam em diferentes entendimentos quanto à forma de organização e funcionamento das cooperativas, que poderão ser ultrapassadas sem consequências de maior, já em relação às duas primeiras - voto plural e membros investidores - elas são de extrema importância pois colidem com os alicerces da organização cooperativa e os fundamentos da sua existência, assim como, e principalmente, com os valores e princípios cooperativos e, por consequência, com a Constituição da República Portuguesa, que os adotou.

A Constituição da República Portuguesa consagra no seu artigo 82º. o Sector Cooperativo e Social, a par do Sector Público e do Sector Privado como um dos três sectores de propriedade dos meios de produção.

Assim, começamos a nossa apreciação pelas duas matérias objeto de discordância entre a CONFECOOP e a CONFAGRI que reputamos de principal importância:

- **A previsão de voto plural**
- **A existência de membros investidores**

É curioso e ao mesmo tempo estranho que 20 anos depois de uma proposta de revisão do Código Cooperativo, que contemplava estas propostas, estejamos a participar num processo de discussão em que as propostas que alguns defendem sejam em tudo semelhantes, depois de terem sido recusadas por razões constitucionais e a solução então encontrada e contemplada no Código Cooperativo em vigor, tenha merecido o apoio unanime da Assembleia da República.

É igualmente curioso e estranho que tendo a ACI, exatamente há 20 anos, feito uma profunda discussão sobre os princípios cooperativos, no Congresso de Manchester de 1995, discussões que noutros Congressos tiveram igualmente lugar, mas nunca pondo em causa o 2º Princípio.

O parecer, que reproduzimos em anexo, dado pelo Prof. Doutor Rui Namorado em 1995, tem por isso uma atualidade que nos deve confranger a todos, muito particularmente aos que 20 anos depois querem ressuscitar uma discussão perdida.

Por isso entendemos que as propostas apresentadas pela CONFAGRI em relação a estas duas matérias são: “... soluções espúrias que, aparentando eventualmente virtudes salvadoras, encerram afinal, a médio prazo, armadilhas perigosas”¹.

Como já referimos, o Artigo 82º da CRP estabelece a “obediência aos princípios cooperativos” para “os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas” e aqueles são os que a ACI adotou e são reconhecidos universalmente.

Assim, a constituição e o funcionamento das cooperativas está constitucionalmente sujeito à observância dos princípios cooperativos formulados pela Aliança Cooperativa Internacional:

“ ... as cooperativas que não respeitem estes princípios não são verdadeiras cooperativas no sentido constitucional”².

E o Professor António Sousa Franco escreve no mesmo sentido, em relação às referências feitas na CRP às Cooperativas: *“São os princípios inspiradores do movimento cooperativo, que por diversas vezes a organização internacional que agrega as cooperativas que no mundo são fiéis ao ideário cooperativo – a Aliança Cooperativa Internacional – tem tentado precisar, clarificando e uniformizando diferentes práticas nacionais e os pontos comuns no pensamento dos diversos teóricos do cooperativismo”*.

O Código Cooperativo em vigor, aprovado por unanimidade na AR, consagrou no seu Artigo 3º, relativamente ao 2º Princípio – Gestão democrática pelos membros nomeadamente :

“Nas cooperativas do primeiro grau, os membros têm iguais direitos de voto (um membro, um voto), estando as cooperativas de outros graus organizadas também de uma forma democrática.”

¹ Prof. Rui Namorado em *COOPERATIVIDADE E DIREITO COOPERATIVO – Estudos e Pareceres*, Almedina, 2005, pág. 107 – Comentário a um Projeto de Revisão do Código Cooperativo, cujo texto subscrevemos porque de plena atualidade.

² Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira, Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição República Portuguesa Anotada*, Coimbra editora, 2010.

Assim, no que respeita aos elementos dos estatutos e à votação a CONFECOOP considera que, nas cooperativas de primeiro grau, deve manter-se o princípio de um membro, um voto.

Sendo as cooperativas organizações de pessoas e não de capitais, não deve ser a posse destes a influir nas decisões a tomar.

Como refere o Dr. Ian MacPherson³ no seu trabalho com o título *Princípios Cooperativos para o Século XXI: "Nas Cooperativas "democracia" inclui atenção aos direitos; na verdade a direitos e responsabilidades. Mas significa também mais: significa fomentar o espírito democrático nas cooperativas, tarefa sem fim, difícil, valiosa, mesmo essencial"*.

A quem não esteja disposto a aceitar e cumprir os Valores e Princípios Cooperativos resta sempre a alternativa de constituir um qualquer tipo de sociedade – anónima, por quotas, etc..

As sociedades comerciais (ainda que nos refiramos às sociedades de pessoas) não cumprem as aspirações próprias das cooperativas, designadamente o fim mutualístico. As cooperativas são formadas por pessoas que querem cooperar entre si ou, mais especificamente, querem vender conjuntamente, trabalhar conjuntamente. Para cumprir este propósito, constituem uma pessoa coletiva (a cooperativa) no âmbito da qual trabalham, consomem e vendem. Tal como escreveu Cunha Gonçalves, as cooperativas procuram «libertar os operários do regime do salariado, da exploração capitalista, eliminando o patrão, visto que os trabalhadores, associando-se e produzindo em comum, se apropriavam do lucro da produção, sendo patrões de si próprios; e, eliminando o comerciante, o banqueiro, o proprietário urbano, visto que a cooperação lhes permitia comprar a grosso aos produtores e consumir os objetos necessários à existência por um preço mais barato, minorados do lucro do intermediário, - construir casas e habitá-las sem o encargo excessivo da renda, - obter os capitais precisos para as necessidades quotidianas, sem os perigos da demasiada

³ Professor no Canadá, que preparou numerosos projetos da Declaração sobre a Identidade Cooperativa e os Princípios Coöperativos e que liderou a Comissão que propôs a sua revisão em 1995.

usura, etc.» (CUNHA GONÇALVES, Comentário ao Código Comercial português, volume I, Lisboa: Empreza Editora J. B., 1914, p. 541).

Assim, a previsão de voto plural nas cooperativas de primeiro grau é, a nosso ver, inconstitucional, pois cada cooperador não pode ter, independentemente do capital ou da sua relação com a cooperativa, mais do que um voto.

E este princípio, não choca, nem anula o 3º Princípio – Participação económica dos membros, que prevê nomeadamente:

“Os cooperadores, habitualmente, recebem, se for caso disso, uma remuneração limitada, pelo capital subscrito como condição para serem membros.” E, “Os cooperadores destinam os excedentes a um ou mais dos objetivos seguintes: Desenvolvimento das suas cooperativas, eventualmente através da criação de reservas, parte das quais, pelo menos, será indivisível; benefício dos membros na proporção das suas transações com a cooperativa”. Temos assim como característica fundacional das cooperativas, o facto das cooperativas de primeiro grau serem claramente organizações de pessoas, o que as distingue das sociedades de capital pois as cooperativas operam com os seus membros, no âmbito de uma atividade que a eles se dirige e na qual participam cooperando (atividade cooperativizada)

O segundo princípio refere claramente:

“As cooperativas são organizações democráticas controladas pelos seus membros...”

E os seus membros só podem ser as pessoas que estejam aptas a utilizar os seus serviços, as pessoas que serve.

Pode parecer contraditório o princípio de “um membro, um voto” com o facto de nas cooperativas de outros graus poder ser admitido o voto plural, mas não é.

As cooperativas de grau superior agrupam as cooperativas de base e, por isso, estas podem e devem refletir a diversidade de interesses daquelas, como por exemplo o número de membros das cooperativas associadas, e o empenhamento das cooperativas envolvidas., mas sempre organizadas de forma democrática.

Há que distinguir as cooperativas de primeiro grau das cooperativas de grau superior, porque enquanto as de primeiro grau associam pessoas singulares e até pessoas coletivas, as cooperativas de grau superior associam cooperativas. Estamos portanto no 1º caso em presença de entidades/interesses individuais e privados e no 2º caso em presença de entidades/interesses cooperativos. Mas, mesmo nas cooperativas de grau superior, entende-se que a representação deve atender ao número de membros das cooperativas de primeiro grau representadas ou à atividade cooperativizada, sem contudo alcançar o domínio por parte de uma cooperativa e consequentemente ponderando a distribuição de votos por forma a promover a efetiva democracia participativa.

Ignorar o 2º Princípio, seria criar uma entidade que deixaria de ser cooperativa e estaria a caminho de ser uma sociedade de capital.

A introdução de membros investidores, é quanto à CONFECOOP, algo que colide com o 1º Princípio – Adesão voluntária e livre, quando estabelece que “As cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas aptas a utilizar os seus serviços...”, ora não é esse certamente o escopo do membro investidor.

O reconhecimento de membros investidores significa uma compressão do escopo mutualista das cooperativas. E isto porque, os membros investidores são sujeitos que não participam na atividade cooperativizada. Ou seja, como dizem os autores latino-americanos, os membros investidores não cooperam, apenas operam.

O membro investidor pretende, naturalmente, obter a rentabilidade do capital investido, o que poderá também colocar em causa os valores cooperativos:

- quer os valores das cooperativas “auto-ajuda, responsabilidade individual, democracia, igualdade, equidade e solidariedade”
- quer os valores dos cooperadores individuais “ honestidade, transparência, responsabilidade social e altruísmo”.

A introdução da possibilidade de admissão de um tal tipo de membros, na nossa opinião, para além de violar os valores e princípios cooperativos e, por consequência a

Constituição da República Portuguesa, desvirtua a natureza da cooperativa e a sua finalidade mutualista.

A possibilidade de admissão de membros investidores vem introduzir uma profunda alteração quanto à finalidade da cooperativa, que deixa de ser uma associação autónoma de pessoas.

A admissão de membros investidores, arrastando consigo a possibilidade do voto plural, colide com o princípio da gestão democrática.

De referir ainda que de acordo com a Identidade Cooperativa definida no Congresso de Manchester em 1995, para comemorar os 100 anos da organização, a ACI para além dos sete Princípios e dos Valores Cooperativos atrás referidos adotou, a seguinte Noção de cooperativa: é “uma associação autónoma de pessoas, que se unem, voluntariamente, para satisfazer necessidades e aspirações económicas, sociais e culturais comuns, através de uma empresa de propriedade conjunta e democraticamente controlada”⁴.

Isto é, os membros das cooperativas são as pessoas que procuram na cooperativa as respostas para as suas necessidades, materiais ou imateriais, e não quem pretenda investir o seu capital para obter uma renda do mesmo.

Os argumentos invocados para a sustentação de uma tal proposta – necessidades de financiamento - na nossa opinião, carecem de fundamento pois já hoje se permite para além dos títulos de investimento, os aumentos de capital por parte dos membros, que pode ser remunerado de forma diferenciada, nos termos do n.º 3 do artigo 73º do Código Cooperativo.

Como referem as Professoras Deolinda Aparício Meira e Maria Elisabete Ramos⁵: “Esta definição assenta em quatro características distintivas deste tipo de pessoas coletivas e que são fundamentais para a compreensão das singularidades do regime económico das cooperativas. As duas primeiras são de carácter formal – a variabilidade do capital

⁴ Declaração da ACI sobre identidade cooperativa

⁵ *Governança e Regime Económico das Cooperativas - Estado da arte e linhas de reforma* – Edição Vida Económica, 2014.

social e a variabilidade da composição societária – e as restantes de natureza substantiva – o objeto social da cooperativa (a satisfação, sem fins lucrativos, das necessidades económicas, sociais ou culturais dos membros) e o modo de gestão da empresa cooperativa (a obediência aos princípios cooperativos e a cooperação e entreajuda dos membros)”.

Não negamos a necessidade, cada vez maior, das cooperativas estarem à altura das necessidades do mercado e, nomeadamente, saberem utilizar com eficiência os recursos financeiros e a procura de meios de financiamento.

Pela sua natureza as cooperativas estão fora dos mercados de capitais, mas não estão impedidas de emitir títulos de investimento e de contrair empréstimos obrigacionistas, como já prevê o Código Cooperativo em vigor.

Neste capítulo, permitam-nos uma chamada de atenção para a necessidade imperiosa de rever o SNS – Sistema de Normalização Contabilística, que é de aplicação obrigatória para as Cooperativas, que carecem de um tratamento contabilístico específico e diferenciado do das sociedades comerciais, tendo presente que são organizações de pessoas e não de capitais, sendo que aquele normativo contabilístico não tem em conta o carácter variável do seu capital social, resultante do princípio cooperativo da Adesão Voluntária e Livre e, por consequência, a entrada não programada de novo capital e de novos cooperadores, assim como a saída, pelo reembolso das entradas em caso de demissão do cooperador.

Para além do mais, no SNC “... a demonstração dos resultados está muito vocacionada para o desempenho económico-financeiro da entidade societária, em detrimento do desempenho económico-social que caracteriza a cooperativa, não permitindo captar grande parte dos objetivos das cooperativas, que são estranhos à lógica do lucro”⁶.

A procura de meios de financiamento pode ser feita através da utilização, para além de outros disponíveis no mercado, dos instrumentos já hoje disponíveis e consagrados no Código Cooperativo e que continuarão a ficar nele consagrados – títulos de

⁶ Professoras Deolinda Aparício Meira e Maria Elisabete Ramos em *Governança e Regime Económico das Cooperativas - Estado da arte e linhas de reforma*, Edição Vida Económica, 2014

investimento e obrigações – que podem ser subscritos por pessoas estranhas à cooperativa.

É nossa convicção que aos grandes investidores, que se pretende atrair com as alterações propostas, “não bastará nunca menos que o controle”⁷, até porque, sem este, já atualmente o Código Cooperativo permite que os não cooperadores, subscritores de títulos de investimento, participem nas Assembleia Gerais, embora sem direito a voto e desde que esta assim o delibere, permitindo também que os subscritores destes instrumentos financeiros possam eleger um representante com direito a assistir às reuniões do Conselho Fiscal, sendo-lhes facultadas todas as informações a que têm direito os membros deste órgão, o que se pretende manter.

De acordo com o consagrado no artigo 85º da Constituição da República Portuguesa, “O Estado estimula e apoia a criação e a atividade de cooperativas” (n.º 1), “a lei definirá os benefícios fiscais e financeiros das cooperativas, bem como condições mais favoráveis à obtenção de crédito e auxílio técnico” (n.º 2). Por conseguinte, por imperativo constitucional, cabe ao Estado a promoção do fomento cooperativo.

Hoje, como há 20 anos, continua a não haver: “ qualquer política de fomento cooperativo, assistindo-se, pelo contrário, à sua parificação ilegítima com o setor privado, e em termos fiscais à discriminação em face das sociedades comerciais nalguns casos, em face de associações, noutros casos”.

“As vicissitudes económicas do mundo atual, a complexa integração europeia e as dificuldades da economia portuguesa, tornaram a ausência de uma política cooperativa um poderoso fator inibidor, no que concerne ao desenvolvimento cooperativo.”⁸

A solução para algumas das dificuldades de financiamento das cooperativas deve pois passar pela obtenção de excedentes, que sendo afetados a reservas das cooperativas, não deveriam ser tributados pelo Estado e desta forma melhorar a capacidade de

⁷ Prof. Rui Namorado em *COOPERATIVIDADE E DIREITO COOPERATIVO – Estudos e Pareceres*, Almedina, 2005, Pág. 110

⁸ Prof. Rui Namorado em *COOPERATIVIDADE E DIREITO COOPERATIVO – Estudos e Pareceres*, Almedina, 2005, Pág. 108

autofinanciamento, e por políticas de efetivo apoio financeiro, conforme preconizado pela Constituição. Assim, estaríamos a garantir a autonomia e o desenvolvimento das cooperativas.

2.2. OUTRAS MATÉRIAS CONSTANTES NO ANTE-PROJETO DE CÓDIGO COOPERATIVO

2.2.1. Ramos do setor cooperativo – Artigo 4.º

A solução encontrada aponta para a consagração dos ramos do setor cooperativo, no sentido do ramo do consumo se passar a designar **Consumidores e Utentes** tendo presente a evolução registada na sociedade onde as cooperativas deste ramo não se dedicam hoje apenas à comercialização de produtos de consumo corrente, mas a todo um conjunto de produtos e serviços próprios de uma sociedade de consumo.

A proposta inicial da CONFECOOP apontava no sentido de uma diminuição substancial dos ramos do sector cooperativo, procurando adapta-los àquilo que é a sua organização no plano internacional, nomeadamente no âmbito da ACI.

A proposta apontava no sentido dos ramos se organizarem segundo a natureza dos seus membros – utentes ou trabalhadores/produtores – mantendo alguns ramos que, pela natureza da sua atividade, têm uma elevada importância na nossa sociedade – agrícola, solidariedade social.

2.2.2. Associação entre cooperativas e outras pessoas coletivas – Artigo 8.º

Em matéria de associação entre cooperativas e outras pessoas coletivas a CONFECOOP mantém a posição defendida quanto à redação do nº. 1 e do nº. 3 do Artigo 8º do Ante - Projeto de Diploma com base nos fundamentos constantes na proposta, pois considera que deve ficar clara a possibilidade da constituição de consórcios.

Em relação ao nº. 3, entendemos que ele faz todo o sentido pois, tendo em conta a Lei de Bases da Economia Social, consideramos que o código cooperativo deve consagrar expressamente a possibilidade de adoção da forma cooperativa das pessoas coletivas resultantes da associação entre cooperativas e outras entidades da Economia Social.

2.2.3. Sanções disciplinares – Artigo 25.º

Quanto às sanções disciplinares a CONFECOOP mantém a sua proposta da consagração da **Destituição com Justa Causa** pois, como defende a Professora Deolinda Aparício Meira “A destituição do cargo social ou livre destituição não é uma sanção. No Código das Sociedades Comerciais é uma forma de os sócios afastarem o titular do órgão de administração, não pressupondo qualquer infração.”

2.2.4. Exclusão de cooperadores – Artigo 26.º

Pelas mesmas razões acima enunciadas, consideramos que, em relação à exclusão deve ser aceite a proposta formulada pela CONFECOOP.

2.2.5. Assembleias Sectoriais – Artigo 44.º

Em relação às Assembleias Sectoriais a CONFECOOP tem o entendimento de que a escolha dos delegados a partir do número de cooperadores está em harmonia com a regra de um cooperador um voto. A relação de forças final resulta diretamente da aplicação dessa regra.

A força relativa de cada delegado à assembleia resulta do número de cooperadores que representa. Se for o volume de atividade o critério para a distribuição do poder dentro de uma cooperativa do primeiro grau, está a desrespeitar-se a regra de um cooperador um voto. Ora, isso implica uma desobediência inequívoca a um dos princípios cooperativos, o que gera a inconstitucionalidade dessa norma, como já referimos.

2.2.6. Ação de responsabilidade civil proposta por cooperadores – Artigo 79.º

No que respeita à ação de responsabilidade proposta por cooperadores atendendo à natureza da cooperativa consideramos que deve ser consagrada no Código Cooperativo a possibilidade destes, para além de poderem apresentar pedido de indemnização dos danos individuais que lhes tenham causado, poderem também propor a ação de responsabilidade da cooperativa contra os administradores, com vista à reparação, a favor da cooperativa, do prejuízo que esta tenha sofrido, quando a mesma a não haja solicitado.

2.2.7. Transmissão dos títulos de capital – Artigo 86.º

A transmissão dos títulos de capital entende a CONFECOOP que, também pela natureza da cooperativa, se justifica que o credor particular do cooperador não possa penhorar os títulos de capital.

Admiti-lo será permitir que, quem, perante o Código ou os Estatutos da Cooperativa, não pode ser cooperador, seja “imposto” como tal.

2.2.8. Reserva Legal – Artigo 96.º

Atendendo à natureza da reserva legal, considera a CONFECOOP que as demais reservas deverão ser utilizadas em primeiro lugar para cobrir eventuais prejuízos do exercício. A importância desta reserva na vida da cooperativa justifica plenamente que ela seja salvaguarda e que, só em último recurso, possa ser utilizada.

“ A utilização da reserva legal exclusivamente para cobertura das perdas do exercício evidência a principal finalidade – e, no caso das Cooperativas, a única – da figura da reserva legal: a de funcionar como primeira linha de defesa do capital social, evitando que as perdas decorrentes da atividade empresarial da cooperativa incidam diretamente sobre o capital social e determinem a sua redução. De facto, existindo a

reserva legal, essas perdas serão cobertas, em primeira linha, pelos bens que no activo lhe correspondem”⁹.

2.2.9. Cooperativas de grau superior – Capítulo VI

Atendendo à natureza e objetivos das **Unões de Cooperativas**, por um lado e por outro à natureza e objetivos das demais organizações da Economia Social, entende a CONFECOOP que faz todo o sentido que estas possam ser membros das Unões de Cooperativas.

De qualquer forma é uma possibilidade que, segundo a proposta da CONFECOOP, fica ao critério de cada união consagrar ou não nos respetivos Estatutos.

A CONFECOOP propõe que, em relação ao artigo respeitante às **Federações**, a redação do nº. 3, consagre:

As federações de cooperativas só podem representar o respetivo ramo do sector cooperativo, ou, no caso previsto no número anterior, a respetiva atividade dentro do ramo, quando fizerem prova de que representam mais de 50% dos cooperadores e mais de 1/3 do número de cooperativas, registadas do ramo ou da mesma atividade económica.

Mantendo a redação atual a representação de um determinado ramo ou do sector pode ser desvirtuada.

Por exemplo, 100 pequenas cooperativas, com 10 ou 15 membros, que constituam uma Federação podem ser consideradas representativas do sector, enquanto podem ser marginalizadas 10 grandes cooperativas com 1.000 ou mais membros cada.

Também aqui se justifica, face à natureza das cooperativas, que os membros das cooperativas de primeiro grau tenham um papel predominante para aferir a representatividade de cada Federação.

⁹ Professoras Deolinda Aparício Meira e Maria Elisabete Ramos em *Governança e Regime Económico das Cooperativas - Estado da arte e linhas de reforma*, Edição Vida Económica, 2014.

É nas cooperativas de primeiro grau e nos seus membros que nasce todo o edifício cooperativo e não no número de organizações que por vezes pode ser mais formal do que real.

A ACI ao fixar como critério para a representatividade e quotização interna o número de membros das cooperativas de primeiro grau, mostra qual o seu entendimento sobre esta questão.

Com a mesma fundamentação defendemos a proposta apresentada em relação às **Confederações**.

Já quanto às **Competências das federações e confederações**, considera a CONFECOOP que é fundamental que, uma das competências das Federações e das Confederações, seja a difusão dos valores e princípios cooperativos.

É neles que assenta toda a razão de ser e toda a organização e atividade das cooperativas pelo que as Federações e Confederações deverão ter um papel fundamental na sua divulgação, assim como na promoção do modelo cooperativo como forma distinta de “fazer empresa”.

2.2.10. Regulamentos das cooperativas – Artigo 119.º

A CONFECOOP considera que os **Regulamentos internos das cooperativas** são a concretização dos Estatutos e, por isso, prevendo os Estatutos a existência de Regulamentos, o Código Cooperativo, deve consagrá-los como elementos integrantes da vida interna das cooperativas.

Lisboa, 4 de março de 2015

Declaração para Ata do CNES de 5/fev/2015

do Conselheiro Jorge de Sá

Recentemente, em Portugal, tem havido algumas manifestações (inclusivamente no âmbito legislativo) no sentido de designar com a expressão "economia solidária" as atividades de organizações como as misericórdias, as mutualidades e as associações com o estatuto IPSS.

Pese embora a referência no texto constitucional (artº 82 - 4) a um subsetor da Economia Cooperativa e Social que reúne as organizações cujo principal objetivo é a solidariedade social e que alguma doutrina quer designar de solidário, a opção pela utilização deste termo parece ser despropositada e, para alguns aparecer até como uma substituição da palavra "assistencial". O conceito de "economia solidária" tem um significado partilhado internacionalmente que não pode ser desprezado, sob pena de ocasionar lamentáveis equívocos.

O uso da expressão "economia solidária" fora deste seu significado, mesmo se motivada por razões táticas que visem obter, no curto prazo, apoios financeiros imprescindíveis para as organizações de solidariedade social, não deixará de criar problemas de âmbito estruturante no futuro.

Efetivamente, a discriminação positiva da economia cooperativa e social inscrita na Constituição da República portuguesa justifica-se, entre outros aspetos, pelo facto de estar vedado às suas organizações qualquer distribuição de dividendos aos seus membros (a apropriação de um eventual "lucro" só pode ser coletiva e destinada ao desenvolvimento da atividade da organização), ou seja tal discriminação positiva, nomeadamente fiscal, assenta no carácter solidário desta economia. Ao pretender-se reservar a algumas das "famílias" da economia social a expressão "economia solidária", está a afirmar-se, mesmo que de forma latente, que as outras "famílias" não possuem essa característica solidária, o que, a prazo, poderá vir a prejudicar toda a economia social portuguesa. A formação do próprio Conselho Nacional para a Economia Social (órgão de conselho do Governo) e a Lei de Bases da Economia Social visam um efeito estruturante e integrador das diferentes "famílias", na senda da afirmação de um setor pujante e unido da Economia Social, que a preterência de uma orientação estratégica em favor de arranjos táticos acabará por prejudicar num

retrocesso relativamente ao caminho lentamente percorrido que permitiu a obtenção do árduo consenso político manifesto no voto por unanimidade da atual Lei de Bases da Economia Social.

;

;

;

;

;

;

TEXTO N.º 7

Comentário a um Projecto de Revisão do Código Cooperativo

(Este comentário crítico incide sobre um Projecto de Revisão do Código Cooperativo, pelo qual foi responsável o último Governo do PSD liderado por Cavaco Silva. Resulta de um parecer que me foi pedido pela Federação Nacional das Cooperativas de Consumo (FENACCOOP). O diploma legislativo a que deu origem viria a ser vetado pelo Presidente da República, Mário Soares, pouco antes das eleições legislativas de Outubro de 1995, que viriam a ser ganhas pelo Partido Socialista, sob a liderança de António Guterres).

1. Antes de comentar especificamente as alterações mais relevantes ao Código Cooperativo que resultam deste projecto, há algumas considerações gerais que julgo útil fazer.

Em primeiro lugar, dever-se-á elogiar a intenção reformadora e o diálogo estabelecido durante a preparação do projecto, aos quais se devem seguramente os aspectos positivos da Revisão proposta.

Em segundo lugar, não devem ser esquecidas as cedências feitas a pressões oriundas de algumas estruturas cooperativas, traduzidas em soluções espúrias que, aparentando eventualmente virtudes salvadoras, encerram afinal, a médio prazo, armadilhas perigosas.

Por último, não é compreensível que, após terem ocorrido mais de quinze anos desde a publicação do Código Cooperativo, se vá alterar de significativamente alguns meses antes de uma anunciada reformulação dos princípios cooperativos pela A.C.L., em Setembro de 1995. É triste de

algo tanto menos compreensível quanto em Portugal os princípios cooperativos, tal como a A.C.I. os formular, têm força constitucional, pelo que contrariá-los significará incorrer em inconstitucionalidade. Mais avisado seria aprofundar algo mais o debate, quiçá agora em sede parlamentar, para depois de Setembro se chegar a uma revisão consensual e mais segura.

2. Precedendo uma análise específica das mais discutíveis das alterações propostas, importa lembrar em termos sucintos alguns aspectos relevantes da actual conjuntura cooperativa em Portugal.

Vai crescendo o número de anos durante os quais as políticas cooperativas seguidas pelo Estado estiveram longe de reflectir as directivas da Constituição quanto ao sector cooperativo, que, no entanto, haviam sido apoiadas por todas as forças políticas quer em 1976, quer no decurso dos posteriores processos de revisão constitucional.

Não houve qualquer política de fomento cooperativo, assistindo-se pelo contrário à sua parificação ilegítima com o sector privado, em termos fiscais, à discriminação em face das sociedades comerciais nalguns casos, em face de associações, noutros casos.

Os estudos cooperativos continuaram fora do ensino público e nem sequer no plano do ensino superior se foi além de alguns tímidos passos.

O ramo de crédito, previsto no Código Cooperativo desde 1980, permaneceu circunscrito às Caixas de Crédito Agrícola Mútuo, continuando-se à espera há quase 15 anos do diploma regulador do ramo no seu todo. E, no entanto, sabe-se como essa componente é decisiva para o equilíbrio de qualquer sector cooperativo nacional.

Salvo no caso dos ramos que beneficiaram de incentivos inerentes ao tipo de actividade que tinham, com indiferença perante a qualidade cooperativa, e mesmo assim muitas vezes com subalteridade em face de outros tipos de empresas com a mesma actividade, as cooperativas portuguesas foram claramente abandonadas à sua sorte, quando não rodeadas por uma hostilidade surda, mas persistente, de uma parte do aparelho de Estado.

As vicissitudes económicas do mundo actual, a complexa integração europeia e as dificuldades da economia portuguesa tornaram a ausência de uma política cooperativa um poderoso factor inibidor no que concerne ao desenvolvimento cooperativo.

() sector cooperativo português no seu todo tem experimentado dificuldades crescentes, embora elas estejam longe de se distribuir igualmente

por todos os ramos, e sabendo-se que em cada ramo coexistem situações muito diferentes.

Mas o que não pode pretender-se é que uma simples Revisão do Código Cooperativo substitua uma política de desenvolvimento cooperativo; não pode ter-se a ilusão de que os males das cooperativas se situam, na sua maior parte, nos preceitos legais que os regem.

Ora, algumas das pressões de alguns sectores do movimento cooperativo, para que ocorram certo tipo de alterações ao Código, evidenciam um perigoso esquecimento doutros aspectos da política pública para as cooperativas e mostram uma leviana disposição para descaracterizar as cooperativas, em nome de uma mal definida eficácia que parecem reduzir a lógicas e regras próprias de outros tipos de empresas.

3. Começando pelos aspectos que no Projecto de Revisão em causa se afiguram como negativos, há que, em primeiro lugar, debater tudo o que admite a existência de membros das cooperativas que apenas tenham conexão com elas como fornecedores de capital.

E deve à partida lembrar-se que tudo o que ponha em causa o cumprimento dos princípios cooperativos da ACI, conjunto de seis regras inequívocas e bem conhecidas⁶⁷, independentemente do mérito que envolva essa solução, é inconstitucional no âmbito da ordem jurídica portuguesa.

É por isso que, por mais sorrateiras que sejam as fórmulas, pôr em causa a regra de que nas cooperativas de 1.º grau cada cooperador tem um voto, e não mais do que isso, significa consagrar uma norma inconstitucional. Também por isso, por mais subtil que seja a via seguida, distribuir os excedentes de modo a que um cooperador os receba por qualquer causa que não seja o volume das operações que ele próprio tenha realizado com a cooperativa, é optar por uma norma inconstitucional. O mesmo ocorrerá se e quando se desrespeitar qualquer dos outros quatro princípios.

Em nada diminui essa inconstitucionalidade a tentativa de no n.º 2 do art. 3.º, al. c) do Projecto se optar por um texto que não impõe a regra

⁶⁷ Devo recordar ao que se trata em que este texto foi escrito estava ainda em vigor a versão dos princípios cooperativos adoptada em 1966. Só alguns meses depois, em Março de 1967, foi aprovada a reformulação dos princípios actualmente em vigor.

de um homem um voto. Na verdade, esta concretização dos princípios cooperativos podia ser dispensada, pois nada vale em tudo o que contraria os princípios cooperativos da ACI. É apenas um elemento de confusão. Por isso, este art. 3.º devia apenas confirmar o que nunca poderá desmentir (por não se poder interpretar autenticamente a Constituição a partir da legislação ordinária), isto é, que os princípios cooperativos referidos no art. 3.º são os da ACI.

Com essa base, tudo o que nos artigos 17.º, 32.º e 33.º contrariar para que se queiram cooperativas de 1.º grau a regra "um cooperador — um voto" é inequivocamente inconstitucional.

Alias, parece um pouco ingénuo pensar que se conjuram todos os perigos para a cooperativa, confinando os votos dos membros-investidores a 35%, já que a experiência de outros países mostra que uma sólida posição minoritária ao serviço de uma estratégia de demolição pode afundar uma cooperativa em pouco tempo. Mas, independentemente desse reflexo que parece ser provável é que aos grandes investidores, que se pretende atrair, não bastará nunca menos que o controle. Pelo que, dar-lhes lugar de cooperadores prejudica a lógica e a coesão da cooperativa, faz correr riscos à sua independência, sem contudo dar a certeza de atrair os investidores.

É que aos investidores a quem interessasse financiar as cooperativas por causa de simples contrapartidas financeiras, sem qualquer ambição de agir a controlar, absorver ou destruir, bastaria por certo dispor de mecanismos eficazes de fiscalização. Se não lhes bastar, é porque querem mais do que fazer render os seus capitais, querem o que às cooperativas por definição não pode interessar. Deste modo, dever-se-ia continuar a recorrer aos títulos de investimento e às obrigações como veículos de financiamento, mas sem deles fazer decorrer a posição de membros das cooperativas.

Os protagonistas dessas figuras seriam credores especiais das cooperativas, os quais deveriam ser concedidos mecanismos e garantias de fiscalização. Os seus legítimos interesses como fornecedores de capital estariam mais protegidos, e as cooperativas, não só não se descaracterizariam, como não embarcavam em aventuras que poderiam vir a afectar a sua própria sobrevivência.

Nessa medida, devem ser reformulados todos os projectos que digam respeito ao regime económico das cooperativas, o que os tornará adequados realmente ao objectivo de potenciar as oportunidades de financiamento.

mento, sem pôr em causa a sua lógica e sem suscitar o risco de diversas inconstitucionalidades. Estão, neste caso, os seguintes artigos do Projecto de Revisão: 17.º, 32.º, 33.º, 34.º e 50.º.

4. No que diz respeito à distribuição dos excedentes, o art. 79.º, ao deixar de excluir dos excedentes repartíveis os "provenientes de operações realizadas com terceiros", como acontece no actual Código Cooperativo, presta um mau serviço às cooperativas e infringe nitidamente o princípio da repartição dos excedentes com base nas operações realizadas por cada cooperador com a cooperativa. Esta permissividade aparentemente favorável às cooperativas, quando perturba o cerne da respectiva identidade, apenas as banaliza, legitimando as políticas que se recusam a encará-las em termos distintos dos usados para o sector privado.

5. Continuando a enunciar os aspectos que se me afiguram como os mais negativos, cabe agora uma referência às uniões e às federações.

Quanto às uniões, sem esquecer o que de positivo envolve a possibilidade de abrangerem cooperativas de mais do que um ramo, não se pode deixar de lhes estender as críticas feitas às cooperativas de 1.º grau, pela possibilidade que o art. 81.º/4 do Projecto dá, de serem admitidos como membros das uniões meros investidores.

Também no que concerne ao direito de voto, não parece muito feliz o texto do n.º 1 do art. 82.º do Projecto, principalmente por que não é claro o sentido a atribuir neste caso à expressão — "volume de negócios".

O art. 83.º/3 do Projecto em análise admite que integrem a direcção das uniões pessoas singulares não pertencentes às cooperativas filiadas nem à união, o que se afigura algo de inaceitável e contrário à tradição das organizações cooperativas. Os caminhos aparentemente mais fáceis para melhorar a gestão das cooperativas são, às vezes, verdadeiros e aleatórios atalhos.

Quanto às federações, a maior objecção prende-se, pelos motivos atrás aduzidos, à circunstância de o art. 84.º/4 do Projecto admitir membros investidores, como atrás acontece com as uniões.

6. Sendo os pontos mencionados até agora aqueles que mais negativamente podem atingir o sector cooperativo, se vierem a ser mantidos na

versão final da lei, outros há que marcam negativamente este Projecto de Revisão do Código Cooperativo. Salientem-se alguns.

- a) Ao ter-se retirado do artigo 5.º do Projecto a caracterização das cooperativas de interesse público, acentua-se a ambiguidade da inserção no Código deste tipo de organizações. Na verdade, não estamos perante um ramo específico, como aliás indicia o próprio Código, nem sequer perante entidades que caibam inequivocamente no sector cooperativo. Estamos, talvez, perante uma certa excecência a uma tradição doutrinária e a um certo automatismo nominalista⁶⁸.
- b) Não se vislumbra as vantagens do art. 6.º do Projecto quando liberaliza totalmente a associação de cooperativas com quaisquer outros tipos de pessoas colectivas, já que qualquer descaracterização do sector é um risco estratégico importante.
- c) Quanto ao art. 7.º, respeitante ao direito subsidiário, regista-se a natural remissão para o Código das Sociedades Comerciais e aplauda-se com alguma perplexidade a expressa proeminência assegurada aos princípios cooperativos. De facto, é peculiar que um Projecto que desrespeita, em casos concretos, alguns princípios cooperativos faça questão de tão veementemente os destacar.
- d) Um outro ponto que me parece questionável é que o art. 23.º do Projecto inclua a violação de regulamentos internos entre as causas específicas de uma possível exclusão da cooperativa. Não se critica o relevo legal com que se quis dar força aos regulamentos internos, mas, havendo outras sanções disponíveis, não se vislumbra equilíbrio na possibilidade de exclusão com base nessa causa.
- e) Os preceitos respeitantes ao capital das cooperativas suscitam também alguns reparos. Desde logo, a clevação do capital mínimo de

⁶⁸ A revisão constitucional de 1997 veio legitimar a eventual derrogação de alguns princípios cooperativos nas cooperativas de interesse público, na estrita medida em que o novo estatuto do tipo de participação pública inerente a este tipo de estruturas. Deste modo, parecem a ser construída uma lógica natural destas entidades, desrespeitarem alguns princípios cooperativos. Desde então, dado que a parcela de não obediência aos princípios inerente à lei actual estava constitucionalmente admitida, as cooperativas de interesse público passaram a fazer parte do sector cooperativo a nível conceptual no C.R.P. A ambiguidade quanto à natureza cooperativa destas entidades desapareceu.

50 para 400 contos, estatuída no art. 25.º do Projecto, pode revelar-se excessiva nalguns ramos, como, por exemplo, o de artesanato, acabando por funcionar no sentido oposto à diminuição do número mínimo de membros. Melhor seria dar natureza supletiva a esta exigência, permitindo-se que, em alguns ramos, a respectiva legislação especial fixasse um montante mais reduzido. Também se receia que a possibilidade admitida pelo art. 27.º de os títulos de capital não terem sempre o mesmo valor venha a suscitar confusão. Não se compreende também que, no quadro de uma tendência flexibilizadora que o projecto em geral revela, se agravem as condições de realização do capital como acontece com o art. 28.º.

f) O art. 74.º do Projecto, que se ocupa do destino do património em liquidação, contém três inovações principais: as reservas livres deixam de ser irrepatriáveis; as cooperativas de grau superior deixam de poder decidir o destino das reservas não repatriáveis; não apenas as cooperativas, mas quaisquer entidades sem fins lucrativos, podem ser destinatários dos bens de uma cooperativa que não podem ser repatriados pelos cooperadores. Embora se aceite que o preceito tal como está actualmente não é completamente justo, nem eficaz, não penso que o caminho seguido pelo Projecto seja o mais feliz.

g) Quanto às reservas, não se percebe porque deixou o art. 77.º do Projecto de mencionar as reservas oriundas da legislação complementar dos vários ramos, tanto mais que há várias que realmente estão previstas, como acontece, por exemplo, com o ramo da habitação. Neste mesmo campo, se a restrição às reservas obrigatórias da insusceptibilidade de repatrição entre os cooperadores não merece em si própria, ser rejeitada, já se lamenta a falta de um preceito que permita canalizar as reservas de educação para cooperativas de grau superior que as poderiam aproveitar com verdadeira utilidade.

h) Quanto às jóias, nos termos do art. 31.º do Projecto, deixam de se circunscrever a determinadas limites, o que pode abrir a porta a verdadeiras distorções do princípio da livre adesão.

i) Também não se compreende muito bem a razão pela qual no art. 71.º do Projecto se remete para o Código das Sociedades Comerciais para a transição dos processos de fusão e de cisão, quando antes se justificaria especificar caminhos próprios. É uma subal-

tenização do direito cooperativo ao regime jurídico das sociedades comerciais, negativa e desnecessária.

- j) Conclua-se, mencionando o facto de nem tudo o resto estar a coberto de reparos críticos. Mas trata-se de aspectos de menor relevo, como é o caso de um ou outro preciosismo de linguagem, de um ou outro preceito mal redigido, de algumas imprecisões conceptuais. Uma reelaboração mais repousada poderia conduzir a um texto legal expurgado desses defeitos menores.

7. Embora um comentário crítico, dirigido a contribuir para melhorar um projecto de revisão de uma lei, tenha de se concentrar nos pontos que se julga deverem ser alterados, pode contribuir para uma visão de conjunto mais equilibrada a expressa referência, ainda que sumária, aos aspectos do Projecto que se consideram como mais positivos.

O primeiro aspecto positivo a mencionar é a admissibilidade da polivalência das cooperativas do 1.º grau, consagrada no art. 4.º, bem como a possibilidade de se constituírem uniões de cooperativas de ramos diferentes, assegurada pelo art. 81.º/1 do Projecto. Mencione-se também no art. 4.º a instituição de um novo ramo autónomo, o da solidariedade social, que antes era apenas uma das áreas das cooperativas de serviços.

Registe-se também a diminuição genérica do número mínimo de cooperadores necessário para se constituir uma cooperativa do 1.º grau (art. 18.º) e para se constituir uma união (art. 81.º), de modo a evitar que algumas iniciativas viáveis ficassem bloqueadas por insuficiência de potenciais cooperadores.

Um outro aspecto positivo da proposta é o que diz respeito aos órgãos das cooperativas, cuja estrutura se flexibilizou, sublinhando-se a sua flexibilidade perante uma margem de escolha mais ampla deixada aos cooperadores para os estatutos. Foi assim quanto à direcção e ao conselho fiscal, bem como quanto à mesa da assembleia geral. Aliás, neste campo, o art. 46.º ao deixar de exigir o envio da convocatória a todos os membros, que acontecia mesmo após terem sido feitas as publicações devidas, acabou com um absurdo de mais de dez anos, que punha em risco muitas deliberações ou obrigava a vultuosas despesas.

8. Mas este Projecto padece de duas omissões que não devem deixar de se referir. A primeira resulta da necessidade de tomar conhecimento

ilegalidade que, apesar de ser óbvia, não tem sido encarada como tal por todos os órgãos do Estado – a transformação das cooperativas em sociedades comerciais é ilegal. E assim deveria surgir um novo preceito com um teor deste tipo: “É nula a transformação de qualquer cooperativa em qualquer tipo de sociedade comercial, bem como todos os actos que, visando esse objectivo, procurem contrariar ou iludir esta proibição legal”.

A segunda envolve a necessidade de corrigir um erro praticado pelo legislador em 1986, quando ao ser publicado o Código do Registo Comercial este revogou, não só os preceitos do Código Cooperativo que substituiu, mas também uma parte de um preceito que consagrava uma isenção para as cooperativas, não integrando o processo de registo em si próprio. Assim, propõe-se um novo artigo com o seguinte conteúdo: “Todas as publicações que as cooperativas tenham de promover no Diário da República por imperativo legal, nomeadamente, no âmbito do processo de constituição, são gratuitas”.

9. Para concluir, há que sublinhar que o caminho mais acertado é o de não mexer no Código Cooperativo, antes de em Setembro de 1995 se consumir em Manchester a reforma dos princípios cooperativos, dado que a nova formulação, por força da nossa Constituição, virá a repercutir-se necessariamente na ordem jurídica interna portuguesa.

Os meses que faltam podiam ser aproveitados para aprofundar a discussão já levada a cabo, agora em sede parlamentar, implicando mais profundamente o movimento cooperativo, recorrendo mais amplamente aos especialistas em matéria cooperativa e suscitando um verdadeiro debate público sobre a temática em causa.

Se assim não acontecer, o que já será mau, as críticas aqui formuladas não podem ser ignoradas displicentemente, pois os aspectos que elas envolvem são suficientes para transformarem esta Revisão do Código Cooperativo, que poderia ser um factor de desenvolvimento cooperativo, num poderoso factor de corrosão do sector.

É bom que não se actue com ligeireza, pois a crise por que passa o sector cooperativo pode ser fortemente agravada, se as soluções adoptadas forem mais o fruto de preconceitos, equívocos e da superficialidade dos conhecimentos sobre o fenómeno cooperativo, do que de um estudo sério e interdisciplinar da realidade cooperativa portuguesa.