

CES
COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOCIAL
Núm. 37 (2014-2015), páxs. 115-137
ISSN: 1130-2682

O TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DAS SOCIEDADES
COOPERATIVAS PELO DIREITO BRASILEIRO

*CONSTITUCIONAL TREATMENT OF COOPERATIVE
SOCIETIES IN THE BRAZILIAN LAW*

MARIO DE CONTO¹

Recepción: 10/07/2015 - Aceptación: 24/09/2015

¹ Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Gerente Jurídico da Organização das Cooperativas Brasileiras no Rio Grande do Sul – OCERGS. Coordenador de Ensino e Pesquisa e Extensão e Professor de Direito Cooperativo na Faculdade de Tecnologia do Cooperativismo – ESCOOP.

RESUMO

As Sociedades Cooperativas tal qual as grandes corporações transnacionais, encontram-se globalizadas. A Globalização Cooperativa, todavia, se traduz em movimento diametralmente oposto à Globalização Hegemônica, Capitalista. Pode-se dizer que, ao passo que a Globalização Capitalista se expande, o mesmo ocorre com as desigualdades gerados pelo sistema. Os Estados, nesse sentido, buscam estimular mecanismos de correção de tais desigualdades, como as Sociedades Cooperativas, através de políticas de incentivo. Os Organismos Internacionais (ONU, OIT) preconizam o estímulo ao Cooperativismo como uma forma de desenvolvimento econômico e social, todavia evitando-se a interferência estatal em Cooperativas. O desafio das legislações nacionais, nesse sentido, perpassa pelo estímulo ao Cooperativismo, mantendo-o na sua essência de liberdade e não intervenção. No Direito Brasileiro, há o reconhecimento constitucional do Cooperativismo e, a partir da Constituição de 1988, o fim da intervenção estatal em cooperativas.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperativas, Globalização, Intervenção Estatal.

ABSTRACT

The Cooperative Societies as is the large transnational corporations are globalized. Globalization Cooperative, however, drives into diametrically opposite movement to the Hegemonic Globalization, Capitalist. It can be said that, while the Capitalist Globalization expands, so does the inequalities generated by the system. States, accordingly, seek to encourage correction mechanisms such inequalities, such as the Cooperative Societies, through incentive policies. International organizations (UN, ILO) advocate the encouragement of Cooperatives as a way of economic and social development, however avoiding state interference in cooperatives. The challenge of national legislation in this sense moves through the encouragement of Cooperatives, keeping it in its essence of freedom and non-intervention. The Brazilian law, there is the constitutional recognition of Cooperatives and, from the 1988 Constitution, the end of state intervention in cooperatives.

KEYWORDS: Cooperatives, Globalization, State intervention.

SUMÁRIO: 1. AS SOCIEDADES COOPERATIVAS NO DIREITO CONTEMPORÂNEO. 2. AS SOCIEDADES COOPERATIVAS NO DIREITO BRASILEIRO. 2.1 Histórico. 2.2. Do Decreto 22.239/32 ao Decreto-lei no 581/38: da liberdade de criação intervenção estatal. 2.3 O Estatuto da terra e a Lei 5764/71: novos regramentos, mesma intervenção. 2.4 A Constituição Federal de 1988 e o fim da intervenção estatal em cooperativas. 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS. 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

CONTENTS: 1. *COOPERATIVE SOCIETIES IN CONTEMPORARY LAW*. 2. *COOPERATIVE SOCIETIES IN THE BRAZILIAN LAW*. 2.1 *Historic*. 2.2. *From Decree 22239/32 to Decree-Law No. 581/38: from creative freedom to state intervention*. 2.3 *The Land Statute and the Law 5764/71: new specific regulations, same intervention*. 2.4 *The Federal Constitution of 1988 and the End of State Intervention in Cooperatives*. 3. *FINAL CONSIDERATIONS*. 4. *BIBLIOGRAPHIC REFERENCES*

I. AS SOCIEDADES COOPERATIVAS NO DIREITO CONTEMPORÂNEO

As Sociedades Cooperativas, como ocorre com as grandes corporações transnacionais, apresentam-se ‘globalizadas’ na contemporaneidade. A participação das Cooperativas nesse movimento de Globalização, todavia, se dá em sentido diametralmente oposto da globalização capitalista. Em verdade, falar-se em uma “Globalização Cooperativa” é referir-se a um modelo de globalização que busca corrigir as desigualdades da Globalização Capitalista hegemônica. Dito de outro modo: se a Globalização Capitalista gera, em todos os continentes, exclusão econômica e social, resta por criar possibilidades, aos grupos subalternizados pela economia hegemônica, de buscar alternativas através de vínculos comunitários de solidariedade.

No plano do Direito Internacional, verifica-se que, na atualidade, as Cooperativas se apresentam como um modelo econômico adequado a combater os efeitos da crise do capitalismo, notadamente decorrentes da migração de uma Economia Civil para uma Economia Comercial de larga escala, voltada à eficiência econômica em detrimento da democracia. O reconhecimento do Cooperativismo pelos Organismos Internacionais – notadamente pela Organização das Nações Unidas e pela Organização Internacional do Trabalho – é vinculado, nesses termos, ao papel que as Sociedades Cooperativas podem exercer, junto aos Estados, em correção aos efeitos nocivos do processo de globalização hegemônica.

Nesses termos, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas - ONU através da Resolução 64/136, intitulada “As Cooperativas no Desenvolvimento Social”, de 18 de Dezembro de 2010, proclamou o Ano de 2012, como o Ano Internacional de Cooperativas, reconhecendo o papel das Cooperativas no de-

envolvimento econômico e social, bem como instrumento de inclusão social e erradicação da pobreza. Dessa forma a ONU apresenta recomendações aos Governos, no sentido de aumentar a conscientização das pessoas acerca da contribuição das Cooperativas para o desenvolvimento social e econômico; promover o crescimento das Cooperativas como empresas sociais; rever suas medidas legais para estimular o crescimento e a sustentabilidade das Cooperativas; desenvolver programas objetivando aumentar a capacitação das Cooperativas; promover seu crescimento através do fácil acesso a financiamentos; promover o crescimento das Cooperativas de crédito para alcançar as metas de inclusão financeira.

A Organização Internacional do Trabalho – OIT, em sua Conferência Geral realizada 03 de Junho de 2002, aprovou a Recomendação n. 193, intitulada “Sobre a Promoção de Cooperativas”, que reconhece o papel das Cooperativas no desenvolvimento econômico e social de todos os povos. A referida Recomendação reconhece o conceito de Cooperativa preconizado pela Aliança Cooperativa Internacional, bem como os Princípios Cooperativistas, também sistematizados pela Aliança Cooperativa Internacional e recomenda aos Estados-membros a promoção de Cooperativas, notadamente através de uma estrutura institucional que facilite o registro de Cooperativas, bem como da promoção de políticas apropriadas da criação de reservas e de fundos de solidariedade e da adoção de medidas de supervisão, preservando a autonomia das Cooperativas, entre outros. Reconhece, outrossim que “as cooperativas servem aos seus membros e, como tal, o equilíbrio entre a necessidade de rentabilidade e as necessidades de seus membros que possuem e controlam a sua própria empresa, que são diferentes das sociedades por ações e, portanto, necessitam de leis que reconhecer as suas especificidades”.

Nesses termos, o que se verifica é que o Cooperativismo é reconhecido, no âmbito do Direito Internacional, como modelo de desenvolvimento baseado na ética da solidariedade, através da gestão de um empreendimento democrático que mede sua eficiência por outros meios que não os tradicionais e, portanto, deve ser estimulado pelos Estados como ferramenta de fomento ao desenvolvimento econômico e social.

Evidentemente, a relação que cada Estado estabelece com o Cooperativismo está intimamente ligado a eventual complementariedade do fenômeno com os objetivos estatais e, em síntese, ao próprio perfil do Estado. Nesse sentido, Rui Namorado, citando Dante Cracogna, refere que:

As leis traduzem, na sua própria estrutura, os tipos de posição do Estado em face das Cooperativas. Deste modo, nos países da Europa Ocidental e da América do Norte, a atitude do Estado é predominantemente liberal, não promovendo as cooperativas nem interferindo na sua vida, mas reconhecendo apenas a sua existência. Assim, nestes países, a legislação limita-se a estabelecer um quadro jurídico ge-

ral adequado às características das cooperativas, determinando as condições do seu reconhecimento como pessoas jurídicas [...] Nos países em desenvolvimento, o Estado, mais intervencionista, assume-se como propulsor da dinâmica cooperativa. Surgem leis com uma malha mais apertada [...] Nos países de economia centralizada planificada (nas palavras de Cracogna), o Estado atribui às cooperativas um papel no sistema económico e controla a sua atividade.²

Ao considerarem-se as primeiras cooperativas, surgidas no Século XIX nos países que se encontravam sob os reflexos da Revolução Industrial, o cooperativismo antecedeu à legislação que surgiu, como refere Hagen, como reação à inadequação percebida do direito das sociedades de ações para a regulamentação das cooperativas³.

Todavia, é necessário referir que, não obstante à consideração do surgimento do Cooperativismo como alternativa à lógica capitalista, as Cooperativas – desenvolveram um papel importante também nos países considerados “de economia centralizada”. A partir da Revolução Russa⁴, o modelo de Cooperativismo Soviético exerceu grande influência que culminou na valorização constitucional das Cooperativas, nas Constituições da Hungria, Polônia, Checoslováquia, Bulgária, Romênia, Iugoslávia, Albânia, China e Cuba.

² R. NAMORADO. *Introdução ao direito cooperativo*. Coimbra: Almedina, 2000. p. 28.

³ The first cooperative laws were passed in the second half of the 19th century in the then industrializing countries. They came in reaction to the perceived inadequacy of stock company law for the regulation of cooperatives and therefore distinguished cooperatives from stock companies. In these countries, modern cooperatives had emerged prior to this legislation. In other countries, especially in the former colonies, things happened in the reverse order and roughly half a century later. Still other countries saw the emergence of cooperatives and their regulation happen concomitantly, mainly through immigrants from Europe or through eclectic borrowing. H. HENRÝ. *Guidelines for cooperative legislation*. Geneva: ILO, 2012. p. 10.

⁴ “É do mesmo ano (1917) a revolução soviética, origem de um modelo constitucional que compreendia, entre outros aspectos, a expressa menção ao fenómeno cooperativo. Um conjunto de países viria a adoptar uma filosofia comum, em que é visível a influência da Constituição Soviética de 1936. Na Constituição Soviética de 1977, o papel das Cooperativas foi claramente reforçado, merecendo destaque o relevo assumido pelo ramo agrário. Este modelo, embora com especificidades mais ou menos significativas, que não põem em causa a valorização constitucional das Cooperativas, foi seguido: pela Constituição da Hungria de 1949, pela Polónia de 1952, pela da Checoslováquia de 1960, pela da Bulgária de 1971, pela Constituição romena de 1974, pela Constituição da Iugoslávia de 1974, pela da Albânia de 1976, pela Constituição de 1982 da República Popular da China e pela Constituição de Cuba de 1976. No entanto, o facto de, em última instância, serem idênticos os modelos de sociedade expressos neste conjunto de constituições não impediu uma apreciável multiplicidade de formas de integração das práticas cooperativas, e mesmo do seu âmbito e do tipo de inserção social que se lhes apontava”. NAMORADO, op. cit., p. 132.

Cabe ressaltar ainda que, particularmente em Cuba, onde vige o Regime Socialista, o Cooperativismo vive um momento de efervescência. Efetivamente, se desde 1940⁵, sob influência do Cooperativismo Soviético, houve um forte incentivo ao Cooperativismo Agrário, notadamente através de três modelos conhecidos como “Cooperativas de Crédito e Serviços (CCS); “Cooperativa de Produção Agropecuária (CPA) e “Unidade Básica de Produção Cooperativa (UBPC)”⁶.

Na atualidade, o momento de “Atualização do modelo econômico cubano” levou à valorização do Cooperativismo⁷ como possibilidade de enfrentamento da crise econômica que atravessa o país⁸. Como refere Musa:

⁵ En Cuba, como en otros países que han intentado construir el socialismo bajo la influencia del “modelo soviético”, el Estado ha promovido la creación de cooperativas, pero solo en el sector agropecuario, donde ellas se evidencian como formas más socializadas que los productores privados y más eficientes que las grandes empresas estatales. Antes del triunfo revolucionario, se tienen solo algunas referencias sobre la existencia de cooperativas de transporte, de profesionales y asociaciones de campesinos privados, pero que no parecieron destacarse como tales. Aunque la Constitución del 1940 hace referencia a que el Estado cubano brindaría apoyo a la formación de cooperativas, no se tuvo una ley de cooperativas hasta que en 1982 se aprobó la Ley de Cooperativas Agropecuarias. HARNECKER, Camila Piñeiro. Las cooperativas em el nuevo modelo económico cubano. In: P. VIDAL; O. PÉREZ. *Miradas a la economía cubana*. El proceso de actualización. La Habana: Caminos, 2012. P. 80.

⁶ “En la actualidad existen tres tipos de cooperativas en Cuba, todas en el sector agropecuario: Cooperativa de Crédito y Servicios (CCS) desde 1960 – cooperativa de consumo de empresarios: asociación de agricultores privados que se unen para utilizar equipos, recibir créditos y comercializar – los asociados mantienen la propiedad de sus tierras y las trabajan separados, generalmente contratando fuerza de trabajo; Cooperativa de Producción Agropecuaria (CPA) desde 1975 – cooperativa de producción: asociados trabajan en conjunto en tierras de propiedad colectiva – los asociados venden sus tierras a la cooperativa, si las tuvieran • Unidad Básica de Producción Cooperativa (UBPC) desde 1993 – combinación o híbrido entre empresa estatal y cooperativa: los asociados trabajan en conjunto en tierras usufructuadas colectivamente y con medios de producción colectivos comprados al Estado”. *Ibid.*, p. 80.

⁷ Não obstante à valorização do Cooperativismo no contexto de atualização do modelo econômico cubano, Harnecker aponta como uma barreira ao desenvolvimento do Cooperativismo uma visão estatista de socialismo que entende o Cooperativismo como um retrocesso na construção socialista: “Barreras conceptuales: 1) Visión estatista del socialismo que entiende que solo la empresa administrada por representantes del Estado es compatible con la construcción socialista. Se asume la crítica del Ché a las cooperativas y empresas autogestionadas en general por responder a intereses grupales en lugar de sociales (Yaffe, 2011), pero sin tener em cuenta que se pueden establecer mecanismos de regulación más o menos indirecta para guiar a las cooperativas hacia la internalización de intereses sociales. Bajo esta visión no parece posible que los intereses grupales de las cooperativas se puedan articular com intereses sociales más amplios sin la intervención directa del Estado”. *Ibid.*, p. 85.

⁸ “Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados por el VI Congreso del PCC en abril de 2012, mencionan a las cooperativas como una de las formas empresariales no estatales que tendrán cabida en el nuevo modelo económico a instaurar en los próximos años en nuestro país. Ellas son mencionadas 15 veces y se le dedican 5 lineamientos (25-29)”. *Ibid.*, p. 82.

En Cuba se impone hoy la actualización del modelo económico, y las líneas políticas fundamentales que para ello se trazan, anuncian que el empleo de la cooperativa trascenderá la esfera agropecuária de la economía, para lo cual se requiere una concreción jurídica que garantisse su eficacia y que deberá tener un adecuado sustento em el actual texto constitucional.⁹

Uma questão latente, no que se refere ao Cooperativismo em países de economia centralizada, reside na mitigação da Autonomia e Independência, notadamente em face da forte intervenção estatal, que se revela desde a criação das sociedades cooperativas, perpassando todo o seu funcionamento. Rui Namorado, ao referir o Princípio da Autonomia e Independência, refere claramente que a experiência do cooperativismo em países de economia centralizada é que evidenciou a necessidade de tal independência em relação ao Estado¹⁰.

Ressalvando-se a experiência singular dos países de economia centralizada, no que concerne aos Estados inseridos na lógica capitalista, verifica-se uma grande variedade de tratamentos jurídicos ao fenômeno cooperativo. Com efeito, o pesquisador de Direito Cooperativo Antonio Fici¹¹ observa que, somente na Europa há pelo menos seis diferentes modelos de legislação cooperativa, que vão desde países que possuem um Código Cooperativo (como é o caso de Portugal) até inexistência de uma Lei Cooperativista (como é o caso da Irlanda). Evidentemente, a relação que o Estado mantém com o Cooperativismo está intrinsecamente ligada ao papel constitucional que é lhe atribuído e da coincidência entre os objetivos estatais e os preconizados pelo Cooperativismo.¹²

⁹ O. MUSA. *La cooperativa como figura jurídica*. Madrid: Dykinson, 2011. p. 83.

¹⁰ “O desmoroamento do modelo soviético e as mutações no tipo de intervenção do Estado nos países em desenvolvimento, veio colocar no cerne da identidade cooperativa a necessidade de as cooperativas serem realmente independentes do Estado”. R. NAMORADO. *Estudos de direito cooperativo*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 33.

¹¹ “In Europe alone there are at least six formally different models of cooperative legislation (ranging from a cooperative code, as in Portugal, to the absence of a cooperative law, as in Ireland)¹⁵, and this scheme would appear yet more complex if one also considers the duality general laws/special laws on particular types of cooperatives (France is an example evident in this respect), the residual (i.e., gap-filling) application of company law rules to cooperatives, the alternative default/mandatory rules in the regulation of cooperatives and the degree of regulatory power awarded to cooperative statutes, etc”. A. FICI. Cooperative identity and the law. *Euricse Working Paper*, [S.l.], n. 023, 2012. Disponível em: <www.euricse.eu>. Acesso em: 14 ago. 2013.

¹² “[...] depende também, naturalmente, da atitude assumida pelo Estado em face das cooperativas. De facto, pode imaginar-se uma escala de possibilidades que vá da hostilidade até a implicação solidária, percorrendo zonas intermédias, que se traduziriam em vários graus de indiferença ou de envolvimento. Mas a orientação política de um governo tende, também, naturalmente, a influenciar a sua atitude para com as cooperativas. Se estivermos perante um governo liberal-conservador (ou neoliberal), as cooperativas tenderão a ser encaradas como uma perturbante excrescência de não-capitalismo (uma

No Brasil, na atualidade, há disposições constitucionais no sentido do apoio e estímulo ao Cooperativismo¹³ e da não interferência estatal no funcionamento das Cooperativas¹⁴. Nesse sentido, apresenta-se como objeto do presente estudo o histórico do tratamento constitucional das Cooperativas, pelo Direito Brasileiro e as relações estabelecidas com o Estado, variando entre períodos de liberdade e de intervenção.

2 AS SOCIEDADES COOPERATIVAS NO DIREITO BRASILEIRO

No Direito Brasileiro, as Cooperativas são, tradicionalmente, consideradas como forma societária *sui generis*, com personalidade jurídica de direito privado, recebendo tratamento jurídico próprio e distinguindo-se das demais sociedades pela ausência de finalidade lucrativa, não obstante ao exercício de uma atividade econômica.

Pode-se dizer, igualmente — não obstante à inexistência de disposição constitucional anteriormente à Constituição de 1988 — que a postura Estatal em relação às Sociedades Cooperativas é tradicionalmente de estímulo a tais sociedades. Essa relação, todavia, entre Estado e Sociedades Cooperativas, não se estabeleceu de forma linear, estando sujeita, no decorrer do último século, a avanços e retrocessos, notadamente marcada pela intervenção estatal em Cooperativas, que se pretende abordar.

espécie de arcaísmo pré-capitalista), pelo que correm um risco acrescido de ser proscritas ou banalizadas, ficando ainda desamparadas perante todas as possíveis pulsões de auto-flagelação. Se o governo estiver próximo de uma posição socialista, marcada por uma efectiva vontade de transformação, que não se subordine à lógica capitalista, as cooperativas podem ser valorizadas como autênticas ilhas de futuro, antecipações de uma lógica alternativa ao lucrativismo dominante, sem deixarem de ser apoiadas pelo facto serem socialmente úteis no imediato. Se o governo seguir por uma via social-democrática moderada, com subalternização das pulsões de alternatividade, é natural que adopte uma posição estritamente imediatista, valorizando apenas a utilidade directa das cooperativas na qual tenderiam a ficar encerradas. Nesta perspectiva, podem ser destacadas, quer a capacidade de proteger e apoiar os mais fracos, quer o potencial de atenuação das seqüelas mais duras do capitalismo. Nesta última hipótese, tal como na anterior, é de esperar que se instituem políticas sustentadas de apoio às cooperativas, ainda que de natureza e de intensidades diferentes, em cada um dos casos". R. NAMORADO. *Cooperativismo: um horizonte possível*. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/229.pdf>> Acesso em 10 ago. 2013.

¹³ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2013

¹⁴ "Art. 5º [...] XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento". BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2013

2.1. Histórico

Vergílio Perius,¹⁵ ao abordar as Sociedades Cooperativas no Direito Brasileiro, propõe três fases, assim denominadas: Inicialmente, uma fase de Constituição do ordenamento, que se estende de 1932 a 1938; uma fase de Intervenção do Estado nas Sociedades Cooperativas, que se estende entre 1938 e 1988 e, por fim, com o advento da Constituição Federal de 1988, uma fase de Autogestão, momento em que resta vedada a intervenção estatal em Cooperativas.

A partir da análise da relação estabelecida entre Estado e Cooperativas no decorrer de tais fases é possível verificar a evolução das formas de controle exercidas pelo Estado em relação a tais sociedades, condizentes com a evolução do próprio paradigma estatal, migrando de um sistema de intervenção estatal direta em Sociedades Cooperativas para um modelo contemporâneo em que o Estado atua como um fomentador do Cooperativismo, todavia, garantindo-lhe a liberdade de organização, abstendo-se de intervir em seu funcionamento.

2.2. Do Decreto 22.239/32 ao Decreto-Lei No 581/38: da liberdade de criação intervenção estatal

No ordenamento jurídico brasileiro, a primeira legislação específica a disciplinar sociedades cooperativas foi o Decreto n. 22.239, de 19 de dezembro de 1932, que dispunha que as sociedades cooperativas poderiam ter natureza civil ou mercantil, tratando-se de sociedades de pessoas e não de capital, *sui generis*, sendo que o art. 2º da referido Decreto¹⁶ determinava às Cooperativas a observância

¹⁵ V. PERIUS. *Cooperativismo e lei*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2001. p. 28.

¹⁶ Analisando-se as peculiaridades do Decreto 22.239/32 em relação a Lei 5764/71 que atualmente disciplina as sociedades cooperativas, verifica-se que, segundo o referido Decreto, as sociedades cooperativas possuíam natureza civil ou mercantil; que era possível a constituição de cooperativas com o número mínimo de sete associados; que era possível a distribuição de lucro aos associados (proporcionalmente a suas operações), enquanto segundo dispõe a Lei 5764/71, as sociedades cooperativas possuem natureza civil, podem ser constituídas com o número mínimo de vinte sócios (ressalvadas as Cooperativas de Trabalho, disciplinadas pela Lei 12.690/2012, que podem ser constituídas com sete associados) e que os lucros (aqui compreendidos como resultado de operações com terceiros e contabilizados como atos não cooperativos) são destinado ao Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social (FATES), fundo este, indivisível. Dispõe o art. 2º do Decreto 22.329/38: “Art. 2º As sociedades cooperativas, qualquer que seja a sua natureza, civil ou mercantil, são sociedades de pessoas e não de capitais, de fôrma jurídica *sui-generis*, que se distinguem das demais sociedades pelos pontos característicos que se seguem, não podendo os estatutos consignar disposições que os infrinjam: a) variabilidade do capital social, para aquelas que se constituem com capital social declarado; b) não limitação do número de associados, sendo, entretanto, este número no mínimo de sete; c) limitação do valor da soma de quotas-partes do capital social que cada associado poderá possuir; d) inaccessibilidade das quotas-partes do capital social, a terceiros estranhos á sociedade, ainda mesmo em causa-mortis; e) quorum para funcionar e deliberar a assembléa geral fundado no número de associados presentes á reunião e não no capital social representado; f) distribuição de lucros ou sóbras proporcionalmente ao valor das operações efetuadas pelo associado com a sociedade, podendo ser atribuído ao capital-

de características muito semelhantes às dispostas pela Lei 5764/71, que rege as cooperativas atualmente.

Aspecto extremamente relevante para a análise que se pretende realizar é que, segundo o referido normativo, havia a possibilidade de constituição de sociedades cooperativas sem necessidade de autorização governamental, ressalvado o caso específico das Cooperativas de Crédito e de Seguros¹⁷.

A postura do Estado, nesse momento, não obstante a inexistência de regra explícita de fomento, era de estimulador das Sociedades Cooperativas, na medida em que garantia tratamento tributário privilegiado¹⁸ às Cooperativas de natureza civil e às de caráter mercantil, desde que não houvesse distribuição de resultados aos associados proporcionalmente ao capital.

Com o advento da Constituição de 1937 – o primeiro texto constitucional a fazer referência expressa a sociedades cooperativas – passava a competir privativamente à União legislar sobre “as cooperativas e instituições destinadas a recolher e a empregar a economia popular”¹⁹.

-social um juro fixo, não maior de 9% ao ano, previamente estabelecido nos estatutos, ou ausência completa de distribuição de lucros ou, no caso de fixação de um dividendo a distribuir aos associados, ser o mesmo determinado também nos estatutos até o máximo de 12 % ao ano, proporcional ao valor realizado das quotas-partes do capital; g) indivisibilidade do fundo de reserva entre os associados, mesmo em caso de dissolução da sociedade; h) singularidade de voto nas deliberações, isto é, cada associado tem um só voto, quer a sociedade tenha, ou não, capital-social, e esse direito é pessoal e não admite representação, *sinão (sic)* em casos especiais, taxativamente expressos nos estatutos, não sendo, nesses casos, permitido a um associado representar mais que um outro; i) área de ação determinada”. BRASIL. *Decreto n 22.239 de 19 de dezembro de 1932*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D22239.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

¹⁷ Art. 12. Em regra, as sociedades cooperativas podem se constituir sem autorização do governo; dependendo dela, entretanto, as que se proponham efetuar: a) operações de crédito real, emitindo letras hipotecárias; b) operações de crédito de caráter mercantil, salvo as que forem objeto dos bancos de crédito agrícola, caixas rurais e sociedades de crédito mútuo; c) seguros de vida, em que os benefícios ou vantagens dependam de sorteio ou cálculo de mortalidade. BRASIL. *Decreto n 22.239 de 19 de dezembro de 1932*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D22239.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

¹⁸ “Art. 39. As cooperativas de natureza civil, conforme a enumeração do artigo anterior, e as de caráter mercantil que não distribuam dividendos aos associados proporcionalmente ao capital, gozam (*sic*) de isenção do imposto sobre a renda, não se considerando dividendo o juro fixo a que se refere a alínea f do art. 2º”. *Ibid.*

¹⁹ Art 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: [...] XIX - as cooperativas e instituições destinadas a recolher e a empregar a economia popular. BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 (de 10 de novembro de 1937)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 14 Set. 2013.

Cabe ressaltar que a Constituição de 1937 foi produto de um momento histórico conturbado no país²⁰ – que, conforme refere o preâmbulo do texto constitucional – foi marcado pela existência de um “estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista” a exigir remédios, “de caráter radical e permanente”.

Dessa forma, a primeira menção constitucional às Sociedades Cooperativas não se tratou de uma norma de fomento ou mesmo do reconhecimento de suas características próprias: pelo referido texto as Cooperativas foram incluídas no rol de temas que, devido a sua relevância (ou, em outras palavras, sua possível tendência comunista), teriam sua legislação pertinente como competência privativa da União. Com efeito, tal dispositivo firmou as bases para a institucionalização da intervenção do Estado nas sociedades cooperativas, que foi instaurada, na sequência, em 1938.

Em verdade, essa postura de intervenção em Cooperativas, por regimes totalitários, é recorrente. Na Itália, sob o regime fascista, todo o sistema cooperativo foi posto sob vigilância²¹, com a revogação da legislação especial que tratava de sociedades cooperativas e a equiparação das Cooperativas às demais sociedades, com a abolição de tratamentos jurídicos privilegiados:

Uno dei principali obiettivi della politica governativa in matéria di cooperazione fu, come si è visto, lo smantellamento della legislazione speciale, mediante l’abolizione di esenzioni fiscal o di norme particolari riguardanti le cooperative, nel tentativo di equipararle,

²⁰ “Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravamento dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; atendendo ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas; resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País. Ibid.

²¹ “I primi provvedimenti adottati dal governo in matéria cooperativa, concernenti il riordinamento della commissione centrale di controllo, la soppressione della commissione centrale delle cooperative ed enti di consumo e la riforma dell’Istituto nazionale di credito per la cooperazione furono il segnale più evidente della determinazione di sottoporre ad una più stretta vigilanza degli organi ministeriali l’intero movimento cooperativo”. A. CAROLEO. *Il movimento cooperative in Italia nel primo dopoguerra*. Milano: Franco Angeli, 1986. p. 276.

sendo presuposti teorici ispiranti al più puro liberismo, alle società di fato.²²

Na Alemanha nazista o fenômeno foi semelhante, com a nomeação de interventores em Cooperativas, a eliminação de Cooperativas e de isenções fiscais, como refere Schneider:

Hitler, ao assumir o poder ditatorial na Alemanha em 1933, além de destituir e perseguir as principais lideranças do cooperativismo de consumo, organizou também todos os setores produtivos sob formas semelhantes às das corporações italianas [...]. O Governo nazista passou a nomear interventores em todas as cooperativas, especialmente nas cooperativas de consumo. Forçou-se a fusão das três federações de consumo numa só e, através de lei de 1935, se passou a exigir que os fundos de reserva das cooperativas tinham que ser eliminados até 1940. Posteriormente, as 80 maiores cooperativas de consumo foram eliminadas, perdendo-se com isso mais da metade das operações das cooperativas de consumo, bem como 60% dos seus fundos. Por fim, suprimiram-se também todas as isenções fiscais.²³

Nesse espírito, no Brasil, com o advento do Decreto-Lei No 581, de 1º de agosto de 1938, que dispunha sobre “registro, fiscalização e assistência de sociedades cooperativas [...]” criou-se um Registro obrigatório²⁴, para as sociedades cooperativas, sendo que as mesmas ficavam sujeitas à fiscalização do Estado²⁵, distribuída a Órgãos da Administração Direta.

²² Ibid., p. 284.

²³ J. SCHNEIDER. *Democracia, participação e autonomia cooperativa*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003. p. 125.

²⁴ Art. 2º Fica criado um registro administrativo obrigatório, na Diretoria de Organização e Defesa da Produção do Ministério da Agricultura, para efeito de assistência técnica e fiscalização às cooperativas, bem como estatística e informações. BRASIL. *Decreto-lei n. 581, de 1º de agosto de 1938*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1581.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

²⁵ Art. 15. Ficam sujeitas à fiscalização do Ministério da Agricultura, por intermédio da Diretoria de Organização e Defesa da Produção: a) as cooperativas agrícolas de qualquer espécie, inclusive as de indústrias rurais, de crédito e de seguro; b) as federações dessas cooperativas. Art. 16. Ficam sujeitas à fiscalização do Ministério da Fazenda, pelos órgãos especializados: a) as cooperativas de crédito urbano; b) as federações dessas cooperativas. Art. 17. Serão fiscalizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio: a) as cooperativas de seguro; b) as cooperativas de trabalho, ou produção industrial; c) as cooperativas de construção de casas; d) as cooperativas de consumo; e) as federações dessas cooperativas. Art. 18. As cooperativas não enumeradas nos artigos anteriores, ficam sujeitas à fiscalização dos Ministérios da Agricultura, da Fazenda e do Trabalho, Indústria e Comércio, res-

Entre as competências que o referido Decreto atribuía aos órgãos fiscalizadores estavam a possibilidade de convocar assembleias e presidi-las, “nos casos comprovados de violação de lei e de disposições regulamentares”²⁶, bem como a de aplicar multas e cassar o registro de Cooperativas²⁷, até a substituição da administração.

Os textos constitucionais posteriores (de 1946 e de 1967) não fizeram menção expressa às Sociedades Cooperativas permanecendo, as mesmas, sob o controle e a intervenção do Estado.

2.3 O Estatuto da Terra e a Lei 5764/71: novos regramentos, mesma intervenção

Em 1964, com o advento do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), houve o reconhecimento do direito de propriedade de terra em condomínio, sob a forma de sociedades cooperativas.

Os Estatutos Sociais dessas Cooperativas, segundo o art. 3º da Lei 4.504/64²⁸, deveriam passar por aprovação do Estado (na oportunidade, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA), que, segundo o normativo, estabeleceria as “condições mínimas de democratização” de tais sociedades.

O Estado, nesse período, estabelece um aparato de controle, avocando a competência de ser o garantidor do processo democrático em sociedades cooperativas, mediante controle prévio. Dito de outro modo, a autonomia privada dos associa-

pectivamente, de conformidade com a sua natureza. BRASIL. *Decreto-lei n. 581, de 1o de agosto de 1938*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1581.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

²⁶ Art. 21. A Diretoria de Organização e Defesa da Produção, bem como os demais órgãos fiscalizadores, poderão determinar ou fazer a convocação das assembleias gerais e presidí-las nos casos comprovados de violação de lei e de disposições regulamentares. *Ibid*.

²⁷ Art. 24. As cooperativas que não observarem as prescrições do presente decreto-lei serão aplicadas multas de 100\$ até 5:000\$000. § 1o A Diretoria de Organização e Defesa da Produção, nos casos de infrações reiteradas de lei e de disposições regulamentares, cassará o registro das cooperativas, por iniciativa própria, se se tratar de cooperativas sob a fiscalização do Ministério da Agricultura, ou por solicitação dos demais órgãos fiscalizadores, se se tratar de cooperativas fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda e pelo do Trabalho, Indústria e Comércio, ficando impedidas as mesmas de funcionar até que seja substituída a sua administração. *Ibid*.

²⁸ Art. 3o O Poder Público reconhece às entidades privadas, nacionais ou estrangeiras, o direito à propriedade da terra em condomínio, quer sob a forma de cooperativas quer como sociedades abertas constituídas na forma da legislação em vigor. Parágrafo único. Os estatutos das cooperativas e demais sociedades, que se organizarem na forma prevista neste artigo, deverão ser aprovados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (I.B.R.A.) que estabelecerá condições mínimas para a democratização dessas sociedades. BRASIL. *Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

dos, no estabelecimento de regras estatutárias, sofria intervenção direta do Estado, através de seus órgãos de fiscalização.

Em 1971, as Sociedades Cooperativas passaram a ser reguladas pela Lei 5764/71, revogando-se todos os demais normativos atinentes a tais sociedades.

Com efeito, a Lei 5764/71 dá início a nova fase das Sociedades Cooperativas no ordenamento jurídico brasileiro, dispondo, de início, sobre a “Política Nacional de Cooperativismo”²⁹, reconhecendo oficialmente, pela primeira vez, o interesse público sobre a matéria e conferindo ao Estado a atribuição de estimular as atividades do Cooperativismo, principalmente através da prestação de assistência técnica e de incentivos financeiros e creditórios especiais.

Segundo a Lei 5764/71, as Sociedades Cooperativas são constituídas por pessoas físicas³⁰ que se unem para o exercício de uma atividade econômica, sem objetivo de lucro³¹. Ainda segundo o normativo as Cooperativas possuem natureza civil e própria e são constituídas para prestar serviços aos próprios associados³².

²⁹ Art. 1º Compreende-se como Política Nacional de Cooperativismo a atividade decorrente das iniciativas ligadas ao sistema cooperativo, originárias de setor público ou privado, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse público. BRASIL. *Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

Art. 2º As atribuições do Governo Federal na coordenação e no estímulo às atividades de cooperativismo no território nacional serão exercidas na forma desta Lei e das normas que surgirem em sua decorrência. Parágrafo único. A ação do Poder Público se exercerá, principalmente, mediante prestação de assistência técnica e de incentivos financeiros e creditórios especiais, necessários à criação, desenvolvimento e integração das entidades cooperativas. *Ibid.*

³⁰ Cabe explicitar que a Lei 5764/71 apresenta três categorias de Cooperativas, a saber: (1) Singulares; (2) Centrais e Federações; (3) Confederações, às quais a doutrina se refere, didaticamente, como de 1º, 2º e 3º graus, respectivamente. Art. 6º As sociedades cooperativas são consideradas: I - singulares, as constituídas pelo número mínimo de 20 (vinte) pessoas físicas, sendo excepcionalmente permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos; II - cooperativas centrais ou federações de cooperativas, as constituídas de, no mínimo, 3 (três) singulares, podendo, excepcionalmente, admitir associados individuais; III - confederações de cooperativas, as constituídas, pelo menos, de 3 (três) federações de cooperativas ou cooperativas centrais, da mesma ou de diferentes modalidades”. *Ibid.*

³¹ Art. 3º Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro. *Ibid.*

³² Art. 4º As 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 - inessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade; V - singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, fede-

As características de uma sociedade cooperativa, elencadas em Lei, a apresentam como:

- I sociedade de pessoa físicas (excepcionalmente admitidas pessoas jurídicas), na qual as características pessoais dos sócios são relevantes por ocasião de sua associação e da manutenção de sua característica de sócio, portanto inviável a cessão de capital a terceiros, estranhos à sociedade;
- II sociedades democráticas, nas quais os sócios possuem liberdade de ingresso e de recesso, expressa na adesão voluntária e livre; nas quais a singularidade de voto (nas cooperativas singulares) estabelece que todos os associados tem direito a um voto, independentemente do capital que tiverem integralizado na sociedade;
- III sociedades que buscam a consecução da igualdade, que distribuem seus resultados proporcionalmente às operações realizadas pelos associados (e não proporcionalmente ao capital) e constituem fundos para assistência técnica, educacional e social, objetivando a melhora da condição dos associados.

Relevante referir que, a Lei 5764/71 delegava ao denominado “Órgão Executivo Federal de Controle” a competência para controlar as sociedades cooperativas, desde a sua criação (onde fazia-se necessário que o referido órgão concedesse a “autorização de funcionamento”³³), passando pelas suas operações e, finalizando, com o controle de seu processo de dissolução e liquidação.

rações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade; VI - quorum para o funcionamento e deliberação da Assembleia 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 Assembleia 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. BRASIL. *Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

³³ SEÇÃO I. Da Autorização de Funcionamento. Art. 17. A cooperativa constituída na forma da legislação vigente apresentará ao respectivo órgão executivo federal de controle, no Distrito Federal, Estados ou Territórios, ou ao órgão local para isso credenciado, dentro de 30 (trinta) dias da data da constituição, para fins de autorização, requerimento acompanhado de 4 (quatro) vias do ato constitutivo, estatuto e lista nominativa, além de outros documentos considerados necessários. Art. 18. Verificada, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de entrada em seu protocolo, pelo respectivo órgão executivo federal de controle ou órgão local para isso credenciado, a existência de condições de funcionamento da cooperativa em constituição, bem como a regularidade da documentação apresentada, o órgão controlador devolverá, devidamente autenticadas, 2 (duas) vias à cooperativa, acompanhadas de documento dirigido à Junta Comercial do Estado, onde a entidade estiver sediada, comunicando a aprovação do ato constitutivo da requerente. § 1º Dentro desse prazo, o órgão controlador, quando julgar conveniente, no interesse do fortalecimento do sistema, poderá ouvir o Conselho Nacional de Cooperativismo, caso em que não se verificará a aprovação automática prevista no parágrafo seguinte.

De acordo com a Lei 5764/71, o Órgão poderia estabelecer as normas de formação do capital social³⁴, opinar em processos de fusão e de incorporação de Cooperativas³⁵, deveria ser ouvido por ocasião da dissolução voluntária de sociedades cooperativas³⁶, promover a dissolução de Cooperativas³⁷ sob a forma de

§ 2º A falta de manifestação do órgão controlador no prazo a que se refere este artigo implicará a aprovação do ato constitutivo e o seu subsequente arquivamento na Junta Comercial respectiva. § 3º Se qualquer das condições citadas neste artigo não for atendida satisfatoriamente, o órgão ao qual compete conceder a autorização dará ciência ao requerente, indicando as exigências a serem cumpridas no prazo de 60 (sessenta) dias, findos os quais, se não atendidas, o pedido será automaticamente arquivado. § 4º À parte é facultado interpor da decisão proferida pelo órgão controlador, nos Estados, Distrito Federal ou Territórios, recurso para a respectiva administração central, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contado da data do recebimento da comunicação e, em segunda e última instância, ao Conselho Nacional de Cooperativismo, também no prazo de 30 (trinta) dias, exceção feita às cooperativas de crédito, às seções de crédito das cooperativas agrícolas mistas, e às cooperativas habitacionais, hipótese em que o recurso será apreciado pelo Conselho Monetário Nacional, no tocante às duas primeiras, e pelo Banco Nacional de Habitação em relação às últimas. § 5º Cumpridas as exigências, deverá o despacho do deferimento ou indeferimento da autorização ser exarado dentro de 60 (sessenta) dias, findos os quais, na ausência de decisão, o requerimento será considerado deferido. Quando a autorização depender de dois ou mais órgãos do Poder Público, cada um deles terá o prazo de 60 (sessenta) dias para se manifestar. § 6º Arquivados os documentos na Junta Comercial e feita a respectiva publicação, a cooperativa adquire personalidade jurídica, tornando-se apta a funcionar. § 7º A autorização caducará, independentemente de qualquer despacho, se a cooperativa não entrar em atividade dentro do prazo de 90 (noventa) dias contados da data em que forem arquivados os documentos na Junta Comercial. § 8º Cancelada a autorização, o órgão de controle expedirá comunicação à respectiva Junta Comercial, que dará baixa nos documentos arquivados. § 9º A autorização para funcionamento das cooperativas de habitação, das de crédito e das seções de crédito das cooperativas agrícolas mistas subordina-se ainda, à política dos respectivos órgãos normativos. § 10. A criação de seções de crédito nas cooperativas agrícolas mistas será submetida à prévia autorização do Banco Central do Brasil. BRASIL. *Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

³⁴ Art. 25. Para a formação do capital social poder-se-á estipular que o pagamento das quotas-partes seja realizado mediante prestações periódicas, independentemente de chamada, por meio de contribuições ou outra forma estabelecida a critério dos respectivos órgãos executivos federais. *Ibid.*

³⁵ Art. 57. Pela fusão, duas ou mais cooperativas formam nova sociedade. [...] § 2º Aprovado o relatório da comissão mista e constituída a nova sociedade em Assembleia Geral conjunta os respectivos documentos serão arquivados, para aquisição de personalidade jurídica, na Junta Comercial competente, e duas vias dos mesmos, com a publicação do arquivamento, serão encaminhadas ao órgão executivo de controle ou ao órgão local credenciado. *Ibid.*

³⁶ Art. 65. Quando a dissolução for deliberada pela Assembléia Geral, esta nomeará um liquidante ou mais, e um Conselho Fiscal de 3 (três) membros para proceder à sua liquidação. § 1º O processo de liquidação só poderá ser iniciado após a audiência do respectivo órgão executivo federal. [...]. *Ibid.*

³⁷ Art. 64. Quando a dissolução da sociedade não for promovida voluntariamente, nas hipóteses previstas no artigo anterior, a medida poderá ser tomada judicialmente a pedido de qualquer associado ou por iniciativa do órgão executivo federal. *Ibid.*

liquidação extrajudicial³⁸, autorizar a participação de Cooperativas em sociedades não cooperativas³⁹ e, finalmente, intervir nas Cooperativas⁴⁰.

Walmor Franke, em relação à legislação vigente à época, refere a legalidade da intervenção estatal em Cooperativas e que o referido controle não estaria adstrito apenas a questões estatutárias mas, inclusive, à análise da viabilidade da Cooperativa:

O órgão federal de controle – Banco Central do Brasil, Banco Nacional da Habitação ou Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – deverá examinar não só o preenchimento dos requisitos exigidos para a validade dos Estatutos, bem como verificar, por igual, se a cooperativa em constituição tem condições de funcionamento [...]. Neste caso, é evidente que o exame atinente às possibilidades de funcionamento da cooperativa em formação deverá ser mais acurado, sendo lícito ao órgão controlador, no interesse do próprio sistema, exigir da requerente elementos que permitam concluir pela sua viabilidade⁴¹.

³⁸ Art. 75. A liquidação extrajudicial das cooperativas poderá ser promovida por iniciativa do respectivo órgão executivo federal, que designará o liquidante, e será processada de acordo com a legislação específica e demais disposições regulamentares, desde que a sociedade deixe de oferecer condições operacionais, principalmente por constatada insolvência. § 1º A liquidação extrajudicial, tanto quanto possível, deverá ser precedida de intervenção na sociedade. § 2º Ao interventor, além dos poderes expressamente concedidos no ato de intervenção, são atribuídas funções, prerrogativas e obrigações dos órgãos de administração. Ibid.

³⁹ Art. 88. Mediante prévia e expressa autorização concedida pelo respectivo órgão executivo federal, consoante as normas e limites instituídos pelo Conselho Nacional de Cooperativismo, poderão as cooperativas participar de sociedades não cooperativas públicas ou privadas, em caráter excepcional, para atendimento de objetivos acessórios ou complementares. Parágrafo único. As inversões decorrentes dessa participação serão contabilizadas em títulos específicos e seus eventuais resultados positivos levados ao “Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social”. Ibid.

⁴⁰ Art. 93. O Poder Público, por intermédio da administração central dos órgãos executivos federais competentes, por iniciativa própria ou solicitação da Assembléia Geral ou do Conselho Fiscal, intervirá nas cooperativas quando ocorrer um dos seguintes casos: I - violação contumaz das disposições legais; II - ameaça de insolvência em virtude de má administração da sociedade; III - paralisação das atividades sociais por mais de 120 (cento e vinte) dias consecutivos; IV - inobservância do artigo 56, § 2º. Parágrafo único. Aplica-se, no que couber, às cooperativas habitacionais, o disposto neste artigo. Art. 94. Observar-se-á, no processo de intervenção, a disposição constante do § 2º do artigo 75. BRASIL. *Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

⁴¹ W. FRANKE. Influência Rochdaleana na legislação cooperativista brasileira e problemas atuais. In: FRANKE, Walmor. *A interferência estatal nas cooperativas*. Porto Alegre: Sérgio Antonio, 1988. p. 18.

Nesse mesmo sentido, Vergilio Perius, ao analisar a Lei 5764/71 sob a égide do ordenamento constitucional vigente à época, refere os três tipos de controles então existentes: o Controle Democrático; o Controle Oficial e o Controle Operacional.⁴² Dessa forma, o Controle Democrático se estabelece através das Assembleias Gerais de Sócios e da estruturação de um Conselho Fiscal formado por Sócios; o Controle Oficial, exercido pelo Estado desde a autorização para funcionamento da Cooperativa pelo Estado até sua dissolução e o Controle Operacional, cujas atividades são exercidas pelos sócios, sob a fiscalização estatal, no que concerne às operações econômicas, na consecução dos objetivos sociais – os denominados “Atos Cooperativos”.

No que tange ao Controle Oficial, refere Perius a sua inadequação à própria definição de sociedade cooperativa, no sentido de que, tratando-se de um empreendimento democrático, o controle também deve ser dotado de tal característica:

a autonomia começou a ser ferida com a questão da autorização prévia para o funcionamento, o que causa grave dano às cooperativas constituídas [...] a autonomia é inerente à própria definição de sociedade cooperativa e não admite, teoricamente, subordinação [...]. Achamos que a autonomia de controle é essencial à preservação e à pureza do próprio sistema cooperativo [...].⁴³

Nesses termos, há a defesa pelo autor do Controle Democrático em detrimento do Controle Oficial, na medida em que este fere a autonomia dos sócios e aquele é a própria expressão da autonomia dos associados, o que é preconizado, inclusive, pelo Princípios Cooperativistas.

Em relação ao Controle Operacional, pode-se dizer que o mesmo se assemelha ao controle exercido, no ordenamento jurídico italiano, ao conceder benefícios fiscais apenas a Cooperativas consideradas “de mutualidade prevalente”, que se caracterizam por operarem, precipuamente, com seus associados (em detrimento de operações com terceiros). No caso do ordenamento jurídico brasileiro, todavia, tal diferenciação (para efeitos societários e tributários), se dá a partir do conceito de Ato Cooperativo, estabelecido pela Lei 5764/71, em seu art. 79 da Lei 5764/71.⁴⁴

⁴² V. PERIUS. Atenuação ou eliminação estatal tendo em vista o projeto de autocontrole. In: M. ROSE (Org.). *A interferência estatal nas cooperativas*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988. p. 39.

⁴³ V. PERIUS. Atenuação ou eliminação estatal tendo em vista o projeto de autocontrole. In: M. ROSE (Org.). *A interferência estatal nas cooperativas*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988. p. 48.

⁴⁴ Art. 79. Denominam-se atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associados, para a consecução dos objetivos sociais. Parágrafo único. O ato cooperativo não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria. BRASIL. *Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Define

Nesse sentido, as Cooperativas, no Brasil, podem praticar Atos Cooperativos e Atos não Cooperativos, sendo que somente na prática dos primeiros é que há tratamento tributário diferenciado:

O controle operacional se deriva das operações da empresa cooperativa com os seus sócios (atos cooperativos) [...]. Portanto, toda a operação feita entre sócios e cooperativas enquadra-se no conceito de ato cooperativo. O que garante juridicamente ao ato cooperativo é o critério de identidade entre sócio e Cooperativa. Esse critério possibilita ao detentor ou dono do capital ser, ao mesmo tempo, beneficiário dos serviços de sua empresa, o que quer dizer, ser fiscal de seus serviços [...]. O critério de identidade nos facilita também o conceito da própria cooperativa, como sendo uma associação voluntária de pessoas que procuram melhorar sua situação sócio-econômica, utilizando o serviço de uma empresa comum, com a qual se identificam plenamente e passam a dirigi-la e a controla-la democraticamente.⁴⁵

Em suma, verifica-se que no período, apresentam-se três espécies de Controles: o Controle Democrático, exercido pelos sócios; o Controle Oficial, exercido pelo Estado desde a autorização para funcionamento até a dissolução da Cooperativa; o Controle Operacional, exercido pelos sócios sob fiscalização do Estado, nas operações econômicas que a Cooperativa realiza com o associado, para a consecução dos objetivos sociais. Verifica-se que o Estado, através do Controle Oficial, intervinha nas regras estabelecidas pelos sócios, a regular suas relações com a Cooperativa e através do Controle Operacional, exercia a fiscalização das operações econômicas realizadas entre a Cooperativa e o Sócio.

2.4 A Constituição Federal de 1988 e o Fim da Intervenção Estatal em Cooperativas

A Constituição Federal de 1988 encerrou, efetivamente, o período de intervenção do Estado em Sociedades Cooperativas, que perdurou entre 1938 e 1988.⁴⁶

a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

⁴⁵ V. PERIUS, op. cit., p. 52.

⁴⁶ Como afirma Vergílio Perius, a Constituição de 1988 encerrou o período de intervenção estatal em Cooperativas, iniciando o Cooperativismo, nesses termos, sua Fase Autogestionária: “Em 1988, avançou o cooperativismo, pois os constituintes consagraram proteção ao sistema. Trata-se de um grande avanço e, comparando as Constituições de outros países que também o protegem, pode-se afirmar,

Com efeito, dispõe o art. 5º, inciso XVIII, da Constituição Federal: “Art. 5o [...] XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”.

Analisando-se o texto constitucional verifica-se que a Lei 5.764/71 foi recepcionada pelo ordenamento constitucional vigente, excetuando-se as disposições da referida lei atinentes à autorização para funcionamento de Cooperativas, bem como àquelas que se referem à intervenção estatal em Cooperativas, considerando-se que o texto constitucional é expresso ao determinar que a criação de Cooperativas independe de autorização, sendo vedada “a interferência estatal em seu funcionamento”.

Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 174, § 2º, dispôs expressamente acerca da postura do Estado em relação ao Cooperativismo, determinando ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, a tarefa de apoiar e estimular o cooperativismo e outras formas de associativismo⁴⁷.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 alinhou-se às Constituições dos países do chamado “Marco Latino” do Cooperativismo. Tais dispositivos demonstram, claramente, a opção do legislador constitucional pela inclusão do cooperativismo como uma das formas de consecução dos objetivos do Estado Democrático de Direito que, por tal motivo, mantém sua autonomia em relação ao Estado e deve ser fomentado por este.

Com efeito, verifica-se que o legislador constitucional reconheceu as especificidades das Cooperativas, ao recepcionar o conceito de “Ato Cooperativo” a caracterizar as operações econômicas realizadas entre associados e Cooperativas ao dispor, inclusive, sobre a necessidade de legislação complementar a estabelecer o adequado tratamento tributário ao Ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas⁴⁸.

Nesse sentido, encerra-se a fase do “Controle Oficial” de Sociedades Cooperativas pelo Estado, mantendo-se, contudo, o “Controle Operacional”, no que

sem sobra de dúvida, que se trata de um dos melhores textos constitucionais sobre cooperativismo”. V. PERIUS. *Cooperativismo e lei*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2001. p. 28.

⁴⁷ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2013

⁴⁸ Art. 146. Cabe à lei complementar: [...] III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: [...] c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

concerne às operações econômicas realizadas entre associado e Cooperativa, no sentido da segregação entre os chamados Atos Cooperativos e Atos não Cooperativos, (notadamente para efeitos tributários) e o “Controle Democrático”, realizado, como referido, pelos próprios sócios, que concerne então às relações associativas estabelecidas entre sócios e Cooperativas, apresentadas aqui como Relações Cooperativo-Comunitárias.

Dessa forma, pode-se dizer que as matérias que, no paradigma constitucional anterior eram objeto do “Controle Oficial” passam a ser de competência dos sócios. Superando, portanto, o modelo anterior de intervenção estatal em Cooperativas, a Constituição Federal rompe, em verdade, com a concepção de um Estado Interventor, confiando então, ao Controle Democrático a tarefa de desenvolver o Cooperativismo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na contemporaneidade, as Cooperativas compreendidas no contexto de um Estado Democrático de Direito que as considera como vetores de desenvolvimento social e econômico se apresentam como alternativa a muitos grupos que o capitalismo tornou subalternos. Todavia, se por um lado pode-se perceber a relevância das Sociedades Cooperativas no contexto da atual ordem constitucional, por outro, no que concerne ao modelo econômico dominante, verifica-se que as Sociedades Cooperativas ocupam papel secundário, configurando-as, como sociedades com ideologia própria⁴⁹, caracterizada pela resistência⁵⁰ ao capitalismo tradicional.⁵¹

⁴⁹ “Por isso, as cooperativas não podem absorver acriticamente a imagem da sociedade construída pela ideologia dominante. O movimento tem de gerar uma capacidade de compreensão própria, que lhe permita escapar à visão da sociedade e do tempo em que vivemos reflectida pela ideologia apologética do capitalismo, para o efeito envolvida pelo manto enganador da objectividade e da cientificidade”. R. NAMORADO. *Estrutura e organização das cooperativas*. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/138.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

⁵⁰ “Percebe-se assim a razão por que se reconhece no cooperativismo uma lógica de resistência ao capitalismo e até uma certa energia alternativa, ao mesmo tempo que se verifica a relativa facilidade com que se insere num contexto capitalista. Do mesmo modo se compreende que alguns autores tenham visto no cooperativismo uma terceira via, distinta quer do capitalismo, quer do socialismo, enquanto outros o conceberam como componente incontornável deste último.” Ibid.

⁵¹ [...] *La cooperativa si presenta come l'espressione organizzata di classi economicamente subalterne, mosso dall'intento di sottrarsi all'egemonia delle classi economicamente dominanti. La sua natura di organizzazione di classe si manifesta con tutta evidenza alle origini del fenomeno, che risalgono alla metà dell'Ottocento: Il movimento cooperativo sorge, in Inghilterra, come espressione del proletariato industriale; e sorge, a fianco del sindacato, com movimento della più generale organizzazione della classe operaia. Gli obiettivi anticapitalistici del movimento cooperativo sono chiaramente visibili nelle cooperative di lavoro.* F. GALGANO, *Il nuovo diritto societario*. Padova: CEDAM, 2003. p. 488.

Se, no seu surgimento, as Cooperativas foram integradas por operários, pode-se dizer que, na atualidade, as Cooperativas migraram para todos os ramos da economia onde o crescimento do modelo econômico hegemônico deixou seus excluídos⁵².

Contemporaneamente, as Sociedades Cooperativas inserem-se num contexto de descoincidência, entre os textos constitucionais (que preconizam sociedades justas, fraternas e igualitárias) e um modelo econômico que prioriza a acumulação de capital e a exclusão social. Dessa forma, pode-se dizer que as Cooperativas apresentam-se adequadas ao “vir-a-ser” que as Constituições contemporâneas apontam, todavia, apresentam-se totalmente inadequadas à noção tradicional de economia de mercado. É justamente em virtude dessa identificação com o “vir-a-ser” constitucional que a atribuição de sentido às Sociedades Cooperativas deve superar a dicotomia público X privado, considerando seu caráter de complementariedade⁵³. Pode-se dizer que o Direito contemporâneo é, igualmente, vitimado pela referida “descoincidência” constitucional, motivo pelo qual também considera o Cooperativismo como subalterno⁵⁴.

O desafio do Estado, nesses termos, se consubstancia na consecução de políticas de estímulo ao Cooperativismo que não configurem, todavia, a intervenção do Estado na atuação das Sociedades Cooperativas. A questão se reveste de importância notadamente em um momento histórico que denuncia as insuficiências do Estado para corrigir desigualdades.

⁵² *Na sua gênese, o movimento cooperativo foi um dos aspectos da emergência do movimento operário, sendo por isso naturalmente impregnado pelos valores que levaram ao inconformismo perante as desigualdades sociais, perante a injustiça e a opressão [...]. A questão que se pode aqui levantar é, talvez, a de saber se a forma cooperativa emigrou verdadeiramente para a esfera de grupos sociais distintos dos que estiveram na sua Gênese, ou se, correspondendo ela não a uma específica classe social mas à subalternidade dela, o que aconteceu foi ter-se estendido com naturalidade a todos os grupos sociais ou formas econômicas que a dinâmica histórica foi tornando subalternas. R. NAMORADO. Introdução ao direito cooperativo: por uma expressão jurídica da cooperatividade. Coimbra: Almedina, 2000. p. 20.*

⁵³ “É nítida a sua vocação de complementariedade, em face dos setores público e privado. E as suas virtualidades têm aumentado, por causa, quer do bloqueamento dos modelos cegamente crescimentistas, quer da impotência do sistema capitalista perante persistentes mazelas sociais, quer mesmo por causa do esboroar do coletivismo de Estado”. *Ibid.*, p. 13.

⁵⁴ “O fenômeno cooperativo é um fenômeno social com escassa profundidade histórica, o que não pode deixar de o tornar especialmente sensível às pressões distorcedoras que o atinjam. Tem sido sempre subalterno, nos diversos contextos sócio-econômicos, o que o coloca longe das camadas estruturantes do sistema jurídico, deixando, por isso, de beneficiar da inércia daí resultante, que sempre atenua o impacto das intervenções legislativas mais abruptas e inusitadas”. Tanto mais que essa subalternidade é agravada pelo facto de envolver um desafio às lógicas econômicas dominantes, o que impõe uma maior necessidade de as normas jurídicas serem especialmente eficazes na produção e proteção de um espaço cooperativo autônomo, permanentemente submetido à pressão descaracterizadora da ideologia hegemônica”. *Ibid.*, p. 24.

Verificou-se, no caso brasileiro, que a evolução da forma de tratamento constitucional do Cooperativismo evidencia a o afastamento de um “Controle Oficial” por parte do Estado, delegando-o aos sócios. Superou-se, nesse sentido, o modelo anterior de intervenção estatal em Cooperativas, confiando então, ao Controle Democrático (pelos sócios) a tarefa de desenvolver o Cooperativismo.

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A. CAROLEO. *Il movimento cooperative in Italia nel primo dopoguerra*. Milano: Franco Angeli, 1986.
- A. FICI. Cooperative identity and the law. *Euricse Working Paper*, [S.l.], n. 023, 2012. Disponível em: <www.euricse.eu>. Acesso em: 14 ago. 2013.
- F. GALGANO, *Il nuovo diritto societario*. Padova: CEDAM, 2003.
- H. HENRÏ. *Guidelines for cooperative legislation*. Geneva: ILO, 2012.
- J. SCHNEIDER. *Democracia, participação e autonomia cooperativa*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.
- O. MUSA. *La cooperativa como figura jurídica*. Madrid: Dykinson, 2011.
- P. VIDAL; O. PÉREZ. *Miradas a la economía cubana*. El proceso de actualización. La Habana: Caminos, 2012.
- R. NAMORADO. *Cooperativismo: um horizonte possível*. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/229.pdf>> Acesso em 10 ago. 2013.
- R. NAMORADO. *Estudos de direito cooperativo*. Coimbra: Almedina, 2005.
- R. NAMORADO. *Estrutura e organização das cooperativas*. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/138.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2013.
- R. NAMORADO. *Introdução ao direito cooperativo*. Coimbra: Almedina, 2000.
- V. PERIUS. Atenuação ou eliminação estatal tendo em vista o projeto de autocontrole. In: M. ROSE (Org.). *A interferência estatal nas cooperativas*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.
- V. PERIUS. *Cooperativismo e lei*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2001.
- W. FRANKE. Influência Rochdaleana na legislação cooperativista brasileira e problemas atuais. In: FRANKE, Walmor. *A interferência estatal nas cooperativas*. Porto Alegre: Sérgio Antonio, 1988.