

CES
COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOCIAL
Núm. 37 (2014-2015), páxs. 281-287
ISSN: 1130-2682

NULIDADE DE DELIBERAÇÃO DE DISSOLUÇÃO DE
COOPERATIVA DE INTERESSE PÚBLICO, POR ABUSO DE
DIREITO. ANOTAÇÃO AO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA
RELAÇÃO DE GUIMARÃES, DE 15 DE MAIO DE 2014

*NULLITY OF A DISSOLUTION DECISION OF A
PUBLIC INTEREST COOPERATIVE, BY AN ABUSE
OF RIGHT. NOTE ON THE COURT OF APPEAL OF
GUIMARÃES. DECISION OF THE 15TH MAY 2014*

PAULO VASCONCELOS¹

¹ Professor Coordenador do Instituto Politécnico do Porto / ISCAP / CECEJ. Correio eletrónico: paulo_v@iscap.ipp.pt. Correio postal: Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Rua Jaime Lopes de Amorim, 4465-004 S. Mamede de Infesta, PORTUGAL.

O litígio a que este acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães [disponível em <http://www.dgsi.pt>] pôs termo, e cujo relator foi o desembargador Fernando F. Freiras, pode ser sintetizado nestes termos.

Numa cooperativa de interesse público (régie cooperativa), integrada por uma entidade pública (Câmara Municipal), detentora de maioria absoluta de votos, em reunião da assembleia geral foi deliberada a dissolução, por proposta daquela entidade pública, uma vez que por motivos financeiros deixou de poder participar na atividade cooperativa até aí desenvolvida. Nesse sentido houve até uma prévia deliberação da assembleia municipal da autarquia em questão.

Perante esta proposta de dissolução, os restantes cooperantes apresentaram uma contraproposta no sentido de manutenção da cooperativa, sem a participação da Câmara, convertendo-a em cooperativa de serviços como, de resto, os estatutos da cooperativa previam pudesse suceder.

Todavia, posta à votação, foi a proposta de dissolução aprovada, por maioria, com os votos da Câmara Municipal.

Inconformados, os cooperantes vencidos recorreram às vias judiciais, peticionando que fosse declarada nula a deliberação de dissolução, tomada na assembleia geral extraordinária da Régie Cooperativa, ou quando assim se não entendesse, que fosse a mesma deliberação anulada judicialmente.

Em primeira instância, o Tribunal de Póvoa de Lanhoso, em saneador-sentença, conheceu de imediato o pedido e julgou a ação procedente, anulando a deliberação impugnada.

Inconformada, a Câmara Municipal recorreu para o Tribunal da Relação de Guimarães, pugnando pela revogação da sentença proferida e pela sua substituição por decisão que julgasse a ação de anulação da deliberação de dissolução improcedente, julgando, pois, válida a deliberação adaptada pela assembleia geral da cooperativa.

Todavia, a Relação de Guimarães, confirmou a decisão recorrida, considerando que «não se coaduna com a boa-fé a obstinação na extinção pura e simples da Ré [régie cooperativa] quando os cooperadores particulares se propuseram prosseguir os mesmos fins visados com a criação da cooperativa, continuando a prestar os serviços».

Este acórdão suscita várias questões interessantes.

I

Desde logo a questão da natureza jurídica das cooperativas de interesse público, ou régies cooperativas, figura pouco frequente entre nós e com escassa regulamentação legal.

Como sabemos, as cooperativas são empresas mutualistas, com o fim de desenvolver atividades económicas que permitam a satisfação das necessidades dos seus membros.

A identidade do fenómeno cooperativo pode deduzir-se dos princípios cooperativos da *International Co-operative Alliance* (ICA), associação fundada em 1895 e que coordena o movimento cooperativo internacional. Na sua versão atual, aprovada pelo Congresso de 1995, em Manchester, o *Statement on the Co-operative Identity*, enuncia os seguintes princípios caracterizadores: 1.º Adesão voluntária e livre; 2.º Gestão democrática pelos membros; 3.º Participação económica dos membros; 4.º Autonomia e independência; 5.º Educação, formação e informação; 6.º Intercooperação e 7.º Interesse pela comunidade.

Estes princípios foram também adotados em Portugal e decorrem do movimento cooperativo iniciado no século XIX, em Inglaterra, numa reação ao capitalismo industrial da época, gerador de profundas desigualdades.

Ora, de acordo com o Código Cooperativo português, as cooperativas não têm por fim obter lucros para distribuir, daí que se diga que não têm fim lucrativo, no sentido restrito de lucro.

Neste sentido se orienta o Código Cooperativo português que, no seu artigo 2.º, nos oferece a definição de cooperativa nestes termos: «As cooperativas são pessoas colectivas autónomas, de livre constituição, de capital e composição variáveis, que, através da cooperação e entreajuda dos seus membros, com obediência aos princípios cooperativos, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais e culturais daqueles».

Todavia, tal como sucede ainda hoje em vários ordenamentos jurídicos, em Portugal as cooperativas já foram consideradas sociedades, tendo começado por se encontrar reguladas no Código Comercial, que as denominava «sociedades cooperativas». Porém, desde 1980, possuem uma lei própria, estando agora previstas e reguladas no Código Cooperativo (aprovado pela Lei n.º 51/96, de 7 de setembro, que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 1997).

Apesar de se encontrarem, em Portugal, excluídas do âmbito societário, certo é que estão sujeitas ao registo comercial (cf. art. 4.º do CRC) e à insolvência (cf. art. 2.º, n.º 1, do CIRE e art. 78.º, n.º 4 do Código Cooperativo), tal como as sociedades comerciais.

Refira-se ainda que as cooperativas são uma das entidades que integram a economia social, como está consagrado no art. 4.º da Lei de Bases da Economia

Social, aprovada pela Lei n.º 30/2013, de 8 de maio. As atividades económico-sociais das entidades da economia social têm por finalidade «prosseguir o interesse geral da sociedade» (cf. art. 2.º da mesma Lei).

II

Ora, no art. 6.º do Código Cooperativo prevê-se a existência de régies cooperativas, figura de origem francesa, acolhida também em Portugal, estabelecendo aquele código que é «permitida a constituição, nos termos da respectiva legislação especial, de régies cooperativas, ou cooperativas de interesse público». Estas cooperativas são «caracterizadas pela participação do Estado ou de outras pessoas colectivas de direito público, bem como, conjunta ou separadamente, de cooperativas e de utentes dos bens e serviços produzidos». A sua criação depende de prévia decisão administrativa.

Desde 1984 estas cooperativas estão reguladas por lei própria, o DL n.º 31/84, de 21 de janeiro, que instituiu o regime das cooperativas de interesse público, vulgarmente designadas «régies cooperativas». De acordo com este diploma, as régies cooperativas «são pessoas colectivas em que, para a prossecução dos seus fins, se associam o Estado ou outras pessoas colectivas de direito público e cooperativas ou utentes dos bens e serviços produzidos».

Todavia, este tipo de cooperativas não deixa de introduzir importantes distorções ao regime geral das cooperativas, como o próprio preâmbulo do referido diploma refere, quando indica que «Embora se considere que a cooperativa de interesse público é uma figura jurídica que se deve aproximar, tanto quanto possível, da cooperativa pura e simples, não se pode olvidar que a sua especial índole, assim como a natureza dos membros que constituem a parte pública, determina, por vezes, a adopção de algumas soluções que nem sempre se coadunam com a pureza dos princípios cooperativos».

Assim, de facto, nestas cooperativas de interesse público o peso da entidade pública participante depende da sua parte no capital social subscrito, com atribuição de um número de votos proporcional. Como se prevê no art. 8.º do referido regime legal, «O Estado ou outras pessoas colectivas de direito público participam nos órgãos das cooperativas de interesse público na proporção do respectivo capital», sendo estipulado no art. 12.º que o «número de votos dos membros das cooperativas de interesse público nas assembleias gerais é proporcional ao capital que tiverem realizado».

Desta forma, as cooperativas de interesse público afastam-se de um dos elementos estruturantes da identidade cooperativa que consiste no princípio da gestão democrática, que preconiza que nas assembleias gerais das cooperativas de primeiro grau cada cooperador disponha de um voto, qualquer que seja a sua participação no respetivo capital social, como está consagrado no Código Coope-

rativo (art. 51.º, n.º 1) e na Constituição da República Portuguesa (art. 61.º e 82.º, n.º 4). Podem também estar em causa os princípios da autonomia e independência das cooperativas, bem como o princípio da participação económica dos seus membros em matéria de distribuição de excedente e de constituição de reservas.

De facto, estamos perante cooperativas que são pessoas coletivas de direito público, prosseguindo interesses públicos sendo, entre outras, indicativas de fins de interesse público as situações em que a prossecução do objeto da cooperativa dependa da utilização, nos termos permitidos pela lei, de bens do domínio público, ou do domínio privado indisponível do Estado, ou se traduza no exercício de uma atividade que a Constituição ou a lei vedem à iniciativa privada, como consta do art. 1.º, n.º 3, do DL 31/84.

Por outro lado, a parte pública pode designar os seus representantes e substituí-los, independentemente de qualquer deliberação da assembleia geral. Cabe ainda sublinhar que o mesmo diploma prevê o regime de exoneração da parte pública, estipulando no seu art. 13.º que «A exoneração da parte pública, caso não seja considerada pela lei ou pelos estatutos causa de dissolução da cooperativa de interesse público, poderá implicar a sua transformação em qualquer das espécies de cooperativas legalmente previstas».

Por este regime sucintamente descrito se pode compreender com facilidade que sem a entidade pública participante que lhe deu origem e que lhe imprime carácter distinto, qualquer régie cooperativa deixa de poder existir como tal.

III

No caso em apreço, tratou-se da aprovação de uma deliberação de dissolução da cooperativa, por proposta da entidade pública, que a fundamentou em razões de ordem financeira, uma vez que não podia continuar a suportar os custos dos diversos serviços da cooperativa. Nesse sentido tinha havido uma prévia deliberação da Câmara Municipal.

Sucedede que o Tribunal considerou que não era compreensível a «obstinação» em dissolver a cooperativa, sobretudo não tendo a entidade pública aceite ponderar, em alternativa, a sua própria exoneração, o que implicaria a retirada da proposta de dissolução que apresentara. Tal poderia permitir, no futuro, a transformação da régie cooperativa em cooperativa de serviços, prosseguindo com os cooperadores restantes, possibilidade que os estatutos admitiam expressamente.

Face a este circunstancialismo, considerou o tribunal que a deliberação continha o propósito de infligir o prejuízo maior (que era a dissolução), pelo que se tratava de uma deliberação emulativa, envolvendo a atuação da entidade pública «claro abuso de direito». Na verdade, para o Tribunal, existe grande desproporção entre o exercício do direito de voto que a entidade pública tem e o sacrifício imposto á cooperativa, isto é, a sua dissolução. Razão pela qual confirmou a decisão

recorrida — ainda que com diverso fundamento, pois aparentemente o tribunal de primeira instância tinha considerado a deliberação anulável, determinando a sua anulação, e não nula, como sucedeu neste acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães.

IV

A declaração de nulidade da deliberação maioritariamente aprovada, com fundamento em abuso de direito, suscita algumas dúvidas, que o acórdão não esclarece cabalmente.

Na verdade, não nos parece suficientemente ponderada a circunstância de se tratar de uma cooperativa de interesse público, em que a influência da entidade pública é determinante, quer para a sua constituição, quer no seu funcionamento.

De resto, a alternativa que se colocaria à exoneração da entidade pública, consubstanciaria seguramente uma alteração substancial da natureza da cooperativa, não podendo ser perspectivada como a simples exoneração de um sócio. Na verdade, desde logo, a cooperativa deixaria de ser uma pessoa coletiva de direito público, transformando-se numa cooperativa de serviços.

Acresce que, prosseguindo as régie cooperativas interesses públicos, utilizando, nos termos permitidos pela lei, bens do domínio público, ou do domínio privado indisponível do Estado, ou que se traduza no exercício de uma atividade que a Constituição ou a lei vedem à iniciativa privada, não será fácil que a cooperativa pudesse continuar a atividade que vinha sendo prosseguida, agora sem entidade pública e uma vez transformada em cooperativa de serviços.

Por outro lado, parece igualmente não terem sido devidamente ponderadas as consequências da aplicação da Lei 50/2012, de 31 de agosto, que, em determinadas circunstâncias, impunha a dissolução das empresas locais, aplicável ao caso em apreço, pois aplica-se também às cooperativas participadas por entidades públicas.

É certo que, em alternativa, poderia ser efetuada a alienação integral da participação da entidade pública, mas tal teria sempre a consequência, como vimos acima, de alterar a natureza da cooperativa em questão e suscitaria mesmo o problema das atividades a prosseguir, que deixariam de ser de natureza pública.

Daí que sancionar a deliberação de dissolução com a nulidade, por abuso de direito, salvo melhor opinião, se afigura demasiado ousado, ou pelo menos, a carcer de melhor fundamentação.