

Deusto Estudios Cooperativos

index: Latindex – 24323-E

Núm. 17 (2021) *Questões relevantes do cooperativismo brasileiro*

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021>

Sumario

Artículos

Do processo de formação da legislação cooperativa brasileira à atualidade das cooperativas agrícolas e de consumo: a nova estrutura do cooperativismo brasileiro

Victória Corrêa Lima de Miranda,
José Eduardo de Miranda

Incidência de normas concorrenciais em cooperativas: a intervenção estatal sobre Cooperativas no Brasil

Giselle Borges Alves

A indevida aplicação do enunciado de Súmula n. 281 do Tribunal de Contas da União e a proibição da participação de cooperativas de trabalho brasileiras em procedimentos licitatórios

Marianna Ferraz Teixeira

Panorama das cooperativas de crédito no Brasil

Leonardo Rafael de Souza

Cooperativismo de saúde, mais de meio século de inovações e conquistas atento aos princípios e valores cooperativos

Paulo Roberto Cardoso Braga

A intervenção positiva do Estado no domínio econômico por meio da forma cooperativa

Marco Aurélio Bellato Kaluf

Liberdade de empresa, identidade cooperativa e responsabilidade social do cooperativismo: a redenção do *socialis et adminicula hominum*

José Eduardo de Miranda,
Andréa Corrêa Lima

Tierischer als jeder Tier: as assembleias gerais digitais ou semipresenciais em cooperativas como controladoras de dados dos seus cooperados

Guilherme Krueger,
Tatiana Gonçalves Moreira



Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

Núm. 17 (2021)

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021>

Questões relevantes do cooperativismo brasileiro
Cuestiones relevantes del cooperativismo brasileño



Cargos de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

DIRECTOR

D. Enrique Gadea Soler
Universidad de Deusto

DIRECTORA ADJUNTA

D.^a Josune López Rodríguez
Universidad de Deusto

CONSEJO DE REDACCIÓN

- | | |
|--|---|
| D. ^a Marina Aguilar Rubio <i>Universidad de Almería</i> | D. ^a Sagrario Navarro Lérica <i>Universidad de Castilla-La Mancha</i> |
| D. ^a Alejandra Cobo del Rosal Pérez <i>Universidad Rey Juan Carlos</i> | D. ^a Carmen Pastor Sempere <i>Universidad de Alicante</i> |
| D. ^a Arantza Echaniz Barrondo <i>Universidad de Deusto</i> | D. Fernando Sacristán Bergía <i>Universidad Rey Juan Carlos</i> |
| D. ^a Gemma Fajardo García <i>Universidad de Valencia</i> | D. ^a María José Senent Vidal <i>Universidad Jaime I</i> |
| D. Santiago Larrazabal Basañez <i>Universidad de Deusto</i> | D. ^a Sonia Martín López <i>Universidad Complutense</i> |
| D. Alfredo Muñoz García <i>Universidad Complutense</i> | D. Carlos Vargas Vasserot <i>Universidad de Almería</i> |

CONSEJO ASESOR

- | | |
|--|--|
| D. ^a Pilar Alguacil Marí <i>Universidad de Valencia</i> | D. Gustavo Lejarriaga Pérez de las Vacas <i>Universidad Complutense</i> |
| D. Alberto Atxabal Rada <i>Universidad de Deusto</i> | D. Alejandro Martínez Charterina <i>Universidad de Deusto</i> |
| D. Baleren Bakaikoa Azurmendi <i>Universidad del País Vasco</i> | D. José Eduardo Miranda <i>Universidad José Bonifacio (Sao Paulo)</i> |
| D. ^a Paloma Bel Durán <i>Universidad Complutense</i> | D. José Luis Monzón Campos <i>Universidad de Valencia</i> |
| D. Dante Cracogna <i>Universidad de Buenos Aires</i> | D. ^a Aitziber Mugarra Elorriaga <i>Universidad de Deusto</i> |
| D. Javier Divar Garteiz-Aurrecoa <i>Universidad de Deusto</i> | D. José María Pérez de Uralde <i>Universidad del País Vasco</i> |
| D. ^a Marta Enciso Santocildes <i>Universidad de Deusto</i> | D. Siegbert Rippe <i>Universidad de Montevideo</i> |
| D. ^a Josefina Fernández Guadaño <i>Universidad Complutense</i> | D. Orestes Rodríguez Musa <i>Universidad de Pinar del Rio</i> |
| D. Carlos García-Gutiérrez Fernández <i>Universidad Complutense</i> | D. ^a Roxana Sánchez Boza <i>Universidad Nacional de San José de Costa Rica</i> |
| D. Alberto García Müller <i>Universidad de Los Andes</i> | D. Adolfo Sequeira Martín <i>Universidad Complutense</i> |
| D. Alfredo Ispizua Zuazua <i>Gobierno Vasco</i> | |
| D. ^a Marta Izquierdo Muciño <i>Universidad Autónoma del Estado de México</i> | |

Deusto Estudios Cooperativos

Núm. 17 (2021)

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021>

Questões relevantes do cooperativismo brasileiro
Cuestiones relevantes del cooperativismo brasileño

Facultad de Derecho
Universidad de Deusto
Bilbao 2021

Derechos de autor

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Colabora:



© Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto
Apartado 1-48080 Bilbao

ISSN (impreso): 2255-3444

ISSN (digital): 2255-3452

Depósito legal: BI-1707-2012

Impreso en España/Printed in Spain

Deusto Estudios Cooperativos

Núm. 17 (2021)

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021>

Sumario

| | |
|--|-----|
| Presentación de la revista | 9 |
| Apresentação da coletânea. <i>Atualidades do cooperativismo brasileiro</i> | 11 |
| Editorial. <i>Capitalismo avanzado y economía social</i> Javier Divar Garteiz-Aurrecoa | 15 |
| <i>Do processo de formação da legislação cooperativa brasileira à atualidade das cooperativas agrícolas e de consumo: a nova estrutura do cooperativismo brasileiro</i> Victória Corrêa Lima de Miranda y José Eduardo de Miranda | 21 |
| <i>Incidência de normas concorrenciais em cooperativas: a intervenção estatal sobre Cooperativas no Brasil</i> Giselle Borges Alves | 43 |
| <i>A indevida aplicação do enunciado de Súmula n. 281 do Tribunal de Contas da União e a proibição da participação de cooperativas de trabalho brasileiras em procedimentos licitatórios</i> Marianna Ferraz Teixeira | 75 |
| <i>Panorama das cooperativas de crédito no Brasil</i> Leonardo Rafael de Souza | 97 |
| <i>Cooperativismo de saúde, mais de meio século de inovações e conquistas atento aos princípios e valores cooperativos</i> Paulo Roberto Cardoso Braga | 131 |

| | |
|--|-----|
| <i>A intervenção positiva do Estado no domínio econômico por meio da forma cooperativa</i> Marco Aurélio Bellato Kaluf | 151 |
| <i>Liberdade de empresa, identidade cooperativa e responsabilidade social do cooperativismo: a redenção do socialis et adminicula hominum</i> José Eduardo de Miranda y Andréa Corrêa Lima | 171 |
| <i>Tierischer als jeder Tier: as assembleias gerais digitais ou semipresenciais em cooperativas como controladoras de dados dos seus cooperados</i> Guilherme Krueger y Tatiana Gonçalves Moreira | 201 |

Presentación de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

La revista Deusto Estudios Cooperativos es una publicación que puede considerarse como la sucesora del Anuario de Estudios Cooperativos, una revista esta última que desde su nacimiento, en 1985, resultó ser pionera en el ámbito de la Economía Social y el Cooperativismo, manteniendo su actividad, de forma ininterrumpida hasta el año 2001.

La nueva revista Deusto Estudios Cooperativos, editada por el Instituto de Estudios Cooperativos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, se crea con la intención de mantener la esencia del Anuario de Estudios Cooperativos, deseando cumplir el objetivo de la divulgación de trabajos originales en materia de Cooperativismo y Economía Social.

La revista comenzó a publicarse en un año ciertamente significativo, el año 2012. Un año relevante por dos motivos. En primer lugar, porque ese año fue proclamado como el Año Internacional de las Cooperativas por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, poniendo, de este modo, en evidencia la relevancia de las cooperativas en el desarrollo económico y social, en la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la integración social. Y, en segundo lugar, porque en 2012 la Universidad de Deusto celebró su 125 Aniversario, con lo que la publicación de la revista Deusto Estudios Cooperativos constituyó un reflejo del compromiso mantenido por la Universidad con la investigación en materia de Economía Social.

Con esta publicación se pretende contribuir a dar a conocer que el modelo cooperativo es una fórmula eficaz de emprender actividades empresariales. Precisamente, las cooperativas representan un modelo de empresa democrática, responsable y ética, una empresa que pone el foco de su atención en las personas y en el medio ambiente, promoviendo el crecimiento económico y la justicia social. Esto es, se trata de un modelo de empresa que se fundamenta en el diálogo y en los idea-

les de paz, impulsando el respeto por los derechos y las libertades humanas y la solidaridad.

El presente monográfico, que aparece precedido por el artículo editorial de Javier Divar, «Capitalismo avanzado y Economía Social», contiene ocho estudios dedicados a ofrecer un panorama general del movimiento cooperativo en Brasil. Con él se pretende abordar el estudio de la problemática y de los retos de las cooperativas en Brasil con las contribuciones de los profesores José Eduardo de Miranda, Andréa y Victória Corrêa Lima, Giselle Borges Alves, Marianna Ferraz Teixeira, Leonardo Rafael de Souza, Paulo Roberto Cardoso Braga, Marco Aurélio Bellato Kaluf, Guilherme Krueger y Tatiana Gonçalves Moreira.

A todos ellos, nuestro sincero agradecimiento por elegir nuestra revista para publicar sus valiosos trabajos de investigación.

Un afectuoso saludo cooperativo,

Enrique Gadea Soler
Josune López Rodríguez
Directores de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

Apresentação da coletânea. *Atualidades do cooperativismo brasileiro*

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021pp11-13>

Convergente com a expressividade dos números do Cooperativismo na economia brasileira, pode-se afirmar que o envolvimento acadêmico e científico com a matéria cooperativa cresceu de forma exponencial, conquistando o espaço na conformação de políticas pedagógicas e de pesquisa de muitas entidades universitárias. Por tudo isto, entende-se relevante a oportunidade que a Revista Deusto Estudios Cooperativos oferece aos pesquisadores brasileiros, para veicularem seus estudos sobre assuntos que merecem destaque literário e investigativo.

Neste sentido, destaca-se que o presente número reúne exponenciais acadêmicos e profissionais do Cooperativismo brasileiro. São atores cooperativos vinculados à distintas Instituições de Ensino Superior. Todos, de uma ou de outra forma, associam a cooperatividade tanto ao seu exercício funcional, como à sua atividade científico-acadêmica. No momento em que cada um deles recebeu o contato, informando o convite e a oportunidade que o Instituto de Estudios Cooperativos da Faculdade de Direito, da Universidad de Deusto, oferecia ao Cooperativismo brasileiro para socializar em larga escala a mais recente produção em matéria cooperativa, todos foram firmes e agradecidos em responder positivamente ao ensejo.

É desta forma que o presente número reúne oito trabalhos, com tema atuais previamente selecionados, e cujos artigos foram elaborados com muito esmero e dedicação.

O primeiro artigo, assinado pelo signatário e pela Bacharela Victória Corrêa Lima, sob o título Do Processo de Formação Da Legislação Cooperativa Brasileira à Atualidade das Cooperativas Agrícolas e de Consumo: A Nova Estrutura do Cooperativismo Brasileiro, faz um recorrido pelo processo histórico de desenvolvimento da legislação cooperativa brasileira, dando ênfase às principais peculiaridades das cooperativas

agropecuárias e de consumo, além de apresentar a atual estrutura dos ramos cooperativos no Brasil.

Como segundo, tem-se a produção da Professora Giselle Borges Alves, que leva o título *Incidência de Normas Concorrenciais em Cooperativas: A Intervenção Estatal Sobre Cooperativas no Brasil*, e analisa as decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, em relação às atividades levadas a termo pelas cooperativas brasileiras, sobrelevando que a garantia constitucional de não intervenção do Estado não presume que as cooperativas estejam imunes à aplicação da legislação antitruste.

Em terceiro, a Professora Marianna Ferraz Teixeira, com a produção *A Indevida Aplicação do Enunciado de Súmula N. 281 Do Tribunal de Contas da União e a Proibição Da Participação de Cooperativas de Trabalho Brasileiras em Procedimentos Licitatórios*, transita pelo enunciado da Súmula n. 281, do Tribunal de Contas da União, aprovada em 11 de julho de 2012, para minudenciar o veto à participação das cooperativas de trabalho em licitações, na hipótese de que o serviço prestado reclame a subordinação, a habitualidade e a pessoalidade. Seu intuito, é dimensionar a violação dos princípios da legalidade e da igualdade em virtude dessa restrição imposta às cooperativas de trabalho.

Como quarto, o Professor Leonardo Rafael de Souza, com seu texto *Panorama das Cooperativas de Crédito no Brasil*, oferece um panorama elucidativo sobre a realidade do Cooperativismo de crédito no Brasil, transitando pelo percurso histórico de sua constituição e desenvolvimento. Por este caminho, reflete sobre os riscos que as sociedades cooperativas de crédito correm de ter afetada sua identidade, desnaturando-se da essência da cooperatividade.

Adiante, em quinto, o Professor Paulo Roberto Cardoso Braga, através do artigo *Cooperativismo de Saúde, Mais de Meio Século de Inovações e Conquistas Atento aos Princípios E Valores Cooperativos*, discorre sobre as peculiaridades inerentes às sociedades cooperativas de saúde, destacando a importância da UNIMED no contexto deste ramo cooperativo.

O sexto trabalho, do Professor Marco Aurélio Bellato Kaluf, escrito com o título *A Intervenção Positiva do Estado no Domínio Econômico por Meio da Forma Cooperativa*, perluastra uma ideia de intervenção positiva do Estado, no ambiente cooperativo, como prerrogativa de libertação da hipossuficiência e de alcance das condições indispensáveis à conquista do *status* de agente ativo no âmbito da livre concorrência.

Posteriormente, como sétimo, tem-se o trabalho desenvolvido pelos Professores José Eduardo Miranda e Andréa Corrêa Lima, o qual leva o título *Liberdade de Empresa, Identidade Cooperativa e Respon-*

sabilidade Social do Cooperativismo: A Redenção do *Socialis et Adminicula Hominum*, e percorre pelas questões que interrelacionam à liberdade de empresa, à identidade cooperativa e ao exercício da responsabilidade social, como supedâneo de resgate do *socialis et adminicula hominum*. A pesquisa busca confirmar que a responsabilidade social, como prerrogativa da função social das entidades econômicas de mercado, é inerente à identidade das sociedades cooperativas, as quais revelam-se fundamentais à conformação do homem social e fraterno.

Finalmente, como oitavo, o Professor Guilherme Krueger, com sua produção *Tierischer Als Jeder Tier* (mais feroz que toda a fera): As Assembleias Gerais Digitais ou Semipresenciais em Cooperativas como Controladoras de Dados dos seus Cooperados, examina o fenômeno da tecnologia e sua influência no processo democrático, consubstanciado no desenvolvimento das Assembléias de membros, à luz das Leis 13.709/18 e 14.030/20, respectivamente a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e alteração na Lei Geral das Cooperativas, a Lei 5.764/7.

Em conjunto, todos os autores apegam-se à gênese do termo atualidades, de forma que cada trabalho traz à luz o que de mais moderno se discute no ambiente do Cooperativismo brasileiro.

Conscientes que o estudo, a contrução dos saberes, e a produção científica não se esgotam pela construção desta obra, os colaboradores desta edição da Revista Deusto de Estudios Cooperativos subscrevem sua consciência de que a pesquisa cooperativa precisa, cada vez mais, consolidar-se dentro das Universidades brasileiras. Assinam, portanto, sua gratidão à Universidad de Deusto, e congratulações ao Instituto de Estudios Cooperativos pela iniciativa de internacionalizar uma parcela significativa do referencial teórico do Cooperativismo brasileiro

José Eduardo de Miranda
Reitor do UniMB

Coordenador desta Edição da Revista Deusto Estudios Cooperativos

Editorial

Capitalismo avanzado y economía social

Javier Divar Garteiz-Aurrecoa
Catedrático Emérito de la Universidad de Deusto

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021pp15-18>

Los mercaderes

Las actividades mercantiles son esenciales en la vida en sociedad, procuradoras de bienes y servicios. Profesiones necesarias y útiles.

Pero su vieja imagen cercana a la codicia y aún a la avaricia, hizo que a lo largo de los tiempos se menospreciaran como poco dignas, inapropiadas para la nobleza, por tanto.

Así los mercaderes se fueron estableciendo como una clase social singular, por debajo de los señores y del alto clero.

Algunos, enriquecidos, fueron aceptados por la nobleza como aportantes económicos, si bien siempre sospechosos de bastardía social.

Roma les reconoció como clase jurídica, estableciendo para ellos los «Pretores de los Mercados», como jurisdicción mercantil que aplicó el *ius civile* con carácter especial.

La caída del Imperio Romano llevó al viejo mundo a una depresión económica que se mantuvo durante toda la Alta Edad Media.

Pero en la Baja Edad Media renacerá el esplendor del comercio, singularmente del tránsito marítimo de mercancías. Ese auge de la mercantilidad, que había iniciado la República Serenísima de Venecia, continuó con los puertos del norte del Mar Tirreno, instaurando los Consulados de Comercio, creadores del Derecho Mercantil mediante sus Ordenanzas.

El viejo estigma de profesión menor, cuna del pecado de avaricia, será redimido por la llegada de la Reforma Protestante, que consideró el comercio como una profesión noble, incluso a los ojos de Dios («burgueses gentilhombres»).

Al fin, el liberalismo, con la triunfante y extendida Revolución Francesa, los elevará a clase dominante. Además, la Codificación (Código

de Comercio Napoleónico) establecerá el carácter general de su Derecho, facilitando el triunfo del mercantilismo.

El capitalismo

De entonces a hoy, la acumulación de plusvalías y la constitución y regulación jurídica de las sociedades anónimas (superando las antiguas sociedades personalistas), facilitará la inversión de capitales mediante acciones de libre circulación. La extensión del modelo nos llevará al Capitalismo como sistema económico y social imperante.

Las Bolsas de Comercio facilitarán complementariamente el movimiento de títulos, la inversión societaria y la especulación financiera.

Aunque no suele hacerse hincapié en ello, el capitalismo no es sólo un sistema económico. Es un sistema social. Una cultura, pues sus valores y principios terminan extendiéndose a toda la comunidad.

Pero el sistema deja al margen a pobres y trabajadores, puesto que la plusvalía de los negocios es para el capital.

Sin embargo, las clases populares aceptan su marginación si pueden satisfacerse mediante un consumo de mantenimiento. Complementariamente, mejoras en los derechos sociales paulatinamente establecidas por la legislación, van haciendo que el sistema cambie (para permanecer esencialmente igual) y sea soportado por la población.

Pero la cultura capitalista tiene notables resultancias sociales. Una de ellas es la apreciación generalizada de lo económicamente rentable como lo único de utilidad, lo que hace perder valor a toda actividad que no produzca beneficios económicos.

Ello alcanza incluso a los estudios calificados como «poco prácticos», que son, claro está, todos los que no pueden ser explotados directamente por la maquinaria económica. Lo que acaba conduciendo a una sociedad menos formada y poco crítica.

Otra consecuencia de la cultura capitalista es el individualismo, derivado de la dura competitividad, como filosofía mercantil.

Y ante el dios de la competitividad, la solidaridad aparece como una debilidad, cuando debiera ser una preferencia social. El resultado del individualismo es que en las sociedades avanzadas la cercanía entre las personas sea cada vez menor, creciendo por el contrario el interés propio y el egoísmo.

Consecuencia evidente del sistema es también el consumismo desaforado. Como se precisa para el mantenimiento del mismo unas elevadas producciones, lógicamente son necesarios los consumos masivos.

Esos consumos son incentivados por las grandes divisiones de la publicidad comercial, maestras en la creación de necesidades (incluso supérfluas).

Para facilitar el consumo y aumentar los beneficios se busca el bajo coste en la producción, lo que se consigue con materias primas y mano de obra baratas (explotación del Tercer Mundo).

El daño a la Naturaleza por la acumulación de residuos es enorme, ante la salvaje política del «usar y tirar» consumista.

Pero además hay que contar con el daño psicológico. Muchas personas en las naciones avanzadas necesitan un consumo constante para sentirse realizadas. La propaganda comercial les ha inducido a creer que necesitan cosas para ser felices. No para cubrir sus necesidades, sino para atender a sus deseos inducidos.

La científica (y machacona) publicidad comercial les ha imbuido imágenes de un paraíso de luz y de color, que de no alcanzarlo terminan en frustraciones.

Al final el tener parece mucho más benefactor que el ser, puesto que a muchos les resulta más grato que el pensar.

Además el consumo implica un nivel social. No puedes pertenecer a una clase si no adquieres el automóvil correspondiente o la casa soñada o los cachivaches electrónicos propios del nivel. Y para alcanzar un nivel superior debes tener un consumo superior, pues el sistema va estableciendo niveles que acreditan la calidad social de las personas, que sufren si no los alcanzan.

Pero la pregunta clave es: ¿hay alternativa económica al capitalismo?

Una respuesta evidente es el doble sistema de algún país comunista, con el paradigma de China. Capitalismo tolerado dentro de una república popular. Pero el resultado final es la creación de una élite capitalista que reproduce los resultados del capitalismo puro.

El cooperativismo

Otra alternativa, mucho más eficiente, aunque viva en la sombra ocultada por el fulgor del capitalismo, es la del movimiento cooperativo.

Al igual que el capitalismo, el cooperativismo tiene su origen en la Reforma Protestante, pero mientras que aquél procede de la influencia religiosa de la burguesía mercantil, el cooperativismo tiene su origen en el reformismo religioso de los cuáqueros en Holanda e Inglaterra. El regreso a los orígenes del cristianismo con las comunidades de la ayuda mutua.

Los cuáqueros practicaban en sus comunidades («Las Sociedades de Amigos») la ayuda colectiva a los necesitados.

En el ámbito económico crearon, según sus propias palabras, «colonias o repúblicas cooperativas» de trabajo y consumo, para alcanzar «la felicidad de los pobres» (Plockboy). Esas colonias fueron el antecedente del movimiento cooperativo.

En un primer momento cooperativismo y mutualismo se confunden, en el objetivo finalista de la autoayuda, históricamente propio de las comunidades campesinas.

Los viejos sistemas de tierras y bosques comunales, así como la economía colaborativa de los campesinos, estaban muy extendidos en todo el mundo.

Cuando se produjo la primera industrialización, esa población campesina emigró a las ciudades manufactureras, llevándose consigo su cultura popular. Por eso aquel proletariado se afilió gustoso a las sociedades de socorros mutuos.

Esa es la razón por la cual la considerada como la primera cooperativa del mundo, la de Rochdale (Manchester, 1844), inspiró sus estatutos en la Mutua General de Socorros de Manchester).

A partir del reconocimiento registral de los estatutos de Rochdale se desarrolla el movimiento cooperativista, que pronto vio reconocida su peculiar forma jurídica por la legislación (Inglaterra, Francia, Alemania).

La característica principal del cooperativismo es su carácter democrático, participativo. Los socios tienen en las cooperativas un voto unipersonal, con independencia del capital suscrito o de su categoría laboral.

Con esa base las cooperativas se convierten en la punta de lanza de la democracia económica, completado el voto unipersonal con el derecho de todo socio a ser elegido como miembro de los órganos societarios.

La otra característica fundamental de las cooperativas estriba en que el beneficio («excedente», en términos cooperativos) no se reparte por cuotas de capital, sino por las prestaciones personales del socio a la cooperativa.

Actualmente, las cooperativas comandan la llamada Economía Social, término acuñado por la cultura económica francesa para referirse a toda forma de empresa cercana a los principios y valores cooperativos.

Al fin, la alternativa cooperativa se presenta como una formulación económica singular, esperanza de un mundo mejor.

**Questões relevantes
do cooperativismo brasileiro**

**Cuestiones relevantes
del cooperativismo brasileño**

Do processo de formação da legislação cooperativa brasileira à atualidade das cooperativas agrícolas e de consumo: a nova estrutura do cooperativismo brasileiro

From the formation process of brazilian cooperative cooperatives to the current agricultural and consumption cooperatives: the new structure of brazilian cooperativism

Victória Corrêa Lima de Miranda¹

José Eduardo de Miranda²

UniMB

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021pp21-42>

Recibido: 08.02.2021
Aceptado: 10.03.2021

Sumário: I. Introdução; II. O processo histórico da legislação cooperativa brasileira; III. O Cooperativismo no plano constitucional; IV. Peculiaridades das Cooperativas Agropecuárias; V. Particularidades das Cooperativas de Consumo; VI. A nova estrutura do Cooperativismo brasileiro; VII. Palavras derradeiras; Referências.

Resumo: O presente trabalho aborda o processo histórico de formação da legislação cooperativa brasileira, perpassando pela expressão do Cooperativismo no plano da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Assim mesmo, e tendo em vista sua importância para o desenvolvimento socioeconômico da sociedade brasileira, retrata as principais características dos ramos agropecuário e de consumo. Finalmente, e levando em consideração a atuação da Organização das Cooperativas Brasileiras, apresenta a atual estruturação dos ramos cooperativos.

Palavras-chave: Legislação cooperativa brasileira; Ramos do Cooperativismo no Brasil; Cooperativas Agrícolas e de Consumo.

Abstract: The present work addresses the historical process of formation of Brazilian cooperative legislation, going through the expression of Cooperativism in the plan of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, of

¹ Graduada em Direito pelo UniMB; Pós-graduanda em Direito Processual Civil pela Damásio de Jesus; E-mail: mirandavick10@yahoo.com.br

² Doutor em Direito *cum laude academica*; Mestre em Direito; Reitor do UniMB; Advogado Parecerista; Consultor Jurídico e Educacional; Fundador de Miranda & Corrêa Lima. E-mail: jemiranda@mirandacorrealima.com

1988. Likewise, and considering its importance for the socioeconomic development of Brazilian society, it portrays the main characteristics of the agricultural and consumer sectors. Finally, and taking into account the activities of the Organization of Brazilian Cooperatives, it presents the current structure of the cooperative branches.

Keywords: Brazilian cooperative legislation; Branches of Cooperativism in Brazil; Agricultural and Consumer Cooperatives.

La primera forma de justicia elemental es la que necesitamos practicar los unos con los otros otorgándonos la consideración de seres libres.

José Maria Arizmendiarieta³

I. Introdução

O Cooperativismo brasileiro desenvolveu-se, quem sabe de forma intuitiva, assentando sua trajetória sobre valores e princípios ético-morais que orientaram práticas cooperacionistas preliminares, que sucederam a formalidade constitutiva de sociedades cooperativas. Neste sentido, em 1847, o francês Jean Maurice Faivre, convicto dos efeitos positivos da cooperação, e com o propósito de constituir uma sociedade igualitária em terras brasileiras, livre do egoísmo e da escravidão, fundou a Vila Agrícola Tereza Cristina, localizada no litoral paranaense.

A despeito desta experiência, e seguindo a tendência inaugurada pelos Probos Pioneiros de Rochdale, reputados predecessores do Cooperativismo moderno, o Brasil conheceu sua primeira sociedade cooperativa em 1887, constituída em Campinas, no estado de São Paulo, sob o nome de Cooperativa de Consumo dos Empregados da Companhia Paulista. Posteriormente, no ano de 1889, foi criada, no estado de Minas Gerais, a Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto.

Adiante, foram fundadas a Associação Cooperativa Telefônica de Limeira, em 1891, no estado de São Paulo, a Cooperativa Militar de Consumo do Distrito Federal, em 1894, no estado do Rio de Janeiro, e a Cooperativa de Consumo de Camaragibe, no ano de 1895, no estado de Pernambuco. Em 1902, o Padre suíço Theodre Amstad fundou, na cidade de Nova Petrópolis, no estado do Rio Grande do Sul, a Sicred Pioneira, que se encontra em atividade até os dias de hoje.

Ainda no transcurso da primeira metade do século xx, consolidaram-se cooperativas agropecuárias, instituídas por produtores rurais e por imigrantes italianos e alemães.

Malgrado a solidez e a tenacidade das iniciativas que marcaram a evolução do Cooperativismo no Brasil, deve-se enaltecer a criação da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), em 1969, e a publi-

³ Arizmendiarieta, José Maria: *Pensamientos*. Caja laboral Popular, Estella, 1983, p. 44.

cação da Lei 5.761, responsável pela definição da Política Nacional de Cooperativismo, e pela instituição do regime jurídico próprio das sociedades cooperativas, no ano de 1971.

O auge do Cooperativismo brasileiro ocorreu em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, pois, na medida em que a carta política vetou a interferência estatal no processo de criação de cooperativas, determinou que o Estado tanto incentivasse o Cooperativismo, como otimizasse o adequado tratamento tributário do ato cooperativo.

Fato seguinte, tem-se que o apogeu de reconhecimento internacional do Cooperativismo brasileiro ocorre a partir de 1995, momento em que o ex-presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras, Roberto Rodrigues, é eleito para a presidência da Aliança Cooperativa Internacional.

Por esta trilha, implementou-se, no território brasileiro, uma expressiva evolução do modelo cooperativo, o que provocou a conformação de legislações especiais, publicadas para regulamentar ramos específicos. Deste modo, e considerando-se a robustez da matéria, este artigo tem o propósito de equalizar o entendimento sobre a evolução legislativa do Cooperativismo no Brasil. Conscientes da magnitude numérica de textos legais, serão apresentadas as principais leis em matéria cooperativa que foram editadas no decorrer da história, oferecendo-se destaque aos elementos nucleares de cada uma delas. Assim mesmo, e apenas de forma ilustrativa, serão apresentadas todas as Leis estaduais, criadas pelas unidades federativas para promoverem o fomento da atividade cooperativa.

Seguidamente, far-se-á um delineamento sobre as peculiaridades das cooperativas agrícolas, assim como serão minudenciadas as particularidades das cooperativas de consumo. Por fim, apresentar-se-á a nova estrutura do Cooperativismo brasileiro, descrevendo, além da reconfiguração dos ramos de cooperativas, as razões pelas quais a Organização das Cooperativas brasileiras, a OCB decidiu empreender a reestruturação organizacional.

II. O processo histórico da legislação cooperativa brasileira

Muito embora o Brasil tenha conhecido experiências cooperativas baseadas no vértice de valor da cooperação pura, a legislação cooperativa passa a consolidar-se somente a partir do início do século xx. Neste sentido, em 1903, promulga-se o Decreto 979, em 06 de janeiro, em cujo artigo 10 permitiu-se que os sindicatos organizassem caixas de

crédito e de cooperativas de produção e de consumo. Sobre este aspecto, o referido dispositivo prescrevia que «a função dos sindicatos nos casos de organização de caixas rurais de crédito agrícola e de cooperativa de produção ou de consumo, de sociedade de seguros, assistência, etc., não implica responsabilidade direta dos mesmos nas transações, nem os bens nelas empregados ficam sujeitos ao disposto no n. 8, sendo a liquidação de tais organizações regidas pela lei comum das sociedades civis»⁴.

No ano de 1907, foi publicado o Decreto 1.637⁵, de 05 de janeiro, que nasceu com o objetivo de legitimar a criação de sindicatos profissionais e de cooperativas. Observada a especificidade do texto, destaca-se que o artigo 10 estabelecia que as sociedades cooperativas podiam ser anônimas, em nome coletivo ou em comandita, sempre regidas pela legislação reguladora de cada um desses tipos societários. O artigo 11, por sua vez, descrevia as principais características da sociedade cooperativa, quais sejam: variabilidade do capital social; não limitação do número de sócios; e inacessibilidade das quotas partes a terceiros estranhos à sociedade. Já, o artigo 13, estabelecia que as sociedades cooperativas podiam ser constituídas tanto por escritura pública, como por deliberação de assembleia dos sócios.

Em 1932, no dia 19 de dezembro, foi publicado o Decreto 22.239, com o propósito de alterar o Decreto 1.637/1907, essencialmente na parte relativa às cooperativas⁶. A primeira importante modificação instituída por este documento consta do artigo 1.º, pela determinação do número mínimo de 07 pessoas para a constituição de uma sociedade cooperativa. Sobre as características gerais das sociedades cooperativas, o artigo 2.º dispõe que, além de serem sociedades eminentemente de pessoas, o ato constitutivo não poderia discorrer sobre questões que infringissem: **a)** a variabilidade do capital social, para as constituídas com capital social declarado; **b)** a limitação do número máximo de membros; **c)** a limitação do valor da quota parte de cada membro; **d)** a inacessibilidade das quotas partes a estranhos à sociedade; **e)** o quórum para funcionar e deliberar a assembleia geral, fundado no número de

⁴ Brasil, 1903. *Decreto n.º 979, de 6 de janeiro de 1903*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-979-6-janeiro-1903> Acesso em 16 nov 2020.

⁵ Brasil, 1907. *Decreto n.º 1.637, de 05 de janeiro de 1907*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1637-5-janeiro-1907-582195-publicacaooriginal-104950-pl.html> Acesso em 17 nov 2020.

⁶ Brasil, 1932. *Decreto n.º 22.239, de 19 de dezembro de 1932*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22239-19-dezembro-1932-501764-publicacaooriginal-1-> . Acesso em 17 nov 2020.

associados presentes na reunião, e não no capital social; f) a distribuição das sobras, na proporção do valor das operações realizadas pelo associado com a cooperativa, podendo-se atribuir ao capital social um juro fixo não maior do que 9% ao ano, e fixação de um dividendo de, no máximo, 12% ao ano, fixado proporcionalmente ao valor das quotas partes de capital; g) indivisibilidade do fundo de reservas, mesmo em caso de dissolução da sociedade; h) singularidade do voto nas deliberações; i) área de ação determinada. Em relação à gestão da cooperativa, o artigo 15 estabeleceu que toda a sociedade cooperativa teria sua gestão assistida e controlada por um conselho de sindicância, comissão de contas, ou conselho fiscal, compostos por três ou mais membros efetivos e suplentes, em igual número. O artigo 22 classificou as dezesseis principais categorias de sociedades cooperativas, a saber: de produção agrícola; de produção industrial; de trabalho (profissionais ou de classe); de beneficiamento de produtos; de compras em comum; de vendas em comum; de consumo; de abastecimento; de crédito; de seguros; de construção de casas populares; de editoras e de cultura intelectual; escolares; mistas; centrais; e de federações.

Os consórcios profissionais cooperativos foram criados pelo Decreto 23.611⁷, de 20 de dezembro de 1933, o qual foi modificado em 1934 pelo Decreto 24.647⁸, que instituiu o patrimônio dos consórcios profissionais cooperativos. Ato seguinte, em 1938, o Decreto 581⁹, de 1 de agosto, instituiu o sistema de registro, fiscalização e assistência das sociedades cooperativas.

Com o Decreto 5.893¹⁰, de 19 de outubro de 1943, criou-se a Caixa de Crédito Cooperativo, destinada ao financiamento e fomento do Cooperativismo no território nacional. A Caixa de Crédito funcionou até o ano de 1951, quando foi substituída pelo Banco Nacional de Crédito Cooperativo, o BNCC, criado por força da Lei 1.412, de 13 de agosto. De acordo com o artigo 2.º, da mencionada lei, o

⁷ Brasil, 1933. *Decreto 23.611, de 20 de dezembro de 1933*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d23611.htm Acesso em 17 nov 2020.

⁸ Brasil, 1934. *Decreto 24.647, de 10 de julho de 1934*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24647.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2024.647%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%201934.&text=22.239%2C%20de%2019%20de%20dezembro,Patrim%C3%B4nio%20dos%20Cons%C3%B3rcios%20Profissionais%20Cooperativos. Acesso em 17 nov 2020.

⁹ Brasil, 1938. *Decreto 581, de 1 de agosto de 1938*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del581.htm Acesso em 28 nov 2020.

¹⁰ Brasil, 1943. *Decreto 5.893, de 19 de outubro de 1943*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/del/1943/Del05893.htm. Acesso em 17 nov 2020.

BNCC tinha «por objeto a assistência e o amparo financeiro às cooperativas, mediante a realização de atos e operações peculiares, e observará subsidiariamente o regulamento aprovado para a Caixa de Crédito Cooperativo»¹¹. O BNCC foi extinto em 21 de março de 1990.

Na esfera do Cooperativismo de crédito, em 1964, a Lei 4.595, equiparou as cooperativas de crédito às demais instituições financeiras, transferindo ao Banco Central do Brasil todas as atribuições relativas à autorização de funcionamento, e fiscalização, outrora concedidas ao Ministério da Agricultura¹².

O grande salto legislativo em matéria cooperativa, no território brasileiro, operou-se no ano de 1971, através da Lei 5.764, de 16 de dezembro, publicada para definir a Política Nacional do Cooperativismo, e instituir o regime jurídico das sociedades cooperativas¹³. De acordo com o artigo 1.º, desta lei, a Política Nacional de Cooperativismo representa «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»¹⁴. Pelo artigo 4.º, tem-se que as cooperativas «são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos associados»¹⁵. A distinção das sociedades cooperativas, dos demais modelos societários, se dá em virtude das 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. Incessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;
- V. Singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exercam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade;

¹¹ Brasil, 1951. *Lei 1.412, de 13 de agosto de 1951*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/1412.htm Acesso em 12 dez 2020.

¹² Brasil, 1964. Lei 4.595, de 31 de dezembro. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/4595.htm Acesso em 17 dez 2020.

¹³ Brasil, 1971. *Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/5764.htm Acesso em 17 dez 2020.

¹⁴ Brasil, 1971.

¹⁵ *Ibid.*

- VI. Quórum 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.¹⁶

Relativamente à classificação das sociedades cooperativas, o artigo 6.º estabeleceu que são reputadas:

- 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.¹⁷

Buscando viabilizar a integração social dos cidadãos, em 1999 publicou-se a Lei 9.867, de 10 de novembro, que regulamentou a criação e o funcionamento das Cooperativas Sociais, «constituídas com a finalidade de inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho, fundamentam-se no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos, e incluem entre suas atividades: I – a organização e gestão de serviços socio sanitários e educativos; e II – o desenvolvimento de atividades agrícolas, industriais, comerciais e de serviços»¹⁸.

¹⁶ Brasil, 1971.

¹⁷ Brasil, 1971.

¹⁸ Brasil, 1999. *Lei 9.867, de 10 de novembro de 1999*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9867.htm Acesso em 17 dez 2020.

O Código Civil brasileiro, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, convergente com os preceitos da Lei 5.764/71, dispõe que a responsabilidade dos sócios: é limitada na cooperativa em que o sócio responde somente pelo valor de suas quotas e pelo prejuízo verificado nas operações sociais, guardada a proporção de sua participação nas mesmas operações; e ilimitada na cooperativa em que o sócio responde solidária e ilimitadamente pelas obrigações sociais¹⁹.

Um verdadeiro marco no âmbito do Cooperativismo de Crédito foi a publicação da Lei Complementar 130, de 17 de novembro de 2009. Ademais de resguardar o vínculo das cooperativas de crédito ao Sistema Financeiro Nacional, a LC 130 definiu que «as cooperativas de crédito se destinam, precipuamente, a prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços financeiros a seus associados, sendo-lhes assegurado o acesso aos instrumentos do mercado financeiro»²⁰.

Na ordem das cooperativas de trabalho, a Lei 12.690, de 19 de julho de 2012, dispõe sobre sua respectiva organização e funcionamento, além de instituir o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho. Sobre este aspecto, deve-se ressaltar que o parágrafo único, do artigo 1.º, exclui, do alcance da Lei 12.690/2012, as cooperativas de assistência à saúde na forma da legislação de saúde suplementar; as cooperativas que atuam no setor de transporte regulamentado pelo poder público e que detenham, por si ou por seus sócios, a qualquer título, os meios de trabalho; as cooperativas de profissionais liberais cujos sócios exerçam as atividades em seus próprios estabelecimentos; e as cooperativas de médicos cujos honorários sejam pagos por procedimento²¹.

Não obstante, deve-se advertir que o artigo 2.º considera a sociedade cooperativa de trabalho é «constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho»²².

Verificada a peculiaridade histórico-temporal no processo de formação da legislação cooperativa no Brasil, destaca-se que existe, ainda,

¹⁹ Brasil, 2002. *Lei 10.406, de 10 de janeiro*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm Acesso em 22 dez 2020.

²⁰ Brasil, 2009. *Lei complementar 130, de 17 de novembro de 2009*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp130.htm Acesso em 17 dez 2020.

²¹ Brasil, 2012. *Lei 12.690, de 9 de julho de 2012*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm Acesso em 17 dez 2020.

²² Brasil, 2012.

um remanso legislativo publicado pelo Estados, para fomentar e apoiar o Cooperativismo regional. É o caso do Acre, com a Lei 1.598, de 27 de dezembro de 2004; de Alagoas, com a Lei 6.904, de 3 de janeiro de 2008; do Amapá, com a Lei 1.131, de 25 de outubro de 2007; do Amazonas, com a PEC 04/2012; da Bahia, com a Lei 11.362, de 26 de janeiro de 2009; do Espírito Santo, com a Lei 8.257, de 17 de janeiro de 2006; de Goiás, com a Lei 15.109, de 02 de fevereiro de 2005; do Maranhão, com a Lei 9.170, de 16 de abril de 2010; do Mato Grosso, com a Lei 9.129, de 12 de maio; do Mato Grosso do Sul, com a Lei 2.830, de 12 de maio de 2004; de Minas Gerais, com a Lei 15.075, de 05 de abril de 2004; do Pará, com a Lei 7.780, de 26 de dezembro de 2013; do Paraná, com a Lei 17.142, de 04 de maio de 2012; de Pernambuco, com a Lei 15.688, de 16 de dezembro de 2015; do Piauí, com a Lei 6.852, de 12 de julho de 2016; do Rio de Janeiro, com a Lei 7.770, de 06 de novembro de 2017; do Rio Grande do Norte, com a Lei 8.553, de 03 de agosto de 2004; do Rio Grande do Sul, com as Leis 11.829, de 5 de setembro de 2002, e Lei 11.995, de 30 de outubro de 2003; de Rondônia, com a Lei 1.462, de 11 de abril de 2005; e de Santa Catarina, com a Lei 16.834, de 16 de dezembro de 2015.

III. O cooperativismo no plano constitucional

A vigente Constituição brasileira marca um momento histórico significativo, de resgate da democracia, de reconhecimento das liberdades, e, essencialmente, da alocação da dignidade da pessoa humana como força motriz de orientação de toda a legislação infraconstitucional no território brasileiro. Por este caminho, afirma-se, sem temor ao equívoco, que a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, enalteceu a importância do Cooperativismo, acentuando sua relevância para o desenvolvimento socioeconômico da nação brasileira.

Não bastasse, «fundamentos como cidadania, dignidade da pessoa humana, valor social do trabalho, livre iniciativa e pluralismo político, bem assim objetivos como liberdade, justiça, solidariedade, desenvolvimento, redução de desigualdades, promoção do bem comum ou coletivo e não discriminação compõe exatamente o rol de valores e princípios do cooperativismo, assim secularmente consagrados»²³.

²³ Meinen, Ênio. *As sociedades cooperativas na Constituição Federal*. In: Domingues, Jane Aparecida Stefanos (org.). *Aspectos jurídicos do cooperativismo*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002, p. 26.

Neste aspecto, encontra-se o vértice da cooperatividade em dispositivos peculiares da Carta Magna, quais sejam: o artigo 5.º, XVIII; o artigo 146, III, «c»; o artigo 174, § 2.º, 3.º e 4.º; o artigo 187, VI, 196, e 47, dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias²⁴.

Inicialmente, no Título I, Capítulo I, dedicado aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, o inciso XVIII, do artigo 5.º, estabelece que «a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas, independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento»²⁵.

Posteriormente, no Título VI, destinado ao Sistema Tributário Nacional, o artigo 146 é peremptório no sentido de que:

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.²⁶

Ao longo do Título VII, que versa sobre a ordem econômica e financeira, e condensa os princípios gerais da atividade econômica, o artigo 174 aloca o Estado na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, devendo exercer «as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado»²⁷. Sobre este aspecto, os parágrafos 2.º, 3.º e 4.º, do artigo 174, retratam a matéria cooperativa da seguinte forma:

(...)

§ 2.º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3.º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4.º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos

²⁴ Perius, Vergílio Frederico. *Cooperativismo e lei*. São Leopoldo, Unisinos, 2001.

²⁵ Brasil, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 04 jan 2021.

²⁶ Brasil, 1988.

²⁷ Brasil, 1988.

recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.²⁸

Ainda dentro do Título VII, o Capítulo III, consagrado à Política Agrícola e Fundiária, e à Reforma Agrária, o artigo 187, determina que:

A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

(...)

VI. O cooperativismo.²⁹

No Capítulo IV, que aborda o Sistema Financeiro Nacional, o artigo 192 dispõe que:

O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporem, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.³⁰

Finalmente, nos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias, o artigo 47 é categórico ao ajustar que «na liquidação dos débitos, inclusive suas renegociações e composições posteriores, ainda que ajuizados, decorrentes de quaisquer empréstimos concedidos por bancos e por instituições financeiras, não existirá correção monetária desde que o empréstimo tenha sido concedido»³¹. Sobre este aspecto, o parágrafo 7.º é definitivo ao assentar que «no caso de repasse a agentes financeiros oficiais ou cooperativas de crédito, o ônus recairá sobre a fonte de recursos originária»³².

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Brasil, 1988.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Brasil, 1988.

³² *Ibid.*

IV. Peculiaridades das cooperativas agropecuárias

A partir da década de 70, o agronegócio brasileiro ingressou num processo de crescimento, perpassando pela superação de desafios estruturais e estratégicos, congêneres ao alcance de uma condição de sustentabilidade. De 1970, aos dias de hoje, o Brasil, de importador de alimentos, transformou-se num dos maiores exportadores globais de alimentos, energia e fibra.

«O forte dinamismo do agronegócio no país tem sido fundamental para mitigar os efeitos da crise, fortalecendo o desempenho da economia. Os superávits verificados na balança comercial nos últimos anos, se devem basicamente ao desempenho do agronegócio brasileiro e refletem a importância deste setor *vis a vis* a outros setores da economia.»³³ Ressalta-se, sobre este aspecto, que:

Visando a ampliação e modernização dos sistemas agroindustriais e o desenvolvimento de seus sistemas produtivos e de comercialização, as cooperativas agropecuárias cumprem seu papel participando de todos os elos das cadeias produtivas das principais matérias-primas e fibras. Neste sentido, contribuem ativamente para agregação de valor e o atendimento das necessidades de seus produtores cooperados no fornecimento de insumos, nas atividades de recepção, classificação, armazenagem, comercialização dos produtos agropecuários e no processamento dos produtos fornecidos por seus cooperados.³⁴

Originariamente, as cooperativas agropecuárias eram caracterizadas essencialmente como cooperativas de produtores rurais ou pastoris e de pesca, cujos meios de produção pertencem ao cooperado. Prestavam, aos seus associados, serviços de recebimento ou comercialização da produção conjunta, armazenamento e industrialização, além da assistência técnica, educacional e social. Em vigília ao desenvolvimento econômico e social do Brasil, é capital assinalar que este ramo cooperativo, na medida em que foi se fortalecendo, assumiu uma considerável parcela de responsabilidade pelo aumento do Produto Interno Bruto do país.

Hodiernamente, a Organização das Cooperativas Brasileiras orienta que as cooperativas de produção agropecuária se destinam, essencialmente «a prover, por meio da mutualidade, o fomento relacionado às

³³ OCB/BB. *Cartilha de orientação às cooperativas agropecuárias*. Disponível em <https://www.somocooperativismo.coop.br/publicacao/22/cartilha-de-orientacao-as-cooperativas-agropecuarias> Acesso em 04 jan 2021.

³⁴ *Ibid.*

atividades agropecuária, extrativista, agroindustrial, aquícola ou pesqueira. São formadas por produtores agrícolas, pecuários, pescadores e/ou extrativistas³⁵.

A atuação das cooperativas agropecuárias é, na essência, bem variada, de forma que podem atuar para o fornecimento insumos, para a recepção e classificação de produtos, para a industrialização da produção, para a comercialização da produção, e, também, para a assistência técnica e produção rural.

Relevando-se a multiplicidade dos modelos de negócios que se encontram em «diversas cadeias produtivas de grãos, oleaginosas, fibras, carnes, lácteos e outras, são responsáveis pelas operações de fornecimento de insumos, classificação, armazenagem, processamento e comercialização dos produtos de seus associados, gerando economia de escala nos processos de compra e venda, promovendo a agregação de valor à produção e uma atuação menos assimétrica e mais concorrencial no mercado»³⁶

Ao verificar a considerável expansão do Cooperativismo Agropecuário, o Sistema OCB subscreveu que:

O número de cooperativas e associados apresentou uma modesta alteração ao longo dos últimos anos. Quanto ao número de empregados houve um incremento significativo de 43,67% nos últimos 08 anos, resultado dos fortes investimentos e da ampliação da capacidade agroindustrial das cooperativas. O gasto total com despesas de pessoal em 2018 atingiu R\$ 4,53 bilhões.

Ao cumprirem as suas obrigações fiscais e tributárias, a exemplo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Imposto de Renda (IRPJ), assim como os demais tributos incidentes sobre as atividades econômicas (IPI, o ICMS, o PIS e a Cofins), as cooperativas contribuíram para arrecadação tributária para o financiamento da atividade estatal com o valor de aproximadamente R\$ 5,13 bilhões em 2018.³⁷

Levando-se em consideração os efeitos que a pandemia do novo corona vírus iniciada no ano de 2020, provocou na economia global, e nacional, deve-se registrar o agronegócio brasileiro alça voos exemplares, pois, além de prosseguir abastecendo a mesa do consumidor interno, conforma um processo de exportação para mais de 170 países.

³⁵ Sistema OCB, 2019. *Anuário do Cooperativismo brasileiro*. OCB, Brasília, 2019, p. 30.

³⁶ *Ibid.*, p. 30.

³⁷ Sistema OCB, 2019, p. 34.

Entre os meses de janeiro a julho de 2020, o Brasil remeteu ao exterior 131,5 milhões de toneladas de produtos agrícolas, amealhando UD\$ 61,2 bilhões, 9,2% a mais do que conseguira realizar no mesmo período, no ano de 2019. Com decorrências deste resultado positivo, a perspectiva é de que a safra 2020/2021 permita a exportação de 278,7 milhões de toneladas.

Vista esta realidade, é necessário registrar que a participação do Cooperativismo agropecuário se revelou transcendental para o alcance dos indicadores positivos do agronegócio brasileiro. Salienta-se, portanto, que a representatividade numérica das cooperativas agropecuárias é bem considerável, pois, de acordo com os dados de 2020, do Anuário do Cooperativismo brasileiro, o Brasil conta com 1.223 cooperativas agropecuárias, 992.11 cooperados e 207.201 empregados³⁸.

A base organizacional do Cooperativismo Agropecuário brasileiro converge com o crescimento deste ramo cooperativo no mundo. Recorda-se, assim, que, de acordo com a Aliança Cooperativa Internacional, mais de 10% das 300 maiores cooperativas do mundo são do ramo agropecuário. Ademais, «in terms of cooperative type, almost half of the Top 300 are producer cooperatives (133 enterprises) mainly representing agricultural cooperatives and retailers' cooperatives»³⁹

V. Particularidades das cooperativas de consumo

Impossível iniciar-se uma exposição das cooperativas de consumo brasileiras, sem o resgate de que este foi o ramo que deu origem ao Cooperativismo moderno, alicerçado sobre as bases da Cooperativa dos Probos Pioneiros de Rochdale, constituída no ano de 1844, em Manchester, na Inglaterra.

Na medida em que a prática dos Pioneiros de Rochdale se espalhava pela Inglaterra, o modelo cooperativo de consumo tardou aproximadamente 50 anos para chegar ao Brasil. Somente no ano de 1889, através da criação da Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto, em Minas Gerais, os brasileiros passaram a conviver com a experiência do Cooperativismo de consumo. Posteriormente,

³⁸ Disponível em <http://sescooprn.coop.br/site/2020/12/acesse-o-anuario-do-cooperativismo-brasileiro-2020/> Acesso em 12 jan 2021.

³⁹ ACI, 2020. *World Cooperative Monitor*. Disponível em <https://monitor.coop/en/media/library/research-and-reviews/world-cooperative-monitor-2020> Acesso em 12 jan 2021.

este modelo de cooperatividade expandiu-se para o resto do Brasil, sofrendo uma retração a partir de 1960, quando, além da supressão das isenções tributárias, as grandes redes de supermercado dominaram este setor da economia.

Sem fugir das características originárias, as cooperativas de consumo oferecem aos seus cooperados produtos de qualidade, com menor preço, atendimento diferenciado e segurança reconhecida. De um modo bem particular, verifica-se que:

Com a realização da compra em comum é possível reduzir os custos dos produtos, gerando economia refletida nos preços pagos pelos cooperados. Estas sociedades se classificam em dois tipos: fechadas ou abertas. As conhecidas como fechadas representam os cooperados ligados a uma empresa, sindicato ou profissão específicos. Já as abertas, ou populares, são as que permitem a associação de quaisquer pessoas interessadas, na condição de consumidores.⁴⁰

Atualmente, as cooperativas de consumo brasileiras são identificadas como aquelas que se destinam, por meio da mutualidade, à compra em comum, de produtos e/ou serviços para seus cooperados. Estão representadas por supermercados, farmácias, convênios, postos de combustíveis, além das Cooperativas do Ramo Educacional, formadas por pais e alunos, e do Ramo Turismo e Lazer. «Em 2019 o setor supermercadista brasileiro, de acordo com as informações da Associação Brasileira de Supermercados (Abras), registrou 89.8 mil lojas em operação, atingindo a marca de R\$ 378,3 bilhões de faturamento, representando 5,2% do PIB e gerou mais de 1,8 milhão de empregos diretos.»⁴¹

Por este caminho, salienta-se que o Cooperativismo de Consumo brasileiro apresenta consideráveis índices de desempenho, com destaque para os R\$ 2,4 bilhões de ativo total; R\$ 803 milhões de ativo imobilizado; R\$ 1,1 bilhão de patrimônio líquido; R\$ 320,2 milhões de capital social; R\$ 69 milhões de sobras de exercício; e, R\$ 4,6 bilhões de ingressos.

Vista a configuração das cooperativas de consumo, é necessário esclarecer que as Cooperativas do Ramo Educacional têm como objetivo à promoção de uma «educação de qualidade para a formação de cida-

⁴⁰ Sistema OCB, 2014. *Diagnóstico do ramo consumo*. Disponível em <https://www.somosooperativismo.coop.br/publicacao/4/diagnostico-do-ramo-consumo#>. Acesso em 12 jan 2021.

⁴¹ Sistema OCESP, 2020. *Raio X Cooperativismo: segmento varejo*. OCESP, São Paulo, 2020, p. 6.

dãos mais éticos e cooperativos e garantir um modelo de trabalho empreendedor para professores, e são formadas por professores, alunos, pais de alunos e pessoas apaixonadas por educação»⁴²

De outra forma, as Cooperativas do Ramo Turismo e Lazer «prestam serviços de entretenimento para seus associados. De viagens a eventos artísticos e esportivos, esses empreendimentos oferecem opções mais baratas e educativas, além de contribuírem para que as comunidades explorem todo o seu potencial turístico»⁴³.

Levando-se em conta os números levantados no ano de 2019, o Brasil conta com 263 cooperativas de consumo, que geram quatorze mil e oitocentos empregos, e agregam 2.025 milhões de cooperados. «Com o objetivo de abastecer seus cooperados fazendo compras em comum, essas instituições tornam os preços mais acessíveis além de manter a qualidade dos produtos ofertados. O ramo também é conhecido por sua diversidade, possuindo seis segmentos: serviços educacionais, produtos alimentícios, vestuário e beleza, supermercados farmácias e postos de combustíveis, serviços veiculares e turísticos e outros serviços. Cabe ressaltar a participação dos serviços educacionais, os quais representam 29% do setor, seguidos pelas cooperativas de produtos alimentícios, vestuário e beleza, as quais detêm a parcela de 26%.»⁴⁴

Não se pode deixar de elevar que um fator importante no sucesso das cooperativas de consumo brasileiras é a constante prática da intercooperação, levada a bom termo através da venda de produtos de cooperativas agropecuárias; parcerias diversas com o Ramo Crédito; desenvolvimento de novas formas de entrega junto ao Ramo Transporte. «A oferta de produtos com qualidade e preços mais acessíveis, bem como o acesso de mais pessoas a produtos e serviços que antes lhes eram negados, seja por reservas injustificadas de mercado ou por preços altos, também está entre os benefícios trazidos pelas cooperativas do setor. Em 2019, o cooperativismo de consumo brasileiro devolveu aos cofres públicos do país R\$ 330 milhões¹⁷ de reais em tributos. Isso sem contar os R\$ 486 milhões alocados com salários e benefícios aos funcionários do ramo.»⁴⁵

Muito embora o cenário satisfatório das cooperativas de consumo brasileiros, o futuro reclama ponderação, e deixa em evidência que os principais desafios do ramo são:

⁴² *Ibid.*

⁴³ Sistema OCESP, 2020.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Sistema OCESP, 2020.

- Ausência de tratamento tributário adequado, tendo em vista a aplicação equivocada do entendimento de ato cooperativo às operações do ramo;
- Avanços regulatórios e legais. Acirramento da concorrência setorial.
- Dificuldades no financiamento das estruturas das cooperativas.
- A aplicação intensa de tecnologia no setor.
- O atendimento ao «novo consumidor/cooperado» que emergirá no pós-pandemia⁴⁶.

VI. A nova estrutura do cooperativismo brasileiro

A Organização das Cooperativas brasileiras iniciou, em 2018, um processo de estudos e reflexões sobre a organização dos ramos do Cooperativismo, até então estruturado sobre um alicerce de 13 segmentos, a saber: cooperativas agropecuárias; cooperativas de consumo; cooperativas de crédito; cooperativas educacionais; cooperativas habitacionais; cooperativas de infraestrutura; cooperativas de mineração; cooperativas de saúde; cooperativas de produção; cooperativas sociais; cooperativas de trabalho; cooperativas de transporte; cooperativas de turismo e lazer.

Com o propósito de otimizar uma melhor disposição, a ideia de «reorganização dos ramos levou em consideração a legislação societária e específica, a regulação própria, o regime tributário, o enquadramento sindical e a quantidade das cooperativas por ramo. Nossas quase sete mil cooperativas, agora, passam a integrar sete ramos»⁴⁷.

O propósito, em si mesmo, buscava tentar formar ramos fortes, com mais representatividade, como permitir que as entidades cooperativas se transformassem em organizações mais simples e flexíveis, capazes de se adaptarem às rápidas mudanças de mercado e inovação. Deste modo, a OCB editou a Resolução n.º 56/2019, para regulamentar o processo de resignificação e de fusão entre algumas cooperativas. Neste sentido, o Cooperativismo brasileiro passou a ter 07 ramos estruturados da seguinte forma:

- Cooperativismo agropecuário
- Cooperativismo de consumo

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Sistema OCB, 2019. *Ramos do Cooperativismo: conheça nossa nova organização*. Brasília, OCB, 2019, 4.

- Cooperativismo de crédito
- Cooperativismo de infraestrutura
- Cooperativismo de trabalho, produção de bens e serviços
- Cooperativismo de saúde
- Cooperativismo de transporte

Para não desprezar os modelos de cooperativas que integravam a configuração anterior, a atual organização permitiu que algumas cooperativas de outrora se fundissem dentro de um ramo específico, de forma que os ramos vigentes agregam as seguintes estruturas:

- Cooperativismo agropecuário, integrado, também, pelas cooperativas de alunos de escolas técnicas de produção rural
- Cooperativismo de consumo, absorveu as cooperativas de consumidores de turismo e lazer, e as cooperativas educacionais
- Cooperativismo de crédito
- Cooperativismo de infraestrutura, composto, igualmente, pelas cooperativas habitacionais
- Cooperativismo de trabalho, produção de bens e serviços, incorporado pelas antigas cooperativas de produção mineral, cooperativas de profissionais de turismo e lazer, cooperativas especiais e cooperativas de professores)
- Cooperativismo de saúde,
- Cooperativismo de transporte.

VII. **Palavras derradeiras**

Já não mais se discute o fato de que, a partir do momento histórico em que surgiu, o Cooperativismo passou a representar um modelo de organização socioeconômica apropriada ao enfrentamento das múltiplas e intermináveis dificuldades que o homem enfrenta durante o seu transcurso pela passarela terrenal. Ressalta-se, assim, que «diante de situações turbulentas, o interesse pela comunidade se torna maior fazendo com que as pessoas se unam para enfrentar as dificuldades»⁴⁸.

Dentro do cenário brasileiro, a Organização das Cooperativas brasileiras não poupa sem empenho para consolidar a tenacidade da gestão democrática e contribuir para a constante adaptação dos processos internos, permitindo que o Cooperativismo nacional continue crescendo e contribuindo para o desenvolvimento da economia do Brasil e para o

⁴⁸ Sistema OCESP, 2020.

fortalecimento da condição humana de existir no mundo da vida. Não se pode, sob qualquer hipótese, esquecer-se que o empreendimento cooperativo é baseado em valores e princípios que enaltecem o valor do humano, com o propósito de fortalecer sempre a dignidade.

Perseguindo este vértice de orientação, o Cooperativismo brasileiro contribui para a melhoria de entornos debilitados, permitindo que pessoas alcem oportunidades que as conduzam pelos caminhos da realização pessoal e profissional. Enquanto ferramenta de desenvolvimento, o Cooperativismo é um modelo que não apenas deu certo, como serve de referência para a estruturação de novos empreendimentos socioeconômicos.

É necessário salientar que no ano de 2019, o ativo total do Cooperativismo brasileiro alcançou a marca de R\$ 494 bilhões, com um patrimônio líquido de R\$ 126 bilhões. «Essa tendência de crescimento é refletida no dia a dia de milhares de pessoas do país: nesse mesmo período nossas cooperativas injetaram nos cofres públicos mais de R\$ 11 bilhões em tributos.»⁴⁹

Se o Brasil, hoje, cresce economicamente, passando a ocupar um espaço de referência no cenário internacional, o Cooperativismo, especialmente pelas cooperativas agropecuárias e de consumo, possui uma parcela considerável de responsabilidade por todas as mudanças positivas que o país vivenciou nas últimas décadas. Isto, sabidamente só foi possível porque o Cooperativismo aponta à supressão das necessidades do todo, e não à especulação, resulta do exercício coletivo, e não na individualidade. Por sua natureza axio-principiológica, o Cooperativismo associa o economicamente possível ao ecologicamente correto, e, sobretudo, ao socialmente justo.

É por isto que, para o Cooperativismo, o homem sempre será seu princípio e fim.

Referências

- ACI, 2020. *World Cooperative Monitor*. Disponível em <https://monitor.coop/en/media/library/research-and-reviews/world-cooperative-monitor-2020> Acesso em 12 jan 2021.
- BRASIL, 1903. *Decreto n.º 979, de 6 de janeiro de 1903*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-979-6-janeiro-1903> Acesso em 16 nov 2020.

⁴⁹ *Ibid.*

- BRASIL, 1907. *Decreto n.º 1.637, de 05 de janeiro de 1907*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1637-5-janeiro-1907-582195-publicacaooriginal-104950-pl.html> Acesso em 17 nov 2020
- BRASIL, 1932. *Decreto n.º 22.239, de 19 de dezembro de 1922*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22239-19-dezembro-1932-501764-publicacaooriginal-1-> . Acesso em 17 nov 2020.
- BRASIL, 1933. *Decreto 23.611, de 20 de dezembro de 1933*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d23611.htm Acesso em 17 nov 2020.
- BRASIL, 1934. *Decreto 24.647, de 10 de julho de 1934*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24647.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2024.647%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%201934.&text=22.239%2C%20de%2019%20de%20dezembro,Patrim%C3%B4nio%20dos%20Cons%C3%B3rcios%20Profissionais%20Cooperativos. Acesso em 17 nov 2020.
- BRASIL, 1938. *Decreto 581, de 1 de agosto de 1938*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del581.htm Acesso em 28 nov 2020.
- BRASIL, 1943. *Decreto 5.893, de 19 de outubro de 1943*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/del/1943/Del05893.htm . Acesso em 17 nov 2020.
- BRASIL, 1951. *Lei 1.412, de 13 de agosto de 1951*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/1412.htm . Acesso em 12 dez 2020.
- BRASIL, 1971. *Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm Acesso em 17 dez 2020.
- BRASIL, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 04 jan 2021.
- BRASIL, 1999. *Lei 9.867, de 10 de novembro de 1999*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9867.htm Acesso em 17 dez 2020.
- BRASIL, 2002. *Lei 10.406, de 10 de janeiro*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm Acesso em 22 dez 2020.
- BRASIL, 2009. *Lei complementar 130, de 17 de novembro de 2009*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp130.htm Acesso em 17 dez 2020.
- BRASIL, 2012. *Lei 12.690, de 9 de julho de 2012*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm Acesso em 17 dez 2020.
- MEINEN, Ênio. *As sociedades cooperativas na Constituição Federal*. In: Domingues, Jane Aparecida Stefanos (org.). Aspectos jurídicos do cooperativismo. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

- OCB/BB. *Cartilha de orientação às cooperativas agropecuárias*. Disponível em <https://www.somoscooperativismo.coop.br/publicacao/22/cartilha-de-orientacao-as-cooperativas-agropecuarias> Acesso em 04 jan 2021.
- PERIUS, Vergílio Frederico. *Cooperativismo e lei*. São Leopoldo, Unisinos, 2001.
- SISTEMA OCB, 2019. *Anuário do Cooperativismo brasileiro*. OCB, Brasília, 2019.
- SISTEMA OCB, 2014. *Diagnóstico do ramo consumo*. Disponível em <https://www.somoscooperativismo.coop.br/publicacao/4/diagnostico-do-ramo-consumo#>. Acesso em 12 jan 2021.
- SISTEMA OCB, 2019. *Anuário do Cooperativismo brasileiro*. OCB, Brasília, 2019.
- SISTEMA OCB, 2019. *Ramos do Cooperativismo: conheça nossa nova organização*. Brasília, OCB, 2019.
- SISTEMA OCESP, 2020. *Raio X Cooperativismo: segmento varejo*. OCESP, São Paulo, 2020.
- SISTEMA OCB, 2020. *Anuário do Cooperativismo brasileiro*. OCB, Brasília, 2020.

Incidência de normas concorrenciais em cooperativas: a intervenção estatal sobre Cooperativas no Brasil

Incidence of Competition Rules in Cooperatives: State intervention on Cooperatives in Brazil

Giselle Borges Alves

Mestra em Direito pela Universidade de Brasília (UnB),
professora de graduação em Direito e Advogada

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021pp43-74>

Recibido: 09.11.2020
Aceptado: 14.01.2021

Sumário: I. Introdução. II. A Sociedade Cooperativa: intercooperação, propriedade e gestão. III. O cooperativismo brasileiro em perspectiva constitucional. IV. A incidência de normas concorrenciais sobre cooperativas. 4.1. Controle de condutas. 4.1.1. Cartel. 4.1.2. Acordos de exclusividade. 4.1.3. Imposição de tabela de honorários. 4.1.4. Recusas de contratar. V. A medida de intervenção estatal. VI. Conclusões. Bibliografia.

Resumo: As atividades econômicas desenvolvidas pelas cooperativas brasileiras durante décadas têm despertado a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), tendo em vista que a garantia constitucional de não intervenção estatal (art. 5.º, XVIII) não pressupõe imunidade à aplicação da legislação antitruste. Diante deste enfoque, a pesquisa teve como objetivo analisar algumas das decisões do CADE sobre as sociedades cooperativas, bem como estabelecer a necessidade de reflexão sobre as características e peculiaridades distintas das sociedades cooperativas que justificam a coordenação de agentes no mercado.

Palavras-chave: cooperativismo, antitruste, intervenção estatal.

Abstract: The economic activities developed by Brazilian cooperatives for decades have awakened the work of the Administrative Council for Economic Defense (CADE), considering that the constitutional guarantee of non-state intervention (art. 5, XVIII) does not presuppose immunity to the application of antitrust legislation. Given this focus, the research aimed to analyze some of CADE's decisions on cooperative societies, as well as establishing the need for reflection on the characteristics and peculiarities distinctive of cooperative societies that justify the coordination of agents in the market.

Keywords: cooperativism, antitrust, state intervention.

I. Introdução

O histórico do movimento cooperativista apresenta raízes no socialismo utópico, notadamente quanto aos ideais de justiça e fraternidade por meio de organizações sociais equitativas voltadas à melhoria socioeconômica. No entanto, apesar de ter raízes no socialismo, o cooperativismo não se desenvolveu integralmente atrelado a este, incorporando também a filosofia capitalista, na medida em que seus associados unem forças para competir em condições de igualdade com outros agentes econômicos. Há, portanto, um respeito às diretrizes do capitalismo, propiciando agregação de renda e também certa aproximação com a doutrina socialista em razão do prisma do coletivismo em termos de propriedade e partilha do resultado comum obtido entre os associados¹.

O modelo de gestão das cooperativas, baseado em laços de solidariedade que fazem da estrutura do empreendimento cooperativo mais competitivo e foram primordiais para ao seu crescimento, também trouxeram alguns desafios às autoridades concorrenciais, notadamente quanto à correta compreensão da propriedade cooperativa e da própria dimensão do princípio da intercooperação entre cooperativas. Assim, a própria arquitetura do empreendimento causa estranheza e dúvida, o que, muitas vezes, pode levar a preconceções superficiais sobre a atuação da cooperativa dentro de determinados mercados.

As cooperativas têm o desafio de serem competitivas no mercado e solidárias com os cooperados e cumprirem, ainda, o princípio de cooperarem entre si (intercooperação entre cooperativas). Devem juntas servir ao movimento. Entretanto, há quase sempre uma presunção de culpabilidade em desfavor das cooperativas, em razão da reunião de potenciais competidores em um único empreendimento.

Logo, o presente estudo se justifica diante da necessidade de analisar as características da atuação da cooperativa no mercado, dadas as peculiaridades inerentes a natureza jurídica, seus objetivos e a própria arquitetura do empreendimento, bem como verificar se essas peculiaridades revelam uma necessidade de atuação diferenciada das autoridades de defesa da concorrência, quando identificado abuso do direito de associação e desvirtuamento da finalidade não-lucrativa da sociedade cooperativa diante de comprovada concentração de poder econômico.

¹ MEINEN, Ênio. As sociedades cooperativas na Constituição Federal. In: *Aspectos jurídicos do cooperativismo*. Série Cooperativas I. Jane Aparecida Stefanos Domingues (org.). Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, p. 13.

Neste sentido, a abordagem realizada no presente estudo perpassa quatro momentos. O primeiro analisa as peculiaridades relativas a propriedade, gestão e integração cooperativista. Em um segundo momento, temos o paralelo sobre o cooperativismo brasileiro e sua regulação jurídico-constitucional. No terceiro momento, foi realizada uma análise da atuação do CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica, sobre as cooperativas brasileiras. Por fim, o leitor é levado a uma reflexão sobre a atuação da autoridade concorrential brasileira sobre cooperativas.

II. A sociedade cooperativa: intercooperação, propriedade e gestão

Tradicionalmente as cooperativas nasceram sob a ótica de pequenos empreendimentos solidários, voltados a possibilitar a inserção de pequenos e médios trabalhadores na economia capitalista com competitividade e, em razão disso, o cooperativismo, em suas raízes, foi identificado por alguns de seus instituidores como uma oposição ao próprio conceito de concorrência². No entanto, ao longo dos anos os empreendimentos cooperativos deixaram de ser caracterizados apenas dentro do *loco* da economia solidária, uma vez que a própria estruturação possibilitada pela lei geral das cooperativas brasileiras —Lei n.º 5.764/1971—, tanto sob o prisma das integrações verticais e horizontais entre cooperativas, como a possibilidade de inter-relacionamento com outras empresas mercantis, foi responsável por possibilitar que as cooperativas se tornassem grandes empreendimentos, similares, em muitos aspectos, às sociedades empresárias³.

Inicialmente, as cooperativas colaboravam entre si apenas sob a ótica do princípio da intercooperação, com concentrações de atividades promovidas através de arranjos para redução de intermediários, operações com maior ganho de escala, estabilização de atividades e redução de custos. Entretanto, com o advento da Lei Geral de Cooperativas, em 1971, criaram-se condições legais para a integração entre cooperativas e demais firmas não-cooperativas, o que, na visão de Paul Singer, se re-

² PINHO, Diva Benevides. *Economia e cooperativismo*. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 72-75; e BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. *Economia e gestão de organizações cooperativas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 7-15.

³ Diva Benevides Pinho, já na década de 1970, alertava sobre o gigantismo do modelo cooperativista (PINHO, Diva Benevides. *Economia e cooperativismo*. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 13).

velou como parte integrante da própria formação social capitalista, em que a concentração de capital é necessária ao progresso técnico, sendo também determinante para a competitividade no mercado⁴. Inclusive, a formação de conglomerados ou complexos cooperativistas, com a junção de cooperativas de diversos ramos de atividades que são complementares, é tendência na economia capitalista, substituindo a mão invisível do mercado pela mão da coordenação e do planejamento dentro da econômica solidária, em que a competição não é a regra, mas sim os laços de solidariedade e colaboração com vistas a ganhos de produtividade e para atender às demandas do mercado⁵.

Portanto, é imperativo no contexto da doutrina econômica cooperativista que a concentração de cooperativas ou destas com empresas não-cooperativas não caracterize desvio da filosofia do movimento, desde que a conjugação de atividades seja para a melhoria dos serviços prestados ao próprio associado e implique em aumento de bem-estar para o mercado.

Em relação a arquitetura da cooperativa, esta envolve a comunhão de escopo, tanto na fase de determinação do objeto social, como na confluência de vontade dos cooperados na realização das atividades. Poder de controle e propriedade se entrelaçam profundamente, o que faz o próprio *design* da propriedade cooperativa ser diferente em estrutura e substância, na tentativa de realizar um capitalismo inclusivo. As cooperativas são caracterizadas, principalmente, sob a ótica de atos internos, voltados aos cooperados: os atos cooperativos. Assim, as cooperativas são desenvolvidas para possibilitar a eficiência econômica de seus membros, diminuindo a atuação de intermediários dentro de uma cadeia produtiva ou de prestação de serviços.

Dentro do prisma de que todas as atividades por ela desempenhadas são para favorecer seus donos-usuários, a cooperativa pode ser concebida, conforme visão de Lamming, como «parte integral ou extensão das empresas individuais de seus associados»⁶. Em uma so-

⁴ SINGER, Paul. Economia solidária versus economia capitalista. *Revista Sociedade e Estado*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. vol. 16. n. 1-2. Brasília: jun./dez., 2001, p. 109.

⁵ SINGER, Paul. Economia solidária versus economia capitalista. *Revista Sociedade e Estado*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. vol. 16. n. 1-2. Brasília: jun./dez., 2001, p. 110.

⁶ LAMMING, Goodwin Norman. Eficiência em administração de cooperativas. In: *A problemática do cooperativismo no desenvolvimento econômico*. São Paulo: Fundação Friedrich Naumann, 1973, p. 283. Destaque-se, ainda, que sob o ponto de vista econômico, as cooperativas não possuem existência independente de seus membros, como acontece nas sociedades de capital, sendo na visão de Bialoskorski Neto, uma «organi-

cidade onde o associado ostenta uma dupla qualidade, sendo, ao mesmo tempo, dono e cliente dos serviços ofertados, os atos da cooperativa são, essencialmente, mecanismos que possibilitam que o fator trabalho se sobreponha ao capital. Portanto, o direito a uso dos serviços se contrapõe ao direito aos lucros comuns das sociedades capitalistas convencionais.

Por conseguinte, a ótica de Lamming expressa também as conclusões de Hart e Moore, ou seja, de que o associado da cooperativa é *co-usuário*, *co-participante* e *co-fiscal* no empreendimento⁷. Neste viés, a própria gestão do empreendimento cooperativo ganha singularidade, tendo em vista que possui como foco os direitos de decisão e controle direto, ou seja, uma propriedade baseada nos mecanismos de autogestão, ação compromissada e não-oportunista⁸. O *design* da propriedade cooperativa se destaca, deste modo, como uma alternativa para a realização de um capitalismo inclusivo, pois define um modelo de economia auto-organizada e autogerida pelos donos-usuários do empreendimento, com uma função social preponderante, gerando riqueza aliada ao desenvolvimento social e sustentável.

Em vista disso, a remuneração sobre o capital é praticamente inexistente ou inexpressiva, recaindo a remuneração sobre o trabalho realizado pelo cooperado junto à cooperativa. No momento em que o associado manifesta o desejo de deixar a sociedade, não possuirá qual-

zação econômica intermediária», pois é colocada a serviço dos interesses dos associados, para maximização de benefícios a estes («*máximo de eficiência física*»), o que não pressupõe o «*máximo de eficiência econômica*», justamente em razão da ausência de finalidade lucrativa (BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. *Economia e gestão de organizações cooperativas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 18-26).

⁷ LAMMING, Goodwin Norman. Eficiência em administração de cooperativas. In: *A problemática do cooperativismo no desenvolvimento econômico*. São Paulo: Fundação Friedrich Naumann, 1973, p. 293; e HART, Oliver; MOORE, John. *Cooperatives vs outside ownership*. Harvard University, 1998, pp. 4-5.

⁸ BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. *Economia e gestão de organizações cooperativas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 48. Neste sentido, Lamming e Bialoskorski Neto afirmam que a unidade existente entre os associados da cooperativa não ocorre apenas sob o prisma da propriedade e do controle, mas também, entre o uso e o controle (LAMMING, Goodwin Norman. Eficiência em administração de cooperativas. In: *A problemática do cooperativismo no desenvolvimento econômico*. São Paulo: Fundação Friedrich Naumann, 1973, p. 291; BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. *Economia e gestão de organizações cooperativas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 99-100). No Brasil, a dimensão uso se sobrepõe a dimensão de propriedade, justamente em razão da indefinição do que seriam os direitos privados de propriedade cooperativa. O que existe são direitos «comuns» e o membro se interessa sobre a dimensão de uso dos bens comuns e dos benefícios que a cooperativa pode lhe proporcionar, logo, não há busca por rentabilidade.

quer direito sobre os bens de produção, apenas poderá realizar o resgate do valor das suas quotas de capital. Tudo que ajudou a construir e adquirir com o fruto seu trabalho junto à cooperativa ficará em benefício dos demais associados, presentes e futuros, primando pela continuidade do movimento e a utilização máxima dos bens para o bem-estar dos associados e da comunidade.

Portanto, as cooperativas são modelos societários constituídos com a finalidade preponderante de coordenação de agentes econômicos individuais para que possam competir em condições de igualdade com os demais *players* do mercado.

III. O cooperativismo brasileiro em perspectiva constitucional

De acordo com dados divulgados pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) entre os anos de 2016 a 2019, a pujança e importância do sistema cooperativista pode ser sentida nos três ramos em que elas mais crescem no país nas últimas décadas: cerca de 48% de toda a produção agrícola brasileira passa de alguma forma por uma cooperativa agropecuária⁹; 31% do mercado de assistência médica suplementar é composto por cooperativas do ramo de saúde¹⁰; e, em 594 municípios brasileiros, as cooperativas de crédito são as únicas instituições financeiras locais¹¹.

O desenvolvimento das cooperativas no Brasil está relacionado a expansão dos mercados, mas também possui íntima relação com a sua função social, uma vez que são constituídas com o objetivo primordial de prestar serviços aos associados. Essa função social não passou despercebida pelos Constituintes originários, que verificaram no cooperativismo um modelo de realização dos fundamentos e objetivos da República, na medida em que os valores sociais do trabalho, da livre iniciativa (art. 1.º, IV, CF/1988) e os objetivos de construção de uma sociedade justa e solidária, com erradicação da pobreza e diminuição das

⁹ ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). *Relatório de Gestão OCB 2016*. Somos cooperativismo. Brasília: OCB, 2016.

¹⁰ Dados divulgados pela OCB no Anuário de 2019, tendo como ano-base 2018. Ressalte-se, ainda, que de acordo com dados da ICA, referentes ao ano de 2016, a Confederação Nacional das Cooperativas Médicas Unimed do Brasil é a quarta maior cooperativa do mundo e a primeira colocada mundial no ramo de cooperativa de saúde (INTERNATIONAL CO-OPERATIVE ALIANCE (ICA). *World Co-operative monitor: exploring the co-operative economy*. Report 2016. ICA, pp. 8; 47).

¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). *Anuário do Cooperativismo Brasileiro*. Brasília: Sistema OCB, 2019, p. 45.

desigualdades sociais e regionais (art. 3.º, CF/1988), passa pelo incentivo a criação e livre desenvolvimento das cooperativas enquanto empreendimentos econômicos.

No regime jurídico geral do cooperativismo brasileiro, instituído na década de 1970, através da Lei n.º 5.764/1971, tivemos o estabelecimento dos requisitos nucleares das cooperativas, desde suas características e posituação normativa dos princípios, até a estruturação de todo o ciclo de constituição e organização dos empreendimentos cooperativos. No entanto, por ter sido consolidada em um período de grande intervencionismo estatal sobre movimentos coletivos, a Lei Geral do Cooperativismo brasileiro, não estabeleceu os patamares de liberdade de associação e autonomia necessários a evitar a ingerência estatal. Apenas com a redemocratização, o cooperativismo passou a ser consagrado como uma espécie societária com valores democráticos inerentes, tendo sido assegurada maior liberdade na sua criação e desenvolvimento. Assim, as cooperativas ganharam *status* constitucional em 1988, em diversas passagens no texto da Carta Republicana brasileira¹².

O próprio reconhecimento constitucional do cooperativismo traz a este modelo de desenvolvimento econômico uma estrutura mínima¹³, uma vez que a Constituição Federal de 1988 elenca a necessidade de incentivo a criação e desenvolvimento desta espécie societária (art. 174, §2.º) e afirma a necessidade de mínima intervenção estatal no desenvolvimento das atividades cooperativas (art. 5.º, inciso XVIII). Neste prisma, o constituinte originário estabeleceu que a regulação desta espécie societária deve observar o seu pleno desenvolvimento de modo a possibilitar o crescimento e expansão das atividades econômicas desenvolvidas pelas cooperativas.

¹² Entre as disposições relacionadas ao cooperativismo na Constituição Federal de 1988, podemos citar: o art. 5.º, XVIII, que estabeleceu como garantia fundamental a autonomia das cooperativas, vedando comandos infraconstitucionais que interfiram em suas atividades ou que exijam autorização para o seu funcionamento; nas questões relativas ao sistema tributário nacional, o art. 146, III, alínea «c», trata da necessidade de legislação complementar para o estabelecimento de um adequado tratamento tributário ao ato cooperativo; sob o enfoque dos princípios gerais que devem nortear a atividade econômica no país, o art. 174, *caput* e §§ 2.º, 3.º e 4.º, afirmam a necessidade de um olhar diferenciado sobre as atividades realizadas por cooperativas, apoiando e estimulando o trabalho de cunho associativo; tem-se, ainda, o aporte ao fomento do cooperativismo dentro da política agrícola nacional (Art. 187, VI) e no sistema financeiro nacional, com menção expressa as cooperativas de crédito (Art. 192).

¹³ MEINEN, Ênio. As sociedades cooperativas na Constituição Federal. In: DOMINGUES, Jane Aparecida Stefanos (org.). *Aspectos jurídicos do cooperativismo*. Série Cooperativas I. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, pp. 14-18.

A Constituição Federal de 1988 destaca, desta forma, a importância socioeconômica do cooperativismo, direcionando normativamente as atividades estatais para estabelecer uma ordem econômica voltada para a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego (incisos VII e VIII, art. 170, CF/88), com o estímulo a formas de exercício de atividades econômicas que possibilitem a realização destes pilares de desenvolvimento social, dentro de um modelo constitucional-econômico de bem-estar¹⁴.

Entretanto, apesar das cooperativas possuírem uma construção sobre pilares axiológicos que em grande medida realçam aspectos morais e éticos do movimento, o que se percebeu nas últimas décadas é que as cooperativas podem praticar atos comuns de mercado¹⁵ e se envolverem em ilícitos, inclusive de natureza concorrencial, fazendo surgir a necessidade de adequação de suas práticas e o tratamento dispensado a elas, muitas vezes, não é diverso de outras pessoas jurídicas. Neste sentido, na análise dos contornos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 quanto à garantia de não-intervenção estatal nas cooperativas, estabelecido pelo artigo 5.º, inciso XVIII, tornou-se pacífico o entendimento de que a bússola orientadora do intérprete deve ser composta pelos parâmetros de legalidade impostos pelo ordenamento jurídico e com atenção aos interesses da coletividade.

IV. A incidência de normas concorrenciais sobre cooperativas

O Cooperativismo, conforme visto, permite a união de pessoas físicas e jurídicas, bem como de categorias profissionais de determinado segmento econômico em um empreendimento comum, o que pode, muitas vezes, ser interpretado como um ilícito de natureza concorrencial, culminando com a atuação dos órgãos estatais de controle. No entanto, a aplicação da legislação antitruste sobre cooperativas é, por vezes, questionada em razão da não compreensão exata das peculiaridades e da filosofia deste movimento¹⁶. Ressalte-se que não se trata de

¹⁴ Neste sentido, ver a exposição de GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*: interpretação e crítica. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, pp. 45-47.

¹⁵ No entanto, existem controvérsias dentro da doutrina cooperativista quanto à possibilidade de se considerar que as cooperativas realizam atos de mercado. Neste sentido ver NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Teoria geral dos atos cooperativos*. São Paulo: Malheiros, 2007, pp.89-92.

¹⁶ Neste sentido, Krueger reivindica uma correta compreensão do que são os atos de cooperação, para «além dos estreitos limites pragmáticos do cálculo utilitário»

uma pauta simplória de não-intervenção da autoridade antitruste, cuja controvérsia foi pacificada, a discussão atual está notadamente submetida à correta identificação de quando a atuação de uma cooperativa traz prejuízo ao mercado, bem como à metodologia de aplicação de sanções, à proporcionalidade destas e ao *enforcement* desejado pela autoridade antitruste, principalmente sobre os casos reiterados de condutas anticompetitivas.

Os casos que envolvem atos praticados por cooperativas que ensejaram atuação direta do CADE, remontam à década de 1980, com forte sancionamento sobre cooperativas de saúde e de trabalho médico. O mercado de saúde suplementar foi o que demandou maior atenção da autoridade antitruste brasileira, entretanto, também se evidencia da jurisprudência do CADE a atuação de cooperativas do ramo agropecuário na formação de cartéis, com a prática de atos colusivos em conjunto com outras cooperativas e sociedades empresárias, não sendo raras as vezes em que as cooperativas são acusadas de agirem como empresas capitalistas convencionais, buscando a dominação de mercado e aumento arbitrário dos lucros.

No Brasil, atualmente a Lei n.º 12.529/2011 realiza a estruturação do sistema de defesa da concorrência e dispõe sobre mecanismos de prevenção e repressão às infrações à ordem econômica, coibindo práticas que prejudicam a liberdade de negociação no mercado. A norma não realiza distinção entre cooperativas e demais pessoas jurídicas, para fins de defesa da concorrência e aplicação de sanções para os ilícitos praticados, colocando as cooperativas entre as pessoas jurídicas em geral (art. 31) e, via de regra, as sanções por ilícitos concorrenciais são aplicadas com fulcro no art. 37, II, não atribuindo as cooperativas a noção de empresariedade. Assim, a atual lei de defesa da concorrência não faz menção expressa as sociedades cooperativas enquanto pessoa jurídica *sui generis*, não conferindo a elas qualquer tratamento diferenciado ou imunidade, ao contrário do que ocorre, por exemplo, na legislação norte-americana que concede uma isenção legal (*legal exemptions*) às cooperativas agrícolas conforme as chamadas «isenções em bloco» que são concedidas a determinados setores em prol do interesse público¹⁷.

(KRUEGER, Guilherme. Os sonhos interrompidos e os rostos humanos nos serviços de saúde: a cooperação como um ato de preferência dos médicos e dos cirurgiões-dentistas». In: *Aspectos jurídicos e econômicos das cooperativas de saúde*. Guilherme Krueger e Lucila Carvalho Medeiros da Rocha (coord). Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 32).

¹⁷ FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. pp. 199-203. As isenções em bloco são, portanto, situações de imunidade ao *Sherman Act* aplicadas a setores específicos da economia norte-ameri-

No Brasil, conforme destaca Fernando de Magalhães Furlan¹⁸, o Estado pode realizar a apuração dos fatos e a condenação de cooperativas por infração à ordem econômica, posto que a atuação, neste aspecto, ocorre não como interferência no funcionamento —o que, na visão do autor, traria o pressuposto de «impedi-la de subsistir ou de exercer suas atividades»—, mas tão somente, a aplicação de sanção por ilícito praticado, nos termos estabelecidos pela ordem jurídica vigente. O resguardo da liberdade concorrencial, neste sentido, traduz-se em um dever que se sobrepõe à forma jurídica que é revestida a sociedade cooperativa e o sancionamento de condutas não reprimiria a liberdade de associação e não agrediria a imunidade constitucional concedida a elas, posto que essa imunidade apenas se restringiria «aos limites de sua existência e desenvolvimento»¹⁹.

Neste sentido, adotando a visão amplamente estabelecida pela doutrina antitruste brasileira, quanto à possibilidade de sancionamento das cooperativas, nos termos expostos, bem como na esteira da visão estabelecida por Furlan, temos, então, o primeiro limite ao equacionamento de sanções sobre cooperativas por atos contrários ao princípio da livre concorrência: as sanções não podem consistir em aplicação de penalidades que venham, direta ou indiretamente, interferir no desenvolvimento, estabilidade ou na própria existência da sociedade, diante do assento constitucional especial assegurado a esta espécie societária.

Aqui se insere a necessidade de pensar na finalidade do empreendimento cooperativo, ou seja, o que desencadeia sua própria constituição: a união de forças de pequenos agentes econômicos, com o escopo de competir em igualdade com os monopolistas originais. Por essa razão, não raras vezes, sustenta-se a existência de um poder com-

cana. Estão dentro do contexto que Paula Forgini denomina de «válvulas de escape» da legislação antitruste, que incluiria ainda a adoção da regra da razão (*rule of reason*), comum na tradição norte-americana; as isenções, conforme previsto na tradição da União Europeia, contidas nos artigos 101 e 102 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); e as autorizações, geralmente adotadas pelo direito antitruste brasileiro. Todas estas «válvulas de escape» são utilizadas com vistas a propiciar ao intérprete da norma antitruste que a aplicação desta não gere efeitos contrários ao desejado, restringindo ao invés de possibilitar maior liberdade concorrencial. Ainda sobre a aplicação da legislação antitruste norte-americana sobre cooperativas, ver as consideradas realizadas por FRAZÃO, Ana. A sociedade cooperativa e o abuso do poder econômico. In: *Sociedades cooperativas*. Alfredo de Assis Gonçalves Neto (coord.). São Paulo: Lex, 2018, pp. 361-398.

¹⁸ FURLAN, Fernando de Magalhães. *Questões polêmicas em Direito Antitruste*. São Paulo: Lex Editora, 2004, p. 27.

¹⁹ FURLAN, Fernando de Magalhães. *Questões polêmicas em Direito Antitruste*. São Paulo: Lex Editora, 2004, p. 28.

pensatório ou poder de barganha, com interação de forças para gerar ganhos de escala²⁰. No Brasil, o debate sobre o poder compensatório é corrente dentro da jurisprudência do CADE e estudos desenvolvidos por Paulo Furquim de Azevedo e Sílvia Fagá de Almeida apontam como característica da atuação das cooperativas dentro do mercado de saúde suplementar brasileiro, a realização de coordenação e integração de atividades que podem ocasionar concentração de poder no mercado, mas que não são aptas a gerar diretamente delitos de natureza concorrencial, diante, justamente, da existência de um poder compensatório para minimizar a assimetria de poder nas negociações²¹. Assim, o poder compensatório é um mecanismo autorregulador do mercado e não pode ser desprezado, sob pena de desencadear mais prejuízos do que melhoria ao interesse público.

Em continuidade à análise sobre a jurisprudência do CADE, verifica-se que mesmo diante das tentativas da autoridade antitruste brasileira em dissuadir a atuação das cooperativas, por vezes identificadas como anticompetitivas, as evidências encontradas na pesquisa, inicialmente levam à conclusão de que as sanções pecuniárias e a imposição de algumas obrigações de adequação do comportamento das cooperativas podem não ter tido o *enforcement* necessário para induzir a um parâmetro de adequação sobre o comportamento de outras cooperativas. Na análise dos votos e pareceres existentes nos processos administrativos de controle de condutas, é nítida a preocupação estatal sobre a eficácia das penalidades impostas, culminando em recomendações quanto à necessidade de uma aplicação mais incisiva de sancionamentos para atrair o ajustamento das condutas das cooperativas conforme os patamares de garantia plena da liberdade concorrencial e como mecanismo inibidor de novos ilícitos.

²⁰ O economista John Kenneth Galbraith desenvolveu, em 1952, a teoria do poder compensatório, que consiste na organização de um poder de mercado para possibilitar uma resposta a outra posição de poder originário, o que funcionaria como um «freio» ao poder econômico (GALBRAITH, John Kenneth. *Capitalismo americano: o conceito de poder compensatório*. São Paulo: Novo Século, 2008, pp. 11-174).

²¹ Na análise, Azevedo e Almeida realizam estudo sobre os profissionais médicos e as cooperativas de trabalho, afirmando que o poder compensatório atua justamente para fazer frente às operadoras de planos de saúde, oferecendo maior poder aos médicos. Em conclusão, os autores afirmam que por meio do método econométrico de painel, no setor de saúde suplementar, a coordenação para definição da dimensão preço possui resultados positivos associados ao poder compensatório (AZEVEDO, Paulo Furquim de; ALMEIDA, Sílvia Fagá de. *Cooperativas médicas: ilícito antitruste ou ganho de bem-estar?*. FGV. 2010, pp. 01-20).

Além das sanções pecuniárias, são aplicadas às cooperativas as sanções restritivas de direitos, denominadas também de remédios comportamentais, como a imposição de publicação da condenação em jornal indicado na decisão, proibição de contratar com o poder público e de participar de licitações, e imposição de obrigação de modificação estatutária. As sanções de natureza comportamental, estão previstas no art. 38 da Lei 12.529/2011. No entanto, maior controvérsia enfrenta a possibilidade de aplicação de sanções de natureza estrutural em cooperativas. Exemplificativamente, podem ser adotadas pela autoridade antitruste brasileira os seguintes remédios estruturais no âmbito do controle de condutas: mudanças na organização societária, como a imposição de cisão empresarial, venda de ativos (desinvestimentos), transferência de controle societário, entre outros²²; dissolução compulsória da empresa (extinção de sua atuação no mercado); proibição de entrada de novos membros²³; entre outros remédios, diante da tessitura aberta das sanções que podem ser aplicadas para o restabelecimento da ordem nos mercados²⁴.

Sob o enfoque do controle de condutas, no Brasil são prevalentes investigações que se processaram em desfavor de cooperativas que atuam no mercado de saúde suplementar. Quanto ao controle de estruturas, há uma grande diversidade de segmentos de mercados em que as cooperativas realizam atos de concentração com outras cooperativas ou com empresas mercantis, atos que perpassam desde a venda

²² Ressalte-se que o CADE salientou em oportunidades distintas a necessidade de determinação de desmembramento do empreendimento. Exemplificativamente, destaca-se o processo administrativo instaurado em desfavor da Cooperativa de Anestesiologistas do Rio Grande do Norte (COOPANEST/RN), em que foi determinada a cisão por meio de desfiliação voluntária e compulsória de cooperados, decisão que foi questionada na 4.ª Vara da Justiça Federal do Rio Grande do Norte, por meio da Ação Civil Pública n.º 0011318-43.2008.4.05.8400. Em outra oportunidade também foi cogitada a aplicabilidade de cisão em relação a Cooperativa de Cirurgiões Cardiovasculares do Espírito Santo (Coopcardio/ES), P.A. n.º 08012.010629/2007-15, que acabou assinando Termo de Compromisso de Cessação (Requerimento n.º 08700.002867/2015-17), evitando a análise de mérito do processo administrativo.

²³ Conforme exposto em nota técnica do processo da Coopcardio/ES (BRASIL. CADE. PA n.º 08012.010629/2007-15, p. 3102).

²⁴ A exemplo do que ocorre no cenário do Direito Antitruste Europeu, verifica-se também a possibilidade de equacionar remédio estrutural que limite estrategicamente os investimentos da empresa, conforme pronunciamento expedido pela Comissão Europeia, no âmbito de investigação realizada no mercado de gás na Itália, no *case ENI* (ver MAIER-RIGAUD, Frank P.; HELLSTROM, Per; BULST, Friedrich Wenzel. *Remedies in European Antitrust Law* (May 3, 2011). *Antitrust Law Journal*, Vol. 76, pp. 43-63, 2009, p. 57).

e compra de ativos, bem como a celebração dos mais diversos contratos de natureza mercantil.

Em razão do controle de condutas ser prevalecente na análise desse estudo, as anotações seguintes, referem-se notadamente sobre as principais condutas identificadas pelo CADE como praticadas por cooperativas dentro do território nacional.

4.1. *Controle de condutas*

O controle de condutas se revela como a necessidade de compreender e sancionar os comportamentos anticoncorrenciais adotados pelos agentes econômicos, que atualmente estão estruturados no artigo 34, incisos I a IV da Lei n.º 12.529/2011, e consistem em atos que limitam, falseiam ou prejudicam a livre concorrência ou a livre iniciativa, que causa dominação de mercado relevante de bens ou serviços, que constitui aumento arbitrário dos lucros e que caracteriza exercício abusivo de posição dominante. Neste prisma, podem englobar quaisquer das condutas tipificadas pelo §3.º do artigo 36 da lei antitruste, cuja tipificação extensiva pode ser justificada no fato de o Brasil não adotar um tratamento de proibição *per se*, devendo ser realizada uma análise caso a caso para verificar se a conduta causa ou não prejuízo à concorrência²⁵.

Entre os precedentes de controle de condutas, as práticas mais comuns analisadas pelo CADE que envolvem sociedades cooperativas, referem-se a cartéis, acordos de exclusividade (unimilitância)²⁶, limitar o acesso ou criar dificuldades de manutenção de outros concorrentes ao mercado, recusas de contratar, dificultar ou romper relações comerciais e imposição de tabelas de honorários²⁷, sendo que as cooperati-

²⁵ OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. *Direito e economia da concorrência*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 52.

²⁶ Quanto a prática de unimilitância, de acordo com estudo realizado pelo CADE em 2015, foram analisados 155 processos administrativos que envolviam as cooperativas Unimed's, dos quais 102 resultaram em condenação (65,81%), 14 foram arquivados (9,03%) e em 39 processos houveram assinaturas de Termos de Cessação de Conduta (25,16%), com a obrigação de exclusão da cláusula de exclusividade dos estatutos das cooperativas (BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Mercado de Saúde Suplementar: condutas*. Cadernos CADE. Brasília, 2015, p. 56).

²⁷ Acerca da imposição de tabelas de honorários de serviços médicos, o CADE julgou entre junho/1996 a maio/2015, 81 processos, dos quais 73 resultaram em condenação e 08 foram arquivados. Paralelamente a estes casos também foi analisada a licitude da atuação de cooperativas como representante dos médicos, definindo valores homogêneos para todos os cooperados. Nesta hipótese, a análise da jurisprudência

vas de trabalho médico, atuantes no mercado de saúde suplementar, são as que notoriamente possuem maior preponderância em condenações aplicadas pela autarquia. Portanto, são comuns condenações sobre todos os efeitos destacados pelo artigo 36 da Lei n.º 12.529/2011 (correspondente aos artigos 20 e 21 da antiga lei antitruste – Lei n.º 8.884/1994), por prejudicar a livre concorrência, aumentar arbitrariamente os lucros, exercer domínio de mercado relevante e por abusar da posição dominante, efeitos que podem ocorrer concomitantemente.

4.1.1. CARTEL

A prática de cartel por cooperativas ocorre quando efetivamente evidenciado o acordo para fins de domínio coordenado de determinados mercados, com vistas ao aumento da lucratividade, o que não se coaduna com a finalidade do cooperativismo, ou seja, prestar serviços aos associados, enquanto sociedades de pessoas e não de capital. No entanto, é necessário delinear que a simples união de trabalhadores de determinado segmento em uma cooperativa não caracteriza cartelização, mas sim uma mutualidade que evidencia a necessidade de buscar melhores condições de trabalho. Isto é o que se evidencia em processos em que houve a averiguação da prática de cartel no mercado de saúde suplementar²⁸.

No entanto, em análise aos processos administrativos que resultaram em condenação pelo CADE sobre cooperativas do ramo agropecuário²⁹, verifica-se a existência de cartel clássico, que deve ser combatido,

do CADE, conforme estudo divulgado pela autarquia, entre os meses de junho/1996 a maio/2015, foram analisados 20 processos administrativos, cujo objeto eram condutas atribuídas a sociedades cooperativas de especialidades médicas. Na análise, 08 (oito) processos resultaram em condenações, em outros 08 (oito) foram celebrados Termos de Cessação de Conduta (TCC) e apenas 04 (quatro) processos resultaram em arquivamentos (BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Mercado de Saúde Suplementar*: condutas. Cadernos CADE. Brasília, 2015, pp. 27; 44).

²⁸ Neste sentido, destacam Almeida e Azevedo, informando que as cooperativas médicas são arranjos para ganho de eficiência, o que no mercado de saúde suplementar se evidencia pela importância da negociação coletiva diante de fatores como forte presença de regulação, o que leva a concentração, e o grande poderio das operadoras de planos de saúde que, muitas vezes, não remuneram de forma justa a classe médica. A coordenação é destinada a equilibrar a assimetria de poder (ALMEIDA, Silvia Fagá de; AZEVEDO, Paulo Furquim. *Cooperativas médicas: cartel ou legítima defesa?*. In: *Aspectos jurídicos e econômicos das cooperativas de saúde*. Guilherme Krueger e Lucila Carvalho Medeiros da Rocha (coord). Belo Horizonte: Del Rey, 2012, pp. 167-192).

²⁹ Ver os Processos Administrativos n.º 08012.010744/2008-71, 08700.000396/2016-85 e 08012.003893/2009-64.

inclusive, pelos próprios organismos representativos do cooperativismo, tendo em vista o desvirtuamento dos objetivos do movimento.

Assim, observa-se que analisar a coordenação entre concorrentes não é tarefa simples na determinação de quando essa coordenação gera benefícios que devem ir além de cálculos econômicos, mas que evidenciem também ganhos sociais. Entretanto, é também imperativo o combate às pseudocooperativas, ou seja, aquelas que agem dispostas a colocar a obtenção de lucratividade e a precarização do trabalho como base de suas condutas. Estas não correspondem aos objetivos do movimento em sua gênese, bem como não se inserem dentro da extensão da proteção constitucional.

4.1.2. ACORDOS DE EXCLUSIVIDADE

Quanto às condutas que envolvem acordo de exclusividade, estas representam práticas restritivas verticais³⁰, que dentre os casos analisados pelo CADE abrangem em grande número as cooperativas de trabalho médico, que impõem em seus estatutos sociais as chamadas «cláusulas de unimilitância», que preveem a fidelidade do cooperado, cuja adoção se justificaria, inicialmente, pela permissão contida no artigo 29, §4.º da Lei n.º 5.764/1971 – Lei Geral do Cooperativismo³¹. Durante muito tempo, inclusive, os próprios tribunais pátrios asseguravam a legalidade de imposição de exclusividade aos associados de cooperativas de trabalho médico, sob o prisma puramente societário, sem adentrar nas especificidades de restrição à liberdade concorrencial advindas da prática³².

³⁰ Ao contrário dos cartéis que são práticas restritivas horizontais, ou seja, que afetam concorrentes em um mesmo mercado, as práticas verticais envolvem diferentes mercados de uma mesma cadeia produtiva, relacionando-se diretamente com fornecedores, produtores e consumidores (OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. *Direito e economia da concorrência*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 52).

³¹ «Art. 29. O ingresso nas cooperativas é livre a todos que desejarem utilizar os serviços prestados pela sociedade, desde que adiram aos propósitos sociais e preencham as condições estabelecidas no estatuto, ressalvado o disposto no artigo 4.º, item I, desta Lei. [...] §4.º Não poderão ingressar no quadro das cooperativas os agentes de comércio e empresários que operem no mesmo campo econômico da sociedade» (BRASIL, Lei n.º 5.764 de 1971).

³² O Superior Tribunal de Justiça durante longo período manteve entendimento de que a cláusula de unimilitância possuía plena validade, conforme os posicionamentos adotados nos acórdãos do REsp 126391/SP (DJ 27/09/1999, p. 94), AgRg no REsp 685327/RS (DJ 17/10/2005, p. 292) e REsp 261155/SP (DJ 03/05/2004, p. 91). Saliente-se que o STJ, até então, não havia adentrado com profundidade ao tema re-

Importante consideração acerca da exigência de exclusividade realizada pelas cooperativas de trabalho médico é realizada pelo ex-Conselheiro Paulo Furquim, no âmbito do processo que analisou a conduta da Unimed de Santa Bárbara D'Oeste e Americana³³, em que é possível repensar o caráter de cooperação espontânea que deveria haver nas cooperativas, tendo em vista que, diante do fato do comportamento cooperativo muitas vezes não surgir naturalmente, as cooperativas veem-se obrigadas a criar «arranjos que restringem as ações individuais, que poderiam ser prejudiciais ao coletivo», o que é denominado na teoria econômica de comportamento *free rider*. Conforme destaca Paulo Furquim, a exigência de exclusividade também não é ilícito *per se*, uma vez que o prejuízo à liberdade concorrencial apenas acontece se o agente econômico possuir relevante poder de mercado.

A importância da temática ao longo dos anos tornou-se tão recorrente dentro do CADE, que ainda sob a vigência da antiga lei de defesa da concorrência —Lei n.º 8.884/1994—, a autarquia aprovou a Súmula n.º 7, que trata de aspectos de unimilitância relativos a cooperativas:

Súmula n.º 7. Publicada no D.O.U. de 09 de dezembro de 2009.

Constitui infração contra a ordem econômica a prática, sob qualquer forma manifestada, de impedir ou criar dificuldade a que médicos cooperados prestem serviços fora do âmbito da cooperativa, caso esta detenha posição dominante³⁴.

É importante evidenciar acerca da prática de unimilitância, algumas externalidades provenientes do mercado de saúde suplementar que não podem ser desprezadas, como a alta concentração do mercado, devido à forte regulação do setor, sendo necessário que os planos e seguros de saúde tenham uma quantidade razoável de profissionais e beneficiá-

lativo à agressão à livre concorrência. Por ocasião de apreciação de recurso interposto pela Unimed de Santa Maria, o ministro Humberto Martins, da 2.ª Turma do STJ, firmou em seu voto o entendimento de que «*ao médico cooperado que exerce seu labor como profissional liberal, não se aplica a exigência de exclusividade do § 4.º do art. 29 da Lei n. 5.764/71, salvo quando se tratar de agente de comércio ou empresário*» (STJ, REsp 1172603/RS, DJe 12/03/2010). Neste sentido, o disposto no §4.º do art. 29 da Lei 5764/71, não poderia ser aplicável aos profissionais liberais. Entendimento que foi seguido à unanimidade pelos Ministros que compunham a 2.ª Turma do STJ, sendo atualmente o posicionamento preponderante.

³³ BRASIL. CADE. P.A. n.º 08012.000629/2006-26, pp. 462-463.

³⁴ BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). *Súmula n.º 7, de 09 de dezembro de 2009*. Diário Oficial da União de 14.12.2009 n.º 238, Seção 1, p.51.

rios, para a própria sustentabilidade financeira em pequenos mercados, cujos municípios geralmente possuem baixa densidade populacional. Neste sentido, estudos apontam a necessidade de a análise antitruste perquirir se a unimilitância praticada pelas cooperativas, notadamente as Unimed's e Uniodonto, não foram uma estratégia para compensar essas externalidades, necessárias para formar uma rede de provedores, principalmente em áreas não metropolitanas³⁵. Tem-se, ainda, que estes acordos de exclusividade de prestação de serviços contêm a necessidade de definição precisa do mercado relevante³⁶, tendo em vista que não é possível apenas pressupor que os agentes envolvidos na conduta possuem poder de mercado preponderante em dada região³⁷.

De um modo geral a conduta das cooperativas de trabalho médico ao impor cláusula de exclusividade e, ao mesmo tempo, congrega a grande maioria dos profissionais existentes no mercado, conforme decisões do CADE, acarreta prejuízo à livre concorrência, pois reforça o domínio de mercado por elas conquistado e exercício abusivo de posição dominante. Traz, ainda, o enquadramento típico aos atos de limitação do acesso de novas empresas no mercado, dificultando o funcionamento e o desenvolvimento de concorrentes (imposição de barreiras artificiais à entrada), impedindo o acesso de concorrentes a insumos que, neste caso, são os médicos enquanto profissionais.

³⁵ GAMA, Marina Moreira da; ANDRANDE, Mônica Viegas; MAIA, Ana Carolina. A defesa da concorrência e a defesa do consumidor no setor de planos e seguros de saúde no Brasil. In: *Aspectos jurídicos e econômicos das cooperativas de saúde*. Guilherme Krueger e Lucila Carvalho Medeiros Rocha (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2012, pp.141-165.

³⁶ A definição de mercado relevante, ao mesmo tempo que possui importância ímpar para a correta identificação do dano concorrencial sobre o mercado, também não apresenta facilidade de demonstração, tendo em vista que se revela como uma operação de delimitação e identificação das relações de concorrência, conforme destaca Paula Forgioni, para quem a própria operação é instrumental, com o intuito de aplicar a lei antitruste, valorando corretamente o comportamento do agente e as consequências deste comportamento sobre o mercado atingido (FORGIONI, Paula A. *Direito concorrencial e restrições verticais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, pp. 86-89).

³⁷ É recorrente nos processos analisados pelo CADE que envolvem condutas de unimilitância praticadas por cooperativas, a identificação de grande domínio de mercado. Aliás, a análise da posição dominante é um dos pressupostos para haver condenação, sendo este poder de mercado avaliado sob o prisma do «controle da mão-de-obra detida pela operadora e não o número de beneficiários do plano de saúde por ela comercializado». O cálculo do poder de mercado, portanto, leva em consideração os seguintes fatores: (i) o percentual de mercado da cooperativa; (ii) a quantidade de cooperados presentes na sociedade; e (iii) o quantitativo de médicos atuantes do mercado geográfico (BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Mercado de Saúde Suplementar: condutas*. Cadernos CADE. Brasília, 2015, p. 57).

Em análise às decisões do CADE, revela-se de forma perceptível, nos pareceres e votos em processos que envolvem a cláusula de exclusividade impostas pelas cooperativas de trabalho, a tendência de afirmar que esta espécie societária muitas vezes é usada para «[...]burlar, fraudar a verdadeira relação entre os cooperados[...]» que muitas vezes, a exemplo das Unimed's, ocorre a identidade de atos desta sociedade com atos comuns a empresas de natureza mercantil, atribuindo a ela atuação na «[...] condição de patrão ou empregador que contrata com os médicos e/ou usuários à prestação de serviços de assistência à saúde[...]»³⁸. Nos processos foi possível verificar a existência de claras considerações de que as sociedades cooperativas de trabalho médico, a exemplo da Unimed, exerceriam atividade comercial com nítida desobediência ao preceituado pelo art. 3.º da Lei n.º 5.764/1971, ou seja, o pressuposto de não-lucratividade³⁹. Todavia, não se pode concordar completamente com essas formulações.

Conforme vislumbrado no estudo inicial do cooperativismo, trata-se de movimento que se constitui em empreendimento societário, criado justamente para enfrentar as distorções do mercado e não se contrapõe a concorrência quando representa seus associados buscando melhores condições de negociação, e pelos seus aspectos societários, cuja propriedade é coletiva e com remuneração atrelada a valorização do trabalho, não é possível concluir que as cooperativas de trabalho médico são ou atuam como empresas mercantis.

4.1.3. IMPOSIÇÃO DE TABELA DE HONORÁRIOS

Entre as condutas analisadas pela autarquia, destaca-se também a imposição de tabela de honorários por cooperativas de trabalho médico, notadamente as condutas envolvendo as Cooperativas de Anestesiologistas (COOPANEST's) que atuam em diversos Estados da Federação⁴⁰. De acordo com informações do CADE, nos primeiros processos analisados pela autarquia no início da década de 1990, as condenações ocorriam sem análise das particularidades dos casos concretos. A exis-

³⁸ Conforme destacado pelo Procurador Ricardo C. A. Meireles, no âmbito do Parecer n.º 279/1997, no Processo Administrativo cuja representada foi a Unimed São João da Boa Vista.

³⁹ Recomenda-se a análise do Processo Administrativo n.º 08000.011866/1994-84.

⁴⁰ Recomenda-se a verificação dos processos administrativos relativos a conduta das COOPANESTS nos Estados do Ceará (BRASIL. CADE. P.A. n.º 08012.003664/2001-92), Bahia (BRASIL. CADE. P.A. n.º 08012.007042/2001-33), Pernambuco (BRASIL. CADE. P.A. n.º 08012.008060/2004-85), Paraíba (BRASIL. CADE. P.A. n.º 08012.007380/2002-56) e Goiás (BRASIL. CADE. P.A. n.º 08012.000855/2010-93).

tência de tabela, de *per se*, era considerada ilícita em razão de a ação ser caracterizada como prática coordenada capaz de agredir a livre concorrência no mercado⁴¹.

No entanto, o atual entendimento do CADE em caso de tabelas de honorários médicos adotadas de forma individual pelo profissional, é pela possibilidade de adoção de forma sugestiva, com vistas à negociação com os demais agentes do mercado. As tabelas apenas não podem ser impostas em caso de utilização como referência nas relações contratuais⁴². Assim, o CADE considera como abusivas as práticas de coerção dos médicos que não aderem à tabela ou ao movimento de negociação conjunta, bem como os casos de recusa de negociação de forma desproporcional (paralisações por tempo indeterminado, ameaças de descredenciamento, entre outras).

Como caso representativo, acerca do tabelamento de preços e domínio de mercado, temos o processo administrativo que apurou os atos da Cooperativa dos Cirurgiões Cardiovasculares do Espírito Santo (COOPCARDIO-ES)⁴³. Neste processo, merece destaque as considerações constantes da Nota Técnica n.º 180 da Superintendência-Geral do CADE, que ressalta o fato de que a precificação e oferta de bens e serviços não pode ser considerado um ilícito *per se*, devendo ser analisados os impactos anticompetitivos.

Merece destaque, também, a análise evolutiva da atuação do CADE, realizada na mesma Nota Técnica n.º 180. O estudo revela que desde 2004, as COOPANEST's foram condenadas por influência de conduta uniforme quando detinham parcela substancial de mercado. No entanto, em 2005, notadamente na análise de condutas das COOPANEST's dos Estados do Ceará, Pará, Bahia e Pernambuco, dois pontos relevantes passam a ser abordados com maior profundidade: 1) a forma como é mensurada a possibilidade de exercício de poder de mercado das cooperativas em caso de multimilitância - o que resultou na absolvição das COOPANEST's dos Estados do Ceará e do Pará, mesmo detendo essas cooperativas grande poder de mer-

⁴¹ BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Mercado de Saúde Suplementar: condutas*. Cadernos CADE. Brasília, 2015, pp. 28-29.

⁴² BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Mercado de Saúde Suplementar: condutas*. Cadernos CADE. Brasília, 2015, pp. 27-28.

⁴³ BRASIL. CADE. Processo Administrativo n.º 08012.010629/2007-15. A COOPCARDIO-ES estava sendo investigada por monopolizar o mercado de médicos cirurgiões no Estado do Espírito Santo, impor tabela de preços e descredenciamento coletivo no Sistema Único de Saúde (SUS) e da operadora SAMP Assistência Médica, configurando «abuso de poder com efeitos concorrenciais» (p. 3097).

cado⁴⁴; 2) se é necessário analisar o poder de mercado de grandes planos de saúde e se o equilíbrio da negociação com estes agentes justificaria a criação de grandes cooperativas⁴⁵.

Quanto ao primeiro ponto de discussão, o entendimento era de que a multimilitância abre a possibilidade de diminuição de poder de mercado da cooperativa e quanto ao segundo ponto de discussão, abre-se a tese do poder compensatório, levada à efeito pelo ex-Conselheiro Paulo Furquim, no âmbito do julgamento da conduta da COOPANEST/Bahia⁴⁶, cujo entendimento é no sentido da possibilidade uniformização de conduta pela cooperativa, desde que preenchidas algumas condições: (1) identificação de assimetria nas negociações, em desfavor do prestador de serviço médico; (2) reconhecimento da interdependência entre ofertante e demandante, em contraposição ao exercício unilateral de poder de mercado; (3) inexistência de coação ou retaliação ao membros que realizam serviços por outras organizações; e (4) ausência de condição de exercício de poder de mercado⁴⁷.

Entretanto, no mesmo processo em que apurou a conduta da COOPANET/Bahia, o ex- Conselheiro Ricardo Villas Bôas Cueva trouxe voto divergente, no sentido de que a existência de poder de mercado por parte das empresas tomadoras de serviços (planos de saúde) não é suficiente para aceitar a ação coordenada das cooperativas de trabalho médico, fixando preços e impedindo, portanto, sua formação natural pela competição no mercado. Seria necessária a adoção das chamadas «zonas de segurança» (*antitrust safety zone*), conforme utilizadas pelas autoridades antitruste norte-americanas (*Federal Trade Commission e Department of Justice*)⁴⁸. Uma vez que da análise resulte a conclusão de

⁴⁴ As COOPANEST'S Ceará e Pará possuíam número muito superior de médicos inscritos como anesthesiologistas nos Conselhos Regionais de Medicina dos Estados. No caso do Ceará 249% da lista do CRM e no caso do Pará, 276%.

⁴⁵ De acordo com publicação do CADE, a partir dos casos que envolviam as condutas das COOPANET's do Ceará, Pará, Bahia e Pernambuco, e das questões suscitadas nestes precedentes, houve uma nova compreensão da autarquia sobre o tratamento das cooperativas (BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Mercado de Saúde Suplementar: condutas*. Cadernos CADE. Brasília, 2015, p. 50).

⁴⁶ BRASIL. CADE. PA n.º 08012.007042/2001-33.

⁴⁷ Informações constantes da Nota Técnica n.º 180, presente no P.A. n.º 08012.010629/2007-15, p. 3087.

⁴⁸ De acordo com a adoção das chamadas «zonas de segurança», há um roteiro pré-determinado de análise, conforme voto do ex-Conselheiro Ricardo Cueva: «Segundo o roteiro, não provocarão preocupações concorrenciais, salvo em casos extraordinários, aquelas *joint ventures* que: possuindo exclusividade, seus participantes compartilhem riscos financeiros e representem 20% (vinte por cento) do mercado relevante

que a conduta não se enquadra na «zona de segurança», para o ex-Conselheiro seria necessária a análise do caso pela regra da razão, seguindo quatro etapas:

1) definição de mercado relevante; 2) avaliação dos efeitos competitivos da «*joint venture*» (assim tratada nos EUA as sociedades que aqui se aproximariam das cooperativas médicas) – examinam-se a estrutura e as atividades da associação dentro do mercado relevante, centrando-se em dois aspectos principais: (i) poder de aumentar preços acima do nível competitivo e (ii) poder de impedir ou excluir concorrentes do mercado; 3) avaliação das eficiências geradas para o mercado; 4) avaliação da existência de outros acordos ou condições para determinar se necessários para alcançar as eficiências pretendidas⁴⁹.

A mesma *ratio decidendi* adotada pelo ex-Conselheiro Paulo Furquim, foi retomada no âmbito do Processo Administrativo que analisou a conduta da FEMCOM – Federação Mineira de Cooperativas Médicas (atual FENCOM), cuja relatoria foi da ex-Conselheira Ana Frazão⁵⁰, que apurou a prática de imposição de preços de honorários médicos através da Tabela de Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Médicos (CBHPM). A Conselheira-relatora afastou a aplicação da teoria do poder compensatório neste caso específico para a FEMCOM⁵¹.

geográfico; não possuindo exclusividade, seus participantes compartilhem riscos financeiros e representem 30% (trinta por cento) ou menos do mercado relevante geográfico» (BRASIL. CADE. Processo Administrativo n.º 08012.007042/2001-33).

⁴⁹ Informações constantes da Nota Técnica n.º 180, presente no P.A. n.º 08012.010629/2007-15, p. 3088. Destaque-se que posteriormente, o ex-Conselheiro Paulo Furquim, no âmbito do P.A. n.º 08012.002706/2009-25, em que foi analisada a conduta de uma entidade não cooperativa, a empresa SERVAN-Anestesiologia e Tratamento de Dor de Campo Grande/MS, seguiu este entendimento divergente do ex-Conselheiro Ricardo Villas Bôas Cueva, posicionando-se: «[...] a formação de associações e sociedades não caracteriza por si só um ilícito. Filio-me ao entendimento apontado pelo Conselheiro Cueva, de que *há necessidade de se avaliar o grau de integração da sociedade, bem como o seu exercício no mercado*. Se o grau de integração se avalia pela estrutura contratual da sociedade, o exercício há de observar os parâmetros tradicionais de uma análise concorrencial, a qual tem em conta desde o percentual de mercado até as eficiências da ‘associação’ (Mantido destaque do texto original).

⁵⁰ BRASIL. CADE. Processo Administrativo n.º 08012.005101/2004-81.

⁵¹ No entanto, é importante ressaltar que a ex-Conselheira Ana Frazão demonstrou em outras oportunidades certa preocupação com a necessidade de verificar caso a caso a ocorrência de poder compensatório, pois «a união de agentes econômicos para compensar eventual assimetria de poder poderia afastar a ilicitude da conduta», conforme destaca em seu voto no processo em que analisa a conduta da FEMCOM e demais representados, bem como também delineado no âmbito do P.A.

No mesmo processo, também em voto-vogal, o Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo sustentou a tese de que o mercado de saúde suplementar em razão da sua estrutura, não aceita a aplicação do argumento do poder compensatório, bem como, mesmo se realizada a sua adoção para efeito de mitigar a conduta, a existência de poder de barganha não afastaria a ilicitude «em razão da responsabilidade objetiva adotada pela lei antitruste»⁵².

Na análise da conjuntura dos argumentos até o momento evidenciados, percebe-se a necessidade do correto delineamento e compreensão do que são os atos praticados pelas cooperativas de trabalho médico que podem ser considerados atos de natureza cooperativa (atos internos) e atos não-cooperativos (externos), para fins, inclusive, de aplicação justa das normas concorrenciais, reconhecendo a existência de um poder compensatório intrínseco aos atos cooperativos.

O ato cooperativo não abrange prática de negócio, não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda, é definido hodiernamente como ato praticado entre cooperativa e cooperado ou entre cooperativas, na busca de realizar os objetivos descritos no estatuto social das cooperativas, por isso é também denominado de ato interno. Assim, a sociedade cooperativa é uma sociedade de natureza instrumental, cujos atos cooperativos são aqueles inerentes à prestação

n.º 08012.014463/2007-14, que possuía como uma das representadas a Unimed Goiânia, em que a Conselheira proferiu voto em consonância com a tese abordada pelo ex-Conselheiro Paulo Furquim no P.A. n.º 08012.007042/2001-33. Para Ana Frazão, justifica-se a excludente do poder compensatório quando esta for «uma opção de proteção que, como o próprio nome diz, deve estar sujeita à livre escolha por parte do beneficiado», o que não é o caso do P.A. n.º 08012.005101/2004-81, tendo em vista a exigência de adoção compulsória da tabela de honorários da CBHPM, inclusive com imposição de sanção disciplinar em caso de descumprimento.

⁵² Entendimento também adotado pelo Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo, por ocasião da análise do P.A. n.º 08012.003048/2003-01, cujas representadas não eram cooperativas, mas sim entidades de classe: Sindicato dos Médicos do Estado do Ceará; Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará e Associação Médica Cearense. Entretanto, ressalte-se que o fundamento exposto pelo Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo, quanto a responsabilidade por ilícito antitruste ser de natureza objetiva, não é de consenso na doutrina, apesar de ser tese prevalente dentro do CADE. A ex-Conselheira Ana Frazão, inclusive, ressalta na sua relatoria do processo contra a FENCOM, a indispensabilidade do juízo sobre a culpa para avaliar a reprovabilidade da conduta na caracterização de infrações de natureza administrativa, notadamente em função do caráter sancionador do processo previsto na legislação antitruste, diretamente relacionado ao poder punitivo estatal. A mesma visão é exposta pela ex-Conselheira, na obra: FRAZÃO, Ana. *Direito da Concorrência: pressupostos e perspectivas*, São Paulo: Saraiva, 2017, p. 259-273.

de serviço desta aos seus associados, possui, portanto, natureza institucional⁵³.

A exata compreensão do ato cooperativo é crucial e necessária para subsidiar a análise e aplicação da legislação antitruste, sendo que esta deve ser vista com absoluta parcimônia sobre os atos internos (cooperativos), notadamente, aqueles atos que implicam em ofertar melhores condições aos profissionais-médicos cooperados, com mecanismos que possibilitem uma inserção justa destes no mercado de trabalho.

4.1.4. RECUSAS DE CONTRATAR

Destaca-se nas análises dos julgados do CADE, também atos que envolvem os chamados «boicotes», com recusas de contratar em massa, que ocorrem sobre duas vertentes: de maneira extracontratual e de maneira contratual. Na primeira hipótese, evidenciaram-se paralisações coletivas de atendimento médico, por prazo determinado ou não, o que o CADE tem aceitado desde que a paralisação não afete o atendimento aos pacientes e que ocorra por período determinado e curto. Quanto ao boicote contratual, ou seja, que ocorre com descredenciamento em massa de médicos, a autarquia tem determinado a condenação das pessoas jurídicas que a realizam por inviabilizarem, muitas vezes, totalmente os planos de saúde, o que inverteria o poder de barganha a favor dos médicos⁵⁴.

A título exemplificativo, caso paradigmático envolveu 7 (sete) cooperativas, além de outras pessoas jurídicas, no Estado do Espírito Santo, conforme denúncia formulada pelo Ministério Público Estadual⁵⁵. No âmbito do processo administrativo que apurou a conduta das cooperativas, verificou-se que estas buscavam monopolizar os serviços, cooptando parcela significativa dos médicos do Estado do Espírito Santo; praticavam a unimilitância; promoviam a suspensão de prestação de serviços médicos e paralisações de forma abusiva, que foram levadas a efeito com a não renovação de contratos, cujo objetivo era aumentar o poder de barganha para negociação de maiores valores remuneratórios; bem como dificultavam, sobremaneira, a viabilidade de concursos públicos (boicotes) para os cargos de médicos a nível estadual, nas mais diversas especialidades, o que configurou, nos termos do voto do Con-

⁵³ NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Teoria geral dos atos cooperativos*. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 52-73.

⁵⁴ BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Mercado de Saúde Suplementar: condutas*. Cadernos CADE. Brasília, 2015, p. 37.

⁵⁵ Trata-se do Processo Administrativo n.º 08012.003706/2000-98.

selheiro-relator, «sério desvio de finalidade» do cooperativismo, tendo as cooperativas utilizado, inclusive, de ações populares para impedir a realização dos concursos públicos.

Destaque-se que, conforme as demais condutas anteriormente descritas, não é um ilícito *per se* as mobilizações no sentido de melhorar a condição de trabalho e a remuneração pela prestação de serviços médicos. Conforme ressalta o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal, presente no referido processo, na situação de pequenas cooperativas que não detém poder de mercado, é aceitável as mobilizações tendentes a conseguir melhor poder de barganha. Entretanto, diante da existência de posição monopolística, tais atos podem acarretar distorções e problemas concorrenciais, podendo resultar, no caso dos boicotes, em prejuízo significativo à população que precisa do atendimento médico gratuito, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, para o CADE, a necessidade de sancionar conduta como os boicotes, incluindo as recusas de contratar, reveste-se não só de proteção à concorrência, mas também aos consumidores, que não podem ser prejudicados pelas consequências de negociações coletivas⁵⁶.

Assim, verifica-se da jurisprudência do CADE que a atenção maior sobre cooperativas de trabalho médico que atuam no mercado de saúde suplementar se deve a grande participação⁵⁷, posto que conforme estudo divulgado pela autarquia, as cooperativas médicas detêm 36,94% de participação na operação de planos de saúde no Brasil, considerando o número de beneficiários associados a cada tipo de operadora de plano de saúde, que envolve um mercado em que, além das cooperativas, também há atuação de sociedades em regime de autogestão, filantrópicas, seguradoras especializadas em saúde e empresas de medicina de grupo, mas nenhuma delas possui participação superior às cooperativas⁵⁸.

⁵⁶ BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Mercado de Saúde Suplementar: condutas*. Cadernos CADE. Brasília, 2015, p.37.

⁵⁷ Neste sentido é importante ressaltar os estudos de Sílvia Fagá de Almeida e de Paulo Furquim de Azevedo sobre o mercado de saúde suplementar brasileiro: AZEVEDO, Paulo Furquim de; ALMEIDA, Sílvia Fagá de. *Cooperativas médicas: ilícito antitruste ou ganho de bem-estar?*. FGV. 2010; e ALMEIDA, Sílvia Fagá de. *Poder compensatório e política de defesa da concorrência: referencial geral e aplicação ao mercado de saúde suplementar brasileiro*. FGV, 2009.

⁵⁸ BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Mercado de Saúde Suplementar: condutas*. Cadernos CADE. Brasília, 2015, pp. 13-14. O alto índice de concentração do mercado de saúde suplementar é demonstrado pelo fato de que em 2015 as 10 maiores empresas atuantes possuem 70% do total de beneficiários, outras mais de mil operadoras dividem os outros 30% do mercado.

Além disso, as relações e conflitos entre prestadores de serviços e operadoras não receberam a atenção necessária no marco regulatório do setor, muitas questões importantes ainda são decididas pelas autoridades antitruste, inclusive, o crescente «movimento de concentração e integração vertical» de operadoras de planos de saúde e demais agentes que atuam no mercado de saúde suplementar no Brasil, notadamente, por meio do controle de estruturas⁵⁹.

Têm-se, ainda, os conflitos remuneratórios entre médicos e operadoras, que recaem, conforme acima demonstrado, sob a análise do controle de condutas, sendo necessário pensá-lo, no entanto, também sob o enfoque de uma necessidade de valorização do trabalho, combatendo a não-precarização e possibilitando a melhoria dos atendimentos médicos, inclusive, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), diante das constantes reivindicações da classe pela justa remuneração dos procedimentos públicos.

V. A medida de intervenção estatal

No decorrer do estudo verificamos que o processo antitruste se realiza como importante mecanismo de intervenção estatal para situações de abuso do poder econômico, através de atuações impositivas com fundamento no interesse público. Neste sentido, é indiscutível sua importância em contexto econômico e social para combater o domínio de mercado. Entretanto, é importante não olvidar que as intervenções realizadas para a defesa da concorrência precisam ser pensadas com parcimônia para não resultarem em danos sociais e prejuízos societários irremediáveis. A efetividade das medidas de intervenção também deve estar atenta aos parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade.

Em relação às sociedades cooperativas, existe a necessidade de estabelecer como parâmetro que, em razão da própria finalidade da sua constituição —prestar serviços aos associados, o que implica na representação dos interesses dos membros dentro do mercado, como mecanismo de barganha—, que a análise antitruste deve partir da premissa de que a Constituição Federal de 1988 traçou a necessidade de um olhar diferenciado para o cooperativismo, e este tratamento diferenciado não enseja tratamento favorecido ou imunidade à legislação an-

⁵⁹ BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Mercado de Saúde Suplementar: condutas*. Cadernos CADE. Brasília, 2015, p. 26.

titraste, mas sim um tratamento que permita um equacionamento das sanções com atenção ao modelo de negócio *sui generis* em objetivos de constituição, propriedade, gestão e função social. Compreender essas peculiaridades, é o primeiro passo para identificar a exata medida da necessidade e adequação da intervenção.

Sustenta-se em conjunto com este entendimento, também o impeditivo de efetivação de mecanismos que possibilitem uma maior participação dos regulados/investigados, mesmo que a intervenção administrativa tenha uma natureza de tradicional exercício do poder de polícia estatal⁶⁰. Sob o prisma da participação das cooperativas investigadas, esta abrange a possibilidade de obtenção e divulgação de um conhecimento prévio e preciso não apenas do paradigma do mercado, mas da própria especificidade societária. Nesse sentido, conforme enfoque deste estudo, esse *pensar* os mecanismos de penalização e dissuasão de práticas abusivas deve ganhar características distintivas⁶¹.

A análise antitruste também não pode se descuidar do entendimento sobre a dimensão e alcance do ato cooperativo. O estudo aprofundado sobre o correto enquadramento jurídico do termo ato cooperativo, foge ao escopo deste trabalho, mas não escapa à necessidade de melhor compreensão do fenômeno relacional entre cooperativa e cooperado, inclusive, para fins de melhor delineamento das relações decorrentes dos atos negociais ou de simples transferência de recursos realizados entre os sujeitos cooperados e sua cooperativa e vice-versa. A base de identificação está no olhar sobre quais são os serviços prestados ao cooperado, notadamente, sob o prisma de defesa e represen-

⁶⁰ A participação aqui recomendada vai além da observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, que em todas as hipóteses devem ser aplicadas de forma plena, mas possibilita, sobretudo, uma abertura para a construção de um processo de cooperação entre autoridade e cooperativa, sempre que possível, para o encontro da efetividade de uma intervenção pensada em um patamar que não seja meramente impositivo.

⁶¹ Destaca-se, neste sentido, o artigo 101, item 3 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que prevê a isenção de aplicação da legislação a algumas atividades «que contribuam para melhorar a produção ou a distribuição dos produtos ou para promover o progresso técnico ou econômico», desde que não haja imposição desarrazoadas de restrições às empresas concorrentes e que o objetivo de melhorar a produção, distribuição ou promoção técnica-econômica não eliminem a concorrência quanto a uma parte substancial dos produtos em causa. Apesar de não existir isenção ampla às sociedades cooperativas, o TFUE consagra estas dimensões em que a isenção pode ser efetivada (BANCO CENTRAL EUROPEU. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, 26 de outubro de 2012. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026pt.pdf>. Acesso em 19.08.2017, pp. 88-89).

tação deste no mercado, para além da simples transferência de mercadorias e serviços.

A correta identificação do ato cooperativo pela autoridade anti-truste, possibilita uma análise sobre as condutas que, inicialmente, podem ser identificadas como anticoncorrenciais, mas que em um exame aprofundado, podem ser atos lícitos de representação de interesses legítimos dos cooperados dentro do mercado, atraindo a aplicação de teses como a teoria do poder compensatório, já tão debatida dentro da jurisprudência do CADE, conforme se verificou anteriormente.

Diante disso, sustenta-se a impossibilidade da união de agentes econômicos em uma cooperativa ser considerada uma afronta à concorrência *per se*. A coordenação de agentes econômicos dentro uma cooperativa é ato plenamente lícito, posto que essa é finalidade precípua dessa espécie societária. Neste sentido, é necessária uma melhor compreensão dos objetivos cooperativistas e da atuação destas no mercado.

Neste prisma, estabeleceu-se três parâmetros como alternativas à análise da autoridade antitruste brasileira, que podem ser aplicadas tanto para situações de controle de condutas, como de controle de estruturas, conforme a discricionariedade que é inerente às decisões administrativas:

1. *Análise do ramo de atuação da cooperativa e das peculiaridades regulatórias*⁶²: com uma visão que deve estar aliada a uma melhor definição e análise do mercado relevante, incluindo custos de manutenção no mercado, melhor delineamento e estudo da dimensão geográfica de atuação da cooperativa, compreensão de que as cooperativas se instalam em locais onde, muitas vezes, as sociedades empresárias não possuem interesse em se estabelecer;

⁶² Notadamente, diante da grande quantidade de casos julgados pelo CADE no mercado de saúde suplementar em que havia o envolvimento de cooperativas, considerando a necessidade de análise do ramo de atuação e regulação nele existente, destacam-se os estudos de Azevedo e Almeida, quanto a tese do poder compensatório (AZEVEDO, Paulo Furquim de; ALMEIDA, Sílvia Fagá de. *Cooperativas médicas: ilícito antitruste ou ganho de bem-estar?* FGV. 2010, pp. 3-6). No mesmo sentido, merece destaque também as peculiaridades ressaltadas por Ana Frazão, quanto ao mercado de saúde suplementar, em que afirma a necessidade da defesa da concorrência refletir sobre os efeitos concretos das atividades das cooperativas e de sua atuação em situação de monopólios (FRAZÃO, Ana. *Direito da concorrência: pressupostos e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 350-361).

2. *Tipo de ato realizado pela cooperativa (ato cooperativo puro versus ato não-cooperativo)*⁶³: tratando-se de ato cooperativo a análise deve ser realizada, segundo parâmetro de discursividade e cooperação entre CADE, cooperativa investigada e demais *stakeholders*⁶⁴, tendo em vista a melhor compreensão do que seria o ato cooperativo de acordo com o ramo de atividade, equacionando a melhor solução para a possível agressão à liberdade concorrencial. Ressalte-se que no ato cooperativo se insere a própria finalidade de constituição da cooperativa, o que delinea, inclusive, as características de propriedade e gestão do empreendimento. Em caso de controle de condutas, uma vez verificado que o ato praticado não se insere no conceito de ato cooperativo, o sancionamento deverá ser realizado com base na prática de ato de mercado comum, sem qualquer benefício;
3. *O porte-econômico da sociedade cooperativa*: apesar de estar contido o mandamento de verificação da situação econômica do infrator no art. 45, VII da Lei n.º 12.529/2011, verifica-se que na prática jurisprudencial do CADE quase inexistem efeitos concretos deste balizamento, quando realizado⁶⁵; em situações de controle de condutas, poucas vezes existe referência quanto à diminuição, por exemplo, de valores de multas ou redução, inaplicação de determinada penalidade restritiva de direito, em função do menor porte do empreendimento cooperativo.

⁶³ Neste estudo, optou-se, inicialmente, como referência de conceituação a abordagem tradicional legislativa para o ato cooperativo, também utilizada em âmbito do Direito Tributário, que não está imune a críticas, mas estabelece segurança à autoridade antitruste e previsibilidade à cooperativa. Entretanto, não dispensando a necessidade de uma melhor compreensão do ato cooperativo em cada ramo do cooperativismo, mediante uma análise dos atos que importam na gênese de manutenção da atividade de cooperação dentro do mercado em que está estruturada.

⁶⁴ Incluem-se além de potenciais relações jurídicas consumeristas e comerciais, também o contexto de participação dos órgãos representativos do cooperativismo em âmbito estadual e nacional, bem como de eventuais agências reguladoras, tratando-se de mercado regulado, bem como o pronunciamento da sociedade civil organizada, que de-sejar voz ativa no âmbito do processo administrativo antitruste.

⁶⁵ Neste sentido, André Marques Gilberto destaca em pesquisa realizada na jurisprudência do CADE, ainda sob a égide da antiga lei antitruste, que, muitas vezes, a autoridade antitruste não realizava o exame da situação econômica do ofensor. Em exame dos requisitos que tratam da dosimetria da pena, nem sempre os analisa em completez, bem como que a tendência ao longo dos anos foi de simples aumento das sanções, inclusive, as de natureza pecuniária (GILBERTO, André Marques. *O processo antitruste sancionador*. Dissertação de mestrado. USP. São Paulo: 2008, pp. 245-246).

Assim, os parâmetros alçados neste estudo como alternativos, mas que estão intimamente relacionados ao sistema de dosimetria de aplicação de penalidades pela autoridade antitruste, podem diminuir a assimetria de informações e, ao mesmo tempo, dois riscos incipientes: a inefetividade das medidas adotadas pela autoridade (inexistência de poder dissuasório) e as possíveis ineficiências ao empreendimento cooperativo e ao próprio mercado em que ela desenvolve suas atividades, diante de uma intervenção desproporcional.

VI. Conclusão

Na análise realizada foi possível verificar problemas significativos para ambos os lados, autoridade antitruste e cooperativas. Entre os desafios da análise antitruste sobre atividades desempenhadas por cooperativas, destaca-se a compreensão de que alguns atos por estas praticados no mercado importam no exercício da própria finalidade da cooperativa (prestar serviço ao cooperado). Também se destaca a dificuldade de encontrar a correta dosimetria na aplicação de penalidades, segundo os critérios estabelecidos pela legislação, objetivando gerar o efeito dissuasório esperado.

O estudo optou por não abordar todas as formas de sancionamento permitidas pela legislação brasileira e aplicadas sobre cooperativas, objetivou apenas a análise sobre as decisões proferidas pela autoridade antitruste brasileira, acerca do entendimento dos atos praticados pelas cooperativas que importam em condutas anticompetitivas. Sustenta-se aqui, que a correta aplicação da legislação antitruste perpassa a compreensão efetiva da própria finalidade da cooperativa e suas características de propriedade e gestão, para assim estabelecer o acerto na identificação da necessidade e proporcionalidade do sancionamento.

Tal compreensão é necessária para um melhor tratamento das cooperativas enquanto operadores econômicos, com o cumprimento da exata compatibilização da garantia de mínima intervenção nas sociedades cooperativas (art. 5.º, inciso XVIII, CF/88), do estímulo estatal ao cooperativismo (art. 174, §2.º, CF/88) e, ao mesmo tempo, assegurar a livre concorrência nos mercados, reprimindo os abusos (art. 173, §4.º, CF/88). O ponto de partida está na evidência científica de que interpretações equivocadas da lei antitruste podem conduzir a ineficiências. Nesse sentido, ambos os lados —autoridade antitruste e cooperativas— devem estar conscientes dos papéis de cada um dos sistemas de proteção da concorrência.

O próprio direcionamento interpretativo também pode ser permeado pelos fundamentos da própria filosofia do movimento cooperativo, não podendo este modelo societário se valer do argumento de limites interventivos para a prática de atos ilícitos ou de condutas que infringem os princípios básicos do cooperativismo cuja centralidade está amparada em um arcabouço ético e moral secular.

É preciso evidenciar que a manutenção de um mercado sadio e equilibrado também é importante ao próprio cooperativismo e, em relação a isso, as cooperativas não devem se contrapor. Em seu histórico foram criadas justamente por trabalhadores e profissionais dos mais diversos segmentos, desejosos de competir com igualdade frente a monopolistas originais, atuando no sentido contrário às grandes forças do capital. Se cooperação inicialmente pode parecer o oposto de competição; em essência, podem ser efetivados em conjunto e de forma complementar, combatendo a competição desleal, com a valorização do trabalho humano.

Assim, a contribuição desta pesquisa está na abertura de um debate mais amplo. Na afirmação da necessidade de ir além das discussões entre o mínimo e o máximo de intervenção sobre cooperativas. É preciso compreender a necessidade de possibilitar canais institucionais e procedimentais que garantam que os objetivos cooperativistas e os objetivos de proteção da livre concorrência sejam compatibilizados.

Bibliografia

- ALMEIDA, Sílvia Fagá de; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Cooperativas médicas: cartel ou legítima defesa? In: *Aspectos jurídicos e econômicos das cooperativas de saúde*. Guilherme Krueger e Lucila Carvalho Medeiros da Rocha (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2012, pp. 167-192.
- AZEVEDO, Paulo Furquim de; ALMEIDA, Sílvia Fagá de. *Cooperativas médicas: ilícito antitruste ou ganho de bem-estar?* FGV. 2010, pp. 01-20. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6894>>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- BANCO CENTRAL EUROPEU. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, 26 de outubro de 2012, pp. 88-89. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026pt.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2016, pp. 88-89.
- BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. *Economia e gestão de organizações cooperativas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 7-100.
- BRASIL. *Lei n.º 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. Brasília. 1971. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm>. Acesso em 20 jul. 2020.

- , *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília. 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 03 jul. 2020.
- , *Lei n.º 12.529 de 30 de novembro de 2011*. Estrutura o sistema brasileiro de defesa da concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 04 set. 2020.
- , Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n.º 1172603/RS*. 2.ª Turma. Recorrente: Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Recorrida: Unimed Santa Maria. Relator: Min. Humberto Martins. DJe. 12 mar. 2010. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa>>. Acesso em: 26 ago.2017.
- , Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Resolução n.º 20, de 09 de junho de 1999*. Anexo I. CADE. 1999. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/assuntos/normas-e-legislacao/resolucao/resolucao-no-20-de-9-de-junho-de-1999.pdf/view>>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- , Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Mercado de Saúde Suplementar: condutas*. Cadernos CADE. Brasília: CADE, 2015, p.13-57. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/copy_of_cadernos-do-cade-2013-mercado-de-saude-suplementar-condutas-2013-2015.pdf>. Acesso em: 06 set. 2020.
- , Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Súmula n.º 7, de 09 de dezembro de 2009*. Diário Oficial da União de 14.12.2009 n.º 238, Seção 1, p. 51. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/assuntos/assuntos/normas-e-legislacao/normas_legislacao/sumulas-do-cade>. Acesso em 20 ago. 2020
- FORGIONI, Paula A. *Direito concorrencial e restrições verticais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, pp. 86-89.
- , *Os fundamentos do antitruste*. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, pp. 199-203.
- FRAZÃO, Ana. *Direito da concorrência: pressupostos e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 259-361.
- , A sociedade cooperativa e o abuso do poder econômico. In: *Sociedades cooperativas*. Alfredo de Assis Gonçalves Neto (coord.). São Paulo: Lex, 2018, pp. 361-398.
- FURLAN, Fernando de Magalhães. *Questões polêmicas em Direito Antitruste*. São Paulo: Lex Editora, 2004, pp. 27-28.
- GALBRAITH, John Kenneth. *Capitalismo americano: o conceito de poder compensatório*. Título original: *American Capitalism: the concept of countervailing power*. 1952. Tradução: Clara A. Colotto. São Paulo: Novo Século, 2008, pp. 11-174.
- GAMA, Marina Moreira da; ANDRANDE, Mônica Viegas; MAIA, Ana Carolina. A defesa da concorrência e a defesa do consumidor no setor de planos e seguros de saúde no Brasil. In: *Aspectos jurídicos e econômicos das coope-*

- rativas de saúde*. Guilherme Krueger e Lucila Carvalho Medeiros Rocha (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2012, pp.141-165.
- GILBERTO, André Marques. *O processo antitruste sancionador*. Dissertação de mestrado. USP. São Paulo: 2008, pp. 245-246.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica*. 17. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, pp. 45-47.
- HART, Oliver; Moore, John. *Cooperatives vs outside ownership*. Harvard University, 1998, pp. 4-5. Disponível em: < <https://scholar.harvard.edu/hart/publications/cooperatives-vs-outside-ownership>>. Acesso em: 09 abr. 2016.
- INTERNATIONAL CO-OPERATIVE ALIANCE (ICA), *World Co-operative monitor: exploring the co-operative economy*. Report 2016. ICA, pp. 8-47. Disponível em: <<https://ica.coop/en/media/library/the-world-co-operative-monitor-2016-edition>>. Acesso em: 18 dez. 2017.
- KRUEGER, Guilherme. Os sonhos interrompidos e os rostos humanos nos serviços de saúde: a cooperação como um ato de preferência dos médicos e dos cirurgiões-dentistas». In: KRUEGER, Guilherme; ROCHA, Lucila Carvalho Medeiros da (coord.). *Aspectos jurídicos e econômicos das cooperativas de saúde*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 32.
- LAMMING, Goodwin Norman. Eficiência em administração de cooperativas. In: *A problemática do cooperativismo no desenvolvimento econômico*. São Paulo: Fundação Friedrich Naumann, 1973, pp. 281-314.
- MAIER-RIGAUD, Frank P.; HELLSTROM, Per; BULST, Friedrich Wenzel. *Remedies in European Antitrust Law* (May 3, 2011). *Antitrust Law Journal*, Vol. 76, pp. 43-63, 2009, p. 57.
- MEINEN, Ênio. As sociedades cooperativas na Constituição Federal. In: DOMINGUES, Jane Aparecida Stefanos (org.). *Aspectos jurídicos do cooperativismo*. Série Cooperativas I. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, pp. 11-47.
- NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Teoria geral dos atos cooperativos*. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 52-92.
- OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. *Direito e economia da concorrência*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 52.
- ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). *RELATÓRIO DE GESTÃO OCB 2016*. SOMOS COOPERATIVISMO. BRASÍLIA, 2016. Disponível em: <<http://www.somos-cooperativismo.coop.br/transparencia-ocb>>. Acesso em: 18 dez. 2017.
- , *Anuário do Cooperativismo Brasileiro 2019*. Brasília: Sistema OCB, 2019, p. 45. Disponível em: < <https://www.ocb.org.br/publicacao/53/anuario-do-cooperativismo-brasileiro-2019>>. Acesso em 02 set. 2020.
- PINHO, Diva Benevides. *Economia e cooperativismo*. São Paulo: Saraiva, 1977, pp. 13-75.
- SINGER, Paul. Economia solidária versus economia capitalista. *Revista Sociedade e Estado*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. vol. 16. n.1-2. Brasília: jun./dez., 2001, pp. 109-110. Scielo. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922001000100005>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

A indevida aplicação do enunciado de Súmula n. 281 do Tribunal de Contas da União e a proibição da participação de cooperativas de trabalho brasileiras em procedimentos licitatórios

The improper application of the statement of Precedent no. 281 of the Federal Court of Accounts and the prohibition on the participation of Brazilian labor cooperatives in bidding procedures

Marianna Ferraz Teixeira¹

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021pp75-96>

Recibido: 26.10.2020
Aceptado: 10.12.2020

Sumário: 1 Introdução. 2. O cooperativismo de trabalho. 3. A relação de trabalho. 3.1. Contrato de trabalho. 3.2. O ato cooperativo nas cooperativas de trabalho. 3.3. A terceirização do trabalho. 4. A terceirização na Administração Pública. 4.1. A licitação de serviços públicos. 4.2. Participação de cooperativas em licitações. 4.3. Súmula n. 281 do TCU. 5. Conclusão. Bibliografia.

Resumo: O presente trabalho busca analisar o enunciado de Súmula n. 281 do Tribunal de Contas da União, aprovada em 11 de julho de 2012, que veda a participação de cooperativas de trabalho em licitações quando o serviço a ser prestado exija a necessidade de subordinação, habitualidade e pessoalidade. Apesar das previsões da Lei de Licitações e da Lei de Cooperativas de Trabalho disporem que dito impedimento é proibido, muitos procedimentos licitatórios, em razão da súmula, excluem esse tipo societário da participação, o que faz com que princípios como o da legalidade e da igualdade

¹ Advogada. Graduada em Direito e Especialista em Direito e Processo nos Tribunais pelo Centro Universitário de Brasília, MBA em Gestão em Cooperativas de Crédito na Universidade de São Paulo-ESALQ/USP. Mestranda em Gestão e Regime Jurídico-Empresarial da Economia Social ISCAP/Instituto Politécnico do Porto. cursou Mestrado em Direito Tributário na Universidad Austral (Argentina). Membro do Instituto Brasileiro de Estudos em Cooperativismo-IBECOOP, da Comissão de Assuntos e Reforma Tributária e da Comissão de Direito Cooperativo da OAB/DF. Endereço: SRTVS Quadra 701, Bloco O, Ed. Novo Centro Multiempresarial, Sala 360, CEP: 70.340-000, Brasília/DF. E-mail: marianna@tfa.com.br.

sejam violados, assim como afronta o preceito constitucional de fomento ao cooperativismo como meio de desenvolvimento da atividade econômica e da redução do desemprego. Essa conduta, além de prejudicar o mercado de trabalho, também gera prejuízo à Administração Pública, que será tolhida do seu direito e dever de selecionar a proposta mais vantajosa, haja vista que não terá acesso, de fato, a todas as propostas cabíveis.

Palavras-chave: cooperativas de trabalho – licitação – direito administrativo – direito cooperativo – direito do trabalho.

Abstract: The present work aims to analyze the statement of Súmula num. 281 of the Federal Audit Court, approved in July 11, 2012, which prohibits the participation of labor cooperatives in bids when the service to be provided requires the need for subordination, habituality and personality. Although the provisions of the Bidding Law and the Law of Labor Cooperatives provide that said impediment is prohibited, many bidding procedures, due to the summary, exclude this type of society from participation, which causes principles such as legality and equality to be violated, as well as affronts the constitutional precept of fostering cooperativism as a means of developing economic activity and reducing unemployment. This conduct, in addition to harming the labor market, also causes damage to the public administration, which will be restricted from its right and duty to select the most advantageous proposal, since it will not have access, in fact, to all the appropriate proposals.

Keywords: labor cooperatives – bidding – administrative law – cooperative law – labor law.

1. Introdução

O cooperativismo é um movimento que tem como fim social o auxílio às pessoas, permitindo-as a alcançar objetivos conforme o objeto social da sociedade. A partir da associação, o cooperado passa a ter acesso aos serviços prestados pela cooperativa de maneira a ter desenvolvimento socioeconômico, devendo, para tanto, observar, também, as obrigações associativas.

A relação dos associados com a cooperativa apresenta caráter de dupla qualidade, já que além de utilizarem os serviços prestados, também são donos do negócio e devem exercer suas funções como tal, gerindo a atividade e tomando as decisões necessárias para a manutenção e continuidade da sociedade.

Dentre os muitos ramos existentes, encontram-se as cooperativas de trabalho, produção de bens e serviços, que surgiu da necessidade de garantir o trabalho a quem se associar, frente ao desemprego e às más condições de trabalho. Dessa forma, profissionais com o mesmo interesse laboral se unem para gerir um negócio, a fim de que a sociedade realize a intermediação da prestação dos serviços, tornando-se membro da sociedade.

Essa relação não gera vínculo de emprego com a cooperativa, tampouco com o tomador dos serviços, uma vez que a relação com a primeira é associativa e a contratação do serviço por um terceiro objetiva a realização de uma obra ou tarefa a ser concretizada pelos associados de forma autônoma e sem a obrigatoriedade de que o prestador seja sempre a mesma pessoa, o que afasta a característica da pessoalidade. Ao fim e ao cabo, o tomador de serviços busca a concretização de uma obra ou tarefa, enquanto a cooperativa tem o interesse no pagamento do valor contratado.

Por essa razão, a principal característica formadora da relação de emprego encontra-se ausente, qual seja, a subordinação (subalternidade hierárquica que obriga o subordinado a cumprir ordens e instruções de pessoa com cargo superior), uma vez que o cooperado exerce seu serviço de forma autônoma e, por serem donos do negócio a que pertencem regem-se pelo princípio da singularidade do voto e da regra da soberania assemblear, ademais de terem direito ao retorno das sobras líquidas do exercício e obrigação ao rateio das despesas e de prejuízos durante o exercício, bem como subscrevem quotas-partes para integrarem a cooperativa.

A contratação dessas cooperativas fomenta o desenvolvimento da independência laboral e socioeconômico, além de ser um grande aliado no combate ao desemprego. Contudo, no início dos anos 2000, foram

impostas muitas restrições às cooperativas de trabalho, de forma a proteger as relações laborais e a evitar a utilização da terceirização irregular, em razão de o Ministério Público do Trabalho (MPT) ter combatido as falsas cooperativas.

Com isso, foi aprovado, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o enunciado de Súmula n. 281, a fim de sedimentar as decisões do órgão proibindo a participação das cooperativas de trabalho nos procedimentos licitatórios, embora leis contemporâneas à súmula do TCU impeçam qualquer discriminação com relação a essas sociedades no âmbito licitatório.

Tanto as leis como a doutrina entendem que, se a cooperativa de trabalho for constituída de forma a observar as normas cooperativistas e a exercer sua atividade como tal, assim como o trabalho prestado pelos cooperados ocorrer, de fato, de forma autônoma, sem qualquer interferência do tomador de serviço além daquilo previsto no contrato de terceirização, inexistente qualquer ilícito na prestação do serviço terceirizado.

Desse modo, faz-se necessário observar os equívocos incorridos pelo enunciado de Súmula n. 281 do TCU, a fim de apontar os pontos onde a decisão encontra-se em dissonância com a legislação, a doutrina e os princípios que regem tanto o cooperativismo como a administração pública, a fim de que seja possível sua adequação urgente às normas correntes.

2. O cooperativismo de trabalho

De acordo com os professores Amílcar Barca Teixeira Júnior e Lívio Ciotti, o cooperativismo é o meio mais eficiente para o estabelecimento da relação capital-trabalho, ao promover a independência laboral do ser humano, ademais de ser um meio eficaz na promoção e no desenvolvimento socioeconômico².

Sendo assim, as cooperativas de trabalho objetivam gerar trabalho produtivo, treinamento e proteção ao trabalhador, sem qualquer caráter paternalista ou assistencialista, melhorando a renda de seus associados ao intermediar a prestação de serviços de seus cooperados, expressos em forma de tarefa, obra ou serviço, com os seus contratantes, pessoas físicas ou jurídicas, não produzindo bens ou serviços pró-

² TEIXEIRA JUNIOR, Amílcar Barca; CIOTTI, Lívio Rodrigues. *Cooperativas de trabalho na Administração Pública*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 73.

prios³⁻⁴. Desse modo, tem-se por associado/cooperado o trabalhador da mesma profissão ou não, porém, de uma mesma classe, ou seja, trabalhadores com identidade de interesses em razão de sua atividade laborativa, que se torna dono do capital do empreendimento cooperativo e autogestor dos negócios comuns⁵.

Cumpre destacar que os cooperados não são empregados da cooperativa, nem, tampouco, prestam serviços a ela. Por sua vez, são as cooperativas que prestam serviços a seus cooperados, pois agenciam a prestação de serviços entre tomador e prestador de serviço. Por serem prestadoras de serviço, valem-se de todas as regras de terceirização aplicadas às empresas prestadoras de serviços desse gênero, embora doutrinadores afirmem que não caberia o enquadramento nas hipóteses de terceirização, por inexistir a figura da empresa interposta, cabendo denominar a hipótese como secundarização⁶.

Originaram-se no movimento cooperativista francês, tendo como base um artigo publicado em 1881, de autoria de Philippe Bouchez, que traça as linhas gerais da operacionalização das cooperativas de trabalho até os dias atuais⁷, e os princípios rochdaleanos, tendo surgido

³ PINHO, Diva Benevides. <Cooperativas de trabalho e emprego produtivo>. In: PINHO, Diva Benevides (organ.). Tipologia cooperativista. 3.ª ed.. vol. 4. São Paulo: CNPq, 1984, p. 252.

⁴ ALMEIDA, Rachel Pereira de e KACZUROWSKI, Sofia. <Cooperativismo na Previdência Social>. In: KRUEGER, Guilherme (Coord.). Comentários à Legislação das Sociedades Cooperativas – Tomo II. Belo Horizonte: Mandamentos, 2007, p. 187.

⁵ POLONIO, Wilson Alves. *Manual das Sociedades Cooperativas*. 3.ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 54.

⁶ CARDONE, Vanessa. *Cooperativas de trabalho: legalidade e subsistência*. São Paulo: Antigua, 2007, p. 31 e 32.

⁷ As cooperativas de trabalho tiveram origem na França, tendo por fonte de inspiração um artigo de PHILIPPE BOUCHEZ, publicado no *Journal des Sciences Morales et Politiques* em 17/12/1881 (CUESTA, 1987:200-203). Naquela oportunidade, BOUCHEZ formulou um sistema de trabalho por associação, cujas linhas gerais continuam observadas até hoje nas operações realizadas pelas cooperativas de trabalho:

- Os associados assumem a condição de empreendedores, elegendo entre eles um ou mais representantes da sociedade;
- Cada um deles continuaria recebendo uma remuneração segundo os padrões correntes para cada profissão, ou seja, por jornada ou tarefa e segundo a habilidade individual;
- O valor equivalente à mais-valia se reverteria em benefício líquido, se repartindo da seguinte forma: parte para reservas e investimentos no empreendimento, em assistência para os associados e para distribuição entre os associados, *pro rata* de seu trabalho;
- Recursos para reserva e investimentos pertencem à sociedade e são indivisíveis entre os associados, a fim de se prevenir que ela se reduza a um mero meio de exploração, igual a qualquer empresa;

como reação à Revolução Industrial e como uma alternativa ao desemprego, haja vista a participação democrática e a equidade na distribuição dos rendimentos deste ramo societário.

Diante da precarização das relações laborais, da falta de oportunidades e postos de trabalho, seja para a mão de obra semiquificada, seja para profissionais técnicos especializados, as cooperativas de trabalho se mostram como uma opção viável para ingresso no mercado de trabalho brasileiro, sendo um dos sete ramos de cooperativas existentes no país, conforme dados da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)⁸.

No Brasil, as cooperativas de trabalho tiveram sua conceituação definida pela primeira vez pelo artigo 24 do Decreto-lei n. 22.232/32⁹:

Art. 24. São cooperativas de trabalho aquelas que, constituídas entre operários de uma determinada profissão ou de ofício ou de ofícios vários de uma mesma classe, têm como finalidade primordial melhorar os salários e as condições de trabalho pessoal de seus associados e, dispensando a intervenção de um patrão ou empresário, se propõem contratar obras, tarefas, trabalhos ou serviços públicos ou particulares, coletivamente por todos ou por grupos de alguns.

A Lei n. 5.764/71 e, posteriormente, a Lei n. 8.949/94 afirmam a inexistência de vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados, tendo esta última estatuído a inexistência de vínculo entre os tomadores de serviço e as cooperativas, conforme expresso no parágrafo único do artigo 442 da CLT. Contudo, se observada a subordinação, a não eventualidade e a pessoalidade, caracterizar-se-á o vínculo empregatício.

Atualmente, as cooperativas de trabalho brasileiras são regidas pela Lei n. 12.690/2012, que as define, em seu artigo 2.^o, como «a socie-

— A sociedade não poderia fazer trabalhar permanentemente em seu benefício trabalhadores estranhos, sendo obrigada a admitir o número necessário de trabalhadores novos que se fizessem necessários pelo aumento das operações realizadas pela sociedade.

KRUEGER, Guilherme. *Cooperativas de trabalho na terceirização*. 2.^a ed. rev. e ampl. com comentários à Lei 12.690/2012. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 45-46.

⁸ De acordo com a OCB, a divisão das cooperativas em ramos foi realizada com o intuito de facilitar a sua organização e representação, reunindo as cooperativas pelo tipo de trabalho que fazem.

BRASIL. OCB. *Ramos do Cooperativismo*. Disponível em: <https://www.ocb.org.br/ramos>. Acesso em 07.out.2020.

⁹ BRASIL. *Decreto-lei n. 22.239, de 19 de dezembro de 1932*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 07.out.2020.

dade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho¹⁰».

De acordo com o artigo 3.º da citada lei, serão regidas pelos seguintes princípios e valores: adesão voluntária e livre; gestão democrática; participação econômica dos membros; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação; interesse pela comunidade; preservação dos direitos sociais, do valor social do trabalho e da livre iniciativa; não precarização do trabalho; respeito às decisões de assembleia, observado o disposto nesta Lei; participação na gestão em todos os níveis de decisão de acordo com o previsto em lei e no Estatuto Social.

Referido artigo consolida, na norma vigente, os princípios cooperativos elencados pela Aliança Cooperativa Internacional, tornando obrigatória sua aplicação.

3. A relação de trabalho

Segundo Délio Maranhão, a prestação de trabalho se divide em dois ramos de atividade, o trabalho subordinado e o trabalho autônomo, cuja origem advém do *locatio operis* (ocorre quando o resultado do trabalho importa e o risco permanece a cargo do realizador da obra) e *locatio operarum* (o que importa é a força do trabalho e o risco recai sobre aquele que adquire o direito de dispor do trabalho alheio) do Direito Romano¹¹.

Tendo em vista essa distinção, mencionado autor afirma ser admissível a distinção terminológica quanto à relação jurídica de trabalho, que resulta de um contrato de trabalho, tratando-se de relação de emprego quando há um contrato de trabalho subordinado e relação de trabalho quando inexistir contrato¹².

Esse contraste, no Brasil, é oriundo de construção jurisprudencial, que define relação de emprego como aquela relação que compreende

¹⁰ BRASIL. *Lei n. 12.690, de 19 de julho de 2012*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 07.out.2020.

¹¹ SÜSSEKIND, Arnaldo *et al.* *Instituições de Direito do Trabalho*. Vol. 1. 22.ª ed. atual. por Arnaldo Süssekind e João Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 2005, p. 232.

¹² SÜSSEKIND, Arnaldo *et al.* *Instituições de Direito do Trabalho*. Vol. 1. 22.ª ed. atual. por Arnaldo Süssekind e João Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 2005, p. 233.

o trabalho subordinado, enquanto a relação de trabalho inclui, também, o trabalho autônomo¹³.

3.1. *Contrato de trabalho*

Nos termos do artigo 442 da CLT, o «contrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego» e, de acordo com o seu artigo 3.º, será considerado empregado «toda pessoa física que presta serviço de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário»¹⁴.

O professor Luiz de Pinho Pedreira da Silva, ao citar Mozart Víctor Russomano, afirma que a relação de emprego pressupõe a subordinação hierárquica, elemento que caracteriza o contrato de trabalho¹⁵.

Para Orlando Gomes, o contrato de trabalho é «a convenção pela qual um ou vários empregados, mediante certa remuneração e em caráter não eventual, prestam trabalho pessoal em proveito e sob a direção de empregador¹⁶», enquanto para Délio Maranhão o «contrato de trabalho *stricto sensu* é o negócio jurídico pelo qual uma pessoa física (empregado) se obriga, mediante o pagamento de uma contraprestação (salário), a prestar trabalho não eventual em proveito de outra pessoa, física ou jurídica (empregador), a quem fica juridicamente subordinada¹⁷».

Tem-se, assim, que o contrato de trabalho possui como requisitos a subordinação, a pessoalidade, a onerosidade e a continuidade, podendo ser acordado de forma tácita ou expressa, verbalmente ou por escrito.

Tendo em vista que a subordinação é o elemento fundamental para a caracterização desse tipo contratual, esclarece-se que ela nada mais é que o direito geral de fiscalização da atividade de outrem, bem como o direito de interromper ou suscitar essa atividade ou, ainda, de limitá-la sem a necessidade de controlar continuamente o valor do trabalho efe-

¹³ SILVA, Luiz de Pinho Pedreira da. <As concepções da relação de trabalho>. In: *Revista de Direito do Trabalho*, vol. 127, jul-set/2007, p. 132-145.

¹⁴ BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho, Lei n. 5.452, de 1.º de maio de 1943*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 11.out.2020.

¹⁵ SILVA, Luiz de Pinho Pedreira da. <As concepções da relação de trabalho>. In: *Revista de Direito do Trabalho*, vol. 127, jul-set/2007, p. 132-145.

¹⁶ GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Curso de Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 130.

¹⁷ SÜSSEKIND, Arnaldo *et al.*. *Instituições de Direito do Trabalho*. Vol. 1. 22.ª ed. atual. por Arnaldo Süssekind e João Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTR, 2005, p. 241.

tuado. Desse modo, os seus dois pilares centram-se na direção e fiscalização¹⁸.

Como nas cooperativas de trabalho os associados são donos do negócio, referido tipo contratual a eles não é aplicado.

3.2. O ato cooperativo nas cooperativas de trabalho

O cooperado, ao relacionar-se com a cooperativa da qual participa, o faz por intermédio do que é denominado contrato de sociedade cooperativa, nos moldes do artigo 3.º da Lei n.º 5.764/71¹⁹, que gera o denominado ato cooperativo:

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 mercadoria²⁰.

Tem-se que o ato cooperativo é a expressão jurídica da solidariedade, do esforço próprio e da ajuda mútua, diferenciando-se do negócio jurídico ordinário, uma vez que este prima pelo enfrentamento das partes. Ademais, os cooperados dirigem o ato cooperativo para si e, por isso, não há agressão à esfera jurídica alheia; nem há possibilidade de uma vontade avassalar outra inerente ao negócio; não existe, também, um terceiro estranho ao ato, submetido a uma declaração de vontade na qual não teve participação; não existe fonte de arbitrariedade, sendo, portanto, um ato que conjuga os interesses gerais e individuais dos associados, além de não prever cláusulas leoninas em razão da essencial igualdade existente entre os membros²¹.

¹⁸ GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Curso de Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 144.

¹⁹ 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.

BRASIL. *Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 11.out.2020.

²⁰ BRASIL. *Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 11.out.2020.

²¹ PASTORINO, Roberto Jorge. *Teoría General del Acto Cooperativo*. Buenos Aires: INTERCOOP Editora Cooperativa, 1993, p. 34 e 42.

Na cooperativa de trabalho, o ato cooperativo é o negócio-fim da cooperativa e é celebrado unicamente com os associados, sem a finalidade de gerar qualquer tipo de resultado financeiro, ou seja, a cooperativa tem como objeto a prestação de serviços que é realizada pelos seus membros, organiza suas atividades, prepara os planos a serem desenvolvidos pelos sócios, oferece e firma, em nome dos sócios, os contratos com os interessados na prestação do serviço e, ao receber em nome dos membros, repassa a eles a totalidade dos resultados da produção contratada²².

Da mesma forma que essa relação entre cooperativa e cooperado não se enquadra na relação de emprego, tampouco enquadrar-se-á a relação entre o associado e o tomador de serviços.

Cabe destacar que a prestação de serviços pelos sócios ocorre em relação a terceiros e não gera qualquer vínculo de emprego entre as partes, afastando, por isso, a característica da pessoalidade. Isso sucede pelo fato de a contratação da cooperativa laboral pelo tomador de serviço objetivar a realização de uma obra ou tarefa, que será realizada pelos associados da cooperativa sem que haja a obrigatoriedade de que seja sempre o mesmo trabalhador e sem interveniência do tomador, uma vez que o interesse do tomador de serviço é a realização da obra ou tarefa, enquanto da cooperativa é o pagamento do valor contratado²³.

Na prática, essa prestação de serviços deve demonstrar a existência de autonomia ou a eventualidade do cooperado em relação ao tomador, que, ao realizar o mero acompanhamento, demonstrará apenas a exigência de que o contrato seja cumprido, como qualquer contratante faria, caracterizando a inexistência de vínculo²⁴.

²² TEIXEIRA JÚNIOR, Amílcar Barca e CIOTTI, Lívio Rodrigues. *Participação de Cooperativas em Procedimentos Licitatórios*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 161.

²³ SILVA FILHO, Cícero Virgulino da. *Cooperativas de Trabalho*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 84.

²⁴ Em síntese, o que se deve buscar numa investigação sobre a legalidade de um serviço terceirizado contratado junto à Cooperativa de Trabalho é a observância de três condições na relação de trabalho:

1. A autonomia ou a eventualidade da atividade laborativa do cooperado em relação a preposto da empresa tomadora dos serviços da Cooperativa. Em outras palavras, o que a Cooperativa contratou foi um resultado, e não simplesmente uma alocação de força de trabalho para ficar à disposição do tomador.
2. A equidade na distribuição de riscos e benefícios, investimento e retorno entre Cooperados. Isto é, a inexistência de enriquecimento de diretor, cooperado ou terceiro, desproporcional à contribuição nos esforços solidários entre cooperados – o que pode evidenciar a intermediação ilegal de mão-de-obra.

Tem-se, então, o que se chama de relação de trabalho, que, nas palavras de Arion Sayão Romita é a relação jurídica instaurada sempre que um trabalhador se obriga à prestação de trabalho em proveito de outrem, abrangendo as formas de trabalho desinteressado (gratuito, isto é, não-oneroso), assim como de trabalho prestado em regime de autonomia, mediante remuneração²⁵.

3.3. A terceirização do trabalho

A terceirização é um fenômeno mundial que surgiu a partir do momento em que se verifica o desemprego em uma sociedade. Deriva da palavra latina *tertius*, que significa o estranho a uma relação entre duas pessoas, e foi trazido ao Brasil, na década de 50, por empresas multinacionais²⁶.

Pode-se definir a terceirização como «um processo de gestão empresarial consistente na transferência para terceiros (pessoas físicas ou jurídicas) de serviços que originalmente seriam executados dentro da própria empresa²⁷».

O objetivo da terceirização é permitir que as empresas se concentrem em suas atividades primordiais, liberando-a das atividades acessórias, também conhecidas como atividades meios, a fim de que o resultado final seja a produção mais eficiente e qualificada, tendo, como consequência, a redução de custos (operacionais, despesas administrativas, encargos trabalhistas e previdenciários)²⁸.

Para que ela decorra de forma apropriada, não poderá haver conflito com as leis de proteção ao trabalho e aquele que presta serviços ou produz bens para terceiros deverá dispor de equipamentos, maté-

3. O regime de autogestão. Independentemente da forma de execução dos serviços contratados, da origem dos cooperados e das circunstâncias que cercam a celebração do contrato, deve-se observar se todos os cooperados tiveram a oportunidade de participar, direta ou indiretamente, na determinação da forma de prestação dos serviços numa cooperativa regularmente constituída.

KRUEGER, Guilherme. *Cooperativas de Trabalho na Terceirização*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 161-162.

²⁵ SILVA, Luiz de Pinho Pedreira da. <As concepções da relação de trabalho>. In: *Revista de Direito do Trabalho*, vol. 127, jul-set/2007, p. 132-145.

²⁶ MARTINS, Sérgio Pinto. *A terceirização e o Direito do Trabalho*. 5 ed. rev. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2001, p. 15-16 e 19.

²⁷ POLONIO, Wilson Alves. *Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 97.

²⁸ POLONIO, Wilson Alves. *Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 98.

ria-prima e empregados próprios, cujo vínculo se dá em face da empresa prestadora²⁹.

A cooperativa pode ser uma forma de terceirização lícita e, para tanto, segue as mesmas regras de terceirização aplicadas às sociedades comerciais.

Para Guilherme Krueger, os associados das cooperativas, ao prestarem serviços a terceiros, não assumem a posição de prepostos da cooperativa e inexistem vínculo de emprego diante da ausência dos elementos formadores dessa relação, ainda que haja cumprimento de horários, de procedimentos, de rotinas e de organização de trabalho em equipes. Isso ocorre uma vez que no cooperativismo devem ser observados o princípio da singularidade do voto, a regra da soberania assemblear, o retorno das sobras líquidas do exercício dos associados, o rateio das despesas e de prejuízos durante o exercício, bem como a necessidade de subscrição das quotas-partes, requisitos estes que afastam a subordinação dos cooperados³⁰.

4. A terceirização na Administração Pública

A terceirização pode ser exercida em diversos âmbitos, podendo ser regulada pelo direito civil, pelo direito comercial, ou ainda, pelo direito administrativo.

No âmbito da Administração Pública, a terceirização iniciou-se com o Decreto-Lei n. 200/67, que previa, em seu artigo 10.º, a descentralização das atividades da Administração Federal, com o intuito de exercer melhor as tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, exigindo, para tanto, a celebração de contrato³¹.

Essa prática é tutelada pelo inciso XXI, do artigo 37 e pelo artigo 175, ambos da Constituição Federal, que disciplinam, respectivamente, que «obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei» e que «incumbe ao Poder Público, na forma da lei, dire-

²⁹ TEIXEIRA JÚNIOR, Amílcar Barca; CIOTTI, Lívio Rodrigues. *Cooperativas de Trabalho na Administração Pública*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 45.

³⁰ KRUEGER, Guilherme. *Cooperativas de trabalho na terceirização*. 2 ed. rev. e ampl. com comentários à Lei 12.690/2012. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p.170-171.

³¹ BRASIL. *Decreto-Lei n.200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13.out.2020.

tamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos»³².

Atualmente, o Decreto n. 9.507/2018 elenca as atividades que não podem ser exercidas de forma indireta pela Administração³³.

Cumpra destacar que a descentralização pressupõe a existência de pessoa distinta do Estado no exercício da atividade administrativa, que agirá em nome próprio, por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação³⁴.

O exercício dessa atividade se dará mediante a celebração de um contrato. De acordo com o mestre Hely Lopes Meirelles, «contrato de serviço é todo ajuste administrativo que tem por objeto uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados» e sua diferença com obra decorre da predominância da atividade sobre o material utilizado. Ele ainda distingue os serviços como comuns, técnicos profissionais e artísticos³⁵.

Os serviços comuns não exigem habilitação especial e podem ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, assim como só podem ser contratados mediante licitação prévia, a fim de que a Administração obtenha o melhor serviço pelo melhor preço.

³² BRASIL. *Constituição de República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13.out.2020.

³³ Art. 3.º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

- I. que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- II. que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- III. que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- IV. que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1.º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do *caput* poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

BRASIL. *Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13.out.2020.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16. Ed. atual. pela Constituição de 1988, 2. tiragem. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 632.

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16. Ed. atual. pela Constituição de 1988, 2. tiragem. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 230-231.

Por sua vez, os serviços técnicos profissionais exigem habilitação legal para a execução, como, por exemplo, registro profissional ou diploma. Podem se subdividir em generalizados (aqueles que não demandam maiores conhecimentos teóricos ou práticos e sua contratação, em regra, exige licitação prévia) e especializados (exige que o prestador de serviços possua conhecimentos reconhecidos, podendo ser dispensada a licitação quando a especialização for notória).

Por fim, os serviços artísticos buscam a realização de uma obra de arte, tratando-se de serviço profissional e técnico e, como os demais, exige a realização de licitação.

Dessa forma, verifica-se que a terceirização demanda, na maioria dos casos, a participação em licitação prévia e, para tanto, é necessário seguir regras específicas disciplinadas pela Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei n. 8.666/93).

4.1. *A licitação de serviços públicos*

A licitação é o requisito prévio à celebração do contrato com a administração, sendo conceituada como o meio pelo qual a Administração Pública abre uma disputa para os interessados em estabelecer uma relação negocial com o Poder Público, que escolherá a proposta mais vantajosa e que observe os princípios da eficiência e moralidade administrativa no cumprimento das obrigações a serem assumidas.

O procedimento licitatório está previsto na Constituição Federal —artigo 37, XXI e artigo 175— e a lei geral que rege o procedimento licitatório é a Lei n. 8.666/93 e deve observar alguns princípios³⁶.

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que:

- a) o princípio da legalidade está descrito no artigo 4.º da Lei de Licitações e obriga a observância à lei;
- b) o princípio da impessoalidade determina o tratamento neutro entre os participantes, de forma a evitar favoritismos e/ou discriminações;

³⁶ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13.out.2020.

- c) o princípio da igualdade vai além do tratamento isonômico, já que ele também oportuniza a participação de qualquer pessoa que se interesse pelo certame;
- d) o princípio da publicidade obriga que todos os atos e termos do procedimento estejam disponíveis para conhecimento de qualquer interessado;
- e) o princípio da moralidade rege os padrões éticos que se espera no desenvolvimento do procedimento;
- f) o princípio da vinculação ao instrumento convocatório disciplina a necessidade de seguir estritamente as regras estabelecidas na licitação; e
- g) o princípio do julgamento objetivo pretende o afastamento de qualquer caráter de subjetividade³⁷.

A licitação poderá ter como objetos obra, serviço, compra, alienação ou concessão a ser contratada pelo particular e tem como pressuposto a pluralidade de ofertas. Diante disso, qualquer pessoa que preencha os requisitos previstos no edital da licitação poderá participar, inclusive cooperativas.

4.2. *Participação de cooperativas em licitações*

As cooperativas de trabalho não podem ser excluídas dos procedimentos licitatórios que tenham por escopo as mesmas operações, atividades e serviços previstos em seu estatuto social, conforme inteligência do §2.º, do artigo 10, da Lei n. 12.690/2012. Corroborando esse entendimento, o §1.º, do artigo 3.º, da Lei 8.666/93, dispõe que é vedada a inclusão de cláusulas ou condições que restrinjam as cooperativas.

O Tribunal de Contas da União, em seu livro de 2010, explicitou ser lícita a contratação de cooperativas, desde que se cumpram dois requisitos: os serviços licitados devem ser prestados em caráter coletivo e deve haver completa autonomia dos cooperados, tanto com relação à cooperativa, como com relação ao tomador de serviço³⁸.

Qualquer distinção que seja feita no procedimento licitatório com relação aos participantes viola o princípio da igualdade, norteador da

³⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 532-536.

³⁸ BRASIL. TCU. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4 ed. rev., atual. e ampl.. Brasília: TCU, Secretaria da Presidência: Senado Federal, secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 317.

licitação, ademais de prejudicar a competição necessária ao ato, uma vez que impede que a Administração Pública tenha acesso, de fato, à proposta mais vantajosa ao excluir interessados.

Ocorre, no entanto, que em 11 de julho de 2012 foi aprovado o enunciado de Súmula n. 281 do TCU, que impede as cooperativas de participarem de procedimentos licitatórios³⁹.

4.3. Súmula n. 281 do TCU

O Tribunal de Contas da União é órgão de controle externo do governo federal, previsto na Constituição, independente e autônomo, que auxilia o Congresso Nacional nesse controle, sendo o responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país.

Segundo o artigo 85 do Regimento Interno do órgão, «a Súmula da Jurisprudência constituir-se-á de princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções, precedentes e entendimentos, adotados reiteradamente pelo Tribunal, ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência⁴⁰». Assim, nasceu o enunciado de Súmula n. 281 do TCU, com base em julgados do órgão entre 2003 e 2006.

Cumprе destacar que, no período dos julgados que fundamentaram a súmula, as cooperativas de trabalho foram amplamente acusadas pelo Ministério Público do Trabalho de fraudar as normas trabalhistas, por acreditar que a contratação desse ramo cooperativista seria uma forma das empresas se esquivarem do pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias^{41,42}. Isso se deveu ao surgimento de falsas cooperativas, que se revestiam da estrutura do cooperativismo para

³⁹ SÚMULA N.º 281

É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

BRASIL. TCU. *Súmula n.º 281*. Disponível em <http://www.portal.tcu.gov.br>. Acesso em 14.out.2020.

⁴⁰ BRASIL. TCU. *Regimento Interno*. Disponível em <http://www.portal.tcu.gov.br>. Acesso em 14.out.2020.

⁴¹ TEIXEIRA JÚNIOR, Amílcar Barca e CIOTTI, Lívio Rodrigues. *Cooperativas de Trabalho na Administração Pública*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 353 a 357.

⁴² TEIXEIRA JÚNIOR, Amílcar Barca e CIOTTI, Lívio Rodrigues. *Cooperativas de Trabalho e o Termo de Conciliação Judicial AGU-MPT*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005, p. 49 a 58.

exercer a atividade como uma empresa comum, sem a obrigação de cumprir com as normas trabalhistas inerentes ao empregado.

Acontece que inexiste qualquer tipo de irregularidade se a cooperativa de trabalho atuar conforme a legislação que rege o cooperativismo, de acordo com os valores e princípios atribuídos ao movimento. Além disso, a fim de sedimentar essa regularidade, foi promulgada a lei n. 12.690/2012, regulamentando a atividade exercida pelas cooperativas de trabalho.

Sendo assim, a manutenção do enunciado de súmula n. 281 do TCU é um erro, em razão de seu teor estar em dissonância com a norma vigente.

O primeiro motivo é relativo à questão do ordenamento jurídico brasileiro seguir a tradição romano-germânica, tendo a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelecido a lei como fonte principal no direito nacional, de modo a aplicar a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito apenas quando a lei inexistir ou for omissa.

Desta feita, se existe lei que disciplina a impossibilidade de exclusão das cooperativas dos procedimentos licitatórios, o enunciado de Súmula n. 281 do TCU encontra-se em clara dissonância com a norma, por isso, o princípio da legalidade.

O segundo motivo advém do fato de que as súmulas passaram a ter um caráter vinculante, de aplicação obrigatória para os tribunais, devido a nova redação do Código de Processo Civil (CPC)⁴³. Sem embargo, essa vinculação se apresenta apenas para os órgãos do Poder Judiciário.

Assim, tendo em vista o TCU não estar vinculado a nenhum poder e, por conseguinte, não fazer parte da estrutura do Poder Judiciário, a vinculação das súmulas, prevista nos artigos 926 e 927 do CPC, não se aplica a ele. Por essa razão, não existe possibilidade de discussão quanto à prevalência do enunciado de súmula sobre a lei.

Por fim, se a natureza do serviço a ser licitado tiver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade, estar-se-á diante de uma terceirização ilícita, uma vez que esses três requisitos acarretam uma mera simulação de prestação de serviços e a burla ao concurso público ao contratar pessoal.

⁴³ TEIXEIRA, Marianna Ferraz; TEIXEIRA, Marília Ferraz. (2019). «El enunciado de Súmula 602 del Tribunal Superior de Justicia de Brasil, del 22 de febrero de 2018 y la afrenta al acto cooperativo». In: *Cooperativismo & Desarrollo*, 27(114), 1-18. Disponível em <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2019.01.01>. Acesso em 14.out.2020.

O Procurador da Fazenda Nacional, Andre Afeche Pimenta, ao citar Maria Sylvia Zanella di Pietro, afirma que essa contratação busca aparentar legalidade, contudo, há, de fato, o fornecimento de mão-de-obra para o Estado⁴⁴.

Dessa forma, sabido que a contratação de serviços por intermédio de cooperativa de trabalho deve se dar dentro do escopo de seu estatuto para ser prestado por seus associados de forma autônoma, sem qualquer vínculo de emprego, tem-se que o de Súmula n. 281 do TCU merece ser revista com urgência, sob pena de violar o preceito constitucional de fomento ao cooperativismo, previsto no artigo 174, §2.º, da Constituição Federal.

5. Conclusão

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê o apoio e o estímulo ao cooperativismo, como forma de promover a atividade econômica no país.

As cooperativas de trabalho, produção de bens e serviços são uma forma de combate ao desemprego e ao subemprego, ao reunir profissionais em um empreendimento próprio para prestar serviços como autônomos por intermédio da cooperativa. Dessa forma, ademais de prover trabalho aos seus associados, permite que eles se desenvolvam socioeconomicamente em condições mais vantajosas.

Esse ramo do cooperativismo é regido pela Lei n. 12.690/2012, que define a cooperativa de trabalho como a sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho.

Citada lei normatiza os valores e os princípios definidos pela Aliança Cooperativa Internacional, tornando obrigatória sua aplicação no âmbito nacional, além de prever valores e princípios que assegurem essa relação laboral. São eles a adesão voluntária e livre; a gestão democrática; a participação econômica dos membros; a autonomia e a independência; a educação, formação e informação; a intercooperação; o interesse pela comunidade; a preservação dos direitos sociais, do valor social do trabalho e da livre iniciativa; a não precarização do tra-

⁴⁴ PIMENTA, Andre Afeche. *A terceirização ilícita na Administração Pública*. Disponível em <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/35489/a-terceirizacao-ilicita-na-administracao-publica>. Acesso em: 14.out.2020.

balho; o respeito às decisões de assembleia e a participação na gestão em todos os níveis de decisão de acordo com o previsto em lei e no Estatuto Social. Supletivamente aplicam-se as regras da lei geral das Cooperativas, a Lei n. 5.764/71, para os casos não previstos na legislação específica.

Verifica-se, portanto, que os serviços ofertados por uma cooperativa de trabalho encontram respaldo legal, cabendo a observância às normas durante toda a execução do serviço e quanto à relação da cooperativa com o cooperado e deste com o tomador de serviço.

A relação travada entre a cooperativa e seu cooperado é associativa e culmina com o ato cooperativo, não importando em relação de emprego. De igual forma, tampouco existe relação de emprego se observada a relação entre o cooperado e o tomador de serviço, já que exerce a atividade de forma autônoma e sem a exigência do caráter personalíssimo. No entanto, se na prática houver a presença de subordinação ao tomador, essa relação poderá ser considerada como de emprego, aplicando-se todas as normas trabalhistas atualmente vigentes.

Cumprir destacar que a presença da subordinação ocorre em situações irregulares e, por essa razão, não deve ser tomada como a situação padrão. Desse modo, tendo em vista a prestação de serviços adequada à lei, tem-se que a terceirização por intermédio da cooperativa de trabalho é uma excelente opção.

A terceirização é uma forma de organização que permite a uma empresa transferir a outra o exercício de atividades-meio, a fim de que todo seu esforço esteja concentrado nas atividades-fim, reduzindo, assim, os custos.

A terceirização pode ser exercida em diversos campos e, na Administração Pública, busca a descentralização das atividades públicas com o objetivo de focar nas tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, não sendo permitida quando a atividade envolver tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, supervisão e controle, quando for considerada estratégica para o órgão ou a entidade e cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos, de conhecimento e de tecnologias, quando estiver relacionada ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção e quando seja inerente às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, conforme previsão do Decreto n. 9.507/2018.

Para que essa descentralização ocorra, é necessária a celebração de um contrato com a Administração, que nada mais é do que um acordo de vontades entre a Administração Pública e terceiros, que, por força de lei, das cláusulas pactuadas ou do tipo do objeto sofrem com

a imposição do interesse público. Entretanto, para que esse contrato se concretize, é necessária a realização de licitação prévia.

A licitação é o meio pelo qual a Administração Pública abre uma disputa para os interessados em estabelecer uma relação negocial com o Poder Público. Tem como escopo a escolha da proposta mais vantajosa, devendo observar princípios delimitados por lei, dentre os quais estão o da legalidade e o da igualdade.

Conforme estabelece a Lei n. 8.666/93 e a Lei n. 12.690/2012, as cooperativas não podem ser excluídas dos procedimentos licitatórios, porém, o enunciado de Súmula n. 281 do TCU dispõe a vedação de participação desse tipo societário nesses certames.

Essa unificação jurisprudencial apresenta graves problemas. O primeiro problema centra-se no fato de existir uma alteração ao §1.º, do artigo 3.º, da Lei 8.666/93, datada de 2010, que proíbe a discriminação das cooperativas em procedimentos licitatórios e de o §2.º, do artigo 10, da Lei n. 12.690/2012 estatuir que as cooperativas não podem ser excluídos das licitações.

Desse modo, ante a existência de norma legal, devidamente aprovada pelo poder competente para reger tanto a licitação como as cooperativas de trabalho, tem-se que a mencionada súmula viola o princípio da legalidade, uma vez que a LINDB é enfática ao prever a lei como a principal fonte do direito. Além disso, lei posterior revoga a anterior, bem como toda a aplicação legal pretérita que seja incompatível com seu texto.

O segundo problema diz respeito ao caráter vinculante das súmulas. O TCU não pertence a nenhum dos Poderes do Estado, já que é um órgão independente e autônomo e, conseqüentemente, não faz parte da estrutura do Poder Judiciário. Sendo assim, a aplicação obrigatória das súmulas, conforme previsão do CPC, não alcança o TCU e, devido a isso, a uniformização jurisprudencial apontada não congrega *status* de lei capaz de se sobrepor à norma vigente.

O último problema vislumbrado encontra-se na parte final do texto da súmula, que diz que a proibição apresentar-se-á se a natureza do serviço a ser licitada tiver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade. Nesse caso, estar-se-á diante da burla ao concurso público, uma vez que a subordinação, a habitualidade e a pessoalidade na terceirização a tornam ilícita, acarretando uma mera simulação de prestação de serviços.

À vista disso, é necessária a imediata revogação do enunciado de Súmula n. 281, por representar uma afronta à lei e ao princípio da igualdade, que rege o procedimento licitatório, ademais de violar a previsão constitucional de fomento ao cooperativismo, tendo em vista que

a contratação de serviços por intermédio de cooperativa de trabalho, que age dentro do escopo de seu estatuto, para ser prestado por seus associados de forma autônoma, sem qualquer vínculo de emprego, é perfeitamente legal e lícita.

Bibliografia

Doutrina

- ALMEIDA, Rachel Pereira de e KACZUROWSKI, Sofia. <Cooperativismo na Previdência Social>. In: KRUEGER, Guilherme (Coord.). Comentários à Legislação das Sociedades Cooperativas – Tomo II. Belo Horizonte: Mandamentos, 2007.
- CARDONE, Vanessa. *Cooperativas de trabalho: legalidade e subsistência*. São Paulo: Antigua, 2007.
- BRASIL. OCB. *Ramos do Cooperativismo*. Disponível em: <https://www.ocb.org.br/ramos>. Acesso em 07.out.2020.
- BRASIL. TCU. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4 ed. rev., atual. e ampl.. Brasília: TCU, Secretaria da Presidência: Senado Federal, secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 317.
- BRASIL. TCU. *Súmula n.º 281*. Disponível em <http://www.portal.tcu.gov.br>. Acesso em 14.out.2020.
- GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Curso de Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- KRUEGER, Guilherme. *Cooperativas de trabalho na terceirização*. 2.^a ed. rev. e ampl. com comentários à Lei 12.690/2012. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.
- MARTINS, Sérgio Pinto. *A terceirização e o Direito do Trabalho*. 5 ed. rev. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16. Ed. atual. pela Constituição de 1988, 2. tiragem. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.
- PASTORINO, Roberto Jorge. *Teoría General del Acto Cooperativo*. Buenos Aires: INTERCOOP Editora Cooperativa, 1993.
- PIMENTA, Andre Afeche. *A terceirização ilícita na Administração Pública*. Disponível em <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/35489/a-terceirizacao-ilicita-na-administracao-publica>. Acesso em: 14.out.2020.
- PINHO, Diva Benevides. <Cooperativas de trabalho e emprego produtivo>. In: PINHO, Diva Benevides (organ.). Tipologia cooperativista. 3.^a ed.. vol. 4. São Paulo: CNPq, 1984.
- POLONIO, Wilson Alves. *Manual das Sociedades Cooperativas*. 3.^a ed. São Paulo: Atlas, 2001.

- POLONIO, Wilson Alves. *Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários*. São Paulo: Atlas, 2000.
- SILVA, Luiz de Pinho Pedreira da. <As concepções da relação de trabalho>. In: *Revista de Direito do Trabalho*, vol. 127, jul-set/2007.
- SILVA FILHO, Cícero Virgulino da. *Cooperativas de Trabalho*. São Paulo: Atlas, 2001.
- SÜSSEKIND, Arnaldo et al.. *Instituições de Direito do Trabalho*. Vol. 1. 22.^a ed. atual. por Arnaldo Süssekind e João Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 2005.
- TEIXEIRA JÚNIOR, Amílcar Barca; CIOTTI, Lívio Rodrigues. *Cooperativas de trabalho na Administração Pública*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.
- TEIXEIRA JÚNIOR, Amílcar Barca e CIOTTI, Lívio Rodrigues. *Cooperativas de Trabalho e o Termo de Conciliação Judicial AGU-MPT*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.
- TEIXEIRA JÚNIOR, Amílcar Barca e CIOTTI, Lívio Rodrigues. *Participação de Cooperativas em Procedimentos Licitatórios*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- TEIXEIRA, Marianna Ferraz; TEIXEIRA, Marília Ferraz. (2019). «El enunciado de Súmula 602 del Tribunal Superior de Justicia de Brasil, del 22 de febrero de 2018 y la afrenta al acto cooperativo». In: *Cooperativismo & Desarrollo*, 27(114), 1-18. Disponível em <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2019.01.01>. Acesso em 14.out.2020.

Legislação

- BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho, Lei n. 5.452, de 1.º de maio de 1943*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 11.out.2020.
- BRASIL. *Constituição de República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13.out.2020.
- BRASIL. *Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13.out.2020.
- BRASIL. *Decreto-Lei n. 22.239, de 19 de dezembro de 1932*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 07.out.2020.
- BRASIL. *Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13.out.2020.
- BRASIL. *Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 11.out.2020.
- BRASIL. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 13.out.2020.
- BRASIL. *Lei n. 12.690, de 19 de julho de 2012*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 07.out.2020.
- BRASIL. TCU. *Regimento Interno*. Disponível em <http://www.portal.tcu.gov.br>. Acesso em 14.out.2020.

Panorama das cooperativas de crédito no Brasil

Overview of Credit Cooperatives in Brazil

Leonardo Rafael de Souza¹

Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR)

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021pp97-130>

Recibido: 28.10.2020
Aceptado: 17.12.2020

Sumário: 1. Introdução; 2. Origem histórica e bases legais: surgimento e consolidação do cooperativismo de crédito no Brasil; 2.1. As cooperativas de crédito na Ordem Econômica Constitucional de 1988; 3. A Lei Complementar nº 130: alteração dos rumos e da realidade das cooperativas de crédito; 3.1. Do avanço dos números do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC); 4. Para refletir: provas da perspectiva de companização das cooperativas de crédito e seus riscos; 4.1. O caso das Resoluções CMN nº 4.122/2012 e n.º 4.538/2016: normativas que ignoram o regime jurídico e os preceitos identitários das sociedades cooperativas; 4.2. Evidências da «companização» das cooperativas de crédito na PLP 27/2020. 5. Conclusão. Referências bibliográficas.

Resumo: O presente estudo apresenta um panorama sobre a realidade do cooperativismo de crédito brasileiro desde a sua origem rural e solidária até a atual tendência de bancarização da sua atividade em detrimento dos aspectos humano e social que orientam com igual importância todo e qualquer empreendimento cooperativo. Ao discorrer ainda sobre a consolidação das bases legais das sociedades cooperativas de crédito no Brasil, este ensaio busca identificar o processo de transformação do pensamento cooperativo de crédito brasileiro, atualmente tendente a um processo de «companização» da sua legislação e funcionamento. Ao final reflete-se —a partir de exemplos e destaques normativos— sobre os riscos deste fenômeno para as perspectivas das cooperativas de crédito à luz da identidade cooperativa.

Palavras-chave: Cooperativas de Crédito. História. Bases Legais. Perspectivas.

Abstract: This study presents an overview of the reality of Brazilian credit cooperatives from its rural and solidary origins to its current process of banking its activity to the detriment of the human and social aspects that guide every cooperative enterprise. While discussing the consolidation of the legal bases of

¹ E-mail: leonardo.rafael@pucpr.edu.br

credit cooperative societies in Brazil, this essay seeks to identify the transformation of Brazilian credit cooperative thinking, currently tending to a process of «companization» of its legislation and functioning. At the end, based on examples and normative highlights, the risks of this phenomenon are reflected on the perspectives of credit unions in the light of the cooperative identity.

Keywords: Credit cooperatives. History. Legal bases. Perspectives.

O resultado económico é para toda empresa (inclusive cooperativa) o que o pulmão representa para qualquer ser humano: essencial e vital.

Contudo, será que vivemos tão somente para respirar?

1. Introdução

As sociedades cooperativas de crédito hoje são uma realidade no Brasil. Amplamente conhecidas, economicamente fortes e com estratégias de mercado ousadas, as marcas relacionadas ao cooperativismo de crédito brasileiro hoje são reconhecidas pela população e respeitadas pelo Poder Público que, por meio do Banco Central do Brasil (Bacen), elevam este modelo a um importante ator na busca pela desconcentração bancária vivida no país. A consequência disso é o exponencial crescimento das cooperativas de crédito em números de novos associados, observado, porém, às custas da constante diminuição no número de cooperativas desde 2015, fenômeno este causado por um regular processo de incorporações e a quase total impossibilidade de abertura de novos empreendimentos cooperativos de crédito.

Este atual cenário é fruto de uma perceptível mudança de rumo no pensamento cooperativo brasileiro, corroborado pela sua evolução legal e constitucional. Anteriormente organizadas em pequenas comunidades rurais, geralmente vinculadas à Igreja e/ou movimentos sociais e migratórios, as cooperativas de crédito de hoje são também urbanas, difundidas nas médias e grandes cidades, integrando produtos e serviços de natureza bancária que vão além da simples concessão de créditos. Para tanto, drásticas mudanças em sua gestão e governança foram e vêm sendo impostas nos últimos anos, levando a uma constante profissionalização dos órgãos de gestão e controle, do seu corpo funcional e de sua relação com a comunidade.

Se este profissionalismo trouxe maior racionalidade econômica e expansão comercial, atendendo assim o comando constitucional de que as cooperativas são fundamentais para democratização da iniciativa privada, a constante profissionalização do movimento cooperativo e a adoção de práticas comerciais tipicamente concorrenciais hoje o pressionam para uma verdadeira «companização»² do negócio coope-

² O termo «companização», abordado ao longo do presente texto, decorre do reconhecimento da premissa de que as sociedades cooperativas ao redor do mundo enfrentam há anos um fenômeno de harmonização legislativa com as sociedades de capital. Este fenômeno, chamado por Hagen Henry de *companization*, decorre da constante tendência de introdução das características típicas das sociedades de capital para a le-

rativo. Na prática, estas pressões se traduzem em regulamentos e propostas de alterações legislativas que desnaturam as características identitárias do fenômeno cooperativo enquanto movimento social de raízes conceitual, axiológica e principiológica próprias.

Sendo assim, o presente artigo tem como objetivo geral apresentar ao leitor um panorama da realidade do cooperativismo de crédito brasileiro. Sem a pretensão de esgotar todo o tema, o estudo parte de uma breve descrição histórica do surgimento e desenvolvimento das cooperativas de crédito no Brasil, passando também pela sua evolução legal até a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco fundamental para a compreensão do movimento cooperativo brasileiro na Ordem Econômica Constitucional. Com a análise da Lei Complementar n.º 130/2009, o artigo passa a expor a mudança de rumo do movimento cooperativo de crédito brasileiro até a consolidação atualmente vigente. Por fim, a partir de destaques exemplificativos de resoluções hoje aplicadas às cooperativas de crédito e da proposta de profissionalização dos conselhos de administração pelo Projeto de Lei Complementar n.º 27/2020, reflete-se sobre as suas perspectivas futuras, as quais ratificam a «companização» alertada por Hagen Henry e merecem crítica à luz dos efeitos deste processo de perda da identidade já defendida por José Eduardo de Miranda.

2. Origem histórica e bases legais: surgimento e consolidação do cooperativismo de crédito no Brasil

A origem do cooperativismo de crédito brasileiro está essencialmente ligada aos fluxos migratórios ocorridos no Brasil, especialmente ao longo da segunda metade do século XIX no sul do país, além da atuação direta da Igreja sobre estes grupos³. Baseadas em ideais inicialmente meramente associativistas, a solidariedade e a mutualidade são apresentadas à comunidade da Linha Imperial, em Nova Petrópolis/RS, pelo padre jesuíta Theodor Amstad, o qual traz da sua infância suíça a experiência das Associações do Pão e das Caixas de Crédito in-

gislação cooperativa, além da indiscriminada aplicação sobre as cooperativas de normas essencialmente desenhadas para um modelo societário destinado ao lucro. (HENRY, Hagen. *Guidelines for cooperative legislation*. 3. ed. Geneva: ILO, 2012. p. 10)

³ SOUZA, Leonardo Rafael. *Cooperativas de Crédito: resoluções do CMN e os valores cooperativos*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 79.

troduzidas na Prússia por Friedrich Wilhelm Raiffeisen em meados do século XIX⁴. E é justamente baseado na Doutrina de Raiffeisen que o padre Amstad funda naquela localidade, em 28 de dezembro de 1902, a Caixa de Economia e Empréstimos Amstad —hoje Sicredi Pioneira—, posteriormente reconhecida como a primeira cooperativa de crédito brasileira⁵.

Com ela logo surge no Brasil a tentativa de regulamentar estas caixas de crédito⁶. Por meio do Decreto do poder Legislativo n.º 979, de janeiro de 1903, depois regulamentado pelo Decreto n.º 6.352/1907, caberia aos sindicatos a criação de caixas rurais de crédito eminentemente agrícolas e cooperativas de produção e consumo⁷. Foi sob essas normas ainda embrionárias quanto à compreensão da atividade cooperativa que novas cooperativas de crédito fundamentadas na doutrina Raiffeisen surgiram, em sua maioria também instigadas pela atuação missionária do Padre Amstad⁸.

Diva Pinho esclarece, todavia, que não obstante o inicial surgimento das caixas de crédito sob o modelo Raiffeisen, outras cooperativas surgem no país constituídas também sob a doutrina italiana de Luigi Luzzatti. Com forte influência da Igreja Católica, os chamados *crediti popolare* são criados por meios de cooperativas —como a Cooperativa de Crédito de Lajeado, fundada em 1906—, desenvolvendo-se fortemente nas décadas seguintes por sua forte vinculação aos peque-

⁴ SANTOS, Alba Cristina Couto dos. **As marcas de Amstad no cooperativismo e no associativismo gaúcho: as lembranças da Associação Theodor Amstad e da Sicredi Pioneira**. Porto Alegre: SESCOOP/RS, 2014.

⁵ PINHEIRO, Marcos Antônio Henriques. **Cooperativas de crédito: História da evolução normativa no Brasil**. 6. ed. Brasília: BCB, 2008.

⁶ A primeira lei brasileira a utilizar o termo cooperativa, porém, não possui qualquer relação com o empreendimento social criado no Rio Grande do Sul. Sem bem compreender os aspectos próprios da sociedade cooperativa, foi o Decreto 796, de 2 de outubro de 1890, que, ao criar a «Cooperativa Militar do Brasil», trouxe a primeira tentativa de regular a atividade cooperativa, classificando-a como uma sociedade anônima cooperativa de consumo destinada a prover aos sócios «melhores artigos do uso militar ou civil» e destinar créditos a juros módicos aos associados para a compra desses artigos. (BRASIL. chefe do Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil. **Decreto n.º 796, de 2 de outubro de 1890**. Concede autorização ao capitão-tenente Carlos Vidal de Oliveira Freitas e outros para organizarem uma sociedade anonyma sob a denominação de Sociedade Cooperativa Militar do Brazil. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-796-2-outubro-1890-504016-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso: em 10 out. 2020.)

⁷ PINHEIRO, *op. cit.*, p. 28.

⁸ PINHEIRO, *op. cit.*, p. 28.

nos agricultores e por não exigir capital para admissão do cooperado, como faziam as cooperativas de origem alemã⁹.

Em ambos os modelos, porém, a administração dessas cooperativas era realizada por leigos, sendo eles católicos ou protestantes (no caso dos alemães), os quais buscavam não apenas a solução aos problemas financeiros enfrentados, mas também suprimir as dificuldades no cultivo e escoamento de suas produções. Outrossim, essas cooperativas se tornaram ainda um importante meio de atendimento às demandas culturais e religiosas desses colonos reunidos por fortes laços de identidade, crescendo fortemente em localidades do sul e sudeste do Brasil¹⁰.

Geralmente formadas, então, sob as doutrinas Raiffeisen (alemã) e Luzzatti (italiana), essa propulsão de novas cooperativas fundamentou, em 2 de junho de 1926, a primeira legislação destinada às cooperativas de crédito, notadamente para reger a fiscalização e o funcionamento deste novo tipo de caixas rurais e bancos populares. Por meio do Decreto n.º 17.339, as cooperativas de crédito precisavam remeter com periodicidade seus documentos de instalação (estatutos, atas, listas de sócios, etc.) e funcionamento (balancetes, alterações estatutárias e balanços gerais) ao Ministério da Agricultura, entre outras determinações legais¹¹.

Para Souza, porém, mesmo destinada especificamente às cooperativas de crédito, esta legislação continuou a não bem compreender as origens solidária e cooperativa desses empreendimentos, fato que «contribuiu para a ocorrência de diversas fraudes e transformações de cooperativas em bancos mercantis»¹². Isso, porém, muda de maneira radical em 1932, quando a legislação cooperativa nacional finalmente encontra a sua relação com o cooperativismo rochadaleano em expansão, como explica o autor:

Tal percepção muda quando em 1932 o então presidente Getúlio Vargas —ex-governador do Rio Grande do Sul que conviveu com um cooperativismo já bem desenvolvido e com uma identidade cooperativa sólida— baixa o Decreto n.º 22.239, estabelecendo no Brasil o cooperativismo Rochdaleano. (...) A doutrina cooperativa corrobora que o decreto revela um dos grandes marcos históricos e de re-

⁹ PINHO, Diva Benevides. *O cooperativismo de crédito no Brasil*. São Paulo: Confebrás, 2004.

¹⁰ SOUZA, *op. cit.*, p. 79.

¹¹ PINHEIRO, *op. cit.*, p. 28.

¹² SOUZA, *op. cit.*, p. 80.

gulação do cooperativismo brasileiro, chamado por Bulgarelli como «período de implementação».¹³

Miranda e Souza ainda destacam que a importância do Decreto n.º 22.239 se revela inclusive pelo seu tempo de vigência e definitiva manutenção dos preceitos rochdaleanos nas leis cooperativas posteriormente promulgadas no Brasil. E é com a sua promulgação, destaca Pinheiro, que as cooperativas de crédito passam a experimentar novas iniciativas e modelos de cooperativas a partir de demandas da sociedade, como o surgimento das cooperativas de crédito mútuo, de crédito urbano, de profissionais, classes ou de empresas, cooperativas mistas (cooperativas agrícolas) com seção de crédito, o surgimento das cooperativas centrais e a criação do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) pela Lei n.º 1.412 de 1957. Ao fim de 1961, diz, existiam no Brasil 511 cooperativas de crédito com 547.854 associados¹⁴.

Mesmo quando o país enfrentou os efeitos internacionais da Guerra Fria e o Regime Militar com o seu absoluto controle das atividades cooperativas por meio da Política Nacional do Cooperativismo imposta com a promulgação do Decreto-lei n.º 59, de 1966, o cooperativismo experimentou progressos¹⁵. No caso das cooperativas de crédito, sua manutenção —não obstante o rígido controle militar— em muito se deu pela promulgação da Lei da Reforma Bancária de 1964, a qual reconhece as cooperativas de crédito como instituições financeiras e as integra ao sistema financeiro juntamente com os bancos e caixas econômicas.

Isso ocorre porque quando da promulgação da Lei n.º 4.595 e a criação do Sistema Financeiro Nacional, no já citado ano de 1964, o Estado não apenas ratifica este reconhecimento como também expressamente distingue a natureza jurídica das cooperativas de crédito em relação às demais instituições financeiras (artigo 25). Em outros termos, a lei bancária reconheceu que a prestação de serviços financeiros aos seus associados por meio da mutualidade e da economia incluía a captação, aplicação e intermediação de recursos financeiros de seus asso-

¹³ SOUZA, *op. cit.*, p. 80.

¹⁴ PINHEIRO, *op. cit.*, p. 34.

¹⁵ MIRANDA, José Eduardo; SOUZA, Leonardo Rafael. O papel secundário dos princípios cooperativos no direito brasileiro e seus efeitos sobre a autonomia do Direito Cooperativo. In: MIRANDA, José Eduardo; SOUZA, Leonardo Rafael; GADEA, Enrique (org.). **Direito Cooperativo e Identidade Cooperativa**. Curitiba: Brazil Publishing, 2019. p. 117-135.

ciados (artigo 17)¹⁶. Estava, então, regulada a atividade financeira prestada pelas cooperativas de crédito aos seus associados.

Mas foi com a promulgação da Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971, também até hoje vigente, que o movimento cooperativo brasileiro finalmente teve reconhecido de forma ampla e irrestrita também o seu regime jurídico próprio, aproximando-a de forma definitiva aos preceitos rochdaleanos então recentemente revisados pelo Congresso da Aliança Cooperativa Internacional de Viena, em 1966¹⁷, e posteriormente discutidos no âmbito da América Latina no Primeiro Congresso Continental de Direito Cooperativo no ano de 1969, em Mérida, Venezuela¹⁸.

A partir do conceito legal apresentado pelo artigo 4.º da Lei n.º 5.764/71, as cooperativas consolidaram os seus traços próprios quando da sua configuração jurídica, confirmando assim sua orientação *intuitu personae* e retirando definitivamente qualquer traço de mercantilidade e lucratividade sobre a atividade cooperativa, como por exemplo claramente destacado quando da conceituação legal do ato cooperativo (artigo 79)¹⁹. De igual forma, ao também reconhecer como caráter distintivo a gestão democrática da propriedade comum, a lei bem tutelou o caráter social e associativo da cooperativa a partir da necessária participação ativa dos seus sócios, garantindo assim —pelo menos na letra da norma e como forma de orientação ética— valores cooperativos fundamentais como a democracia e a solidariedade²⁰.

Notadamente em relação às cooperativas de crédito e às seções de crédito das cooperativas mistas, a Lei n.º 5.764 manteve a fiscalização,

¹⁶ BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.

¹⁷ BULGARELLI, Waldírio. A nova legislação cooperativista brasileira. In: UTUMI, Américo et al. **A problemática cooperativista no desenvolvimento econômico**. São Paulo: Artográfica, 1973. p. 133-165.

¹⁸ CRACOGNA, Dante. Derecho Cooperativo e Identidad Cooperativa: una visión latinoamericana. In: MIRANDA, José Eduardo de; SOUZA, Leonardo Rafael de; GADEA, Enrique (Org.). **Direito Cooperativo e Identidade Cooperativa**. Curitiba: Brazil Publishing, 2019. p. 57.

¹⁹ Dante Cracogna ressalta em diversos de seus textos o pioneirismo da lei brasileira na conceituação legal do ato cooperativo trazida pela Lei n.º 5.764/71 – a primeira legislação no mundo a tratar sobre o tema. Segundo o autor, a absorção da teoria do ato cooperativo —iniciada pelo doutrinador mexicano Salinas Puente— pelo texto legal brasileiro decorreu dos esforços doutrinários de Waldírio Bulgarelli e da determinante colaboração de Walmor Franke quando da redação do projeto de lei que deu origem à Lei n.º 5.764/71 (CRACOGNA, *op. cit.*, p. 57).

²⁰ SOUZA, *op. cit.*, p. 79.

controle e autorização para funcionamento sob a tutela do Banco Central do Brasil (artigo 18, §10; artigo 57, §3.º; artigo 92), ratificando assim que as cooperativas de crédito estavam sujeitas à então novel Lei Geral das Sociedades Cooperativas, porém reconhecidas como uma espécie de cooperativa voltada à mutualidade, o que foi ratificado mesmo com a Constituição Federal de 1988.

Em suma, ainda que sob intervenção do Estado, foi a partir da década de 1970 que as cooperativas de crédito finalmente encontraram um moderno (e ainda atual) plexo normativo que alcançou tanto a sua natureza jurídica e seus aspectos identitários próprios (Lei n.º 5.764/71) quanto a atividade financeira desenvolvida por uma sociedade distinta daquelas tipicamente de capital (Lei n.º 4.595/64).

2.1. *As cooperativas de crédito na Ordem Econômica Constitucional de 1988*

Não obstante o fato do atual desenvolvimento legislativo do cooperativismo brasileiro ter ocorrido por iniciativa e absoluto controle do Estado-militar, o contexto social no Brasil após o Regime Militar foi tomado pela busca de garantias constitucionais que permitissem um Estado Social de Direito, ou seja, que assegurasse não apenas um modelo econômico liberal, capitalista, de mercado, mas e afirmação de direitos sociais por meio de certas garantias constitucionalmente impostas ao novo modelo de Estado proposto²¹.

Dessa forma, ao apresentar no texto constitucional de 1988 (entre os artigos 170 e 192) que o Brasil seguiria uma determinada «Ordem Econômica e Financeira», o que se buscou foi uma organizada atuação econômica equilibrada e orientada por objetivos econômicos e sociais quando da intervenção do Estado na Economia, ou seja, onde o que se considera é o modo pelo qual a atividade econômica é exercida, e não o ato econômico em si²². Souza também buscou bem contextualizar na doutrina constitucionalista estes objetivos:

Observando os seus preceitos, nota-se que a ordem econômica consubstanciada na Constituição Federal de 1988 admite uma forma

²¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 835.

²² MIRANDA, José Eduardo de; LIMA, Andrea Córrea. Sociedade Cooperativa: Paradigma de participação no mercado concorrencial. In: KRUEGER, Guilherme (Org.). **Cooperativas na Ordem Econômica Constitucional**: Cooperativas, concorrência e consumidor. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008. p. 105-115, p. 107.

econômica capitalista na medida em que opta pela apropriação privada dos meios de produção, igualmente conhecido como economia de mercado, e cujo cerne é a livre iniciativa (SILVA, 2001; MORAES, 2014). No entanto, estes mesmos autores reconhecem que o sistema capitalista brasileiro está impregnado por diversas formas de intervenção do Estado que, por vezes, apresentam princípios e soluções contraditórias: «*ora reflete no rumo do capitalismo neoliberal, consagrando os valores fundamentais desse sistema, ora avança no sentido do intervencionismo sistemático e do dirigismo planificador, com elementos socializadores*». (HORTA *apud* MORAES, 2014)²³

Mesmo considerando hodiernas reflexões ou críticas sobre o modelo de Estado proposto pelo Poder Constituinte, o que se tem de concreto é que com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as cooperativas finalmente romperam com o controle estatal para aplicarem de forma ampla e sem restrições as suas orientações auto gerenciais modernamente pensadas por Walmor Franke²⁴. Ademais, a consequência quase que imediata foi o amplo desenvolvimento do modelo cooperativo sob estas novas premissas constitucionais, afinal, o alinhamento do pensamento e da ideologia cooperativa com esta nova visão de Estado Social permitiu que às sociedades cooperativas fosse possível, com liberdade de iniciativa e estímulo expresso ao cooperativismo (CRFB/88, artigo 174, §2.º), entre outros comandos constitucionais, «resgatar a dignidade das pessoas a partir de uma prática econômica emancipatória»²⁵.

No âmbito das cooperativas de crédito, porém, muito embora a Constituição Federal a ratificasse como espécie de instituição financeira inserta no Sistema Financeiro Nacional (CRFB/88, artigo 192), o que se observou na prática foi absoluto controle estatal a partir da manutenção da vigência da Lei n.º 4.595/64, traduzindo-se —sob a justificativa de defesa da estabilidade do Sistema Financeiro— na manutenção do controle e fiscalização da atividade cooperativa, inclusive em relação às possibilidades de associação, áreas de abrangência, etc.

Em outros termos, mesmo diante dos pressupostos constitucionais de autonomia e liberdade de iniciativa, o que se viu ao longo da década de 1990 foi a edição —pelo Conselho Monetário Nacional— de Resoluções e ações de fiscalização pelo Banco Central do Brasil que, entre outros controles, limitaram a livre adesão às socieda-

²³ SOUZA, *op. cit.*, p. 69.

²⁴ PERIUS, Virgílio Frederico. **Cooperativismo e lei**. São Leopoldo: Unisinos, 2001.

²⁵ SOUZA, *op. cit.*, p. 71.

des cooperativas, como a determinada pela edição da Resolução CMN n.º 1.914/1992, que vedou a constituição de cooperativas de crédito do tipo Luzzatti justamente por garantir a ausência de qualquer restrição de associação²⁶.

É bem verdade que importantes avanços foram também garantidos neste período, como a definição de atribuições às cooperativas centrais (Resolução CMN n.º 2.608/1999) e a criação dos bancos múltiplos cooperativos (Resolução CMN n.º 2.788/2000), mas o fato é que apenas 15 anos depois da promulgação da Constituição Federal foi que as sociedades cooperativas —por força da Resolução CMN n.º 3.106/2003— voltaram a admitir «livremente»²⁷ associados ao seu quadro social. De todo modo, afirma Pinheiro, esta Resolução se mostrou o início da atual era de abertura e reconhecimento do Poder Público para as cooperativas de crédito, além de permitir as discussões para a edição de uma Lei Complementar que, finalmente, cumprisse o comando constitucional (cabeça do artigo 192) de definitivamente regular a atividade cooperativa dentro do Sistema Financeiro Nacional²⁸.

3. A Lei Complementar n.º 130: alteração dos rumos e da realidade das cooperativas de crédito

Para autores ligados à atividade cooperativa da atualidade, como Ênio Meinen, desde a promulgação da Constituição Federal, mais especificamente após a guinada de rumo provocada pelo estabelecimento da livre admissão de associados, como visto, o movimento cooperativo de crédito buscava por um texto legal complementar que desse efetividade aos comandos constitucionais de estímulo ao cooperativismo (CRFB/88, artigo 174, §2.º) e regulação da atividade cooperativa de crédito (CRFB/88, artigo 192, *caput*). Em outros termos, pondera, era fundamental estabelecer no âmbito do Sistema Financeiro Nacional um

²⁶ Pinheiro destaca ainda que esta Resolução n.º 1.914 estabeleceu dois tipos básicos de cooperativas que teriam autorização para funcionamento, quais sejam, as cooperativas de economia e crédito mútuo e as cooperativas de crédito rural. Em ambos os casos estes controles se traduziam na declarada limitação de associação e áreas de abrangência, confirmando assim a livre adesão de associados e a livre disposição de funcionamento a partir dos Estatutos Sociais. (PINHEIRO, *op. cit.*, p. 41-42).

²⁷ Coloca-se entre aspas posto que esta liberdade de admissão não era plena, mas limitada a localidades com menos de cem mil habitantes, além de outras restrições de funcionamento e operacionalização das iniciativas cooperativas então existente e em surgimento.

²⁸ PINHEIRO, *op. cit.*, p. 43.

aparato legal que equilibrasse os direitos de liberdade de atuação das cooperativas de crédito ao mesmo tempo que assegurasse uma gestão sólida e segura em suas operações²⁹.

Após uma forte atuação política do movimento cooperativo brasileiro, o cooperativismo de crédito conquistou a então comemorada Lei Complementar n.º 130, de 14 de abril de 2009. Chamada de Lei das Cooperativas de Crédito, a regulamentação constitucional é colocada em prática pelo Poder Público em sintonia com o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC), estruturada a partir das cooperativas singulares, cooperativas centrais, confederações e bancos cooperativos já existentes³⁰.

Ao considerar o regime próprio das sociedades cooperativas, postos na Lei n.º 5.764/71, e reconhecer que o seu objeto social, de natureza bancária³¹, está em regra sujeito à organização e ao controle pelo Sistema Financeiro Nacional, nos exatos limites apresentados pela Lei n.º 4.595/64, limitou-se a Lei Complementar n.º 130/2009 a organizar aspectos operacionais e de governança típicos de um modelo coopera-

²⁹ MEINEN, Ênio. **Cooperativismo financeiro: virtudes e oportunidades**. Brasília: Confedbras, 2016. p. 233.

³⁰ BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 130, de 17 de abril de 2009**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis nos 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp130.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.

³¹ Conforme já defendi em escrito anterior, tenho a visão de que as cooperativas de crédito são instituições financeiras bancárias à luz da legislação do Sistema Financeiro Nacional na medida em que a estas, como aos bancos, é permitida a criação moeda escritural, ou seja, a captação de moeda por meio de depósitos à vista para, através das suas operações de empréstimo, criar um efeito multiplicador desta moeda. Críticos desta opinião argumentam que as cooperativas de crédito são instituições financeiras não-bancárias a partir da sua natureza jurídica distinta enquanto sociedade de pessoas, e não de capital (artigo 25 da Lei 4.595/64). Mesmo ciente dessa visão distinta, penso que esta classificação precisa estar fundamentada pela natureza da sua atividade – e não pela sua estruturação jurídica (SOUZA, *op. cit.*, 76). Neste ponto, aliás, outros controles e classificações hoje impostos às cooperativas de crédito, como o porte da instituição no SFN (Resolução CMN n.º 4.553/2017) para aplicação proporcional da regulação prudencial e tipos de cooperativas de crédito pela amplitude das operações autorizadas (Resolução CMN n.º 4.434/2015, artigo 15), entre outros, têm como premissa as atividades praticadas. Outrossim, neste caso específico inexistente falha do órgão regulador ou grandes repercussões à atividade cooperativa, afinal, o eixo central que inclusive justifica o controle do Estado sobre a atividade financeira está justamente no fato dos seus agentes criarem moeda escritural, ampliando a circulação de dinheiro na economia. Parece-me, então, que a justificativa para se afastar a ideia da natureza bancária da atividade cooperativa de crédito é muito mais estratégica em sua ação publicitária de distinção dos bancos do que fruto de uma reflexão jurídica.

tivo com atividade profundamente regulada³². Em outros termos, a partir das orientações do seu próprio artigo 1.º, a regulamentação constitucional proposta tratou de reconhecer que as cooperativas passariam a observar uma tríplice observância legal, assim descrita no referido artigo:

Art. 1º As instituições financeiras constituídas sob a forma de cooperativas de crédito submetem-se a esta Lei Complementar, bem como à legislação do Sistema Financeiro Nacional-SFN e das sociedades cooperativas.

§1º As competências legais do Conselho Monetário Nacional-CMN e do Banco Central do Brasil em relação às instituições financeiras aplicam-se às cooperativas de crédito.

§2º É vedada a constituição de cooperativa mista com seção de crédito³³.

Como visto, com a regulamentação constitucional definiu-se que as cooperativas seriam regidas essencialmente (i) pela própria Lei Complementar n.º 130/2009. De forma subsidiária, porém, o texto legal garantiu observância tanto à (ii) Lei n.º 4.595/64 e às demais normas do Sistema Financeiro Nacional para regular a sua atividade junto ao mercado financeiro, quanto à (iii) Lei n.º 5.764/71, destinada a ratificar e submeter as cooperativas de crédito ao regime jurídico geral das sociedades cooperativas naquilo que a Lei Complementar, mais específica, não abordasse. Assim, disposições sobre o prazo diferenciado para realização das assembleias gerais (artigo 17), mandatos diferenciados aos membros do conselho fiscal (artigo 6.º), previsão de modelo de governança bipartite entre conselho de administração e diretoria executiva, esta inclusive com a possibilidade de contratação de profissionais não cooperados (artigo 5.º) e a administração temporária em cogestão com a cooperativa central (artigo 16), entre outros, foram algumas alterações destinadas especificamente às cooperativas de crédito.

Ademais, o §1.º do referido artigo 1.º foi enfático em ratificar a sujeição das cooperativas de crédito às determinações do Conselho Monetário Nacional e à fiscalização e controle pelo Banco Central do Brasil, garantido, porém, com a disposição legal do artigo 4.º, que as cooperativas de crédito finalmente tivessem reconhecida a sua liber-

³² SOUZA, *op. cit.*, p. 85.

³³ BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n.º 130, de 17 de abril de 2009**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis nos 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp130.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.

dade para compor o seu quadro social, inclusive com pessoas jurídicas, a partir dos critérios a serem definidos pela assembleia geral e devidamente postos nos seus respectivos estatutos sociais.

Isso significou dizer, na prática, que a liberdade para composição dos seus quadros sociais —com os consequentes crescimentos no número de associados e na expressividade dos seus números e resultados no mercado financeiro— estava condicionada ao estrito respeito às normatizações do Sistema Financeiro Nacional e à profissionalização da gestão. O movimento cooperativo aceitou estas condições, como pondera Ênio Meinen³⁴.

Como resposta, em 2010 o Conselho Monetário Nacional publicou a Resolução CMN n.º 3.859, a qual removeu os obstáculos à livre admissão ao mesmo tempo que fortaleceu seus já rigorosos requisitos técnicos para a constituição, autorização para funcionamento, o funcionamento, as alterações estatutárias e o cancelamento de autorização para funcionamento das cooperativas de crédito. E como exemplo dessa guinada à profissionalização da gestão, é nesta Resolução que os Princípios de Governança Corporativa são apresentadas ao movimento cooperativo, inclusive determinando o estabelecimento dessas estruturas de governança à determinados tipos de cooperativas, como as de livre admissão³⁵.

Entusiastas do que atualmente chamam de cooperativismo financeiro comemoraram este processo de profissionalização e as conquistas do movimento cooperativo de crédito, o que foi acompanhado por pesquisadores ligados à economia. Para Jacques e Gonçalves, por exemplo, ainda que o movimento cooperativo ocupasse uma pequena fatia do mercado financeiro, foi com este avanço regulatório que as cooperativas de crédito analisadas passaram a ocupar maiores espaços desse mercado, demonstrando empiricamente o aumento dos índices observados pelo Banco Central do Brasil, como participação no patrimônio líquido, nos ativos, nos depósitos e nas operações de crédito. Muitos desses índices, dizem, ocorreram após 2010, quando da publicação da referida Resolução³⁶.

³⁴ MEINEN, Ênio, *op. cit.*, p. 233.

³⁵ CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN n.º 3.859, de 27 de maio de 2010.** Altera e consolida as normas relativas à constituição e ao funcionamento de cooperativas de crédito. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2010/pdf/res_3859_v3_P.pdf > Acesso em: 11 out. 2020.

³⁶ JACQUES, Elidecir Rodrigues; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Cooperativas de crédito no Brasil: evolução e impacto sobre a renda dos municípios brasileiros. **Economia e Sociedade**, v. 25, n. 2, p. 489-509, 2016. p. 494.

Tal mudança de rumo foi confirmada por Resoluções posteriores do Conselho Monetário Nacional que incluíram as cooperativas de créditos nas disciplinas gerais das instituições financeiras, como a fixação de condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários (Resolução CMN n.º 4.122/2012), sua aderência às recomendações do Acordo de Basileia III (pelas Resoluções CMN n.º 4.192/2013, 4.193/2013 e 4.194/2013) e o estabelecimento, pela Resolução CMN n.º 4.538/2016, de princípios e diretrizes para a execução do Plano de Sucessão de Administradores de instituições financeiras. Outras Resoluções, destinadas essencialmente às cooperativas de crédito, também buscaram maior eficiência financeira e controle sobre a gestão, como a criação do Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop) pela Resolução CMN n.º 4.150/2012, e do Balancete Combinado Cooperativo pela Resolução CMN n.º 4.151/2012³⁷.

Mas foi com a publicação da Resolução CMN n.º 4.434/2015 —ainda vigente— que este processo de profissionalização das cooperativas de crédito a partir das suas atividades restou consolidado. Conforme destaca Souza³⁸, importantes mudanças foram impostas às sociedades cooperativas de crédito, como a necessária³⁹ filiação de pretensas novas cooperativas aos sistemas cooperativos existentes, regras ainda mais específicas e técnicas de constituição e funcionamento, novos limites e regras de capital, patrimônio e regras de governança, etc.

Também para Jacques e Gonçalves a edição da Resolução CMN n.º 4.434/2015 representou uma segunda mudança de paradigma na medida em que as cooperativas não mais foram classificadas de acordo com a organização do seu quadro social —como eram com as cooperativas de crédito mútuo, rural, livre admissão—, mas sim a partir do seu porte e da amplitude das operações que estas cooperativas de crédito praticam no mercado financeiro. Com isso, admitindo a total liberdade de admissão na criação do seu quadro social, as cooperativas de

³⁷ JACQUES, Elidecir Rodrigues; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Cooperativas de crédito no Brasil: evolução e impacto sobre a renda dos municípios brasileiros. *Economia e Sociedade*, v. 25, n. 2, p. 489-509, 2016. p. 499.

³⁸ SOUZA, Leonardo Rafael. O novo marco regulatório das cooperativas de crédito do Brasil: análise crítica a partir dos valores cooperativos. In: *Congreso Continental de Derecho Cooperativo*. Buenos Aires: InterCoop, 2018, v.1, p. 293-304.

³⁹ Embora a Resolução CMN n.º 4.434/2015 não estabeleça obrigatoriedade de filiação à determinado sistema cooperativo existente, Souza assevera que as regras postas pela referida norma na prática inviabilizam a criação de novas cooperativas de crédito, afinal, uma série de exigências técnicas, societárias e documentais são exigidas àquelas pretensas cooperativas que optam por não integrar qualquer sistema cooperativo existente, impedindo a sua criação. (SOUZA, *op. cit.*, p. 113)

crédito passaram a ser classificadas como «plenas (autorizadas a realizar operações complexas, quase todas as permitidas para um banco comercial), clássicas (autorizadas a realizar operações de baixa complexidade) e as de capital e empréstimo (não podem captar recursos ou depósitos)»⁴⁰.

Assim, o que se tem de concreto na realidade atual das cooperativas de crédito é uma consolidada normatização e controle das suas atividades pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, o que as levou a uma concentração de suas atividades a partir de seus sistemas de crédito organizados verticalmente por meio de bancos cooperativos, confederações e cooperativas centrais, além de empresas subsidiárias e de participações. Ao mesmo tempo, relatórios sistêmicos sobre o avanço do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo passaram a ser publicados pelo Banco Central do Brasil, permitindo um acompanhamento muito próximo do perceptível avanço das sociedades cooperativas.

3.1. *Do avanço dos números do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC)*

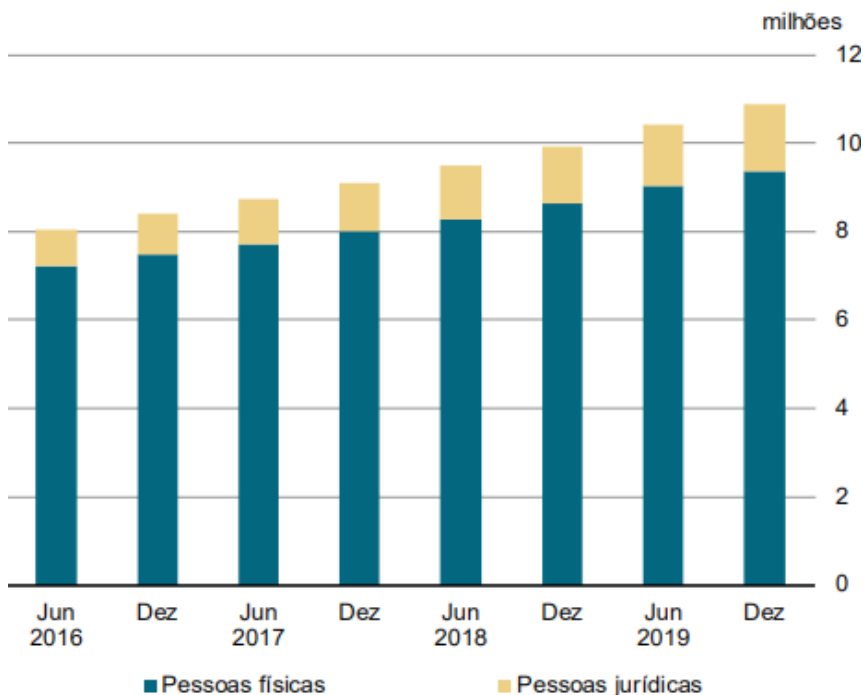
Os anuários intitulados pelo Banco Central do Brasil de *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo* tratam de reportar os números do cooperativismo de crédito ano a ano. Compilado sob uma mesma metodologia desde 2016⁴¹, estes relatórios apresentam relevantes informações como o número de cooperativas em funcionamento, o número de cooperados, de postos de atendimento, sua divisão de acordo com os sistemas cooperativos e também a evolução da participação das cooperativas no Sistema Financeiro Nacional.

Do ponto de vista econômico e operacional, o Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo 2020, com análise do ano-base 2019, demonstra que a normatização imposta pode ter relação com o importante crescimento dos números econômico-financeiros das cooperativas de crédito. Como exemplo, ao se observar os ativos totais do SNCC, o relatório mostra que o crescimento das cooperativas de crédito foi de 16,2% entre 2018 e 2019, este muito maior do que o cres-

⁴⁰ JACQUES, Elidecir Rodrigues; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Cooperativas de crédito no Brasil: evolução e impacto sobre a renda dos municípios brasileiros. *Economia e Sociedade*, v. 25, n. 2, p. 489-509, 2016. p. 500.

⁴¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/coopcred/panorama>. Acesso em: 12 out. 2020.

cimento médio do Sistema Financeiro Nacional como um todo, que foi de aproximadamente 6% no mesmo período⁴².



Fonte: Banco Central do Brasil.⁴³

Figura 1

Evolução da quantidade de cooperados no Brasil

De igual forma, o crescimento no número de cooperados demonstra a realidade da difusão das cooperativas na população. Como mostra a Figura 1 a seguir, o número de cooperados vai de 8,9 milhões em

⁴² BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2019.** Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama/panorama_cooperativas_sncc_2019.pdf>. BACEN, 2020. Acesso: em 12 out. 2020. p. 19.

⁴³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2019.** Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama/panorama_cooperativas_sncc_2019.pdf>. BACEN, 2020. Acesso: em 12 out. 2020. p. 10.

dezembro de 2016, para 10,9 milhões em dezembro de 2019. Chama a atenção, inclusive, o crescimento de cooperados pessoas jurídicas: enquanto o crescimento entre as pessoas físicas foi de 8,8% em relação à 2018, no mesmo período a associação de pessoas jurídicas cresceu 16,9%, revelando uma expansão estratégica do negócio:

Este crescimento no número de associados (tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas) é corroborado pela elevação no percentual de cidades atendidas por cooperativas de crédito no Brasil, o que ratifica a tendência de maior relevância das mesmas dentro do Sistema Financeiro Nacional. Considerando os números totais, quase 50% das cidades brasileiras em 2019 foram atendidas por cooperativas de crédito, um número considerável quando comparado com o já expressivo número de 2015 (44%). Outrossim, o fato da origem histórica do cooperativismo de crédito no Brasil estar localizada essencialmente no sul do país —até porque ligada a aspectos imigratórios ainda existentes na região— pode explicar a tão relevante presença das cooperativas de crédito em 93% das suas cidades, como mostra a Tabela 1, a seguir:

Tabela 1

Percentual de cidades atendidas por cooperativa de crédito singulares por região (%)

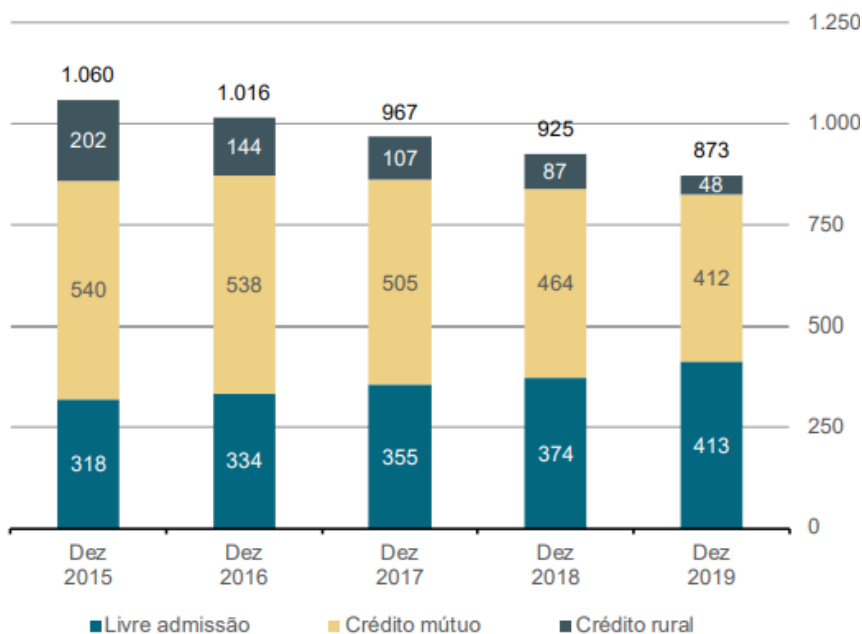
| Região | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------|------|------|------|------|------|
| Sul | 90 | 91 | 91 | 92 | 93 |
| Sudeste | 54 | 54 | 56 | 58 | 61 |
| Centro-Oeste | 50 | 52 | 53 | 56 | 59 |
| Norte | 19 | 22 | 23 | 24 | 26 |
| Nordeste | 9 | 9 | 10 | 11 | 11 |
| Total no país | 44 | 45 | 46 | 47 | 49 |

Fonte: Banco Central do Brasil.⁴⁴

Por outro lado, o que o mesmo relatório revela é que este crescimento no número de cooperados e cidades atendidas —o que é obviamente salutar— ocorre às custas não apenas de uma deliberada e

⁴⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2019.** Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidade/financeira/coopcred/panorama/panorama_cooperativas_sncc_2019.pdf>. BACEN, 2020. Acesso: em 12 out. 2020. p. 10.

acentuada redução no número de cooperativas de crédito, mas também e principalmente pelo não surgimento de novas cooperativas. No que tange à redução no número de cooperativas, o Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo 2020 destacou que em 2019 estavam em operação no Brasil 873 cooperativas de crédito, uma queda de 17,65% no número de cooperativas quando comparadas com dezembro de 2015, como mostra a Figura 2:



Fonte: Banco Central do Brasil.⁴⁵

Figura 2

Evolução da quantidade de cooperados no Brasil

Mas o que a figura acima também revela é que a redução na quantidade geral de cooperativas é inversamente proporcional ao número

⁴⁵ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2019.** Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama/panorama_cooperativas_sncc_2019.pdf>. BACEN, 2020. Acesso: em 12 out. 2020. p. 9.

de cooperativas de crédito que se tornaram de livre admissão (de 318 em 2015 para 413 em 2019 —crescimento de 29,87%), sendo que a queda mais acentuada no número de cooperativas ocorreu justamente naquelas que deram origem ao movimento cooperativo de crédito brasileiro: as cooperativas de crédito rural (de 202 em 2015 para 48 em 2019— queda de 420,83%). Na prática, portanto, o que se percebe é uma padronização do modelo cooperativo de crédito: de livre admissão e com a crescente tendência de concentração de cooperados por cooperativas, algo perigoso para a identidade cooperativa, como observado no item seguinte.

Esta tendência, aliás, é reconhecida e instigada pelo próprio Banco Central do Brasil que, no Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo 2019, Ano-base 2018, expressamente valorizou a importância da redução no número de cooperativas por meio de processos de incorporação. Após destacar que entre 2012 e 2018 um total de 272 cooperativas passaram por processos de incorporação (em 2019 foram mais 45 cooperativas), aquela autarquia passou a defender tal estratégia a partir de justificativas meramente econômicas⁴⁶:

As incorporações permitem maior eficiência devido à diminuição dos custos, especialmente dos administrativos, que são um dos principais componentes das despesas das cooperativas. A maior profissionalização da administração, a ampliação da atuação e a maior diversificação no fornecimento de produtos e serviços também são alguns dos benefícios esperados nesse processo.

Não bastasse isso, o que a análise conjunta dos relatórios anuais do Banco Central do Brasil demonstra é que com a edição da Resolução CMN n.º 4.434/2015, a tendência de eliminação de novos empreendimentos cooperativos de crédito, previstas por Souza⁴⁷, restou efetivamente comprovada na medida em que entre os anos de 2016 e 2019 (período no qual 168 cooperativas sofreram processos de incorporação), apenas sete novas cooperativas de crédito entraram em atividade, sendo 5 delas vinculadas a algum sistema cooperativo. E para agravar este impedimento de novos empreendimentos, desde 2018, inclusive, nenhuma nova cooperativa de crédito entrou em atividade no

⁴⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2018. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidade/financeira/coopcredpanorama/9_panorama_sncc_2018.pdf>. BACEN, 2019. Acesso: em 12 out. 2020. p. 7.

⁴⁷ SOUZA, *op. cit.*, p. 113.

Brasil. Será que não temos mais demandas por novas cooperativas de crédito?

O que as informações acima revelam é que não obstante a ampliação do movimento cooperativo de crédito no Brasil, decorrente também de arranjos normativos, jurídicos, políticos e institucionais, tal crescimento esteve unicamente fundamentado sobre premissas econômicas que, na prática, empurraram as cooperativas de crédito a um isomorfismo que ignora a origem solidária e rural desse tipo de empreendimento. Não bastasse isso, em nenhum documento oficial ou normativo pesquisado os benefícios pretendidos e defendidos possuem justificção social independente da noção de ganho econômico. Esquece-se o movimento cooperativo de crédito brasileiro como um todo — infelizmente— que a identidade cooperativa também considera aspectos fundamentais sociais que em muito se distinguem do simples agir caritativo que muitas cooperativas hoje praticam, esquecendo-se que a caridade é ação típica dos próprios empreendimentos capitalistas. E a tendência é de agravamento quando observadas as perspectivas futuras.

4. Para refletir: provas da perspectiva de companização das cooperativas de crédito e seus riscos

Como visto até aqui, o momento atual do cooperativismo de crédito brasileiro é marcado por um crescente isomorfismo estrutural que ignora em sua grande maioria os fundamentos sociais e culturais do movimento cooperativo, fundamento estes propostos pela Aliança Cooperativa Internacional por meio da sua Declaração Sobre a Identidade Cooperativa. Quase que paralelamente com a recente evolução dos marcos normativos do cooperativismo de crédito brasileiro, porém, a Aliança Cooperativa Internacional lançou importantes documentos —replicados pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)— reforçando a importância das cooperativas ao redor do mundo em defenderem os seus aspectos identitários próprios.

Por meio do Plano de Ação para Uma Década Cooperativa —lançado em 2013— a Aliança Cooperativa Internacional promoveu uma profunda difusão de iniciativas voltadas justamente (i) a aumentar a sensibilização da população para a contribuição socioeconômica promovida pelas cooperativas e (ii) encorajar os governos a estabelecer políticas públicas, legislações e regulamentações que bem compreendes-

sem a realidade e as peculiaridades das sociedades cooperativas frente a um mundo de transformações econômicas⁴⁸.

Já por meio da publicação, em 2016, da Notas de Orientação para os Princípios Cooperativos, a entidade máxima do cooperativismo mundial buscou reinterpretar os seus princípios a partir da realidade atual da economia global, destacando já em sua introdução que o seu objetivo não era barrar a busca pela satisfação das aspirações econômicas, mas sim orientar as cooperativas a desenvolverem as suas atividades a partir da conquista e fortalecimento de marcos legais que bem compreendam uma realidade cooperativa que trabalha com e para diversas comunidades. Ademais, tratou de ratificar a busca pela justiça social:

La intención de los fundadores cooperativos iba más allá de la mera constitución y dirección de empresas prósperas. Les preocupaba la justicia social y les movía la pasión de ayudar a transformar la vida de personas que tenían unas necesidades sociales, económicas y culturales que, según su visión, podían satisfacerse mediante empresas de propiedad conjunta y controladas democráticamente. Continuando con la tradición de nuestros fundadores, la Alianza quiere también, a través de estos Documentos de orientación, mostrar esa misma pasión por la justicia social y la transformación de la sociedad, así como una visión renovada de cómo las empresas cooperativas del siglo XXI pueden efectivamente construir un mundo mejor mediante la aplicación de nuestra identidad y de nuestros valores y principios cooperativos.⁴⁹

Como se percebe, mesmo diante dos desafios econômicos da atualidade e ainda que reconhecendo o esforço do movimento cooperativo em bem aplicar a racionalidade e o profissionalismo no processo de desenvolvimento cooperativo, o que a Aliança Cooperativa Internacional propõe em seus documentos é que essa profissionalização e a busca de marcos legais eficientes se traduza em normativos que compreendam de forma integral as características das sociedades cooperativas. Em outras palavras, o que se pretende e se defende é que a aplicação de iniciativas advindas das companhias tipicamente de capital não sejam simplesmente transplantadas ao organismo cooperativo, mas sim refletidas a partir de uma realidade empresarial de base solidária que não

⁴⁸ ICA. **Blueprint for a co-operative decade**. Oxford: ACI, 2013. Disponível em: <<http://ica.coop/en/blueprint-co-op-decade>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁴⁹ ICA. **Notas de orientación para los principios cooperativos**. Bruselas: ACI, 2016. p. 3.

visa apenas o resultado econômico, senão também o alcance de objetivos sociais que não estão necessariamente ligados a este resultado.

Trazendo esta reflexão para a realidade brasileira, não obstante o completo alinhamento da legislação cooperativa brasileira aos preceitos da Aliança Cooperativa Internacional, o que a regulamentação das cooperativas de crédito revela —especialmente pelo Conselho Monetário Nacional após a publicação da Lei Complementar n.º 130/2009— é um total descompasso com o equilíbrio econômico e social proposto pelo modelo cooperativo. E esta afirmação se escora tanto na realidade de algumas Resoluções já em vigência para o movimento cooperativo quanto nas perspectivas advindas do Projeto de Lei Complementar (o PLP n.º 27/2020) que busca atualizar a Lei Complementar n.º 130.

4.1. *O caso das Resoluções CMN n.º 4.122/2012 e n.º 4.538/2016: normativas que ignoram o regime jurídico e os preceitos identitários das sociedades cooperativas*

Como forma de exemplificar a forma como os regulamentos editados pelo Conselho Monetário Nacional ignoram as premissas identitárias do movimento cooperativo, o presente estudo traz à luz duas Resoluções aplicáveis às cooperativas de crédito juntamente com as demais instituições autorizadas a funcionar dentro do Sistema Financeiro Nacional: a Resolução CMN n.º 4.122/2012, que entre outras disposições apresenta as condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários, e; a Resolução CMN n.º 4.538/2016, que estabelece princípios e diretrizes para a execução do Plano de Sucessão de Administradores dessas instituições.

Por meio da Resolução CMN n.º 4.122, de 2 de agosto de 2012, o Conselho Monetário Nacional buscou estabelecer em seu texto normativo e respectivos anexos I e II «requisitos e procedimentos para constituição, autorização para funcionamento, cancelamento de autorização, alterações de controle, reorganizações societárias e condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários ou contratuais das instituições que especifica»⁵⁰. Para as cooperativas de crédito este normativo

⁵⁰ CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN n.º 4.122, de 2 de agosto de 2012**. Estabelece requisitos e procedimentos para constituição, autorização para funcionamento, cancelamento de autorização, alterações de controle, reorganizações societárias e condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários ou contratuais das instituições que especifica. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2012/pdf/res_4122_v2_P.pdf > Acesso em: 13 out. 2020.

se traduziu, a partir da dicção do seu artigo 1.º, inciso II, na exigência de condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários, ou seja, em seus conselhos de administração e fiscal além das suas diretorias executivas.

Não obstante a salutar preocupação normativa em garantir a observância do interesse público quando da defesa de exigências de condições de idoneidade e preparo técnico para o exercício de cargos em órgãos estatutários ou contratuais, o que a sua atenta leitura revela é a total omissão ao fato de que numa sociedade cooperativa o processo de eleição dos integrantes dos seus órgãos estatutários é completamente diverso das demais instituições financeiras.

Conforme disposto no já observado artigo 25 da Lei n.º 4.595/64, as cooperativas de crédito são as únicas instituições financeiras privadas autorizadas a constituírem-se de forma diversa do regime jurídico das sociedades anônimas. Isso ocorre porque as cooperativas são sociedades de pessoas que integram aspectos associativos próprios na escolha dos seus representantes, o que significa dizer que a eleição destes —diferentemente de uma sociedade anônima onde a escolha dos membros dos órgãos estatutários estão guiados exclusivamente para a entrega do lucro ao acionista— não se pauta apenas a partir de objetivos econômicos, senão também de representação social e política, objetivos estes que devem ser considerados.

Certamente por isso é exigência legal das cooperativas de crédito formarem os quadros do seu conselho de administração e fiscal exclusivamente com cooperados (artigo 47 da Lei n.º 5.764/71), nada dispondo sobre capacitação técnica ou possibilidade de contratação de conselheiros de administração profissionais, como pode ocorrer com as sociedades anônimas. Ora, a visão e/ou a capacidade de um representante estatutário de uma sociedade cooperativa não podem ser mensuradas apenas pelo seu conhecimento de mercado, produtos ou serviços, como indica o artigo 5.º do Anexo II da Resolução n.º 4.122/2012. É necessário que este representante conheça os aspectos sociais e políticos da cooperativa, bem como comprovadamente conheça e defenda os preceitos identitários do movimento cooperativo, fatores que são ignorados pela norma que planifica a exigência para o âmbito econômico.

Em outras palavras, não se ignora aqui o desejo do regulador em garantir perenidade financeira às cooperativas de crédito e, conseqüentemente, estabilidade ao Sistema Financeiro Nacional. Isso é necessário e fundamental até para que as cooperativas de crédito atendam as premissas constitucionais de garantir aos cidadãos a democratização a atividade financeira. O que se pretende alertar, porém, é que a perda dos

objetivos de natureza social e solidária e o distanciamento político dos gestores em relação ao corpo social em cooperativas de crédito cada vez mais isomórficas e maiores em números de associados sem aspectos comuns de identidade —fruto do que Schneider chama de processo de burocratização da democracia cooperativa⁵¹— são igualmente perigosos à sustentabilidade do negócio cooperativo.

Assim, defende-se como necessário que a análise das condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários das cooperativas de crédito esteja alinhada às premissas de defesa da identidade cooperativa propostas pela Aliança Cooperativa Internacional, que incluem aos gestores das sociedades cooperativas muito mais do que o mero conhecimento retórico dos princípios cooperativos, mas o comprovado conhecimento dos verdadeiros objetivos de justiça social perseguidos pelo movimento cooperativo ao redor do globo. E conforme já defendido em escrito anterior, «ao se propor a normatizar a atividade cooperativa deveria o mesmo CMN, até por clara disposição legal, desenvolver em seu quadro legal aspectos normativos que fortalecessem também a efetiva participação do associado, seus vínculos e a identidade cooperativa»⁵².

Esta mesma natureza associativa das sociedades cooperativas na formação dos seus órgãos estatutários também parece ter sido abandonada quando da publicação da Resolução CMN n.º 4.538/2016, norma que trata sobre «a política de sucessão de administradores das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil»⁵³. Nesta norma, o que igualmente se prioriza são os aspectos econômicos das instituições financeiras, dispondo que além de ser obrigatória (artigo 1.º), a política de sucessão deve ser compatível com «a natureza, o porte, a complexidade, a estrutura, o perfil de risco e o modelo de negócio da instituição, de forma a assegurar que os ocupantes dos cargos da alta administração tenham as competências necessárias para o desempenho de suas funções» (artigo 2.º), como por exemplo capacidade técnica, experiência e capacidade gerencial (artigo 3.º), etc.

⁵¹ SCHNEIDER, José Odelso. **Democracia, participação e autonomia cooperativa**. 2ed. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 267.

⁵² SOUZA, *op. cit.*, p. 125.

⁵³ CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN n.º 4.538, de 24 de novembro de 2016**. Dispõe sobre a política de sucessão de administradores das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50292/Res_4538_v1_0.pdf> Acesso em: 13 out. 2020.

Mais uma vez o Conselho Monetário Nacional parece olvidar que o caráter associativista das cooperativas de crédito nem sempre considera políticas de sucessão; ou se as considera, estabelece-as também a partir de vínculos cooperativos que ultrapassam a mera capacidade administrativa e gerencial desses sucessores. Por ser (novamente) uma sociedade de pessoas, os critérios de escolha e eleição dos seus representantes não podem ser planejados de maneira tão antecipada e planejada, como pode ocorrer com as sociedades de capital. Nas sociedades cooperativas aspectos como liderança, envolvimento comunitário, disputas políticas e graus de representatividade são aspectos inevitáveis e por vezes desejáveis, não podendo a racionalidade econômica ignorar tais premissas políticas.

Isso porque, como pondera Albert Hirschman, a análise econômica da ação coletiva (aspecto axiológico fundamental do fazer cooperativo) ainda possui sérias limitações de visões, o que é uma ideia difícil de ser aceita na atividade empresarial. A racionalidade econômica não consegue alcançar o fato de que o envolvimento das pessoas na esfera pública —aqui traduzida pela sua entrega à administração cooperativa— não é apenas fruto de sucesso na vida ou objetivos financeiros e de poder. A ação voltada para o público, diz o autor, pertence a um grupo de atividades humanas que também consiste na busca da comunidade, da solidariedade e de recompensas pessoais e emocionais que precisam ser melhores compreendidas⁵⁴. E ao dizer que a premissa da ação cooperativa é a busca pela justiça social, a ACI mostra que o seu alcance não é meramente econômico ou necessariamente vinculado a ele.

Tal reflexão é fundamental para o negócio cooperativo, afinal, é da história do cooperativismo o exercício da liderança —de Charles Howart em Rochdale⁵⁵ a Padre Amstad no Brasil⁵⁶— e a formação de grupos políticos que congregam não apenas a formação comunitária e a identidade cooperativa, mas também atuam como balizadores morais e de fé no corpo social. Esta é uma realidade típica de um associativismo desconhecido para o órgão regulador, motivo pelo qual a existência de políticas de sucessão, como posta, pode se tornar letra morta diante de líderes e grupos de influência que orientam a própria segurança política e financeira das cooperativas. É preciso trazer a política de sucessão para esta realidade.

⁵⁴ HIRSCHMAN, Albert O. **De consumidor a cidadão: atividades privadas e participação na vida pública**. Tradução de Marcelo Levy. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 93-94.

⁵⁵ SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁶ SANTOS, *op. cit.*, p. 93.

4.2. Evidências da «companização» das cooperativas de crédito na PLP 27/2020

Não obstante o fato de os destaques acima demonstrarem o já existente processo de «companização» das cooperativas de crédito por meio de normas que ignoram as suas premissas identitárias, a busca de evidências deste fenômeno também no Projeto de Lei Complementar n.º 27/2020 tem como objetivo alertar que as perspectivas das cooperativas de crédito —sob a ótica da sua identidade cooperativa— não são alvissareiras.

Conforme já alertado, o fenômeno da «companização» —chamado por Hagen Henry de *companization*— é reconhecido quando da introdução de características típicas das sociedades de capital não apenas na legislação cooperativa, mas também em normas e procedimentos essencialmente desenhados para um modelo destinado ao lucro⁵⁷. Apesar de parecer concisa, a conceitualização deste fenômeno é consequência de uma série tendências históricas resumidas pelo autor⁵⁸:

Since then, three trends have marked cooperative law, namely, a pronounced distinction of the cooperative form of enterprise from other organizational forms over a period of ca. 120 years, roughly from 1850 to 1970; an approximation of the legal structural features of cooperatives with those of capital-centered enterprises («*companization*»), starting at the beginning of the 1970ies; and a mutual approximation of enterprise forms as of the 1990ies, while the center of cooperative law-making has been shifting since then from the national to the regional and international levels.⁵⁹

Como se percebe, além de não ser nova, a «companização» mais recentemente vem sendo observada em normas regionais e especiali-

⁵⁷ HENRY, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁸ HENRY, Hagen. Trends in Cooperative Legislation: What Needs Harmonizing? *Journal of Research on Trade, Management and Economic Development*. Vol. 5, issue 1 (9)/2018.

⁵⁹ Tradução livre pelo autor: Desde então, três tendências marcaram o direito cooperativo, a saber, uma distinção pronunciada da forma cooperativa de empresa de outras formas organizacionais durante um período de 120 anos, aproximadamente entre 1850 e 1970; uma aproximação das características estruturais jurídicas das cooperativas com as das empresas centradas no capital («*companization*»), a partir do início dos anos 1970; e uma aproximação mútua das formas empresariais a partir dos anos 1990, enquanto o centro da legislação cooperativa tem mudado desde então do nível nacional para o regional e internacional.

zadas, como com determinados ramos do movimento cooperativo. Isso é grave e atenta à identidade cooperativa na medida em que esta harmonização faz com quem os cooperados se esqueçam que antes de serem capazes de compreenderem os aspectos gerenciais, contábeis e financeiros, além de compreenderem o perfil de risco da cooperativa, devem compreender os anseios de sua comunidade, entender que a cooperativa é também um corpo político com expectativas e conflitos próprios⁶⁰.

Entretanto, o que o Projeto de Lei Complementar n.º 27/2020 revela é justamente o contrário. Muito embora a justificativa do projeto de lei diga que «as novas disposições consolidadas permitem uma verdadeira oxigenação de ideias e conceitos, sem perder o respeito aos princípios do cooperativismo e à legislação brasileira»⁶¹, o que parte das proposições revelam é a remoção dos obstáculos associativos destinados à gestão da cooperativa, o que faz sob a justificativa de que tais práticas se alinham às melhores iniciativas cooperativas do mundo. Henry e Miranda demonstram que nem sempre a norma estrangeira é exemplo.

Apesar das compreensíveis eventuais alterações destinadas à operacionalização da atividade de natureza bancária exercida e a salutar busca de uma gestão democrática também sob a forma digital, por exemplo, o projeto de lei propõe alterações às estruturas de representação dos órgãos estatutários que representam verdadeira afronta aos preceitos cooperativos. O exemplo clássico e revelador deste espírito isomórfico é a alteração proposta ao artigo 5.º da atual Lei Complementar, que ficaria —se aprovado— com a seguinte redação:

Art. 5.º As cooperativas de crédito e as confederações de serviço constituídas por cooperativas centrais de crédito terão conselho de administração, composto de associados eleitos pela assembleia geral e diretoria executiva a ele subordinada.

§1.º O Conselho Monetário Nacional, nos termos da regulamentação, poderá admitir a contratação de conselheiro de administração independente não associado, na forma prevista no estatuto social.

Como se percebe, é pretensão legislativa que as cooperativas possam contratar conselheiros de administração não associados, indepen-

⁶⁰ MIRANDA, José Eduardo. *Filosofia cooperativa*. Curitiba: Juruá, 2017.

⁶¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputado Arnaldo Jardim. **Projeto de Lei Complementar n.º 27/2020**. Altera a Lei Complementar n.º 130, de 17 de abril de 2009, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Apresentação: 10.03.2020. Acesso: em 13 out. 2020.

dentos, nos moldes das sociedades anônimas onde os conselhos de administração são formados pela assembleia geral na proporção do capital do acionista e podem ser compostos por pessoas estranhas ao quadro social.

Isso é uma afronta às premissas cooperativas, afinal, neste regime jurídico distinto das sociedades de capital os conselhos de administração de hoje são a tradução da autogestão cooperativa, da democracia representativa exercida exclusivamente por associados democraticamente eleitos pelos associados, desde Rochdale⁶². Em outros termos, essa diferenciação é essencial para a formação dos conselhos nas cooperativas, afinal, nestas o conselheiro em regra não pode ser um profissional do mercado, contratado por conhecer profundamente o ramo de atividade, como nas sociedades anônimas, mas sim um legítimo representante que exsurge do quadro social, da pura expressão do exercício democrático.

Aliás, a defesa de uma governança profissionalizada não pode relativizar a premissa identitária de formação e educação dos cooperados —inclusive para o exercício da gestão— relegando a profissionais uma atuação que poderia ser fomentada aos jovens, às mulheres para a formação de novas lideranças. Infelizmente a perspectiva é que mais uma vez o legislador se olvida que os órgãos estatutários servem ao efetivo exercício dos valores e princípios cooperativos, necessários para a perenidade do empreendimento coletivo, e não para meramente replicar modelos estruturais estanques que não abarcam na totalidade as especificidades da atividade cooperativa, notadamente a de crédito.

Isso precisa ser melhor compreendido pela pretensão legislativa que se apresenta, afinal, é preceito cooperativo posto pela Aliança Cooperativa Internacional que a composição e as atribuições dos órgãos de governança estimulem a participação de todo o quadro social, e não o contrário. Eis a tradução do alerta já expressado também por José Eduardo de Miranda⁶³:

La preocupación por las cuestiones empresariales ha aumentado gradualmente, hasta llegar al punto en que la inquietud de los dirigentes cooperativos se centra exclusivamente en las actividades económicas, en la forma de acudir a la competencia y en la manera de alcanzar los retos del mercado. Esta filosofía de actuación acaba por

⁶² SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 81.

⁶³ MIRANDA, José Eduardo de. **De la crisis de identidad al rescate de la génesis del cooperativismo**. Madrid: Dykinson, 2021. p. 36-37.

reducir las diferencias entre la entidad cooperativa y las demás organizaciones, y el resultado es la disminución gradual del carácter que distingue a las cooperativas como entidades sociales. Es decir, la adaptación a los cambios afecta la estructura de acción de las organizaciones cooperativas, que experimenten una variable gama de dificultades que las privan de expresar y mantener los valores y principios que les son propios.⁶⁴

Como visto, é esta preocupação que une os pensamentos de Henry e Miranda. Seja da racional análise normativa ou da busca pelo espírito legislativo, elaborar leis/regulamentos que para além de harmonizarem os modelos jurídico/empresariais existentes ignoram a própria essência associativa, solidária e pessoal do movimento cooperativo —defendido com denodado esforço da Aliança Cooperativa Internacional desde o primeiro ciclo da crise de identidade cooperativa estudado por importantes nomes como Alexander Laidlaw, Sven Ake Book, Dante Cragogna e Ian McPherson— traduzir-se-á na eliminação do pensamento cooperativo a médio e longo prazo.

Outrossim, ao refletir sobre possíveis mudanças legislativas quando se experimenta expressivos resultados econômicos, olvida-se o legislador que a história econômica é vivida por ciclos e que os recursos econômicos são escassos. Não se pretende aqui lançar o caos e muito menos desejar a crise, mas a história econômica global ensina e desde já alerta que o cooperativismo de crédito brasileiro experimentará seus limites econômicos, encontrará o seu teto de crescimento e enfrentará escassez. E quanto isso acontecer, as soluções não virão das soluções legais que expressam a «companização» da atividade cooperativa, mas sim do comprometimento humano em torno do empreendimento cooperativo, o que exige desde já ação coletiva e social, leis e regulamentos que corroborem a identidade cooperativa e suas interpretações pelo Direito Cooperativo. Ainda é possível ao cooperativismo de crédito escolher qual perspectiva defender.

⁶⁴ Tradução livre pelo autor: A preocupação com as questões empresariais tem aumentado gradativamente, a ponto de a preocupação dos líderes de cooperativas se concentrar exclusivamente na atividade econômica, em como abordar a concorrência e como enfrentar os desafios do mercado. Essa filosofia de atuação acaba reduzindo as diferenças entre a entidade cooperativa e as demais organizações, e o resultado é a redução gradativa do caráter que distingue as cooperativas como entidades sociais. Ou seja, a adaptação às mudanças afeta a estrutura de ação das organizações cooperativas, que vivenciam uma gama variável de dificuldades que as impedem de expressar e manter seus valores e princípios.

5. Conclusão

Na busca por uma visão panorâmica do cooperativismo de crédito brasileiro, o presente estudo buscou compreender três aspectos temporais distintos, quais sejam, suas memórias, a corrente mercantilização da atividade cooperativa e seus riscos — a partir da Identidade Cooperativa — para as perspectivas futuras.

Por meio da análise das raízes históricas do cooperativismo e do Direito Cooperativo brasileiro restou evidenciado que o espírito legislativo rochdaleano ainda permeia a atividade cooperativa atual, expressada pela vigente Lei n.º 5.764/1971. De igual forma, destacou que ao ratificar a manutenção da Lei Geral das Sociedades Cooperativas como norma subsidiária, a Lei Complementar n.º 130, de 2009, corroborou esta premissa teórica apesar dos claros sinais de mudança de rumos como forma de estruturar a expansão do movimento cooperativo de crédito no mercado financeiro.

Assim, acredita-se estar demonstrado que os regulamentos propostos pelo Conselho Monetário Nacional e atualmente vigentes não apenas se desalinham às premissas identitárias rochdaleanas das leis de regência do cooperativismo de crédito no Brasil e da doutrina cooperativa global, como também e principalmente continuam a ignorar as premissas sociais que permeiam a atividade, a gênese cooperativa. Na prática, então, o que se percebe é que atuação do Poder Público atual —apesar de reconhecíveis esforços e do perceptível aprimoramento de alguns dos seus denodados servidores— age contra a própria cooperatividade enquanto fenômeno não apenas econômico, mas também moral e social.

Desta constatação o artigo revela a sua primeira preocupação perspectiva com o futuro do cooperativismo de crédito, a qual é agravada (segunda preocupação) por iniciativas de «companização» do regime jurídico das cooperativas de crédito, como a proposta de conselho de administração profissional pelo PLP 27/2020. Estas preocupações foram finalmente refletidas à luz da identidade cooperativa para demonstrar que a perspectiva da atividade cooperativa de crédito no Brasil estará ameaçada se insistirmos em resumi-la em seus aspectos econômicos — inclusive para justificar ações sociais meramente caritativas, sem reflexões sobre a justiça social pensada desde Rochdale.

Em síntese, de nada adiantará revisitar a história e/ou refletir sobre a evolução legal se, ao final, o movimento cooperativo de crédito se resumir à bancarização da sua atividade. Esta realidade precisa ser mudada, motivo pelo qual se evidencia este necessário alerta perspectivo.

Referências bibliográficas

- BANCO CENTRAL DO BRASIL, *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama>. Acesso em: 12 out. 2020.
- , *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2016*. Disponível em < https://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/coopcar/pdf/panorama_de_cooperativas.pdf>. BACEN, 2017. Acesso: em 12 out. 2020.
- , *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2017*. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/coopcar/pdf/panorama_de_cooperativas2017.pdf>. BACEN, 2018. Acesso: em 12 out. 2020.
- , *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2018*. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidade_financeira/coopcredpanorama/9_panorama_sncc_2018.pdf>. BACEN, 2019. Acesso: em 12 out. 2020.
- , *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Ano-base 2019*. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidade_financeira/coopcredpanorama/panorama_cooperativas_sncc_2019.pdf>. BACEN, 2020. Acesso: em 12 out. 2020.
- BRASIL, *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.
- BRASIL, Chefe do Governo Provisório da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil. *Decreto n.º 22.239, de 19 de dezembro de 1932*. Reforma as disposições do decreto legislativo n. 1.637, de 5 de janeiro de 1907, na parte referente às sociedades cooperativas. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D22239impressao.htm>. Acesso: em 10 out. 2020.
- BRASIL, chefe do Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil. *Decreto n.º 796, de 2 de outubro de 1890*. Concede autorização ao capitão-tenente Carlos Vidal de Oliveira Freitas e outros para organizarem uma sociedade anonyma sob a denominação de Sociedade Cooperativa Militar do Brazil. Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-796-2-outubro-1890-504016-publicacao-original-1-pe.html>>. Acesso: em 10 out. 2020.
- BRASIL, Presidência da República. *Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.
- , *Lei n.º 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 11 out. 2020.

- , *Lei Complementar n.º 130, de 17 de abril de 2009*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis nos 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp130.htm>. Acesso: em 11 out. 2020.
- BULGARELLI, Waldírio. A nova legislação cooperativista brasileira. In: UTUMI, Américo et al. *A problemática cooperativista no desenvolvimento econômico*. São Paulo: Artegráfica, 1973. p. 133-165.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS, Deputado Arnaldo Jardim. *Projeto de Lei Complementar n.º 27/2020*. Altera a Lei Complementar n.º 130, de 17 de abril de 2009, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Apresentação: 10.03.2020. Disponível em < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2238652>>. Acesso: em 13 out. 2020.
- CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, *Resolução CMN n.º 3.859, de 27 de maio de 2010*. Altera e consolida as normas relativas à constituição e ao funcionamento de cooperativas de crédito. Disponível : < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2010/pdf/res_3859_v3_P.pdf > Acesso em: 11 out. 2020.
- , *Resolução CMN n.º 4.122, de 2 de agosto de 2012*. Estabelece requisitos e procedimentos para constituição, autorização para funcionamento, cancelamento de autorização, alterações de controle, reorganizações societárias e condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários ou contratuais das instituições que especifica. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2012/pdf/res_4122_v2_P.pdf> Acesso em: 13 out. 2020.
- , *Resolução CMN n.º 4.434, de 5 de agosto de 2015*. Dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, as alterações estatutárias e o cancelamento de autorização para funcionamento das cooperativas de crédito e dá outras providências. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48507/Res_4434_v1_O.pdf> Acesso em: 11 out. 2020.
- , *Resolução CMN n.º 4.538, de 24 de novembro de 2016*. Dispõe sobre a política de sucessão de administradores das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50292/Res_4538_v1_O.pdf> Acesso em: 13 out. 2020.
- CRACOGNA, Dante. Derecho Cooperativo e Identidad Cooperativa: una visión latinoamericana. In: MIRANDA, José Eduardo de; SOUZA, Leonardo Rafael de; GADEA, Enrique (Org.). *Direito Cooperativo e Identidade Cooperativa*. Curitiba: Brazil Publishing, 2019. p. 57.
- HENRY, Hagen. *Guidelines for cooperative legislation*. 3. ed. Geneva: ILO, 2012.

- , Trends in Cooperative Legislation: What Needs Harmonizing? *Journal of Research on Trade, Management and Economic Development*. Vol. 5, issue 1 (9)/2018.
- HIRSCHMAN, Albert O. *De consumidor a cidadão: atividades privadas e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 93-94.
- ICA-INTERNACIONAL CO-OPERATIVE ALLIANCE, *Blueprint for a co-operative decade*. Oxford: ACI, 2013. Disponível em: <<http://ica.coop/en/blueprint-co-op-decade>>. Acesso em: 12 out. 2020.
- , *Notas de orientación para los principios cooperativos*. Bruselas: ACI, 2016.
- JACQUES, Elidecir Rodrigues; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Cooperativas de crédito no Brasil: evolução e impacto sobre a renda dos municípios brasileiros. *Economia e Sociedade*, v. 25, n. 2, p. 489-509, 2016.
- MEINEN, Ênio. *Cooperativismo financeiro: virtudes e oportunidades*. Brasília: Confedbras, 2016.
- MIRANDA, José Eduardo de. *De la crisis de identidad al rescate de la génesis del cooperativismo*. Madrid: Dykinson, 2012.
- , *Filosofia cooperativa*. Curitiba: Juruá, 2017.
- MIRANDA, José Eduardo de; LIMA, Andrea Côrrea. Sociedade Cooperativa: Paradigma de participação no mercado concorrencial. In: KRUEGER, Guilherme (Org.). *Cooperativas na Ordem Econômica Constitucional: Cooperativas, concorrência e consumidor*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008. pp. 105-115.
- MIRANDA, José Eduardo de; SOUZA, Leonardo Rafael de. O papel secundário dos princípios cooperativos no direito brasileiro e seus efeitos sobre a autonomia do Direito Cooperativo. In: MIRANDA, José Eduardo de; SOUZA, Leonardo Rafael de; GADEA, Enrique (org.). *Direito Cooperativo e Identidade Cooperativa*. Curitiba: Brazil Publishing, 2019. pp. 117-135.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2014.
- PINHO, Dîva Benevides. *O cooperativismo de crédito no Brasil*. São Paulo: Confedbras, 2004.
- SCHNEIDER, José Odelso. *Democracia, participação e autonomia cooperativa*. 2ed. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 267.
- SOUZA, Leonardo Rafael de. *Cooperativas de Crédito: resoluções do CMN e os valores cooperativos*. Curitiba: Juruá, 2017.
- , O novo marco regulatório das cooperativas de crédito do Brasil: análise crítica a partir dos valores cooperativos. In: *Congreso Continental de Derecho Cooperativo*. Buenos Aires: InterCoop, 2018, v.1, p. 293-304.
- SANTOS, Alba Cristina Couto dos. *As marcas de Amstad no cooperativismo e no associativismo gaúcho: as lembranças da Associação Theodor Amstad e da Sicredi Pioneira*. Porto Alegre: SESCOOP/RS, 2014.

Cooperativismo de saúde, mais de meio século de inovações e conquistas atento aos princípios e valores cooperativos

Health cooperativism, more than a half century of innovations and achievements attention to cooperative principles and values

Paulo Roberto Cardoso Braga¹

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021pp131-149>

Recibido: 09.11.2020
Aceptado: 07.01.2021

Sumário: 1. Introdução: Breve história do cooperativismo de saúde brasileiro; 2. Identidade cooperativa e princípios cooperativos; 3. Motivação do sucesso do cooperativismo de saúde brasileiro; 4. Conclusões. Referências.

Resumo: O presente trabalho disserta acerca da constituição e o desenvolvimento do ramo cooperativo saúde, modelo cooperativista genuinamente brasileiro, fruto do ideal de médicos na busca por oferecer atendimento de excelência aos usuários, sempre focado na aplicação prática dos princípios e valores cooperativos, sem esquecer da aplicação da legislação de regência cooperativa e princípios constitucionais pertinentes a saúde suplementar. Valores, princípios, ética e sua estrutura face a correta exegese do cooperativismo de saúde.

Palavras-chave: Cooperativismo de saúde; Valores cooperativos; Princípios cooperativos; Sistema de saúde suplementar.

Resumen: Este artículo discute la constitución y desarrollo de la rama cooperativa SAÚDE, un modelo cooperativo genuinamente brasileño; fruto del ideal de los médicos en la búsqueda de ofrecer una excelente atención a los

¹ Especialista em Direito de Empresa pelo IEC-PUC-MG, graduado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de MG. Advogado atuante, sócio titular da Paulo Braga Advogados Associados, referência em direito cooperativo. Professor convidado de cursos de MBA direcionados para o setor cooperativo e empresarial. Membro das seguintes comissões: Comissão de Direito Cooperativo da OAB/MG; Grupo de Trabalho Institucional-CNCOOP-Confederação Nacional das Cooperativas – GT/CCT NACIONAL. Comitê jurídico do sistema UNICRED e Comitê jurídico da FECOOP-SULENE. E-mail: paulobraga@paulobragadvogados.com.br

usuarios, siempre enfocados a la aplicación práctica de los principios y valores cooperativos, sin olvidar la aplicación de la legislación de regulación cooperativa y los principios constitucionales relevantes para la salud complementaria. Valores, principios, ética y su estructura de cara a la correcta exégesis de las cooperativas de salud.

Palabras clave: Cooperativas de salud; Valores cooperativos; Principios cooperativos; Sistema de salud complementario.

1. Introdução: Breve história do cooperativismo de saúde brasileiro

Brilhante pergunta formulada pelo Dr. Orestes Pullin, atual presidente da Unimed do Brasil: Como seria a saúde brasileira hoje sem o sistema UNIMED?²

Para responder a instigante pergunta e entendermos o cooperativismo de saúde, ramo cooperativo genuinamente brasileiro, precisamos voltar no tempo, mais precisamente no final da década de 1960, quando a medicina assistencial no Brasil vivia um momento de grande ebulição face as transformações complexas na estrutura da Previdência Social.

Neste contexto em que o sistema previdenciário pátrio passou por profundas alterações, primeiro com a unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) no Instituto Nacional de Assistência Médica de Previdência Social (INPS), depois na transformação do INPS no Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), por fim extinto em 1990 com a implantação do Sistema Único de Saúde, popular SUS, fruto das disposições constitucionais de 1988.

A Lei Orgânica da Previdência Social de 1960, Lei n.º 3.807/1960, popularmente conhecida como LOPAS estabeleceu um marco de unificação e uniformização das normas infraconstitucionais existentes sobre a Previdência Social em nosso ordenamento jurídico, sendo considerado o maior passo na universalização da previdência social em nosso país.

Importante frisar que a Constituição Federal de 1967, em seu artigo 158 trouxe a lume diversos direitos trabalhistas e previdenciários, sendo a primeira a prever a concessão do seguro-desemprego em nosso ordenamento jurídico.

Nesse cipoal de normas, alterações nos costumes mundiais, já que a década de 60 foi marcada por muitas revoluções, algumas pacíficas, outras não, a categoria profissional dos médicos não passou despercebida, pelo contrário: com o surgimento de seguradoras de saúde, crescente mercantilização da medicina com a queda no padrão de atendimento, o profissional médico estava cada vez mais tendo dificultadas de exercer a medicina com dignidade e liberdade, fazendo jus ao juramento de Hipócrates.

Desta forma, um grupo de médicos filiados ao Sindicato dos Médicos de Santos (SP), insatisfeito com esta situação, buscou um modelo que resgatasse a ética e o papel social da medicina, garantindo a prática liberal da profissão e a qualidade do atendimento.

² <http://memoria.unimed.coop.br/memoria/arquivos/detalhes/99>

Edmundo Castilho e mais 22 médicos fundaram, então, em 18 de dezembro de 1.967, a União dos Médicos-Unimed, na cidade de Santos (SP), com base nos princípios e valores do cooperativismo.

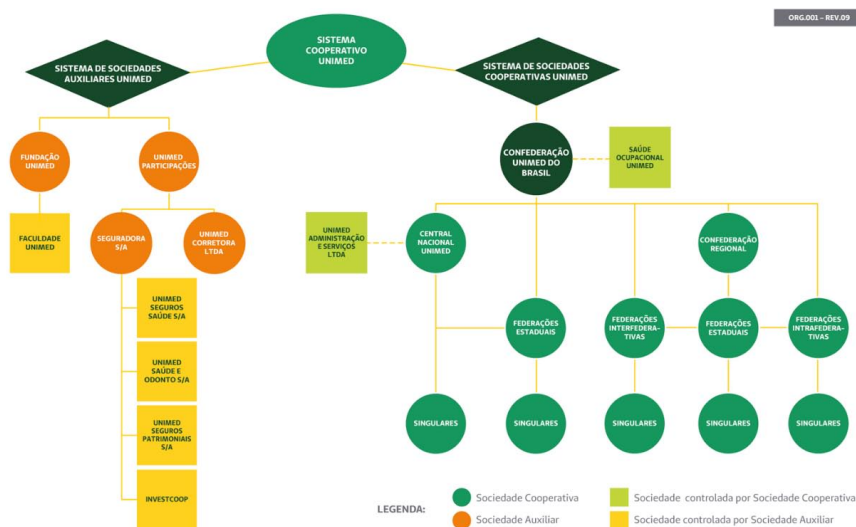
Mas qual o diferencial Unimed?

Sem dúvida alguma, o cooperativismo, especialmente a gestão democrática, que nas palavras do finado Presidente da República do Brasil, Tancredo Neves: «As cooperativas são as instituições mais democráticas que existem.»

A participação dos cooperados é essencial para o sucesso do empreendimento cooperativo e no sistema UNIMED tal assertiva é verdadeira, estando o sistema UNIMED presente em todo o território nacional, sendo composto por 345 (trezentos e quarenta e cinco) cooperativas com 116 (cento e dezesseis) mil médicos cooperados atendendo 17 milhões de beneficiários. A estrutura UNIMED possui 126 (cento e vinte e seis) hospitais próprios e 2.372 (dois mil, trezentos e setenta e dois) hospitais credenciados, bem como pronto atendimentos, laboratórios e ambulâncias, tudo em prol na excelência no atendimento.

Tudo isso se traduz em uma participação de 37% (trinta e sete) por cento no sistema de saúde suplementar nacional, líder de mercado.

O sistema cooperativo UNIMED é composto da seguinte forma³:



³ <https://www.unimed.coop.br/home/sistema-unimed/a-unimed>

Como sistema cooperativo, composto por uma confederação nacional, uma central nacional, federações estaduais, federações intra-federativas e singulares, além de empreendimentos de cunho complementar a atividade primordial cooperativa, constituiu-se um novo e promissor ramo do cooperativismo.

Os precursores do novo ramo cooperativo, visando dar atendimento médico de excelência aos usuários do sistema UNIMED, nacionalmente, organizaram um arranjo de atendimento denominado Intercâmbio Nacional, que é o atendimento do beneficiário de uma Unimed por outra, desde que seu plano contratado permita a prática.

Desta forma, legalmente, conseguiu dar atendimento nacional ao usuário nas situações contratadas, mesmo sendo a origem do atendimento limitado a determinada área de atuação da cooperativa singular, conforme determinado em seu estatuto social.

Criatividade e ousadia para crescer o negócio de forma sustentada e necessária a proteger os usuários do sistema UNIMED em seus deslocamentos pelo território nacional.

O sistema de intercâmbio UNIMED é uma forte demonstração prática da aplicação do sexto princípio cooperativo, princípio da intercooperação, o qual se caracteriza pela cooperação entre cooperativas para atingir um benefício comum e amplo, na espécie o atendimento dos usuários dos serviços UNIMED em todo o território nacional.

Como dito pelo mestre Ronaldo Ernesto Scucato, ícone do cooperativismo mundial:

O cooperativismo materializa o trabalho conjunto, inclusivo, com propósito. Por isso, nosso segmento atravessa gerações e gerações demonstrando que a união de pessoas com as mesmas aspirações, nos âmbitos social e econômico, é o caminho para o desenvolvimento. As cooperativas não apenas trabalham de maneira coletiva e democrática, como também têm como ideal contribuir permanentemente para a sustentabilidade.⁴

Assim apresentado de forma breve a origem do sistema UNIMED, precursor mundial do ramo cooperativismo de saúde, vamos abordar os princípios e valores cooperativos e a identidade cooperativa UNIMEDIANA no mundo cooperativo.

⁴ Jornal Cooperação. Editorial. Ano XV, junho 2018. Ed. 320.

2. Identidade cooperativa e princípios cooperativos

As diretrizes emanadas desde os primórdios da cooperação, com os pioneiros de Rochdale que se consubstanciaram nos princípios cooperativos, em nossa legislação, previstos no artigo 4.º da Lei 5764/71, delimitam as diferenças das sociedades cooperativas para as demais sociedades de natureza civil ou comercial presentes em nosso ordenamento jurídico.

O douto ministro do C. STJ, Edson Vidigal, assim se manifestou prefaciando obra pertinente ao direito cooperativo:

Entidades de portas abertas, na qual a adesão e a retirada acontecem com ampla liberdade. As cooperativas de crédito trazem a marca da democracia na sua gestão. As decisões administrativas são tomadas em assembleias gerais e, nelas, é clausula pétrea o princípio «um associado, um voto».⁵

Os pioneiros de Rochdale ao evoluírem o conceito de cooperativismo já existente, trazendo para o século XIX a cooperação em sua forma atual, basearam a relação entre os associados e as cooperativas e destas para com a sociedade em geral, em sete pilares básicos hoje reconhecidos internacionalmente pela ACI-Aliança Cooperativa Internacional.

Os princípios norteadores são:

- I. Adesão livre e voluntária;
- II. Gestão democrática;
- III. Participação econômica;
- IV. Autonomia e independência;
- V. Educação, formação e informação;
- VI. Intercooperação e,
- VII. Interesse pela comunidade.

A citada lei cooperativista, estabeleceu onze princípios, desdobrando alguns princípios norteadores a fim de enfatizar a importância dos mesmos. Os princípios estão insculpidos nos incisos I a XI do artigo 4.º, assim descritos:

- I. adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;
- II. variabilidade do capital social representado por quotas-partes;

⁵ VIDIGAL, Edson. Aspectos Jurídicos das Cooperativas de Crédito. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005, prefácio.

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. inaccessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;

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

VI. quórum para o funcionamento e deliberação da 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.

Identidade cooperativa e princípios cooperativos estão umbilicalmente ligados, sendo um decorrente do outro.

A identidade cooperativa decorre da aplicação correta dos princípios cooperativos. Mesmo estando o mundo em constante transformação, notadamente nas últimas décadas, fruto do notável e perturbador avanço tecnológico, as sociedades cooperativas mantem, integralmente, a aplicação dos princípios em seu cotidiano, já que se desviar do seu fim, as cooperativas poderão se transformar em sociedades comuns, sem a liga que lhe dá vida.

Já em 1995, em Manchester, a Aliança Cooperativa Internacional alertava para essa realidade e para as suas repercussões quando anunciou a declaração sobre identidade cooperativa baseada na definição, nos valores e nos princípios.

Sobre a definição de cooperativa diz a declaração da ACI:

Uma cooperativa é uma associação autônoma de pessoas, que se unem, voluntariamente, para satisfazer necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais comuns, através de uma empresa de propriedade conjunta e democraticamente controlada»

As cooperativas baseiam-se em valores de autoajuda e responsabilidade própria, democracia, igualdade, equidade e solidariedade. Na

tradição dos seus fundadores, os membros das cooperativas acreditam nos valores éticos da honestidade, transparência, responsabilidade social e preocupação pelos outros.

Esses princípios implicam na forte identidade cooperativa de se preocupar com o social sem se esquecer do econômico, já que a origem da aventura dos pioneiros de Rochdale (1844) é uma cooperativa de consumo que visava oferecer aos associados bens a preço justo, facilitando a aquisição de produtos básicos e indispensáveis a sobrevivência da população.

Ao participar, ativamente, da vida social das comunidades estamos vendo a aplicação prática do sétimo princípio, qual seja: interesse pela comunidade.

A moderna doutrina cooperativista tem conceituado princípio como valor cooperativo, como nos ensina, com peculiar propriedade, Leonardo Rafael de Souza, capítulo 2, destacando a seguinte passagem, páginas 29 e 30:

Não obstante essa importante evolução, o que se nota até aqui é que os valores constituem uma resposta natural às necessidades sentidas pelo sujeito a partir das qualidades a serem por si apreciadas...⁶

Assim conceituar valor significa o considerar como uma possibilidade de escolha, isto é, «uma disciplina inteligente das escolhas, que pode conduzir a eliminar alguma delas ou declará-las irracionais ou nocivas, e poder conduzir (e conduz) a privilegiar outras, prescrevendo a sua repetição cada vez que determinadas condições se verificarem. (ABBAGNANO, 1982, p. 956)

Trabalho publicado por Francisco de Borja García García⁷ na conferência ICA 2016, realizada em Almeria, Espanha, faz uma interligação entre cooperativismo e economia, especialmente no constante aprimoramento dos princípios e valores cooperativos face a necessidade econômica dos associados.

García, ensina com propriedade «The cooperative values are the set of rules which must be satisfied by a cooperative so that the latter is regarded as such» (Sanchez, 1995).

⁶ SOUZA, Leonardo Rafael de. Cooperativas de crédito: regulação do CMN e os valores cooperativos. Curitiba: Juruá, 2017.

⁷ GARCÍA GARCÍA, Francisco de Borja. The relevance of the principles of co-operatism within Co-operative Law. file:///C:/Users/Usuario/Documents/3%20-%20PBAA/Doutrina/Cooperativismo/Francisco_de_Borja_Garc_a_Garc_a_The_relevance_of_the_principles_of_co-operatism_Within_Co-operative_Law.pdf

The co-operative values have been modified in accordance with the evolution of its economic environment providing the co-operatives with identity (Ring, 1992)

The cooperation originally emerged as a labour movement which rebels against the capitalist production system of the industrial revolution. Its purposes were to defend and represent collectively the interests of the working classes.

To that end, they try to overcome social problems, such as poor working conditions or coverage of basic services, which neither companies nor the state were able to solve, or didn't want to, through activism. This fight for worker's rights would show a slow process in Europe (Blanco, 1985).

Mais adiante, García aborda um novo subvalor, qual seja: o interesse da cooperativa se sobrepõe ao interesse do associado. Este novo subprincípio coloca um dever de cooperação entre os membros, a fim de alcançar a sobrevivência da sociedade.

Da mesma forma, protege seus interesses, uma vez que esse subvalor leva à criação de um conceito jurídico que visa a busca pela sobrevivência da entidade cooperativa.

Vejamos o texto original:

The co-operative juridical concept is subjected to the co-operative values of Manchester 1995.

However, the interpretation of the law shows that the differences between the principal values; "Open doors" and "Democratic principles" results in a new sub-value: "the cooperative's interest is above the individual's interest".

This new sub-principle places a duty of co-operation among members in order to achieve the survival of society. Likewise, it protects their interests since this sub-value leads to the creation of a legal concept whose aim is to look for survival.

Abordando o tema, Alejandro Martínez Chaterina, em artigo intitulado «Los valores y los principios cooperativos» nos ensina com a propriedade que lhe é peculiar:

El reciente Congreso centenario de la Alianza Cooperativa Internacional de Manchester há puesto de relieve el hecho de que hoy, más que nunca, las cooperativas tratan de encontrar su propia identidad.

La historia de las cooperativas es hasta cierto punto la historia de la búsqueda de sua identidade señalaba Lars Marcus em el Congreso de la ACI de Estocolmo de 1.988. Em efecto, los principios coopera-

tivos herdados de la tradición cooperativa a partir de la experiencia de Rochdale y administrados con posterioridade por la Alianza Cooperativa Internacional, han sido elementos identificadores de las cooperativas que han permitido delimitarlas diferenciándolas de otras realidades sociales Y empresariales em el tempo.⁸

Doutrina de minha autoria, na obra *Direito Cooperativo e Identidade Cooperativa*, publicação coordenada Miranda, Souza e Gadea já destacava a temática dos princípios e valores cooperativos, vejamos:

O que vem a ser princípio no âmbito do regramento jurídico? Pergunta fundamental já que sua resposta irá determinar ou não a aplicação dos mesmos, por parte dos julgadores no caso concreto. Princípio cooperativo ou valor cooperativo está intrinsecamente ligado a gênese cooperativa e a identidade cooperativa. Sem valor cooperativo não temos identidade cooperativa.⁹

Assim sendo, nunca podemos pensar aplicação de normas ou regras jurídicas as relações cooperativas ou relações decorrentes da prática do cooperativismo sem que a exegese cooperativa faça parte da aplicação das normas.

Segundo Carvalho Filho, tanto os princípios como as regras poderiam enquadrar-se no gênero normas jurídicas, estando as regras no plano de validade (regra «a» X regra «b»)), tendo por consequência a exclusão de uma delas) e os princípios no plano da ponderação, cuja consequência seria a utilização dos princípios conforme o grau de preponderância de cada um deles.¹⁰

De fato, além do reconhecimento da natureza normativa dos princípios pela doutrina e pela jurisprudência, reconhece-se também a sua eficácia mais intensa do que a da própria regra.

O princípio possui em sua origem os próprios valores da sociedade, congregando determinação e valor. Esta é a lição de José Ricardo Cunha¹¹:

A grande virtude, pois, dos princípios é esta capacidade de condensar numa unidade operacional os aspectos axiológicos e deontológicos da normatividade jurídica, revelando que o dever ser das

⁸ CHATERINA, Alejandro Martínez. REVESCO: revista de estudios cooperativos, ISSN 1135-6618, n.º 61, 1995 (Exemplar dedicado a: La identidad cooperativa), páginas 35-46.

⁹ BRAGA, Paulo Roberto Cardoso. Identidade cooperativa e o processo administrativo sancionador: princípios cooperativos e constitucionais face a aplicação da lei n.º 13.506/2017. In Miranda, José Eduardo *et al.* *Direito Cooperativo e Identidade Cooperativa*-Editora Brazil Publishing, 2019.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. (2006), *Manual de Direito Administrativo*. 15.ª. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

¹¹ CUNHA, José Ricardo. (2006), *Sistema aberto e princípios na ordem jurídica e na metódica constitucional*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

imperatividades do direito não pode ser dissociado de um núcleo ontológico que resguarde uma eticidade necessária à consecução dos fins do direito.

Assim, o comando (dever ser) não pode ser separado do valor que lhe justifica, impedindo que o direito seja reduzido à pura força ou violência institucional, muito embora não prescindida dela.

Os princípios cooperativos também são valores éticos, sendo a ética intrínseca ao princípio, não podendo dela se dissociar; pelo contrário estão juntos, unos em um só mecanismo que valoriza a concepção dos pioneiros Rochdale, hoje presentes nas diretrizes da ACI.

Juan Luis Moreno Fontela, comentando sobre o tema no artigo que aborda as relações entre os valores e os princípios cooperativos e os princípios da norma cooperativa, nos ensina o seguinte:

La Declaración Sobre la Identidad Cooperativa de 1995 incluye un Informe sobre la declaración que cita como soportes conceptuales de la Declaración dos trabajos preparatorios, el informe *Cooperative Values in a Changing World* de Sven Ake Böök (Böök, 1992) y el estudio de Watkins, *Cooperative Principles: Today and Tomorrow* (Watkins, 1986).

El informe *Cooperative Values in a Changing World* describe los valores cooperativos como las concepciones de los cooperativistas sobre lo que es bueno, deseable y merece ser perseguido para mejorar las condiciones de vida humana. De acuerdo con esta concepción, todos los valores cooperativos a los que se refiere la ACI en la Declaración Sobre la Identidad Cooperativa son valores éticos (tanto los que la Declaración denomina solo valores cooperativos, como los que califica expresamente como valores éticos), en tanto que todos ellos son valores relacionados con el desarrollo personal de los seres humanos.¹²

Os valores e princípios cooperativos têm correlação muito forte com os valores éticos da sociedade na qual a cooperativa está inserida, muitas vezes os valores cooperativos agregam ética as relações entre os associados e a cooperativa e entre os associados e a comunidade em geral, contribuindo para o crescimento de toda comunidade envolvida com o processo cooperativo.

Os princípios cooperativos juntamente com os valores cooperativos da auto ajuda, interesse pela comunidade, educação e formação, gestão democrática são valores éticos e caros as cooperativas do sistema

¹² MORENO Fontela, Juan Luis. *Revesco* .(124) 2017: 114-127. Las relaciones entre los valores y principios cooperativos y los principios de la normativa cooperativa.

UNIMED que não medem esforços para contribuir com uma sociedade na qual a oferta de serviços e produtos de saúde sejam prestados em condições de acesso a grande parte da população.

O cooperativismo de saúde, ramo cooperativo brasileiro fruto da constituição do sistema UNIMED sempre se pautou pela observância dos princípios e valores cooperativos, constando da missão institucional a integração de todo o sistema, fortalecendo os princípios cooperativistas e valorizando o trabalho médico.

Conseguiu o sistema UNIMED consolidar o anseio de todo médico, qual seja: cuidar bem de seu paciente, dando cumprimento ao princípio cooperativo de interesse pela comunidade, interiorizando o atendimento médico em todos os rincões brasileiros.

3. **Motivação do sucesso do cooperativismo de saúde brasileiro**

Podemos doravante responder à pergunta inicial formulada pelo Dr. Orestes Pullin, atual presidente da Unimed do Brasil: Como seria a saúde brasileira hoje sem o sistema UNIMED?

Certamente a saúde suplementar nacional não estaria presente em diversas localidades com a qualidade do serviço prestado pelos cooperativistas, associadas das cooperativas, com o caráter humanista e solidário que é peculiar ao cooperativismo.

O cooperativismo é extremamente solidário, agregador de pessoas e atitudes proativas para o desenvolvimento social, sempre almejando o bem comum de todos.

O cooperativismo, não importa o ramo, é a terceira via econômica entre o capitalismo e o socialismo e suas diversas matrizes. No cooperativismo o equilíbrio entre a busca pelo resultado positivo, a justa remuneração de todos os atores envolvidos e o bem estar social justificam o sucesso do empreendimento cooperativo.

A história do cooperativismo desenvolvido pela UNIMED é única no mundo da cooperação, sobretudo o sucesso alcançado, disponibilizando a população serviços de excelência e proporcionando aos cooperados a oportunidade de trabalho digno que todo profissional médico quer prestar ao seu cliente.

Decorridos mais de 50 (cinquenta) anos da constituição do sistema cooperativo UNIMED, os princípios e valores cooperativos estão presentes no dia a dia das cooperativas médicas, dos cooperados e dos usuários dos serviços prestados.

Verdadeiro legado de saúde complementar para toda a nação brasileira, fruto de respeito mútuo entre o médico e o usuário, voltado

para atender a necessidade primordial de se ter saúde e atendimento médico de excelência a custo suportável por todas as partes envolvidas.

A abordagem cooperativa é mais correta do ponto de vista moral e ético, portanto mais inteligente ao aglutinar o prestador do serviço médico (cooperado) diretamente ao usuário dos serviços prestados pela cooperativa, aplicando o princípio da primazia da solidariedade como baluarte principal da atividade cooperativa no setor de saúde.

A união entre os médicos, aplicando os princípios e valores cooperativos no dia a dia da sociedade cooperativa, em sua gestão, na governança cooperativa e, sobretudo no atendimento humanizado aos usuários dos planos contratados, motiva o sucesso do empreendimento cooperativo de saúde pátrio.

O cooperativismo na visão dos pioneiros de Rochdale traz em seu bojo a preocupação com o social, com a sustentabilidade e com a governança, muito antes destes temas serem caros a toda a sociedade mundial. Não podemos esquecer o cooperativismo moderno iniciou-se com a Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale nos idos de 1844.

Sendo da essência do cooperativismo a união de forças para alcançar objetivos comuns, não resta dúvida de que grande parte do sucesso do sistema UNIMED decorre da participação ativa dos associados que são «donos do negócio», participando ativamente e igualitariamente das decisões da cooperativa (lembrando que é um princípio cooperativo: um homem, um voto); podendo defender suas ideias nas plenárias e assembleias gerais.

Por outro lado, como as cooperativas não visam lucros, elas podem oferecer melhores preços à população e ainda remunerar adequadamente seus cooperados, que também recebem parte dos resultados caso haja sobras. Trata-se, portanto, de um modelo benéfico para todos os envolvidos.

O grande filósofo e espiritualista italiano, Pietro Ubaldi ajuda a entender uma das razões do sucesso do empreendimento cooperativo, ao nos presentear que «o próximo grande salto evolutivo da humanidade será a descoberta de que cooperar é melhor que competir».

O cooperativismo não estimula a competição entre seus membros; pelo contrário. Desta forma a cooperação reflete na qualidade dos atendimentos aos usuários, bem como o relacionamento entre os cooperados estimula o crescimento coletivo em detrimento do individual, essência da cooperação.

Max Gehringer com a habitual inteligência pontua que:

O cooperativismo é a mais antiga maneira de transformar habilidades individuais em resultados coletivos, que não seriam atingidos apenas com esforço próprio.

O cooperativismo ensina a dar valor à contribuição dos demais, a trabalhar em equipe, a ajudar quem necessita. Esses são fatores que irão dar combustível a qualquer carreira, em qualquer empresa, de qualquer ramo.¹³

Outro fator importante que justifica o sucesso do cooperativismo de saúde é o seu constante investimento em educação, base do quinto princípio: educação, formação e informação.

A Fundação Unimed (Faculdade Unimed) tem como finalidade o desenvolvimento e manutenção de serviços educacionais nas áreas de saúde, gestão e cooperativismo.

Destacando a aplicação dos princípios e valores cooperativos, especialmente os princípios de gestão democrática, participação econômica, educação, intercooperação e interesse pela comunidade, os sistema UNIMED é exemplo a ser seguido por todos os ramos do cooperativismo mundial e, especialmente ser implementado em outros países objetivando oferecer aos médicos melhores condições de trabalho com justa remuneração e a comunidade em geral, acesso a um sistema de saúde suplementar de qualidade com custo acessível.

Não resta dúvida ser a cooperação elemento intrínseco ao ser humano que desde tempos imemoriais busca cooperar para crescer, para progredir, para solucionar os grandes temas que impulsionaram a raça humana, pena que as vezes elementos sem o discernimento cooperativo preferiram competir do que colaborar, violando a máxima de Pietro Ubaldi.

Destacamos que muitos motivos podem ser apontados, como a própria natureza do modelo cooperativo e o profissionalismo com que tem sido conduzido no sistema UNIMED.

Mas a razão mais forte é seu propósito, o porquê de sua criação, buscando unir cada vez mais pessoas que acreditam na força da coletividade para, juntos, disporem de uma fonte própria de trabalho para os cooperados e de saúde suplementar para os usuários dos serviços que transforma suas vidas pessoais e familiares e contribuir para a transformação da vida dos associados e das comunidades nas quais vivem e trabalham.

No transcurso da pandemia COVID-19, as cooperativas médicas mais uma vez mostraram a forte presença dos princípios e valores cooperativos no atendimento das necessidades dos usuários e de toda comunidade em geral.

¹³ GEHRINGER, Max. Anuário do Cooperativismo. Brasil: 2018.

Nas palavras do Dr. Orestes Pullin:

Todas as cooperativas, independentemente de seus ramos, são regidas por sete princípios fundamentais, linhas orientadoras por meio das quais levam os seus valores à prática. O sétimo deles diz respeito ao interesse pelas comunidades, onde as cooperativas devem investir, por meio de políticas aprovadas por seus membros, no desenvolvimento sustentável das cidades e regiões nas quais estão inseridas. Preza-se essencialmente por aportes em projetos economicamente viáveis, ambientalmente corretos e socialmente justos.

No contexto da saúde, isso significa zelar pela integridade das populações locais ao mesmo tempo em que se contemplam projetos para aumentar o acesso às principais inovações da assistência médica, entendendo e levando em consideração as necessidades específicas de cada localidade. E isto, no cenário atual de pandemia, nunca foi tão vital.

O elo das cooperativas com a sociedade é muito forte. Seu modelo econômico é baseado na união das pessoas com um mesmo objetivo. Destacam-se principalmente por atuar em favor da sustentabilidade e do desenvolvimento econômico e social da comunidade. E com o fortalecimento da economia colaborativa em tempos de pandemia, têm ganhado cada vez mais espaço.

Infelizmente, ainda não vislumbramos uma cura para a COVID-19. Mas valores como cooperação, diversidade, liberdade e responsabilidade, no sentido de promover o acesso de qualidade às melhores soluções de saúde a cada vez mais pessoas, seguirão presentes neste momento desafiador.¹⁴

Dentre as diversas cooperativas que compõem o sistema UNIMED, destacamos a UNIMED-BH, presidida pelo Dr. Samuel Flam, exemplo de ente cooperativo que aplica, constantemente os princípios e valores cooperativos nas relações sociais e com a comunidade em geral. No transcurso da pandemia COVID-19, sua atuação é destacada nacionalmente por ter já em 03/02/2020 constituído comitê de crise visando estudar e propor soluções para o enfrentamento correto da pandemia e seus efeitos.

No depoimento do Dr. Samuel Flam, instado por este que escreve o presente artigo, nos brindou com as seguintes informações:

Pautada nos sete princípios cooperativistas, se propôs a promover uma contribuição social efetiva com suas ações de enfrenta-

¹⁴ <http://www.mundocoop.com.br/artigos/o-cooperativismo-em-tempos-de-pandemia-orestes-pullin-e-presidente-da-unimed-do-brasil.html>

mento. Apostando em sua expertise em saúde, o objetivo foi gerar e estimular ações positivas em cadeia, promovendo maior segurança sanitária e influenciando efetivamente o desenvolvimento do cenário epidemiológico em sua área de atuação. Tanto que um dos primeiros movimentos da Cooperativa neste contexto de pandemia foi a união de esforços com entidades médicas e cooperativistas para a emissão de um posicionamento único em defesa do isolamento social, que trouxe o mote «Não é por um. É por todos», veiculada pelos principais meios de comunicação de Belo Horizonte. A iniciativa reforça o compromisso da Unimed-BH com o princípio da Interação.¹⁵

Dentre as ações, destaca-se também o pioneirismo da Cooperativa no lançamento da Consulta On-line Coronavírus, realizado no dia 18 de março, apenas sete dias após a declaração oficial da pandemia. O modelo assistencial tem como premissa evitar a ida de pacientes com sintomas suspeitos aos pronto-atendimentos e, com isso, reduzir o risco de mais contaminações. Além disso, os clientes com sintomas suspeitos passaram a ser telemonitorados pela equipe assistencial da Unimed-BH, que avalia a evolução do quadro clínico e indica o melhor percurso assistencial. Até o final de setembro, a Unimed-BH já havia realizado quase 100 mil consultas on-line e cerca de 125 mil clientes haviam passado pelo telemonitoramento.

A ferramenta de teleconsulta¹⁶, desenvolvida pela equipe do Centro de Inovação da Cooperativa, foi estendida para os médicos cooperados em seus consultórios, possibilitando a continuidade dos atendimentos aos seus clientes. A plataforma também foi gratuitamente cedida para a Prefeitura de Belo Horizonte, beneficiando os usuários da rede pública de saúde. Além disso, o compartilhamento regular de informações sobre o cenário epidemiológico com o poder público vem contribuindo para a tomada de decisão acerca do isolamento social, freando a disseminação de casos e preservando o sistema de saúde da capital mineira, de modo que os serviços de saúde possam atender a todos os casos suspeitos da doença.

Com o necessário isolamento social, muitos médicos cooperados que não atuam em especialidades diretamente demandadas no enfrentamento da pandemia precisaram reduzir a agenda de atendimentos e, com isso, viram sua remuneração diminuir. Para minimizar esse impacto e trazer mais tranquilidade financeira para os coopera-

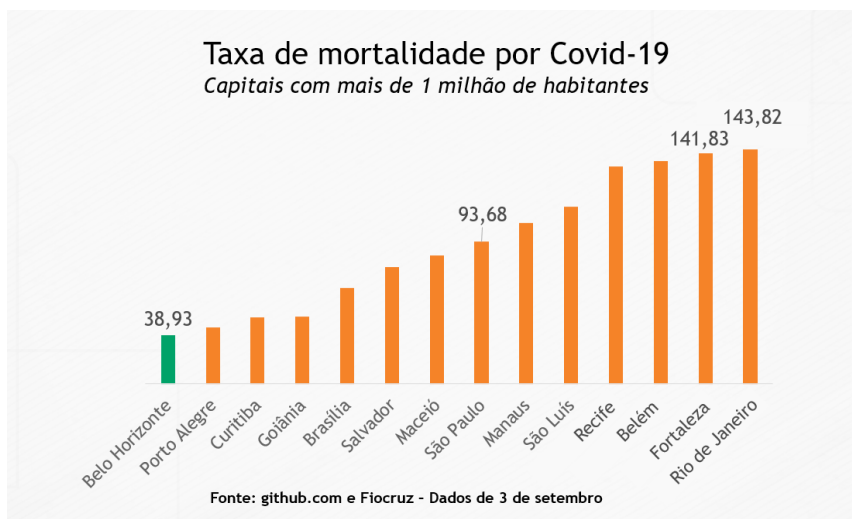
¹⁵ FLAM, Samuel. Depoimento prestado por e-mail recebido em 05/01/2020.

¹⁶ Importante ressaltar que a telemedicina está regulamentada no Brasil em caráter provisório, para atender às necessidades de segurança assistencial trazidas pela pandemia. O formato oferecido pela Unimed-BH está em conformidade com os termos da autorização prevista na Lei nº. 13.989 de 15 de abril de 2020 e regulamentado pela Portaria nº. 467, de 20 de março de 2020, do Ministério da Saúde.

dos, a Unimed-BH ofereceu o benefício de antecipação de 70% da produção. Para aqueles que puderam continuar atendendo nos consultórios, foi pago um acréscimo no valor da consulta para a compra de equipamentos de proteção individual.

Pela abrangência da atuação da Unimed-BH com uma expressiva representatividade de clientes (1,2 milhão) entre a população de Belo Horizonte (2,5 milhões de habitantes) podemos também afirmar a contribuição indireta da cooperativa para que a capital mineira apresentasse uma das menores taxas de mortalidade entre as grandes capitais.

Além disso, as parcerias firmadas em prol da sociedade, principalmente com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, ajudaram a diminuir de forma significativa o risco de contágio de grande parte da população menos favorecida. Até o dia 24 de setembro, Belo Horizonte havia registrado 1.200 mortes por Covid-19. Em São Paulo (capital), o número era 10 vezes maior na mesma data: 12.506 óbitos confirmados. E, no Rio de Janeiro, o número foi de 10.730.¹⁷



Não resta dúvida da profunda conexão das cooperativas com as comunidades nas quais atuam, além da resiliência do negócio cooperativo, sendo muitas vezes o principal ou o único meio de acesso aos serviços ofertados.

¹⁷ FLAM, Samuel. Depoimento prestado por e-mail recebido em 05/01/2020.

4. Conclusões

A identidade cooperativa forjada pelos pioneiros de Rochdale, fruto dos princípios e valores que se cristalizam nas legislações mundo afora que regulam o direito cooperativo, em especial o artigo 4.º da Lei 5.764/71, determina o diferencial cooperativo.

O cooperativismo e seus valores, transformam as pessoas e as comunidades em que estão presentes, contribuindo para a transformação de toda sociedade em um sistema mais justo e equânime, com melhores oportunidades para todos.

O sistema cooperativo UNIMED forte na aplicação dos princípios e valores cooperativos, comprova o sucesso da cooperação na vida de todos que participam de forma direta ou indireta, seja prestando serviços ou recebendo a prestação dos serviços como se comprovou mais uma vez neste ano de 2020 com a pandemia Covid-19.

A pandemia do Covid-19 comprovou a importância de termos um sistema de saúde suplementar ao sistema oficial nacional —SUS— atendendo de forma eficiente os infectados, os dois trabalhando em sintonia —público e privado— cumpriram com eficiência as diretrizes constitucionais de acesso a saúde, permitindo que o Brasil alcançasse o posto de país que mais recuperou infectados pela Covid em todo o mundo.

Mais do que nunca os princípios e valores cooperativos oriundos dos tecelões de Rochdale a quase 200 anos estão presentes em nosso cotidiano, promovendo justiça e a paz social. Certamente será assim por todo o sempre, cada vez mais forte, mais cooperativo e colaborativo.

Por fim, citando o grande cooperativista português, Arnaldo Leite, para corroborar a importância do correto entendimento e aplicação prática dos princípios e valores cooperativos que fazem das cooperativas, sociedades únicas no ordenamento jurídico, social e econômico mundial:

Deveremos acreditar na validade das palavras de Ian MacPherson no seu trabalho designado por «Princípios cooperativos para o século XXI» onde refere que «... a eficácia das cooperativas deriva da cuidada aplicação dos valores e princípios que tornam as cooperativas únicas.

Em última análise, as cooperativas carregam consigo —nas suas estruturas e ideologia básicas— as chaves do seu próprio sucesso. A aplicação varia com o tempo e o tipo de empresa, mas a fórmula de sucesso é sempre a mesma.¹⁸

¹⁸ Leite, Arnaldo. Identidade cooperativa: Crescimento e identidade – Serão compatíveis? Revista EasyCoop, São Paulo, 2005. <http://www.cooperativismo.org.br/Artigos/View.aspx?id=507#!>

Referências bibliográficas

- BRAGA, Paulo Roberto Cardoso. Identidade cooperativa e o processo administrativo sancionador: princípios cooperativos e constitucionais face a aplicação da lei n.º 13.506/2017. In Miranda, José Eduardo *et al.* *Direito Cooperativo e Identidade Cooperativa* – Editora Brazil Publishing, 2019.
- DIREITO COOPERATIVO E IDENTIDADE COOPERATIVA, Editora Brazil Publishing. 1.ª edição-2019.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15.ª. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.
- CHATERINA, Alejandro Martínez. *Revesco: revista de estudios cooperativos*, ISSN 1135-6618, n.º 61, 1995 (Exemplar dedicado a: La identidad cooperativa), páginas 35-46.
- CUNHA, José Ricardo. *Sistema aberto e principios na ordem jurídica e na metódica constitucional*. 2.ª. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.
- FLAM, Samuel. Depoimento prestado por e-mail recebido em 05/01/2020.
- GARCÍA GARCÍA, Francisco de Borja. The relevance of the principles of co-operatism within Co-operative Law. file:///C:/Users/Usuario/Documents/3%20-%20PBAADoutrina/Cooperativismo/Francisco_de_Borja_Garc_a_Garc_a._The_relevance_of_the_principles_of_co-operatism_Within_Co-operative_Law.pdf
- GEHRINGER, Max. *Anuário do Cooperativismo*. Brasil: 2018.
- LEITE, Arnaldo. Identidade cooperativa: crescimento e identidade – Serão compatíveis? - Revista EasyCoop, São Paulo, 2005.
- MORENO FONTELA, Juan Luis. *Revesco* .(124) 2017: 114-127. Las relaciones entre los valores y principios cooperativos y los principios de la normativa cooperativa
- PULLIN, Orestes. <http://www.mundocoop.com.br/artigos/o-cooperativismo-em-tempos-de-pandemia-orestes-pullin-e-presidente-da-unimed-do-brasil.html>
- PULLIN, Orestes. <http://memoria.unimed.coop.br/memoria/arquivos/detalhes/99>
- SCUCATO, Ronaldo Ernesto. *Jornal Cooperação*. Editorial. Ano XV, junho 2018. Ed. 320.
- SOUZA, Leonardo Rafael de. *Cooperativas de crédito: regulação do CMN e os valores cooperativos*. Curitiba, Juruá, 2017. <https://www.unimed.coop.br/home/sistema-unimed/a-unimed/> / <http://memoria.unimed.coop.br/memoria/arquivos/detalhes/99>
- VIDIGAL, Edson. *Aspectos Jurídicos das Cooperativas de Crédito*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005, Prefácio.

A intervenção positiva do Estado no domínio econômico por meio da forma cooperativa

The positive intervention of the State in the economic domain through the cooperative form

Marco Aurélio Bellato Kaluf¹

I.Coop-Faculdade do Cooperativismo (Brasil)

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021pp151-169>

Recibido: 15.02.2021
Aceptado: 25.03.2021

Sumário: 1. Considerações iniciais. 2. A Política Nacional de Cooperativismo (Brasil) como intervenção positiva do Estado. 3. Supremacia do interesse público e a harmonização dos direitos fundamentais. 4. O Princípio da Democracia Econômica, Social e Cultural em comunhão com a cooperação e coesão social. 5. A inteligência econômica do 'estado de cooperação' e 'lucro' cooperativo. 6. Considerações finais. Referências.

Resumo: Este artigo propõe que a forma econômica cooperativa, no Brasil, seja um meio determinado pela Constituição Federal para que o Estado promova o equilíbrio socioeconômico. A intervenção estatal não pode se limitar a neutralizar falhas de mercado, mas pelo contrário, por ordem constitucional, é determinado ao Estado o dever de apoio e estímulo à forma econômica cooperativa para proporcionar mais uma ferramenta aos cidadãos para partici-

¹ Professor de Direito Cooperativo e coordenador da pós-graduação de Direito Cooperativo no Instituto do Cooperativismo I.Coop – Faculdade do Cooperativismo. Assessor jurídico de cooperativas, atuante na área consultiva. Foi Assessor Jurídico da OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), do SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo), da Confederação Sicoob Brasil (Confederação Nacional das Cooperativas do Sicoob e também da Sicoob Central São Paulo (Cococer/SP). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), MBA em Cooperativismo pela FEA/USP. Foi professor de Direito de Empresas e Financeiro na FGV/RJ, de Direito no MBA da Fundace/Faculdade de Economia e Administração da USP Ribeirão Preto, professor convidado para cursos de pós-graduação da Fundação Pedro Leopoldo (MG), professor conteudista para UnisulVirtual, campus de educação a distância da Universidade do Sul de Santa Catarina, e Diretor do Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisa Ambientais e Cooperativos-Ibpeac. Palestrante em Seminários e Congressos de Direito Empresarial, Ambiental, Societário, Direito Financeiro e Cooperativo. Co-autor das obras '*Aspectos Jurídicos das Cooperativas de Crédito*' e '*Sustentabilidade e Cooperativismo - Uma Filosofia para o Amanhã*'. Endereço eletrônico: marco@bellatokaluf.com.

par da livre concorrência. Dessa maneira, garante-se, como direito fundamental, que o cidadão tenha a possibilidade de se livrar da hipossuficiência e passar a ser agente no âmbito da livre concorrência, assim também atuando para a obtenção do bem-estar social comum.

Palavras-chave: Forma econômica cooperativa. Equilíbrio socioeconômico. Dever do Estado. Interesse Público. Livre concorrência.

Abstract: This article proposes that the cooperative economic form, in Brazil, is a means determined by the Federal Constitution for the State to promote socioeconomic balance. State intervention cannot be limited to neutralizing market failures, but on the contrary, by constitutional order, the State is given the duty to support and encourage the cooperative economic form to provide yet another tool for citizens to participate in free competition. In this way, it is guaranteed, as a fundamental right, that the citizen has the possibility to get rid of hyposufficiency and become an agent within the scope of free competition, thus also acting for the achievement of the common social well-being.

Keywords: Cooperative economic form. Socioeconomic balance. Duty of the State. Public interest. Free competition.

O bem comum pressupõe o respeito pela pessoa humana enquanto tal, com direitos fundamentais e inalienáveis orientados para o seu desenvolvimento integral. Exige também os dispositivos de bem-estar e segurança social e o desenvolvimento de vários grupos intermédios, aplicando o princípio da subsidiariedade. Entre tais grupos, destaca-se de forma especial a família, enquanto célula basilar da sociedade. Por fim, o bem comum requer a paz social, isto é, a estabilidade e a segurança de certa ordem, que não se realiza sem uma atenção particular à justiça distributiva, cuja violação gera sempre violência. Toda a sociedade —e nela especialmente o Estado— tem obrigação de defender e promover o bem comum.

Papa Francisco²

1. Considerações iniciais

Tema que nos parece bastante intrigante é a participação dos particulares, cidadãos integrantes do Povo de uma nação, na regulação dos mercados, ou seja, no equilíbrio da ordem econômica da nação.

Nessa perspectiva, não há como deixar de se pensar em como o Estado, por meio da positivação de normas, pode incentivar tais mecanismos para garantir a esses particulares (*players*) a atuação no mercado sem a necessidade de proteção e tratamento como hipossuficientes.

Além disso, existem outros agentes que são as corporações e empresas de maior, quanto às quais os Estados, comumente, preferem a fiscalização por meio de agências.

Essa lógica, com base nas premissas de proteção ao hipossuficiente e fiscalização do agente de maior porte, leva à uma dicotomia onerosa tanto ao Estado como aos particulares.

Em nossa visão, uma estrutura que perde eficiência por manter centralizada no Estado tanto a proteção aos agentes de menor dimensão como a fiscalização dos de maior porte. Isso gera uma falta de eficiência econômica para o país.

A eficiência da ordem econômica é a premissa de desenvolvidos como progresso de uma nação, aliás, na bandeira brasileira essas duas palavras se destacam: ordem e progresso.

Não há desenvolvimento sem progresso e a estrutura baseada na dicotomia de proteção do menor e fiscalização do maior é fadada à

² Carta Encíclica do Papa Francisco, qual seja, *Laudato Si': Sobre o Cuidado da casa Comum*. Libreria Vaticana. Editoras Paulinas, 2.^a reimpressão, São Paulo: 2015, página 128.

ineficiência quanto ao equilíbrio da ordem econômica e o bem-estar dos cidadãos.

E nesse sentido, Caliendo (2009)³ bem explica isso a questão de eficiência da ordem econômica no sentido do bem-estar do cidadão:

*A eficiência econômica irá possuir o sentido de maximização de determinados bens sociais eleitos como sendo de significativa importância. Como podemos notar, não se trata de um conceito neutro ou ausente de compreensões ou pré-compreensões, visto que a determinação de determinados objetivo a ser maximizado expõe uma visão de mundo. Será fundamental a definição de «unidade de medida» (measuring rod, sendo que a rod significa em inglês bastão ou vara) do critério da eficiência. Estes dois critérios tentam responder ao questionamento: **se as pessoas maximizam o que elas maximizam?** (If people maximiza, what they maximize?). Os bens a serem escolhidos são: i) utilidade (utility), ii) dinheiro (money), iii) «riqueza humana e iv) felicidade (happiness). (Destacou-se)*

Enfim, problema enfrentado no presente artigo constitui-se na indagação: o Estado maximiza seus recursos por meio da positividade de normas de liberdade para a associação sob a *forma econômica cooperativa*?

O mais comum é que os Estados (países), por meio de suas normas positivadas, prevejam dispositivos jurídicos de proteção aos consumidores e regulação dos mercados para impedir práticas nocivas e abusivas, as quais ferem o bem-estar social, contudo, sempre no sentido de se restringir a liberdade econômica. Logo, mantém-se um controle e fiscalização para intervenções na ordem econômica e, quanto a isso não discordamos, mas indagamos se há a liberdade para os cidadãos se mobilizarem de maneira que avancem para não serem hipossuficientes e, assim, possam exercer plenamente a livre concorrência.

Forgioni (2006), bem avalia a questão da intervenção estatal para correção de falhas de mercado, no entanto, dentro de um campo claro e delimitado que é a neutralização de falhas de mercado. Explica Paula Forgioni⁴:

Para a maioria dos autores ligados à AED, na presença de falhas de mercado, justifica-se a intervenção com o escopo específico de supri-las ou de neutralizá-las. O objetivo da atuação estatal é, assim, claro e delimitado: eliminar [ou reduzir] essas falhas,

³ *Direito Tributário e Análise Econômica do Direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 71.

⁴ *Análise econômica do direito: paranóia ou mistificação?* Revista do Tribunal Regional Federal 3 - RTRF3R n.º 77, págs. 35/61.

para que se tenha como resultado o melhor grau de eficiência alocativa possível, ou seja, logre-se obter um ambiente econômico como se falhas não houvesse. Em outras palavras, a neutralização das falhas que se dá pela intervenção visa apenas a simular o funcionamento de um mercado concorrencial. (Destacou-se)

Na correção de falhas de mercado é aceitável a intervenção estatal, mas também pode o Estado agir ao contrário, como no caso da *forma econômica cooperativa*, gerando e garantindo a liberdade de ação para a livre concorrência cumulada com o apoio e estímulo, ou seja, uma intervenção positiva.

Trata-se de mais uma ferramenta disponibilizada aos cidadãos, aonde passam a ser atuantes na livre concorrência, bastante se unirem *em estado de cooperação* e se constituírem formalmente em uma sociedade cooperativa.

Observa-se que os Estados buscam manter o equilíbrio econômico e, assim o bem-estar social nessa dicotomia *proteção e fiscalização*, mas até que ponto pode o cidadão não ser dependente da ação estatal para correção de falhas de mercado para seu bem-estar?

E no Brasil não é diferente. A própria '*lei das leis*', ou seja, a Constituição Federal de 1988 (CF), chamada de *Constituição Cidadã*⁵, determina quanto aos agentes de mercado que haverá uma regulação para os de maior porte e a proteção para os de menor dimensão. Nessa tônica de atuação do Estado no mercado e concorrência, define o artigo 170 da CF brasileira:

Art. 170. A **ordem econômica**, fundada na **valorização do trabalho humano e na livre iniciativa**, tem por fim **assegurar a todos existência digna**, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I. soberania nacional;
- II. propriedade privada;

⁵ Esse termo foi utilizado na promulgação do texto da Assembleia Constituinte de 1988: '*o então presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, declarou em 27 de julho de 1988 (foto) a entrada em vigor da nova Constituição Federal – apropriadamente batizada de Constituição Cidadã porque era o Brasil, nessa época, um país recém-saído da ditadura militar na qual os princípios constitucionais foram trocados por porções de tortura dos oponentes políticos do militarismo. Um ano e meio após a sua formação, a Assembleia Nacional Constituinte, composta por 487 deputados e 72 senadores, chegava a um consenso sobre as normas jurídicas*'. Fonte: Revista IstoÉ, sítio eletrônico (https://Istoe.com.br/161883_A+CONSTITUICAO+CIDADA/). Consulta em 20 de outubro de 2020.

- III. função social da propriedade;
- IV. **livre concorrência**;
- V. **defesa do consumidor**;
- VI. defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. *(Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19.12.2003)*
- VII. redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII. busca do pleno emprego;
- IX. **tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte** constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. *(Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 6, de 1995)*

Parágrafo único. **É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. *(Destacou-se)*

Mas em contraponto à total proteção e regulação, advinda somente pela estrutura do Estado, designou-se também na CF de 1988, o interesse público com a participação dos particulares, e isso é a ordem do artigo constitucional 174:

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**. *(Vide Lei n.º 13.874, de 2019)*

§ 1.º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e **compatibilizará os planos nacionais** e regionais de desenvolvimento.

§ 2.º **A lei apoiará e estimulará o cooperativismo** e outras formas de associativismo. *(Destacou-se)*

Note-se que a ação, o equilíbrio e o progresso da ordem econômica, pauta-se também na atitude indicada pelo texto constitucional (*caput* do artigo 174) e, quanto a isso, é acrescido que a *forma econômica cooperativa* será apoiada e estimulada.

Dessa maneira, a CF de 1988 abraça o matiz da livre concorrência pelos agentes hipossuficientes, quando determina o apoio e estímulo ao cooperativismo, *'na forma'* da lei.

E a lei a que se remete a CF de 1988 é a Lei n.º 5.764/1971, que aqui denominaremos simplesmente por *Lei Coop*⁶, sendo que nela não se trata somente da constituição de sociedades cooperativas, mas sim se determina a constituição de uma *Política Nacional do Cooperativismo*. Veja-se a ementa da *Lei Coop*:

Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências.
(Destacou-se)

E dessa forma, o Brasil, efetivamente, assume uma *Política Nacional de Cooperativismo* como função de Estado e, portanto, ao nosso ver como uma *intervenção estatal positiva* no domínio e ordem econômica nacional.

2. A Política Nacional de Cooperativismo (Brasil) como intervenção positiva do Estado

A concatenação e lógica trazida pela *Carta Magna* brasileira, efetivamente, traz à baila a ação dos particulares no sentido de poder atuar em prol da eficiência econômica, não somente que lhes é própria, mas também na qual está inserido, qual seja a ordem econômica nacional.

Mais ainda, a CF de 1988 coloca a pedra fundamental para a possibilidade dessa ação privada na ordem econômica como direito fundamental, conforme definido no artigo 5.º, inciso XXVIII, ora cláusula pétre⁷:

XVIII - a criação de associações e, **na forma da lei, a de cooperativas** independem de autorização, sendo **vedada a interferência estatal em seu funcionamento**; (Destacou-se)

⁶ Aqui utilizamos o termo 'Coop' para que seja possível a mais fácil e ágil a cognição e percepção dos princípios e valores inerentes ao Cooperativismo. O termo, aliás, é o termo utilizado pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI) e, no Brasil, representado o movimento 'Somos Coop'. E como breve descrição do movimento Somos Coop, vale transcrever a descrição trazida pelo sítio de *internet* www.somos.coop.br: 'Somos um modelo de negócio diferenciado, onde pessoas juntas, em torno de um mesmo objetivo, criam impactos positivos para o país inteiro'. Consulta em 20 de outubro de 2020.

⁷ Cláusula pétre^a é aquela que não pode ser alterada por emenda à Constituição Federal. Tal determinação encontra-se no artigo Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] 4.º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais.

A norma em questão (inciso XXVIII do artigo 5.º da CF), a princípio, pode ser entendida até mesmo como impossibilidade do que defendemos ser uma intervenção estatal pró (positiva) cooperativas, pois veda tal atitude do Estado. Entretanto, sem grandes digressões, claro é que a CF de 1988 proíbe a intervenção quanto à autorização para se constituir uma cooperativa bem como para desestimular ou impedir a atitude da cooperação.

Simple é a verificação dessa assertiva quando se promove a hermenêutica sistêmica do texto constitucional, ora comungada essa disposição do inciso XVIII do artigo 5.º, com a disposição do § 2.º do artigo 174.

Logo, iniludível que a CF de 1988 determina ao Estado que cumpra uma política de apoio e estímulo para agentes (*players*) formados por hipossuficientes, ou seja, cooperativas. Essa união de pessoas sob a *forma econômica cooperativa* faz com que existam novos agentes mais potentes e que terão maior poder de negociação e barganha frente a corporações e grandes empresas.

Tal *player* de mercado passa a interagir com valores e princípios que lhe são próprios sem se tornar refém de corporações ou grandes empresas, passando a exercer, mais ainda, a livre concorrência, contribuindo para o equilíbrio da ordem econômica.

E esse plano de apoio e estímulo prescrito pelo § 2.º do artigo 174, da CF, advém de um anseio antigo do Estado Brasileiro, que cuja menção já era feita na própria exposição de motivos da *Lei Coop*:

A preocupação governamental de dispensar o necessário apoio às atividades cooperativistas, ressalta do programa de «METAS E BASES PARA A AÇÃO DO GOVERNO», onde figura promessa de 'concessão de estímulos especiais ao COOPERATIVISMO». (Destacou-se)

Dessa forma, a conclusão factível que o Estado Brasileiro, na forma do artigo 170 (*caput*), da CF de 1988, fica vinculado ao apoio e estímulo à forma econômica cooperativa, inclusive quanto ao '*incentivo e planejamento*' e isso via lei própria, atualmente a *Lei Coop* (5.764/1971).

3. Supremacia do interesse público e a harmonização dos direitos fundamentais

Nesse contexto em que há uma Política Nacional de Cooperativismo, também é importante destacar que não há conflito entre o interesse público e os direitos fundamentais.

Ao contrário, o que existe com a lógica constitucional brasileira é a determinação para que o interesse público se volte e perceba, a vantagem da cooperação de que seja mantido o equilíbrio socioeconômico.

No entanto, a averiguação do impacto socioeconômico somente poderá ser avaliada após monitoramento⁸, ou seja, em seguida à constituição de sociedades cooperativas e aferição de seus resultados.

Não há como afirmar que a *forma econômica cooperativa* será perenemente garantidora do bem-estar social e equilíbrio econômico, mas se tem o direcionamento de que há uma política nacional que determina a estimular e apoiar, tal modelo.

Certo é que a forma cooperativa, baseada no conhecimento dos sócios quanto à comunidade em que vivem, que se configura um princípio, tal como liberdade de ingresso e saída da sociedade, ora outro princípio *Coop*, dentre outros mais 5 princípios determinados universais pela Aliança Cooperativa Internacional-ACI, há a probabilidade maior de se efetivar o reconhecimento das vantagens socioeconômicas.

Uma determinada coletividade que constitui um agente econômico sob a *forma cooperativa*, cria uma verdadeira consciência coletiva inclinada não somente a buscar o interesse pessoal de cada indivíduo, mas sim de reconhecer que em grupo, ou seja, em cooperação, cada componente terá a garantia de ser beneficiado pelo resultado do grupo. Logo, cada novo agente formado pelos individuais, ou seja, cada nova cooperativa, já é elemento maior do que se tem como interesse público.

Nesse sentido, a lógica da hermenêutica sistemática entre o artigo 170, artigo 174, § 2.º e o inciso XXVIII, do artigo 5.º, da CF de 1988, demonstra a compatibilidade de que, ao mesmo tempo que a Carta Maior tem interesse público em estimular e apoiar o Cooperati-

⁸ No Brasil existe o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), criado por meio da Medida Provisória (MP) 1.715 de 1998, cujo um dos objetivos é o monitoramento das cooperativas. Mas é importante destacar que tal entidade monitora para ter subsídios que possibilitem outro objetivo que detém, qual seja, a Educação, que é um matiz importante para se garantir a governança com o espírito e princípios do Cooperativismo.

vismo, assim o faz, porque garante o direito fundamental de cada indivíduo e vice-versa.

Portanto, neste caso, a supremacia do interesse público comunga com o interesse privado, pois a cooperação faz com que as pessoas se unam sob a *forma econômica cooperativa*, promovam um resultado e impacto socioeconômico mais equilibrado.

Pinheiro e Sadi (2005), bem ilustram a questão da cooperação por meio da análise econômica do direito (AED) e a remissão à Teoria dos Jogos e do Equilíbrio de John Nash⁹. Os autores explicam que a economia, pelo menos até Nash, nunca se importou em relação 'a cada jogador' (agente no mercado), pois, em se mantendo somente a livre iniciativa, o equilíbrio socioeconômico seria garantido, tal como no modelo descrito por Adam Smith.

No entanto, trazem uma abordagem de que a cooperação foi entendida pela economia, como de maior eficácia quanto aos efeitos socioeconômicos. Para tanto fazem citação a Duílio de Ávila Bêrni¹⁰:

O conceito de Nash põe em ação algumas das mais formidáveis características humanas: **cada um deseja o melhor para si próprio, mas sabe que, numa interação como acima, o melhor jogador só é perene (quando a relação for de vizinhança, parentesco, trabalho) se combinar com o que outro considera como sendo o melhor para si próprio.** Este tipo de raciocínio evoca a famosa frase de Adam Smith, no sentido de que o açougueiro, o cervejeiro e o padeiro preparam nosso jantar pensando no bem-estar deles, e não no nosso. Mas eles sabem que só compraremos suas carnes, cervejas e pães caso seu produto nos propicie bem-estar. Sabemos que eles fazem o melhor possível para nós, a fim de voltemos a comprar deles, ou digamos a terceiros que lá comprem. (Destacou-se)

E quanto a essa compatibilidade, Di Pietro (2006) é enfática em avaliar que a interpretação do que é indeterminado na supremacia do interesse público, deve ser cumulada da razoabilidade e a legalidade:

'O princípio da supremacia do interesse público convive com os direitos fundamentais do homem e não os coloca em risco. Ele encontra fundamento em inúmeros dispositivos da Constituição e tem que ser aplicado em consonância com outros princípios consagrados no ordenamento jurídico brasileiro, em especial com obser-

⁹ *Direito, economia e mercados*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2005, 2.ª reimpressão, p. 179.

¹⁰ *Teoria do Jogos*, São Paulo, Reichmann & Affonso Editores, p. 27.

vância do princípio da legalidade. A exigência de razoabilidade na interpretação do princípio da supremacia do interesse público se faz presente na aplicação de qualquer conceito jurídico indeterminado; atua como método de interpretação do princípio (na medida que permite a ponderação entre o interesse individual e o público) e não como seu substituto.'

No caso da *forma econômica cooperativa*, tanto há a legalidade, desde a CF de 1988 até a *Lei Coop*, como há a razoabilidade em se verificar que, por meio da cooperação, a eficácia do fim público é maximizada.

Em suma, pelo ordenamento jurídico brasileiro, quanto mais o Estado apoiar e estimular o desenvolvimento da *forma econômica cooperativa*, mais eficiência terá em relação ao equilíbrio socioeconômico.

Mais ainda, estará atendendo ao anseio da liberdade e garantia fundamental dos seus cidadãos, permitindo que sejam agentes (*players*) de mercado quando unidos sob a *forma econômica cooperativa*. Isso garante a livre iniciativa e ainda gera aumento do número de *players* de mercado, o que implica em crescimento da concorrência e assim mantém o equilíbrio econômico.

4. O Princípio da Democracia Econômica, Social e Cultural em comunhão com a cooperação e coesão social

Muito comum, é que a utilização da forma econômica cooperativa se dê por verdadeiros vazios da atuação estatal. São incontáveis os casos em que os particulares, muitas vezes, não servidos dos serviços essenciais pelo Estado, se unam em cooperação para tê-los (serviços públicos).

Nesse espectro, importante é lição de Canotillo quando vislumbra o Princípio da Democracia Econômica, Social e Cultural¹¹:

O princípio da democracia econômica, social e cultural é relevante ainda como 'princípio organizatório da prossecução de tarefas' pelos poderes públicos. A administração pública é uma administração 'socialmente vinculada' à estruturação de serviços fornecedores de prestações sociais (ensino, saúde, segurança social). Esta vinculação social não proíbe que essas prestações sejam assegura-

¹¹ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 1997, p. 344.

das por 'esquemas organizatórios jurídico-privados' ou por entidades autônomas'.

[...]

Mas há um limite imposto pelo princípio da democracia econômica, social e cultural: o acesso aos bens públicos (ensino, saúde, energia água, comunicação, crédito) não implicar a violação do 'núcleo essencial' dos direitos sociais já efectivados. A transmutação de formas de organização públicas em esquemas organizatórios privados (ex.: telecomunicações, energia, crédito) pressupõe a continuação do princípio da universalidade de acesso aos bens indispensáveis a um mínimo de existência. (Destacou-se)

Canotilho vincula expressamente que os serviços essenciais que deveriam ser prestados pelo Estado, mesmo que servidos por '*esquemas organizatórios jurídico-privados*', ainda são de interesse econômico geral, ou seja, ainda serão de interesse público.

Os serviços de interesse econômico geral que passaram a ser serviços prestados por particulares ou empresas particulares, não significa que deixaram de estar vinculados aos direitos fundamentais. (Destacou-se)

A lição de Canotilho, remete a um plexo enorme de coincidências da *forma cooperativa* como meio de consecução de vários serviços essenciais, que o Estado deveria prover, mas, quando não conseguiu provê-los, permitiu que os indivíduos se organizassem para se auto prover dos mesmos.

Um exemplo notório, é o caso das cooperativas de eletrificação nos Estados Unidos. Com o pacote do *New Deal*, foi editado o *Rural Electrification Act* em 1936, que fomentou a distribuição de energia elétrica no país, por meio de formação de cooperativas existentes até hoje.

O modelo e a *forma econômica cooperativa*, a partir do *Rural Electrification Act*, provaram-se eficazes fazendo as vezes do Estado.

As comunidades em que foram constituídas cooperativas de eletrificação, àquela época de eletrificação rural, puderam opinar e gerir integral e democraticamente as necessidades e anseios que detinham.

Assim, se comprovou que o interesse público, foi realizado por meio da estimulação e apoio à *forma cooperativa*.

Tal como na visualização do equilíbrio de Nash, a análise econômica do direito (AED), corresponde à eficácia da execução dos fins públicos, ou seja, o que é interesse público.

Eficácia de uma política nacional, gera coesão social e isso é evidente na forma econômica cooperativa, pois, na integralidade, reúne

participação cidadã, aspectos sociais, ambientais e culturais dos mais diversos, dentre tantos reconhecidos com fundamentais para a existência.

Quanto a isso, é bastante ilustrativa a definição de coesão social promovida no *Rol das cooperativas como parte integrante da Economia Social na coesão social da América Latina e na Europa*¹²:

A coesão social entendida como um processo integral que atende aos aspectos econômicos, a participação da cidadania, a igualdade de oportunidades, os aspectos culturais e baseados em valores que podem resumir-se no respeito aos direitos humanos, a transparência e a honestidade; se constitui em pré-requisito indispensável para garantir a convivência harmônica e as condições de desenvolvimento sustentável. (Destacou-se)

Como se observa, a definição de coesão social realizada pelo *Rol das cooperativas como parte integrante da Economia Social na coesão social da América Latina e na Europa*, ao nosso ver, é muito coincidente ao próprio preâmbulo da CF de 1988:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (Grifou-se)

É flagrante, que são inúmeras as interfaces que a cooperação —*forma econômica cooperativa*— promove em relação aos fins do Estado. São valores e princípios coincidentes e isso merecedor de bastante atenção, pois, tanto os fins de Estado como a cooperação, têm escopo legal e eficácia socioeconômica muito semelhantes.

Como coesão social, emanada da união de pessoas com base em direito fundamental constitucional, a *forma econômica cooperativa* é a grande possível parceira na execução dos serviços estatais tal como

¹² Seminário sobre Economia Social na União Europeia e o Mercosul. Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul, Buenos Aires, Intercoop Editora Cooperativa Ltda., 2005, p. 211.

propõe Rodrigues Neto (2009) em seu artigo *Controle externo como instrumento de cidadania e indutor do controle social*:

Defendo uma construção coletiva, tendo como parceiros o Estado e a sociedade civil, e cujo passo inicial seja a recuperação e, principalmente, a revitalização das atribuições indelegáveis do Estado. Certamente, a recuperação de valores antigos, como no caso do controle da gestão. (Destacou-se)

5. A inteligência econômica do 'estado de cooperação' e 'lucro cooperativo

É nosso entendimento, que um dos pilares da *forma econômica cooperativa*, é o denominado *estado de cooperação*, conceito que desenvolvemos na obra *Aspectos Jurídicos das Cooperativas de Crédito*¹³, cujo trecho a seguir transcrevemos:

O associado cooperativista (...) não somente firma o contrato, mas sim se insere em um novo mundo, que extrapola a individualidade, e que, como um organismo vivo, depende de cada uma de suas células ou seres para continuar viva no objetivo para que foi criada, ou seja, para o fim de auxiliar seus próprios componentes.

Tal responsabilidade ocorre permanentemente em um estado contínuo denominado cooperação ('estado de cooperação'). (Grifou-se)

O *estado de cooperação* implica em uma perenidade de atos dos integrantes da *forma econômica cooperativa*, na qual mantêm a continuidade da cooperação e, assim, cada vez mais têm a visualização dos objetivos de toda a sociedade que integram.

Ao mesmo tempo em que buscam a realização de seus interesses individuais, acabam reconhecendo os interesses sociais de suas comunidades.

¹³ Normalmente utilizo o termo '*estado de cooperação*' para delinear a contínua e permanente atitude do associado cooperativista ora praticando os atos cooperativos, dentre outras operações cooperativas (artigos 79 e seguintes da Lei 5.764/1971), junto à comunidade em que se insere a entidade cooperativa. Não se trata de ato isolado, mas sim um estado contínuo de ser, no qual se tem a atitude, o pensamento, o ato, enfim o pensamento e opção cooperativa perenemente. Primeira abordagem sobre essa expressão procedi na obra *Aspectos Jurídicos das Cooperativas de Crédito*, no capítulo '*A responsabilidade do associado perante a cooperativa de crédito*' --- Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2004.

Tal como na teoria de John Nash, acabam percebendo que por meio da cooperação as possibilidades de realização de seus interesses são maiores do que agindo individualmente frente ao mercado.

Ora caminhando em conjunto, podem até não impingir maior velocidade no seu próprio crescimento econômico, mas vão mais longe, pois constroem uma rede de interação socioeconômica voltada ao bem-estar coletiva que, por sua vez, também os abraça.

Os associados em cooperação interagem, fazem reflexões, discutem e deliberam entre si, sob a supremacia de uma assembleia geral por eles composta, ou seja, em paridade de armas e total democracia.

Assim, percebem quais são as medidas que gerarão maior eficácia para suas comunidades e, em decorrência, para si próprios. Não que deixem de realizar os interesses que detém, mas, os colocam em ordem preferencial subsidiária e decorrente do interesse coletivo.

Permanentemente, os associados ativam a *forma econômica cooperativa* que constituíram para realizar os interesses socioeconômicos da coletividade, os quais, em decorrência, atingirão seus próprios interesses. Isso, é o que denominamos como *inteligência econômica cooperativa*.

Por sua vez, da *inteligência econômica cooperativa*, resultam vantagens tangíveis, por exemplo, melhores preços de insumos, menores taxas, diminuição de custos, dentre outros que podem ser mensurados em pecúnia, mas não constituem preço especulativo.

Além do que é tangível, essa inteligência econômica culmina em resultados intangíveis, dentre eles o bem-estar social, a diminuição de desigualdades e diferenças sociais, o desenvolvimento sustentável¹⁴, a harmonia da comunidade, maior segurança, liberdade, dentre outros aspectos que valoram tanto a cooperação, como o interesse público.

Tais resultados, tangíveis e intangíveis, podem ser entendidos como '*lucro*', mas não na acepção da escola clássica de economia que se funda no padeiro, no açougueiro e no cervejeiro de Adam Smith, pois, remetem à acepção das lições que se tornaram influenciadoras da economia e do Cooperativismo, tais como Owen, que propôs um *Sistema Econômico Cooperativo*, além da visão de Mórús, em Utopia, King, Charles Fourier, assim como das lições da Escola Francesa de Nime com Charles Gide¹⁵, as quais buscaram modelos e técnicas econômicas contrapostas às de extrema exploração de capital vistos na Revolução Industrial.

¹⁴ Aqui se faz alusão direta ao *Triple Bottom Line*, tripé que conceitua a Sustentabilidade, construída pela ação econômica comungada com o interesse social e a responsabilidade ambiental.

¹⁵ Citações de Stöberl (2011).

Uma certeza, é que a *forma econômica cooperativa* não busca maior especulação entre valores de produção e distribuição, em relação ao valor de venda. Como salientado, trata-se de um modelo de ação que, ademais, combate o superlucro da acepção da Escola Clássica ou do Marxismo, buscando uma equalização maior da contrapartida do esforço e valor entre as pessoas. Nessa linha, corresponde a lição de A. B. Buys de Barros (1957, p. 114):

Na teoria cooperativista, o lucro tem um sentido e uma finalidade diferentes do lucro da empresa comum. O lucro passa a ser um re-venido útil à empresa para que esta seja útil igualmente à coletividade. Defende o lucro considerado remuneração do empreendedor, mas condena o superlucro provenientes de especulações ou do monopólio. (Destacou-se)

O lucro cooperativo, portanto, é o plexo de benefícios socioeconômicos que advém da *forma econômica cooperativa*. Por meio dele, há uma verdadeira ação moral, como ensina o Miranda (2012, p. 98 e 99), no sentido de haja um sistema de comportamento pessoal, que gera obrigações e ações aonde levam a cabo, tanto a prosperidade de sua entidade, como de toda a sociedade em geral.

Por esto, las cooperativas, después de satisfacer los intereses de sus miembros, deben mirar hacia al exterior de su estructura y buscar la forma adecuada para proover a los miembros da comunidad que le rodea de las condiciones económicas, sociales y políticas, que les permitan (con sus familias) gozar duraderamente de la igualdad de acceso a las posibilidades de expansión de su personalid. Es decir, que logren también una transformación subjetiva, además de la económica y social.

Esta concepción de participación cooperativa, con lo local, demuestra que la acción moral cooperativa es a la vez dinámica y humanitaria.

Dentro de la comunidade, la Cooperativa no busca solo establecer una estructura competitiva, de fortaleza económica, sino también aboga por la instauración de um orden social que, junto del económico, gire en torno de las necesidades del individuo que integra la comunidade que le rodea. (Destacou-se)

Enfim, não há um lucro especulativo materializado em moeda ou capital, e acumulado por alguns, mas sim, há um movimento econômico mensurável em um bem-estar coletivo, aonde as necessidades gerais de uma comunidade, cidade, sejam realizados. Há não uma ob-

tenção lucrativa no sentido de capital, mas sim de sincronização das relações econômicas e sociais.

6. Considerações finais

Em derradeiro, retorna-se ao problema trazido nas considerações iniciais, ou seja: o Estado maximiza seus recursos por meio da positivação de normas de liberdade para a associação sob a *forma econômica cooperativa*?

A resposta é certa, no sentido que a positivação que garante apoio e estímulo, assim como a liberdade de constituição, da *forma econômica cooperativa* eleva a possibilidade dos cidadãos se tornarem menos hipossuficientes, assim como agentes mais sólidos no mercado, ademais, podendo impactá-lo de maneira a propiciar maior equilíbrio socioeconômico.

Com a positivação de uma Política Nacional de Cooperativismo, há sim, maior substrato para que a *forma econômica cooperativa*, possa ser utilizada como livre iniciativa e promova aumento da livre concorrência.

No entanto, cabe ir mais além da positivação ou não, de uma política cooperativista, pois o estímulo e apoio à constituição de cooperativas pode até ser promovido pelo Estado, por meio de legislação, para maximizar seus recursos e a eficiência socioeconômica, mas ainda se dependerá dos próprios indivíduos, nos seus particulares, optarem por essa liberdade econômica.

Entretanto, nossa crença é que o modelo [negocial-econômico cooperativo], que aqui denominamos *forma econômica cooperativa*, se desenvolva mais e que alcance maiores dimensões com substancial impacto socioeconômico, mas isso pode ser facilitado se houver melhor compreensão da sociedade em geral, composta pelas pessoas que podem se unir em estado de cooperação e, assim, constituir agentes de mercado em cooperativos.

E nesse *estado de cooperação*, como arremata, Arizmendiarieta¹⁶, os cidadãos poderão constituir uma empresa avivada para realizar seus próprios interesses além dos anseios de toda a comunidade em que vivem:

¹⁶ Fundador e dinamizador da denominada «*Experiencia Cooperativa de Mondragón*», cidade espanhola (País Basco), onde hoje está sediada a Mondragón Corporación Cooperativa-MCC, uma das referências mundiais do cooperativismo. ARIZMENDIARRIETA, José Maria. *Pensamientos*, 182.

'empresa cooperativa es un organismo vivo; es una sociedad de personas en una comunidad, cuyo soporte es la solidaridad, y la conciencia de esta solidaridad es la fuerza impulsora en la que debemos confiar'.

Isso enfatizamos, porque o modelo é voltado para a sociedade como uma opção de agir econômico (ou melhor dizer, de *inteligência econômica*), cuja importância é tamanha que foi inserido na Constituição Federal e, mais ainda, como uma Política Nacional.

Cada cidadão pode buscar as ferramentas que lhe forem possíveis para alcançar seu próprio bem-estar social, mas isso não implica, necessariamente, que tenha que atuar isoladamente ou em pequenos grupos societários com o objetivo de obter a maior diferença pecuniária entre os valores dos insumos (materiais, humanos, energéticos, etc.) do precisa para vender seu próprio produto ou prestar seu serviço para os demais componentes da sociedade. Cada cidadão pode fazer uso da cooperação para vender seu produto ou prestar seu serviço, contudo, sem a necessidade de ter que especular preço de mercado ou se fazer de uma *mais valia*.

Nesse cenário é que se tem a prova em inúmeros países do Mundo e historicamente que a união em cooperação geral possibilidade de melhorias e conquistas econômicas sem benesses estatais.

As pessoas que se unem na *forma cooperativa* têm, flagrantemente, uma maior possibilidade de obtenção de um preço justo, pois não negociam valores entre si, mas sim dividem o custeio que é relativo à aquisição de um produto ou serviço. Dividem custos, na medida do que lhe é disponibilizado, assim como usufruem de uma decisão igualitária e democrática sobre todas as nuances do mercado em questão e das condições sociais que as cercam.

Logo, juntas, em cooperação, podem identificar quem são os alheios à comunidade que lhes é de interesse, e podem evitar que esses terceiros lucrem sobre elas no que precisam para manter suas condições de vida, subsistência, enfim, bem-estar social e, inclusive, com o viés econômico. Evitam o fim lucrativo desses terceiros e remetem o que não gastaram com isso para suas comunidades.

Mesmo que na busca do bem-estar individual, reconhecem que o sucesso coletivo é que lhes garante essa conquista pessoal. Dessa maneira, conclui-se em uma indagação, como não eleger uma Política Nacional de Cooperativismo para desenvolver o bem-estar social e a dignidade de um Povo?

Referências

- CI-ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL, disponível em: <https://www.ica.coop/en>. Acesso em 22/07/2020.
- ARIZMENDIARRIETA, José Maria. *Pensamientos*, 182.
- BARROS, Alamiro Bica Buys de. *Instituições de Economia Política: produção, distribuição, circulação, consumo, equilíbrio econômico, flutuações cíclicas e renda nacional*. Rio de Janeiro, Editor José Konfino, 2.^a edição, volume II, 1957.
- BRASIL, Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. 168p.
- BRASIL, Lei 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. Diário Oficial da União. Brasília, 16 dez. 1971.
- CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário e Análise Econômica do Direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Revista Interesse Público*, n.º 56, 2009, página 6.
- FORGIONI, Paula. *Análise econômica do direito: paranóia ou mistificação?* Revista do Tribunal Regional Federal 3 - RTRF3R n.º 77, págs. 35/61.
- LEITE, Jaqueline Rosadine de Freitas; SENRA, Ricardo Belízio de Faria (Coordenadores). *Aspectos Jurídicos das Cooperativas de Crédito*. Editora Mandamentos: 2005, Belo Horizonte.
- MIRANDA, José Eduardo de. *De la crisis de identidad al rescate de la génesis del Cooperativismo*. Madrid, Editora Dykinson, 2012.
- MÓRUS, Thomas. São Paulo: Penguin Companhia. 1.^a edição, 2018.
- OCB-ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS, disponível em: <https://www.ocb.coop.br>. Acesso em 10/09/2020.
- PINHEIRO, Armando Castelar & SADDI, Jairo. *Direito, economia e mercados*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2005, 2.^a reimpressão, p. 179.
- RODRIGUES NETO, Antonio Joaquim Moraes. *Controle externo como instrumento de cidadania e indutor do controle social*, in *Revista Interesse Público* n.º 56, Belo Horizonte, Editora Fórum 2009, p. 233.
- SOMOS COOP, disponível em: <https://www.somos.coop.br>. Acesso em 15/07/2020.

Liberdade de empresa, identidade cooperativa e responsabilidade social do cooperativismo: a redenção do *socialis et adminicula hominum*

Freedom of business, cooperative identity and social responsibility of cooperativism: the redemption of socialis et adminicula hominum

José Eduardo de Miranda¹
Andréa Corrêa Lima²
UniMB

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021pp171-199>

Recibido: 02.02.2021
Aceptado: 18.03.2021

Sumário: I. Introdução; II. Ponderação preliminar: da livre iniciativa à liberdade para o exercício da atividade empresarial; III. A responsabilidade social e a redenção do *socialis et adminicula hominum*; IV. Ponto determinante: o que é a identidade cooperativa? V. O emprego do princípio da educação e informação, como mote de difusão dos valores cooperativos: uma experiência prática alicerçada sobre a axiologia da cooperação, com o propósito de fortalecer a construção da cidadania e defesa do meio ambiente; VI. A título de últimas palavras: a responsabilidade social como causa e efeito do Cooperativismo. Referências.

Resumo: De acordo com a Constituição brasileira, a ordem econômica preconiza a liberdade de empresa, sempre e quando exercida com observância dos princípios que enaltecem a condição do homem e a qualidade do meio. Neste sentido, a responsabilidade social determina que todas as estratégias de negócio sejam pensadas e desenvolvidas otimizando o envolvimento das organizações com as questões que revelem-se prioritárias à realização das pessoas, direta ou indiretamente integradas ao negócio, e à melhoria das condições do entorno. Dentro desta ótica, a identidade cooperativa promulgada pela Aliança Cooperativa Internacional realça a integração do conceito de cooperativa aos valores e princípios que assentam que o homem é o início e o fim do Coopera-

¹ Doutor em Direito *cum laude academica*; Mestre em Direito; Reitor do UniMB; Advogado Parecerista; Consultor Jurídico e Educacional; Fundador de Miranda & Corrêa Lima. E-mail: jemiranda@mirandacorrealima.com

² Mestra em Direito; Professora e Supervisora Acadêmica do UniMB; Advogada fundadora de Miranda & Corrêa Lima. E-mail: aclima@mirandacorrealima.com

tivismo. Atuar em consonância com o bem social, e o bem do indivíduo, porquanto vértice representativo da responsabilidade social é, na essência, a causa e o efeito do próprio Cooperativismo. Este propósito, confirmou-se possível fora do ambiente das Cooperativas, através de desenvolvimento de um experimento prático, conduzido por um Grupo de Pesquisa implantado no Centro Universitário UNICNEC, na cidade de Osório, no Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Liberdade de empresa; Cooperativismo; Sociedade cooperativa; Responsabilidade social; Experiência prática de emprego dos valores cooperativos, para a construção da cidadania.

Abstract: According to the Brazilian Constitution, the economic order advocates freedom of enterprise, provided that it is exercised in compliance with the principles that enhance the condition of man and the quality of the environment. In this sense, social responsibility determines that all business strategies are thought and developed, optimizing the involvement of organizations with issues that prove to be priority to the realization of people, directly or indirectly integrated into the business, and to the improvement of the surrounding conditions. Within this perspective, the cooperative identity promulgated by the International Cooperative Alliance emphasizes the integration of the concept of cooperative with the values and principles that establish that man is the beginning and the end of Cooperativism. Acting in line with the social good, and the good of the individual, since the vertex representing social responsibility is, in essence, the cause and effect of Cooperativism itself. This purpose was confirmed possible outside the Cooperatives environment, through the development of a practical experiment, conducted by a Research Group located at the UNICNEC University Center, in the city of Osório, in the State of Rio Grande do Sul.

Keywords: Freedom of enterprise; Cooperativism; Cooperative society; Social responsibility; Practical experience of using cooperative values to build citizenship.

Los egoístas y los individualistas son la quinta columna de la cooperación.

José Maria Arizmendiarieta³

I. Introdução

No âmbito do Direito brasileiro, a Constituição Federal, ademais de instituir a ordem econômica como um «conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica»⁴, prescreve as maneiras através das quais as relações econômicas serão desenvolvidas.

Sob esta ótica, os imperativos constitucionais estabelecem, pelo artigo 170, da Carta Política, que a ordem econômica é «fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social»⁵.

Dentro desta lógica, a ordem econômica brasileira, necessariamente, observará os princípios da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência, da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente (com tratamento diferenciado de acordo com o impacto ambiental dos produtos e serviços e dos respectivos processos de elaboração e prestação), da redução das desigualdades regionais e sociais, da busca do pleno emprego, e do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte com sede no Brasil.

No âmbito desta perspectiva, os ditames da ordem econômica brasileira são resguardados sempre, e quando, as entidades empresárias atuam com responsabilidade social, impedindo que essas atividades submetam o entorno, as pessoas e o meio ambiente natural a riscos que possam conspurcar a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável.

Por conseguinte, e considerando o aspecto de sociabilidade, e solidariedade até, que emergem do sentido dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a Constituição brasileira estimula e reconhece o

³ Arizmendiarieta, José Maria: *Pensamientos*. Caja laboral Popular, Estella, 1983, p. 67.

⁴ Grau, Eros R.: *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 3.ed. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 53.

⁵ Brasil: *Constituição da República*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em 12 out. 2020.

Cooperativismo, conferindo tratamento tributário diferenciado para as sociedades cooperativas⁶.

Este 'olhar constitucional' decorre, sem sombra de dúvidas, do reconhecimento da pauta primordial da *cooperatividade*, que tem no homem o início e o fim de uma estratégia sócio-econômica-moral, elaborada com o propósito de emancipá-lo das diferentes dificuldades que oprimem sua realização pessoal e profissional, despertando-lhe um sentimento de fraternidade e de preocupação com o meio⁷.

Portanto, necessário examinar-se o fator da responsabilidade social, associando sua análise operacional no âmbito do Cooperativismo, haja vista a recenticidade da própria responsabilidade social como fenômeno sócio-político jurídico, cuja referência se consolida somente a partir da década de 1980⁸.

Isto, sem qualquer dúvida, mostra-se transcendental, uma vez que a percepção sobre o sentido e efetividade da responsabilidade social, integrada ao exercício das atividades empresariais, determina a necessária alteração da postura atitudinal no relacionamento dos agentes de mercado durante o relacionamento com o entorno onde as entidades encontram-se inseridas, com os seus clientes, colaboradros e com o meio ambiente natural.

Este detalhe, o traço atitudinal das organizações empresariais, durante o exercício das atividades mercadológicas, integra o substrato axio-principiológico representativo dos valores e princípios que forjaram a identidade do Cooperativismo, desde a constituição da sociedade cooperativa dos Probos Pioneiros de Rochdale, em 1844, na cidade de Manchester, na Inglaterra.

Assim sendo, o presente trabalho desenvolverá uma abordagem sobre a representatividade e o significado da responsabilidade social no ambiente do Cooperativismo. Para tanto, examinará as questões inerentes à liberdade para o exercício da atividade empresarial, a responsabilidade social como prerrogativa de resgate do *socialis et adminicula hominum*, o significado de identidade cooperativa, e a responsabilidade social como uma questão de causa e efeito do Cooperativismo.

⁶ Conforme os artigos 173, II, c, e 174, § 2.º, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

⁷ Miranda, José Eduardo de: *De la crisis de identidad al rescate de la génesis del cooperativismo*. Madrid, Dykinson, 2012, p. 15.

⁸ Confederação Nacional da Indústria: *Responsabilidade social empresarial*. CNI, Brasília, 2006, p. 09.

II. Ponderação preliminar: da livre iniciativa à liberdade para o exercício da atividade empresarial

Para um entendimento pertinente do sentido da liberdade do exercício da empresa, deve-se, prioritariamente, compreender a sua natural interdependência com a livre iniciativa, representando, em sua complexidade, a liberdade da iniciativa econômica privada. Importante, pois, assinalar que, de acordo com o que se apreende da pauta normativa dos artigos 1.º, IV⁹, e 170¹⁰, da Constituição da República Federativa do Brasil, a liberdade para o exercício da atividade empresarial conforma-se como um atributo-aptidão de caráter principiológico.

Preliminarmente, deve-se registrar que a livre iniciativa, de acordo com a acepção que emerge do inciso IV, do artigo 1.º, revela-se como um princípio constitucional fundamental, servindo de amparo do marco de princípios estabelecidos pelo constituinte originário, conformando a perspectiva de instauração de uma nova ordem. Por isto, enquanto princípio fundamental originário, a livre iniciativa destaca-se como um dos núcleos «sensíveis da Constituição Federal, de tal modo que o constituinte derivado neles encontra a condição fundamental de seu exercício»¹¹.

Dentro desta ótica, tem-se que o símbolo da *fundamentalidade*, na medida em que converte a livre iniciativa numa coluna normativo-principiológica intangível, que oprime qualquer interpretação limitativa de seu alcance, fraciona-o numa cadeia de direitos, garantias e deveres inseparáveis da dignidade da pessoa humana¹².

Ressalta-se, portanto, que a livre iniciativa, porquanto um fundamento da República Federativa do Brasil, exprime uma hipótese socialmente importante¹³, reveladora de bem-estar e de justiça social, em que «cada um deve poder dispor dos meios materiais para viver con-

⁹ Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (...) (Moraes, Alexandre de: *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5 ed. São Paulo, Atlas, 2005, p.130).

¹⁰ *Ibid.*, p. 1950.

¹¹ Júnior, Tércio Sampaio Ferraz: Livre-iniciativa. Propaganda de alimentos e competência da anvisa. In Gaban, Eduardo Molan e Domingues, Juliana Oliveira: *Estudos de direito econômico e economia da concorrência*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 50.

¹² *Ibid.*, p. 50.

¹³ Da Silva, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 26 ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 202.

fortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política»¹⁴. É dentro desta dinâmica de significado, que a livre iniciativa alcançará legitimidade sempre e quando for exercida no interesse da justiça social.

Ao contrário, diz-se que «será ilegítima, quando exercida com o objetivo de puro lucro e realização pessoal do empresário. Daí por que a iniciativa econômica pública, embora sujeita a outros tantos condicionamentos constitucionais, se torna legítima, por mais ampla que seja, quando destinada a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social»¹⁵.

Adiante, e muito embora o termo livre iniciativa mostre-se, *a priori*, como determinante da absoluta e irrefutável liberdade de ação, sua expressão revela-se como um indubitável princípio capital do liberalismo econômico, a livre iniciativa surgiu para promover a libertação de agentes econômicos primitivos, dos vínculos opressores e limitadores oriundos do período feudal.

Constata-se, deste modo, que até meados do século xx, a livre iniciativa econômica oferecia uma «garantia aos proprietários da possibilidade de usar e trocar seus bens; garantia, portanto, do caráter absoluto da propriedade; garantia de autonomia jurídica e, por isso, garantia aos sujeitos da possibilidade de regular suas relações do modo que tivessem por mais conveniente; garantia a cada um para desenvolver livremente a atividade escolhida»¹⁶.

Fato patente é que o princípio da livre iniciativa conjuga-se com a ideia de liberdade de empresa dentro de sua prerrogativa semântica, que denota a empresa como atividade econômica organizada, para circular produto/bem ou serviço, mostrando-se, substancialmente, como o «resguardo jurídico ao agente econômico de empreender o que desejar sem interferência estatal. Corresponde, na esfera econômica, à proteção jurídica dispensada ao cidadão, no âmbito político»¹⁷.

Sinteticamente, pode-se aferir que a livre iniciativa materializa-se no contexto constitucional com o objetivo de viabilizar «uma esfera de liberdade de atuação no mercado para que os indivíduos possam atuar na busca de seus interesses, e, com isso, promover o

¹⁴ *Ibid.*, p. 789.

¹⁵ Da Silva, p. 794.

¹⁶ *Ibid.*, p. 794.

¹⁷ Aguillar, Fernando Herren: *Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional*. 2ed. São Paulo, Atlas, 2009, p. 257.

desenvolvimento»¹⁸. Isto, é consabido, não significa que a liberdade de empresa menospreze a dignidade humana, as questões sociais e a defesa do meio ambiente.

III. **A responsabilidade social e a redenção do *socialis et adminicula hominum***

A fenomenologia que opera a conjugação entre o exercício da empresa e a responsabilidade social, desvela a percepção de que a gênese especulativa do mercado de circulação de bens e serviços sofre uma considerável transmutação de valores. Com a responsabilidade social inserida no universo das entidades empresariais, e mesmo daquelas que não se revestem da qualidade empresarial, a lógica operacional estampa que as relações de mercado não mais se desenvolvem com base num intuito unicamente material, de aspecto lucrativo.

O certo é que a responsabilidade social provoca uma completa ruptura no paradigma tradicional dos negócios, que historicamente sobrelevou o lucro, desprezando as pessoas, o meio e o próprio entorno de inserção da entidade.

Portanto, cogitar a atuação socialmente responsável pressupõe ir além do cumprimento da lei, pois a vazão principiológica da responsabilidade social reclama a observação de uma plataforma de valores, e o levante de um sentimento indispensável à subtração do intuito de lucro como objetivo primordial do negócio.

Sobre este aspecto, não se pode esquecer que «a moral é um fato histórico e, por conseguinte, a ética, como a ciência da moral, não pode concebê-la como dada de uma vez para sempre, mas tem de considerá-la como um aspecto da realidade humana mutável com o tempo»¹⁹. A mutabilidade da moral, ao longo do tempo, e no decorrer da história, alcança de sobremodo o sistema econômico, contaminando a atitude e a perspectiva dos agentes do mercado.

Esta metamorfose atitudinal provocada pela inserção da responsabilidade social no cenário de mercado de bens e serviços «pode ser trazida como um princípio ético, aplicado à realidade através de uma gestão que leva em consideração as necessidades e opiniões dos dife-

¹⁸ Sacchelli, Roseana Cilião: A livre iniciativa e o princípio da função social nas atividades empresariais no contexto globalizado. In *Revista da AJURIS*. v. 40 —n. 129— Março 2013. Disponível em <http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/315/250> Acesso em 09 set 2020.

¹⁹ Vasquez, Adolfo Sánchez. *Ética*. 1990, p. 23.

rentes *stakeholders*, isto é, dos públicos envolvidos ou impactados pelo negócio das empresas: clientes, funcionários, acionistas, comunidades, meio ambiente, fornecedores, governo e outros»²⁰.

Há, assim, uma conjunção de elementos que despertam o olhar cauteloso também por parte do público que se relaciona com as entidades empresariais. «Quando uma nova empresa abre suas portas para a comunidade, ela também, abre a porta para um conjunto de obrigações que ultrapassam a tarefa de comprar ou vender, produzir ou distribuir. Junto com a obrigação de ser uma possibilidade de bom crédito —pagando suas contas, pagando seus impostos— ela assume a obrigação de ser uma boa ‘cidadã’ e uma boa vizinha (...) Se um negócio adotar práticas que estejam contra o interesse público, o público irá procurar o regulamento para corrigir a prática»²¹.

Em vista disso, observa-se uma quantidade considerável de iniciativas que buscam construir o conceito de responsabilidade social no ambiente das atividades de mercado, para que melhor se possa compreender a dimensão do seu significado.

Nota-se, assim, que, «para uns é tomada como uma responsabilidade legal ou obrigação social; para outros, é o comportamento socialmente responsável em que se observa a ética, e para outros, ainda, não passa de contribuições de caridade que a empresa deve fazer. Há também, os que admitam que a responsabilidade social seja, exclusivamente, a responsabilidade de pagar bem aos empregados e dar-lhes bom tratamento. Logicamente, responsabilidade social das empresas é tudo isto, muito embora não sejam, somente, estes itens isoladamente»²²

Em linhas gerais, a responsabilidade social representa o compromisso que as organizações devem nutrir em relação à sociedade, «expresso por meio de atos e atitudes que afetem positivamente, de modo amplo, ou a alguma comunidade, de modo específico, agindo positivamente e coerentemente no que tange a seu papel específico na sociedade e sua prestação de contas para com ela»²³.

²⁰ BSD: *Responsabilidade social empresarial*. Disponível em <http://www.inmetro.gov.br/multiplicadores> acesso em 17 set 2020.

²¹ Lundborg, Louis. *Public relations in the local community*. 1950, p. 4-15.

²² Zenisek, Thomas J.: Corporate social responsibility, a conceptualization based on organizational literature. Apud OLIVEIRA, José Arimatés de. Responsabilidade social em pequenas e médias empresas. In *Revista de Administração de Empresas*, 24 (4): 204, out./dez.1984.

²³ Cardoso, Alexandre J. G.: A responsabilidade social nos negócios: um conceito em construção. In Ashley, Patrícia Almeida (org.). *Ética e responsabilidade social nos negócios*. São Paulo, Saraiva, 2002, p. 6.

Aqui, é primordial salientar que em virtude da essencialidade da resposta socialmente adequada, as organizações assumem uma «obrigação de caráter moral, além das estabelecidas em lei, mesmo que não diretamente vinculadas a suas atividades, mas que possam contribuir para o desenvolvimento sustentável dos povos. Assim, numa visão expandida, responsabilidade social é toda e qualquer ação que possa contribuir para a melhora da qualidade de vida da sociedade»²⁴.

As ações configurantes de um efetivo exercício de responsabilidade social emergem da ponderação sobre as estratégias e os impactos que as decisões podem provocar no contexto social e na vida das pessoas. Para isto, urge que os líderes empresariais celebrem um comportamento ético e transparente, que convirja à sustentabilidade como um todo, sem exceção. Com isto, as entidades empresárias tanto atuarão em benefício da maximização de um impacto positivo de suas atividades no ambiente social em que se encontram inseridas, como potencializarão o seu próprio retorno econômico.

Distante de qualquer devaneio, pode-se afirmar que a responsabilidade social diz respeito ao conjunto de iniciativas planejadas e executadas pelos exercentes das atividades negociais para a materialização de ações que respondam preocupações «de natureza ética, social, e ambiental às suas interações com clientes, colaboradores, fornecedores, concorrentes, acionistas, governos e comunidades»²⁵.

Mesmo que a ética seja compreendida como um de conjunto de premissas que permitam uma conclusão radical de que o bem é o bem, «hay que procurar que no se mezcle com trazas de mal bajo ninguna circunstancia, porque entonces dejaría de ser bien proclamado»²⁶.

A bem da verdade, o histórico das políticas econômicas, entabuladas para nortear o desenvolvimento das atividades de mercado, deixa transparecer que «en ocasiones, algunos «expertos» en ética —al igual que sucede en ciertos economistas— parecen olvidar la realidad real sobre el que el mundo debería asentarse. Formulan principios silogísticos que pueden tener una buena lógica interna, pero que son totalmente inaplicables a la realidad, porque la desconocen»²⁷.

Talvez como causa do entendimento desta lógica que o Instituto Ethos deixa em evidência que a «responsabilidade social empresarial é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da

²⁴ *Ibid.*, p. 7.

²⁵ Confederação Nacional da Indústria, 2006, p. 47.

²⁶ Aguado, Javier Fernández. Ética y rentabilidad en la empresa. In Heredia, Pablo. J. B. (Coord.): *Ética y actividad empresarial*. Madrid, Minerva Ediciones, 2004, p.17.

²⁷ *Ibid.*, p. 18.

empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais que impulsionem o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais»²⁸.

Por isto, salienta-se que a 'conexão' desenvolvida com todos os diferentes perfis de público que celebram relações com a empresa, preconiza o estabelecimento de um olhar diferenciado também para os colaboradores da entidade, oportunizando-lhes os meios adequados à maximização de sua autoestima, capacidade relacional, sustentabilidade emocional, e realização pessoal e profissional.

Agir de maneira ética, prenunciativa de um exercício socialmente responsável, implica no desenvolvimento de uma atitude empresarial atenta às necessidades das pessoas e do meio. Esta afirmação, por certo, solidifica a ideia de que a responsabilidade social traduz todo o tipo de iniciativa empreendida pela empresa, com o propósito de provocar a mudança da realidade das pessoas, seja através de ações que alcancem diretamente o sujeito a que se destina, seja pela articulação de expedientes implementados no âmbito comunitário.

Pela inteligência dos preceitos que emergem do artigo 170, da Constituição Federal, entende-se que a existência digna de todos é o fim primeiro da ordem econômica. Compulsando-se, destarte, a noção de existência digna de todos sob a supremacia da dignidade da pessoa humana, em interdependência com o seu marco de enquadramento conceitual, fica evidente que a responsabilidade social incorpora a ordenação econômica de maneira ativa e normativa, provocando, ou determinando, um comportamento ético-moral que deve ser observado por todos os agentes de mercado, independentemente de sua natureza.

Entende-se, com isto, que a partir do ano de 1988, com a promulgação da Constituição Federal brasileira, toda a legislação infraconstitucional elaborada para normatizar as atividades econômicas de mercado, e cada uma das organizações empresarias, precisam assentar-se sobre uma plataforma ética, que transpareça a preocupação pela qualidade de vida do homem, e pela transcendência das condições do meio. «La ética, en su función normativa, tendrá mucho que decir sobre los medios, los fines, las intenciones y las circunstancias en que se desarrolla la labor mercantil»²⁹.

²⁸ Instituto Ethos: *O que é SER?* 2011. Disponível em www.ethos.org.br/EthoWeb/pt/29/o_que_e_rse Acesso em 14 set 2020.

²⁹ Aguado, 2004, p. 23.

Esta plataforma ética traduz o exercício empresarial socialmente responsável, definitivo para que as pessoas compreendam o sentido soberano da fraternidade, da solidariedade e da sociabilidade, contribuindo, umas com as outras, para que todas alcancem o seu mais importante objetivo na vida: a felicidade. «Sucede que la ética es, en efecto, la ciencia de la felicidad. Pero ésta no es normativa. Por eso, junto con esa meta clara, es preciso contar con un conjunto de normas objetivas que permitan no desviarse de la senda. El tercer elemento es muy personal: los necesarios hábitos para poder cumplir esas normas que nos conducen hacia la felicidad posible»³⁰.

A constância, e, sobretudo, a efetividade no desenvolvimento e execução de práticas socialmente responsáveis, cultivam na atitude de cada indivíduo que se relaciona com a entidade negocial uma tendência a estabelecer uma forma distinta de enxergar as pessoas. Suplantando a postura egoísta e a atitude mecânica, unicamente material, as pessoas passam a se preocupar reciprocamente uma com as outras, de forma que todas, em conjunto, integrarão um processo sistêmico indispensável à redenção do *socialis et adminicula hominum*.

IV. Ponto determinante: o que é a identidade cooperativa?

Ao observar-se todas as características que marcaram os traços da personalidade humana em distintos momentos da história, pode-se afirmar que o indivíduo não é um ser perfeito, constituindo-se, no todo, de uma parte que é boa, e outra que leva-o à inclinação para o mal.

Seu lado bom, por certo, resulta como um produto dos traços de uma personalidade solidária, fraterna e caridosa, que opera em benefício da construção de conceitos e atitude que viabilizem o alcance das condições de justiça, de igualdade, de liberdade, de dignidade, e de caridade. «Estas son las que pudiéramos llamar «nobles tendencias del alma» que nacen con la persona y la acompañan durante su vida. Como la civilización y el progreso de la Humanidad requieren que las personas trabajen en común, casi todos los sistemas económicos o políticos tratan de dar una solución que resuelva con equidad la convivencia y actividad del hombre en relación con el grupo.»³¹

³⁰ *Ibid.*, p. 21.

³¹ Abad Colas, G.: *La empresa cooperativa*. Zaragoza, Centro Nacional de Educación Cooperativa, 1977, p. 5.

Justamente dentro desta expectativa, de ajustar-se como uma medida de resolução de diferenças, satisfação de necessidades e adequação das relações interpessoais, no ambiente de coletividade, o Cooperativismo surgiu como uma força que foi acolhida por diferentes regimes políticos, e, muito rapidamente, após a exitosa e formal experiência dos Probos Pioneiros de Rochdale no ano de 1844, em Manchester, na Inglaterra, espalhou-se pelo mundo.

O elemento significativo na prática dos Probos de Rochdale, que resultou expresso por seus estatutos, foi o incontável número de benefícios que a ação cooperativa, celebrada através de uma associação de pessoas que compartilhavam necessidades e sentimentos de humanidade, disseminou em diferentes contextos existenciais, alavancando estratégias que enalteciam a fraternidade, a solidariedade e a dignidade humana.

Não se pode, jamais, olvidar que a transformação socio-econômica-moral que os Probos Pioneiros de Rochdale promoveram no entorno em que a sociedade cooperativa foi constituída, permite acreditar que a natureza humana manifestou-se de maneira diferente em Rochdale, pois «de ninguna otra manera se puede explicar el hecho de que hayan dominado el arte de actuar en conjunto y mantenerse juntos, como no lo había hecho ningún otro grupo de trabajadores en Gran Bretaña»³².

Considerando-se detalhadamente a pauta estatutária da organização, alicerçada sobre valores e princípios que enaltecia o valor e o respeito à condição humana, hoje, não restam dúvidas de que os Probos de Rochdale foram impregnados por uma sensibilidade ética que os levou a obrar na busca pela satisfação de suas carências, solidarizando-se na composição de alternativas que viabilizassem o suplante das carências daqueles que integravam o entorno social onde a cooperativa foi implantada.

O fato representativo na construção de uma entidade fortalecida por valores e princípios humanos, é que nenhum dos precursores possuía qualquer formação especial, que os legitimasse uma reflexão global, indispensável para uma atuação sistêmica e holística, em benefício do todo, e não apenas de alguns.

Reféns dos arrazadores reflexos provocados pela Revolução Industrial, os Probos de Rochdale criaram uma cooperativa que reagiu à desordem e a miséria impostas pelo capitalismo desumano. «Sin embargo, su finura ética fue extraordinaria» Algunos botones de su actuación

³² Birchall, J.: Discurso de apertura. *in Revista de la Cooperación Internacional*. 28,1, ACI, 1995, p. 18.

son: «la regla de la pureza y exactitud en el peso y medida de los productos contra la adulteración de los artículos y el fraude; preocupación por los precios justos; el retorno como devolución de lo que se habría cobrado de más; la legitimidad del interés del capital aunque lo limitaban para no incurrir en prácticas capitalistas; reparto del excedente entre los socios o prorrata de sus compras, que respeta al gran principio de la ética de los intercambios que es el de la equivalencia de las contraprestaciones recíprocas; dedicación de una parte de los excedentes a obras sociales.»³³

Os Probos de Rochdale, considerados ainda hoje como os precursores do Cooperativismo moderno, envoltos em uma gama de questões que afetavam sua sobrevivência, não se furtaram de discutir e deliberar sobre problemas humanos e morais, aplicando ao caráter cooperativo do seu negócio um espírito ético que norteou a ideologia e construção do Cooperativismo como um sistema econômico e social³⁴.

Este matiz ideológico, é sabido por todos, perdeu-se no entremeio do século xx, provocando uma crise identitária que quase erradicou o Cooperativismo, haja vista «la fuerte tendencia entre los cooperativistas de esquivar la teoría y la ideología y en su lugar “ir bien con los negocios”»³⁵.

Acontece que «a menudo se ha pensado que una rígida aplicación de la letra de estas reglas era suficiente para crear una auténtica cooperativa capaz de lograr el éxito»³⁶. A ausência de um relacionamento profícuo com o núcleo da ideologia cooperativa, a falta de preparo de administradores, sócios e colaboradores, e a necessidade de manter-se próxima do perfil dos concorrentes no mercado econômico, determinou uma crise de identidade no Cooperativismo, e a consequente mortalidade de cooperativas em todos os rincões do Planeta³⁷.

Para impedir o alastramento da crise, e buscar uma alternativa de resgate da essência que motivou os Probos de Rochdale a demarcarem a história por sua ação cooperativa, a Aliança Cooperativa Internacional instaurou um grande movimento internacional, direcionado ao

³³ Aranzadi Telleria, D.: Credibilidad del cooperativismo. in *Anuario de Estudios Cooperativos*. 1999. Bilbao, Universidad de Deusto, 1999. p. 161

³⁴ Lasserre, G.: *El hombre cooperativo*. Buenos Aires, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, 1980, p. 214.

³⁵ Ladilaw, A. F.: *Las cooperativas en el año 2000*. México D. F., ACI-Confederación Mejicana de Cajas Populares, 1981, p. 27 y 28.

³⁶ Lasserre, 1980. p. 214.

³⁷ Benevides Pinho, D.: *Evolución del pensamiento cooperativista*. Buenos Aires, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, 1987, p. 137.

reexame dos valores básicos, dos propósitos e dos princípios que deram sustentação ao Cooperativismo.

Após uma série de estudos e pesquisas, a Aliança Cooperativa Internacional promulgou a Declaração sobre a Identidade Cooperativa no ano de 1995, em Manchester, durante o Congresso de celebração de seu centenário. A declaração de identidade consolidou a base ideológica do Cooperativismo, estruturada em três vértices distintos, que se intercomunicam para assegurar a identidade cooperativa: i) o conceito de sociedade cooperativa; ii) os valores cooperativos; e, iii) os princípios cooperativos.

Relativamente ao conceito de sociedade cooperativa, a Declaração emitida pela ACI é peremptória no sentido de defini-la como uma «associação autônoma de pessoas que se unem de forma voluntária para satisfazer suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais em comum, através de uma empresa de propriedade conjunta e de gestão democrática»³⁸.

No tocante aos valores cooperativos, é importante assinalar que a história da cooperação deixa em evidência que todos os *cooperacionistas* sempre compartilharam de valores que acabaram por humanizar o exercício da cooperatividade. «Se ha dado por sentado que, a pesar de las diferencias que existen en sus campos de actuación, entornos de trabajo y tareas prácticas, las sociedades cooperativas que existen en el mundo entero tienen, debido a sus valores básicos comunes, suficientes aspectos en común como para darle al movimiento cooperativo un carácter uniforme.»³⁹

Talvez, por isto, a Aliança Internacional Cooperativa entendeu que o resgate da identidade do Cooperativismo estava condicionado à promulgação dos valores que sempre foram inatos à cooperatividade, e acabaram adormecidos, ou melhor, esquecidos. Foi, então, que a Declaração sobre a Identidade dividiu os valores cooperativos em dois grupos, denominados de valores fundamentais e valores éticos. O primeiro grupo, composto pelos valores da autoajuda, autorresponsabilidade, democracia, igualdade e solidariedade, além de orientar à estruturação da sociedade cooperativa, estão diretamente relacionados à forma pela qual serão desenvolvidas as atividades durante o exercício do negócio. Já, o segundo grupo, constituído pelos valores da honestidade, trans-

³⁸ ACI. *Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa aprobada en Manchester*. Vitoria-Gasteiz, Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, 1996, p. 35

³⁹ Suomela, K.: Los valores básicos de las cooperativas de consumo. In *Revista de la Cooperación Internacional*. 24, 1, ACI, 1991, p. 11.

parência, responsabilidade e vocação social, possui um aspecto moral que destaca as principais características que devem possuir as pessoas envolvidas diretamente com a cooperativa, sejam cooperados, colaboradores, e mesmo tercerizados.

Por fim, em relação aos princípios cooperativos, em Manchester, no ano de 1995, «la Alianza ha establecido que los principios pierden la singularidad reglamentaria, y ganan un perfil paradigmático, puesto que a la vez representan un modelo de pautas para evaluar el comportamiento y para tomar decisiones»⁴⁰, servindo, ao mesmo tempo, de pauta pela qual as cooperativas colocam em prática os seus valores.

É nesta linha de orientação, que a Declaração sobre a Identidade Cooperativa dispõe que os princípios cooperativos são: adesão voluntária; gestão democrática por parte dos sócios; participação econômica dos sócios; autonomia e independência; educação, formação e informação; cooperação entre as cooperativas; compromisso com a comunidade.

Equalizando todas as situações que afetaram o matiz identitário do Cooperativismo, e considerando a essência nuclear da Declaração sobre a Identidade Cooperativa, emitida pela Aliança Cooperativa Internacional em 1995, no Congresso de Manchester, deve-se levar em consideração dois fatores essenciais, para que se possa compreender o significado da identidade cooperativa.

Em primeiro lugar, é necessário entender-se que o termo identidade compreende o conjunto de características, ou atributos, que, uniformizados entre si, são utilizados para distinguir pessoas, coisas ou entidades. Deste modo, a partir da distinção de uma para outra, é possível individualizá-la, de maneira que se consiga interpretar sua gênese, dimensionando sua particularidade. A identidade, portanto, perfaz os traços que servem para dizer o que uma pessoa, uma coisa, ou uma entidade efetivamente é.

Por isto, em segundo, a compreensão da identidade não resulta da associação fragmentada de algum, ou alguns dos elementos que integram a Declaração sobre a Identidade, às sociedades cooperativas. Se a Declaração conjuga o conceito, os valores e os princípios como os elementos de sustentação da identidade de uma cooperativa, a inobservância à unificação dos componentes identitários fragiliza o substrato identitário, desnaturando a essência da cooperatividade.

⁴⁰ Miranda, José Eduardo. *Filosofia cooperativa: análisis del proceso de conformación del cooperativismo*. Curitiba, Juruá, 2017, p. 124.

Ressalta-se, com isto, que, da constituição, ao desenvolvimento de uma sociedade cooperativa, a preservação da identidade pressupõe resguardar a integridade do seu conceito, para a utilização dos seus princípios como pautas de aplicação dos valores. Não há, assim, que cogitar-se identidade para as cooperativas que preservam valores e princípios formalmente no corpo de seus estatutos, e atuam materialmente como entidades de capital, que enaltecem exclusivamente a importância do fator econômico, secundarizando, ou desprezando, a relevância das pessoas, do entorno e do meio ambiente natural.

V. **O emprego do princípio da educação e informação, como mote de difusão dos valores cooperativos: uma experiência prática alicerçada sobre a axiologia da cooperação, com o propósito de fortalecer a construção da cidadania e defesa do meio ambiente**

O termo Cooperação, que significa a ação de cooperar, provém do vocábulo idiomático *cooperatio*, de origem latina. Analiticamente, a expressão oferece uma ideia de atividade comum, que está associada ao próprio verbo cooperar, representativo de «obrar em conjunto com o outro, ou outros, para o mesmo fim»⁴¹. Sob este aspecto, encontramos na Cooperação uma forma de fazer, uma atividade e um efeito, um talante de comportamento social, e até mesmo um modo de viver, que presume uma relação corporativa e que tem como objetivo um fim último, arraigado no interesse prático para o alcance de um bem comum⁴². Talvez por isto que estudos mais profundos examinaram a Cooperação como norma ética e como processo social.

No âmbito da ética, a Cooperação se conforma como um dos valores de maior prestígio ao longo do desenvolvimento da história da

⁴¹ A palavra cooperação deriva da expressão latina *cooperatio*, vocábulo comparativo de «cum» (com, junto) e «operar» (obrar, trabalhar) e significa a conseqüência de «cooperar» (Espasa. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Espasa Calpe, 2001, p. 185).

⁴² Soldevilla y Villar manifesta que a Cooperação preenche nossa vida de relação social. Segundo o autor, «en el círculo íntimo familiar, en el trabajo, en la oficina, en el descanso o en la diversión, es decir, en todas las actividades sociales, económicas políticas, etcétera, está implícita esta idea primaria de asociación íntima» (Soldevilla y Villar, A. D.: *El movimiento cooperativista mundial: sus orígenes, desarrollo y problema actual*. Valladolid: Talleres Gráficos Ceres, 1973, p. 2).

humanidade, chegando ao ponto de alguns filósofos a considerarem como sinônimo de sistema moral. Considerada como processo social, a Cooperação representou um dos mecanismos centrais do processo evolutivo e constituiu um papel fundamental na formação e transformação dos tempos.

Ao conjugarem-se os fatores ético-processo-social, a Cooperação se estabelece sobre um alicerce axiológico adequado à conformação de um plano de cidadania distinto daquele reconhecido no âmbito das «esferas político-diplomáticas e cívico-jurídica (*ius soli, ius sanguini*)⁴³» e significa estar em gozo dos direitos políticos, podendo votar (cidadania ativa) e ser votado (cidadania passiva) nos processos de participação política⁴⁴. Não perfaz exagero, pois, dizer-se que a cidadania não possui «uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço»⁴⁵. Esta peculiaridade, por certo, «ocorre tanto em relação a uma abertura maior ou menor do estatuto de cidadão para sua população (por exemplo, pela maior ou menor incorporação dos imigrantes à cidadania), ao grau de participação política de diferentes grupos (o voto da mulher, do analfabeto), quanto aos direitos sociais, à proteção social oferecida pelos Estados aos que dela necessitam»⁴⁶.

Ser cidadão, portanto, «é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis, é também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos»⁴⁷. Visto deste modo, salta evidente que exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais; é integrar-se a um determinado entorno com sentimento de pertencimento, exercendo-se a responsabilidade pela busca das melhores formas de materialização dos direitos formalmente postos na Ordem Constitucional.

Diante do rigorismo desta vertente, flutua cristalino que o Meio Ambiente ecologicamente saudável perfaz elemento de principal importância à existência humana, calcada em indicadores de dignidade. Na medida em que oferece ao homem os insumos que movimentam

⁴³ Bittar, Eduardo C.B. *Ética, educação, cidadania e direitos humanos: Estudos filológicos entre cosmopolitismo e responsabilidade social*. São Paulo. Manole, 2004, p. 9.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁵ Pinsky, Jaime & Pinsky, Carla Bassanezi (org). *História da cidadania*. 2.ed. São Paulo:Contexto, 2008, p. 9.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁷ Pinsky & Pinsky, 2008, p. 09.

as atividades econômicas de mercado, o Meio Ambiente lhe proporciona os substratos naturais congêneres à qualidade de vida, a exemplo do ar, da água e do solo. Não obstante, detecta-se uma postura ambígua dos indivíduos em relação ao Meio Ambiente, pois, enquanto dele dependem, calam-se à sua responsabilidade de preservação e proteção.

Atentos à esta realidade, merece anotar que, hodiernamente, muito embora seja dependente do Meio Ambiente, o homem não lhe destina à atenção necessária, faltando-lhe, inclusive, com a responsabilidade. A colisão entre o binômio dependência-(des)responsabilidade, deriva da carência de uma consciência ecológica adequada, via-de-regra alcançada pelo fluxo de informações relacionadas aos efeitos provocados pelos uso desmedido dos recursos naturais, ferindo o suposto da sustentabilidade, preconizado pelo artigo 225 da Magna Carta, que é cristalino no sentido de que «todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações»⁴⁸.

Não há como descartar-se que o substrato axiológico da Cooperação pode representar papel sublime na conformação de novas posturas e atitudes cidadãs. Com o advento de normas e proteção ao Meio Ambiente, é patente a intenção de substituir-se a visão egocêntrica (antropocêntrica) que protagonizou os diferentes cenários até o fim do século xx, por outra, cuja proteção engloba todas as formas de vida: eis a visão biocêntrica, que situa a vida, como um todo, no centro da preocupação do Direito. Por esta trilha, o estabelecimento de práticas axiológicas cooperacionistas voltadas ao reenquadramento da cidadania, exsurge preponderante ao uso sustentável do meio, resguardando-se às gerações futuras o direito de utilizá-lo nas mesmas condições que se faz hoje, uma vez que:

O desenvolvimento sustentável, então, depende de uma efetiva transformação do homem. Esta transformação, é certo, se consuma quando o homem descobre sua importância diante do meio, a importância do meio onde habita, e, por suposto, a importância daqueles que compartilham do meio com ele. A exemplo do que ocorreu nos primórdios da história, também hoje a consciência pelo valor do coletivo, pela importância do todo, há de resgatar o agir cooperativo

⁴⁸ Brasil. *Constituição Federal*. Vade mecum 2014. São Paulo : RT. 2014, 88.

como fenômeno social-solidário, intrínseco a vida em comunidade hoje e amanhã.⁴⁹

Compreende-se, assim, que a solução para os problemas de detração à sustentabilidade, encontra guarida num processo sistêmico de desenvolvimento de uma consciência ecológica, estabelecida a partir de um matiz da cidadania como predicado daquele que pertence ao meio ambiente, e por ele é responsável para que se logre estabelecer mecanismos intrínsecos ao alcance de condições de dignidade. Neste sentido, implantou-se um Grupo de Pesquisa no Centro Universitário UNICNEC, na cidade de Osório, no Estado do Rio Grande do Sul, um Grupo de pesquisa constituído com o nome de Cidadania, Cooperação e Meio Ambiente. Formado sob o aspecto da multidisciplinariedade, o Grupo contou com a participação de alunos dos Cursos de Direito, Administração e Ciências Contábeis.

O interesse pela implantação do Grupo derivou do fato de o proponente manter um estrito relacionamento científico com o arcabouço axiológico da Cooperação, escrevendo e orientando pesquisas relacionadas aos valores cooperativos como instrumento de fortalecimento e/ou resgate de entornos debilitados. Merece, portanto, destacar que a Cooperação é o remédio específico e inquestionável para todos os males sociais, «contribui para criar entre os cooperadores uma comunidade de interesses e a reuni-los por uma sociedade voluntária»⁵⁰.

Buscou-se, assim, pelos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo, ampliar os horizontes de inserção dos estudantes do UNICNEC de Osório, através de uma ação multidisciplinar própria para o resgate e/ou formatação da cidadania como elemento intrínseco ao pertencimento do indivíduo ao meio onde se encontra inserido, respondendo pela materialização de seus múltiplos anseios garantidos pelo Estado, em especial pela proteção do meio ambiente e pela consecução da dignidade da pessoa humana. Neste sentido, Grupo teve como objetivo geral, o «de analisar o desenvolvimento histórico do conceito de cidadania e o estudo do pressuposto cooperativo como elemento próprio à consolidação do exercício da cidadania para a defesa do meio ambient».

⁴⁹ Miranda, José Eduardo et. al. Meio Ambiente e Cooperação: os valores cooperativos como pressuposto de sustentabilidade. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo. Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*. Bilbao: Universidad de Deusto, n. 44, 2010. p 17.

⁵⁰ Salinas Ramos, F.: *Temas cooperativos. Materiales de formación cooperativa*. Madrid: Caritas Española, 1982, p. 23.

Os objetivos específicos focaram: i) no entendimento da amplitude do significado de cidadania, situando-a como mecanismo de pertencimento, que integra o indivíduo ao meio onde se encontra inserido; ii) no conhecimento dos fundamentos axiológicos do Cooperativismo, como instrumento apto ao exercício da cidadania, à defesa do meio ambiente; iii) no mapeamento das escolas de ensino fundamental, públicas, do município de Osório; iv) no estabelecimento de um canal de comunicação com alunos das séries iniciais, como forma de socialização do suposto axiológico da cooperação como instrumento próprio ao exercício da cidadania, à defesa do meio ambiente.

Cumpridos os procedimentos teóricos, de investigação e estudos, o Grupo realizou um levantamento quantitativo de escolas públicas, municipais e estaduais do município de Osório e estabelecer um mapeamento das práticas desenvolvidas em prol da defesa do meio ambiente e do exercício da cidadania. Posteriormente, executou-se atividades multiplicadoras dos valores da cooperação entre os estudantes de 08 a 14 anos, das escolas públicas, municipais e estaduais, do município de Osório.

Os principais impactos observados, a partir da intervenção do Grupo no ambiente das escolas, foi: i) promoção de uma consciência ecológica entre os estudantes e professores; ii) conscientização sobre a necessidade de uso sustentável dos recursos naturais; iii) desenvolvimento de práticas de consumo sustentável; iv) conhecimento sobre o sentido e a efetividade do pleno da cidadania; v) desenvolvimento de um novo padrão de identidade dentro do entorno, a partir de uma construção individual e coletiva dos jovens exercentes da cidadania; vi) estreitamento das relações entre a Universidade/Instituições Parceiras/Sociedade, como forma de consolidação da tríade ensino-pesquisa-extensão, em prol da majoração das condições de bem-estar; vii) integração entre sociedade e academia, como pressuposto de consolidação da pesquisa científica.



Oficina sobre valores cooperativos em escola estadual



Oficina sobre valores cooperativos em escola estadual



Oficina sobre valores cooperativos em escola municipal



Oficina sobre valores cooperativos em escola municipal



Projeto «O Circo da Cidadania: levando os valores cooperativos às escolas municipais de ensino fundamental»



Projeto «O Circo da Cidadania: levando os valores cooperativos às escolas municipais de ensino fundamental»

VI. A título de ultimas palavras: a responsabilidade social como causa e efeito do Cooperativismo

Apreciando-se todas as transformações que se operam no mundo, hoje, e dimensionando-se todas as necessidades que exurgem nos diferentes contextos da sociedade globalizada, não perfaz exagero dizer que os problemas sociais revelam-se como férteis canteiros para a implementação de negócios, uma vez que as organizações empresariais tem a faculdade de «simultaneamente satisfazer uma necessidade social e ao mesmo tempo servir sua instituição, transformando a resolução de problema social numa oportunidade para negócios»⁵¹.

Sequente por esta ótica, viu-se que a responsabilidade social, integrada no universo da empresarialidade, configura a integração de práticas desenvolvidas sobre uma plataforma ético-moral, que tem o propósito de viabilizar a sustentabilidade social e pessoal, através de ações que promovam o desenvolvimento das comunidades, a preservação do meio ambiente natural, a harmonização do ambiente de trabalho, a realização dos colaboradores e a satisfação das pessoas que negociam com a organização, tudo, além do retorno financeiro aos empresários ou acionistas.

De uma ou de outra forma, a responsabilidade social caracteriza-se por incentivar a elaboração de projetos que sejam efetivamente executados para: i) otimizar a sustentabilidade em todos os seus sentidos (social, econômica, cultural, política, humana); ii) alcançar a diversidade de públicos e meios integrados, ou adjacentes, ao exercício da empresa, oportunizando-lhes uma modificação positiva nas suas respectivas condições existenciais; iii) contribuir para o resguardo da dignidade humana e defesa do meio ambiente natural.

Impossível negar, com isto, que «ser socialmente responsável é um dos pilares de sustentação dos negócios, tão importante quanto a qualidade, a tecnologia e a capacidade de inovação. Quando a empresa é socialmente responsável, atrai os consumidores e aumenta o potencial de vendas, gerando maiores lucros para os acionistas. Além disso, também é, hoje, um sinal de reputação corporativa e da marca»⁵².

Curial, assim, apegar-se à ética, e à moral, como alavancas axiológicas que servem de baliza para o exercício das atividades de mercado,

⁵¹ Drucker, Peter F.: *Administração: Tarefas, Responsabilidades, Práticas*. São Paulo, Pioneira, 1975, 369.

⁵² Dunn, Robert. Quer uma vantagem competitiva? *Revista Exame*, 669, ano 32, n. 18, p. 5, 26/08/1998.

sem que os agentes do negócio priorizem, com insanidade e insensatez, a busca pelo lucro contínuo a todo custo, e de toda forma.

A transmutação na atitude comportamental dos agentes de mercado levou às entidades empresariais ao desenvolvimento de práticas congêneres com o desenvolvimento da cidadania corporativa, as quais estão intrinsecamente relacionadas com o envolvimento social, o dever cívico e o comportamento solidário de homens sociais e fraternos.

É desta forma que a ação de responsabilidade social das empresas não totaliza uma ação individual, mas perfaz um exercício corporativo, que congrega o movimento-ação de todos, em prol da cidadania, da dignidade e do meio ambiente. Esta ideia de movimento ação não sepulta a necessidade, por vezes, de omissão positiva, no sentido de evitar-se toda e qualquer prática que possa afetar negativamente a sociedade, a pessoa, e o meio ambiente natural.

A singularidade que permeia a responsabilidade social está na alma, por assim dizer, da cooperatividade, revelando-se congênita do Cooperativismo, que tem no indivíduo, e na sua condição de existência digna, o início e o fim de todos os seus propósitos. «El hombre es el eje en torno al cual gira la concepción de la cooperativa como sociedad y como empresa.»⁵³

Desde as experiências cooperativas mais remotas, que precederam a constituição da sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale, em Manchester, no ano de 1844, a cooperação revela-se como um conjunto de condutas humanas inter-relacionadas, que apreciam o «valor de la reciprocidad de esas conductas, orientadas hacia formas de proceder de otros sujetos. Las acciones de unos sujetos están especialmente dirigidas a obtener determinadas respuestas de otros. Por ello podemos afirmar que en la Cooperación se da la existencia de relaciones sociales colectivas entre individuos y grupos dispuestas con un cierto orden de permanencia; organizadas y estructuradas hacia una acción común»⁵⁴, que deve ter como objetivo o bem de todos.

A própria identidade cooperativa deixa patente que a sociedade cooperativa possui um aspecto híbrido, que a permite constituir-se como um instrumento útil tanto para o desenvolvimento econômico, como para o bem-estar social. Deve-se estar atento ao fato de que se a cooperativa fracassa como empresa, sua aptidão, e essência, como entidade promotora do desenvolvimento social e humano se esvai.

⁵³ Salinas Ramos, F.: Notas para bucear en la identidad cooperativa. In *Revista de Estudios Cooperativos*. 61, 1995, p. 157.

⁵⁴ Llobart Bosch, D.: Aproximación a la sociología de la cooperación. In *Revista de Estudios Cooperativos*. 77, Madrid: Asociación de Estudios Cooperativos, 1985, p. 80.

Sim, é claro e indiscutível que a sociedade cooperativa reveste-se da natureza de ferramenta para alavancar o exercício econômico, mas este propósito encontra alicerce no fim maior do Cooperativismo, que é viabilizar a emancipação do sujeito e da sociedade. À luz da inspiração axio-principiológica dos estatutos da Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale, e convergente com o sentido supremo da identidade cooperativa declarada pela Aliança Cooperativa Internacional, o homem é o início e o fim do Cooperativismo.

Esta é a ética da empresa cooperativa...

Ressalta-se, deste modo, que a conotação ética necessária ao mundo dos negócios apenas logrará solidez quando os empresários, e os demais agentes do mercado, compreenderem que a ética não institui normas delimitadoras da liberdade, mas propicia práticas que potencializam a realização das pessoas.

É justamente a partir do resgate da importância das pessoas, do valor do humano e do meio ambiente natural, que as organizações empresariais suplantarão toda e qualquer dificuldade para a perenização rentável de seus negócios. Isto, é certo e indubitável, perfaz o perfil atitudinal de uma sociedade cooperativa, que nasce para celebrar atividades de mercado, associando seu exercício às práticas sociais, humanas e ambientais.

A responsabilidade social é, em todos os sentidos, a causa e o efeito do Cooperativismo...

Indiferente à análise do modelo político ou da concepção econômica de cada país, as cooperativas estão disseminadas por todo o mundo, integrando culturas e sistemas que resguardem mesmo a mínima conjuntura populacional, que queira, sim, estimular um processo de reordenação econômica. Ocorre que este querer é derivativo de um querer maior, que perpassa pela transformação completa da pessoa humana.

Portanto, afirmar que a responsabilidade social é causa e efeito do Cooperativismo, é reconhecer a universalidade dos valores e princípios que norteiam a ação cooperativa, determinando que o Cooperativismo encontra-se apto para responder as necessidades humanas, seja quando for, e esteja a pessoa onde se encontrar. E esta universalidade é a grande riqueza do Cooperativismo, que nasceu no seio das multidões para sustentar a materialização dos infundáveis anseios de justiça social, pois a cooperatividade visa o bem das pessoas, da sociedade, do todo.

Conclui-se, assim, enaltecendo que a sociedade cooperativa é um modelo de entidade que desenvolve atividades de mercado, para a transformação de condições econômicas, o que faz, fortalecendo sua

capacidade para ordenar a vida social, transformar os indivíduos e proteger o meio ambiente natural.

Este arquétipo não decorre da integração do conceito, dos valores e princípios cooperativos no corpo dos estatutos, ou no texto dos regimentos institucionais, mas resulta da maneira pela qual os elementos da identidade são multiplicados através do exercício econômico da entidade organizada.

Com isto, será possível compreender-se que a sociedade cooperativa é, na sua essência identitária, uma entidade que possui a faculdade de moralizar o mundo produtivo, através de sua «alma» solidária, e da atitude fraterna de seus membros. Cumprindo com aquilo que lhe é causa e efeito, o Cooperativismo tento contribuirá para a redenção do *socialis et adminicula hominum*, como oportunizará o estabelecimento de um processo de equilíbrio social e de harmonização relacional. Esta prática de moralização, já provou-se, pode ser incrementada além das fronteiras das cooperativas, através de uma efetiva interação do Cooperativismo, com o entorno da sociedade organizada, especialmente através de um relacionamento direto, pedagógico e envolvente, com escolas, famílias e professores.

Referências

- ABAD COLAS, G.: *La empresa cooperativa*. Zaragoza, Centro Nacional de Educación Cooperativa, 1977.
- ACI, *Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa aprobada en Manchester*. Vitoria-Gasteiz, Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, 1996
- AGUADO, Javier Fernández. Ética y rentabilidad en la empresa. In Heredia, Pablo. J. B. (Coord.): *Ética y actividad empresarial*. Madrid, Minerva Ediciones, 2004.
- AGUILLAR, Fernando Herren: *Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional*. 2ed. São Paulo, Atlas, 2009.
- ARANZADI TELLERIA, D.: Credibilidad del cooperativismo. in *Anuario de Estudios Cooperativos*. 1999. Bilbao, Universidad de Deusto, 1999.
- ARIZMENDIARRIETA, José Maria: *Pensamientos*. Caja laboral Popular, Estella, 1983.
- BENEVIDES PINHO, D.: *Evolución del pensamiento cooperativista*. Buenos Aires, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, 1987.
- BRASIL, *Constituição da República*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em 12 out. 2020.
- BRASIL, *Constituição Federal*. Vade mecum 2014. São Paulo: RT. 2014.
- BIRCHALL, J.: Discurso de abertura. in *Revista de la Cooperación Internacional*. 28,1, ACI, 1995.

- BITTAR, Eduardo C. B.: *Ética, educação, cidadania e direitos humanos: Estudos filosóficos entre cosmopolitismo e responsabilidade social*. São Paulo. Malnole, 2004.
- BSD, *Responsabilidade social empresarial*. Disponível em <http://www.inmetro.gov.br/multiplicadores> acesso em 17 set 2020.
- CARDOSO, Alexandre J. G.: A responsabilidade social nos negócios: um conceito em construção. In Ashley, Patrícia Almeida (org.). *Ética e responsabilidade social nos negócios*. São Paulo, Saraiva, 2002.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, *Responsabilidade social empresarial*. CNI, Brasília, 2006.
- DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 26 ed., São Paulo, Malheiros, 2006.
- DUNN, Robert. Quer uma vantagem competitiva? Revista Exame, 669, ano 32, n. 18, p. 5, 26/08/1998.
- DRUCKER, Peter F.: *Administração: Tarefas, Responsabilidades, Práticas*. São Paulo, Pioneira, 1975.
- ESPASA, *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Espasa Calpe, 2001.
- GRAU, Eros R.: *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 3 ed. São Paulo, Malheiros, 1997.
- INSTITUTO ETHOS, *O que é SER?* 2011. Disponível em www.ethos.org.br/EthoWeb/pt/29/o_que_e_rse Acesso em 14 set 2020.
- JÚNIOR, Tércio Sampaio Ferraz: Livre-iniciativa. Propaganda de alimentos e competência da anvisa. In Gaban, Eduardo Molan e Domingues, Juliana Oliveira: *Estudos de direito econômico e economia da concorrência*. Curitiba: Juruá, 2009.
- LADILAW, A. F.: *Las cooperativas en el año 2000*. México D. F., ACI-Confederación Mejjicana de Cajas Populares, 1981.
- LASSERRE, G.: *El hombre cooperativo*. Buenos Aires, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, 1980.
- LLOMBART BOSCH, D.: Aproximación a la sociología de la cooperación. In *Revista de Estudios Cooperativos*. 77, Madrid: Asociación de Estudios Cooperativos, 1985, p. 80.
- LUNDBORG, LOUIS. *Public relations in the local community*. 1950.
- MIRANDA, José Eduardo de: *De la crisis de identidad al rescate de la génesis del cooperativismo*. Madrid, Dykinson, 2012.
- MIRANDA, José Eduardo. *Filosofia cooperativa: análisis del proceso de conformación del cooperativismo*. Curitiba, Juruá, 2017.
- MIRANDA, José Eduardo et al. Meio Ambiente e Cooperação: os valores cooperativos como pressuposto de sustentabilidade. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*. Bilbao: Universidad de Deusto, n. 44, 2010. p 17.
- MORAES, Alexandre de: *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5 ed. São Paulo, Atlas, 2005.
- PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (org). *História da cidadania*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2008.

- SACCHELLI, Roseana Cilião: A livre iniciativa e o princípio da função social nas atividades empresariais no contexto globalizado. *In Revista da AJURIS*. v. 40 —n. 129— Março 2013. Disponível em <http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS> Acesso em 09 set 2020.
- SALINAS RAMOS, F.: Notas para bucear en la identidad cooperativa. *In Revista de Estudios Cooperativos*. 61, 1995.
- SOLDEVILLA Y VILLAR, A. D. *El movimiento cooperativista mundial: sus orígenes, desarrollo y problema actual*. Valladolid: Talleres Gráficos Ceres, 1973.
- SUOMELA, K.: Los valores básicos de las cooperativas de consumo. *In Revista de la Cooperación Internacional*. 24, 1, ACI, 1991, p. 11.
- VASQUEZ, Adolfo Sánchez. *Ética*. 1990.
- ZENISEK, Thomas J.: Corporate social responsibility, a conceptualization based on organizational literature. Apud OLIVEIRA, José Arimatés de. Responsabilidade social em pequenas e médias empresas. *In Revista de Administração de Empresas*, 24 (4): 204, out./dez.1984.

Tierischer als jeder Tier¹: as assembleias gerais digitais ou semipresenciais em cooperativas como controladoras de dados dos seus cooperados

Tierischer als jeder Tier: digital or semi-general general meetings in cooperatives as data controllers of their members

Guilherme Krueger²

CPJM-Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Tatiana Gonçalves Moreira

Associação dos Profissionais de Proteção e Segurança de Dados de Portugal³

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/dec-17-2021pp201-224>

Recibido: 28.11.2020
Aceptado: 06.01.2021

Sumário: 1. À guisa de introdução: Democracia, cooperativa e modernidade relacionadas a partir uma estória contada por Goethe. 2. As assembleias gerais de cooperativas em ambiente digital: o novo normal. 3. A proteção de dados pessoais sob a perspectiva das Assembleias Gerais digitais ou semipresenciais. 4 À guisa de conclusão: o paradoxo da liberdade coercitiva. 5. Apêndice. Referências bibliográficas.

Resumo: Com propedêutica referenciada na personagem Fausto, de Goethe, uma correlação fenomenológica entre a gestão democrática das cooperativas e tecnologia da informação é feita com a abordagem das Leis brasileiras 13.709/18 e 14.030/20, respectivamente a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e alteração na Lei Geral das Cooperativas (Lei 5.764/71) para previsão das assembleias gerais digitais ou semipresenciais. A correlação expõe uma instabilidade potencial entre a supremacia democrática manifesta em suas assembleias e o desempenho tecnológico marcado por densa normatividade regulatória.

Palavras-chave: Democracia – tecnologia da informação – cooperativas – proteção de dados.

¹ Mais feroz que toda fera: confira os versos de Goethe na epígrafe do texto.

² Centro de Pesquisa em Crimes Empresariais e Compliance. Departamento de Direito Penal da Faculdade de Direito da UERJ. E-mail: guilherme@gomeskrueger.adv.br

³ Associação dos Profissionais de Proteção e Segurança de Dados de Portugal. E-mail: tatiana@ffmoreiraadv.com.br

Abstract: With a propaedeutic referenced in the character Fausto, by Goethe, a phenomenological correlation between the democratic management of cooperatives and information technology is made with the approach of Brazilian Laws 13.709 / 18 and 14.030 / 20, respectively the General Data Protection Law (LGPD) and amendment to the General Law of Cooperatives (Law 5.764 / 71) to provide for digital or semi-presential general assemblies. The correlation exposes a potential instability between the democratic supremacy manifested in its assemblies and the technological performance marked by dense regulatory normativity.

Keywords: Democracy – information technology – cooperatives – data protection.

Er nennt's Vernunft und braucht-s allein,
Nur tierischer als jeder Tier zu sein⁴

Mefistofeles

1. À guisa de introdução: Democracia, cooperativa e modernidade relacionadas a partir uma estória contada por Goethe

Poucos anos antes do advento das cooperativas em Alemanha, Goethe deu feição a uma representação icônica dos seus cooperados: Fausto. A personagem é concebida a partir da memória de um vilão, Johann Georg Faust, cuja biografia restava envolta em lenda desde o crepúsculo da época medieval. Na lenda, se manifesta uma audácia de saber que advém do abandono de uma atitude contemplativa de Deus pela autonomia em contratar com o Diabo. Esta personagem, antes de chegar à obra de Goethe, se insinuou no imaginário moderno, quando em 1587 houve a impressão de Johann Spies: *Historia von Dr. Johann Fausten*, também conhecido como *Faustbuch*; primeiro registro substancial da lenda e referência para a primeira obra dramatúrgica protagonizada pelo personagem, *The Tragical History of Doctor Faustus*, de Christopher Marlowe, publicada no início do sec. XVII.

A reviravolta dada por Goethe ao desfecho trágico das narrativas anteriores na segunda peça que escreveu para o protagonista será marcante pela prevalência da autonomia desejante numa destinação criativa sobre o destino sempre dado desde a criação heteronômica, a *causa sui*. No Fausto finalmente refigurado por Goethe em 1832, o herói completa em sua personalidade e peripécia voltadas para o desfecho inventivo uma relação paradigmática entre vontade e inteligência humanas que vinha se tornando típica do ideário moderno. Porém, permanece no Fausto de Goethe a terrível ferocidade suprema do desejo humano por si mesmo, o que ele coloca na boca do demônio tal como transcrito na epígrafe deste artigo.

Inventividade e desejo; vontade e sagacidade. As vicissitudes nas múltiplas possibilidades do enredamento narrativo com o dispositivo desses pares duplicados como locanda do enredo (seu enquadramento sem qualquer fixação espaço-temporal de cena) já eram notáveis nos antigos mitos gregos. Em particular, dois personagens míticos carregam este enquadramento nas suas narrativas: Prometeu e Sísifo. É ver-

⁴ Dá-lhe o nome de razão e a usa afinal/apenas para ser mais feroz que toda fera.

dade que os gregos clássicos desconheciam a ideia de salvação. Daí que as vicissitudes restem insuperáveis, o que é compatível com a estrutura necessariamente circular do tempo em todo mito. Mas, a acuidade dos gregos nesse enquadramento das vicissitudes será determinante para a origem da democracia entre eles.

Essa determinação é perceptível só por uma visada transversal da cultura ateniense na época em que na cidade foi instituída a democracia. Porque será necessário considerar que a origem da democracia seja indissociável de outra realização clássica dos gregos: a dramaturgia trágica. Também é verdade que eles desconheciam a ideia de humanidade. Daí que seja tão importante o deslizamento da narrativa mítica para a narrativa dramática, pois foi com as tragédias que os gregos encontraram expressividade para colocar os homens como preocupação em pensamento, o que dá conta da característica primária da democracia: os homens decidem entre si e estão ciosos disso. Sintomático na Oresteia de Ésquilo, Palas Athena proferiu seu voto de Minerva se dirigindo às Fúrias no contexto de uma assembleia deliberativa de homens que estava presa a um impasse. E Sófocles irá conformar a preocupação de Ésquilo numa investigação nomológica, o que é patente no diálogo entre Antígona e Creonte ao fim das vicissitudes dramáticas enfrentadas pelos descendentes de Lábdaco e por essa linhagem ligados à fundação mítica da cidade de Tebas. É sugestivo notar que a investigação nomológica já insinue também uma estrutura linear de tempo na trajetória dos descendentes; linha esta que vai escapando de um mito genético.

Para o que interessa a este artigo: a investigação nomológica de Sófocles em Antígona e Creonte indicia a sua preocupação com a normatividade na democracia e se volta para a importância da dramaturgia trágica na contenção da ferocidade do desejo humano entre os gregos reunidos em assembleia. A suspeita de que com a rigidez em sua formulação e sendo encenada repetidamente, a dramaturgia trágica perdia o seu efeito catártico e que a democracia fosse afinal incapaz de lidar com os desejos tomou uma expressão contundente no suicídio de Sócrates narrado por Platão e foi expresso exhaustivamente no diálogo com Protágoras: se a ferocidade for polida, os desejos humanos tomam a forma de argumentos tão engenhosos como arditos. Essa questão foi finalmente posta a nu por Nietzsche em sua Genealogia da Moral, na qual a vontade de poder vai se travestindo na vontade de verdade, cuja relação entre elas é encoberta pelo elogio à audácia de saber.

A obra de Platão foi decisiva para que a democracia fosse sendo preterida como arranjo político conveniente até que houvesse a sua

revalorização na modernidade com o surgimento do humanismo. Mas, mesmo nesta época, o Leviatã de Hobbes constitui resposta eloquente ao convívio humano, conquanto seus desejos sejam potencialmente indutores ao estado de guerra. A seu turno, Tocqueville observou como os migrantes nos nascentes Estados Unidos da América eram seduzidos pelo aparato democrático quanto ao seu desejo incessante de ascensão social e assim induzidos pela ambição a perscrutar objetivos incessantemente propostos – aquilo que comumente aludimos por sonhos:

[A igualdade material] *escapa todos os dias das mãos do povo no momento em que ele pensa agarrá-la, e foge, como diz Pascal, uma fuga eterna; o povo se inflama em busca desse bem tanto mais precioso por estar perto o bastante para ser conhecido, longe o bastante para não ser provado. A possibilidade de ter êxito comove-o, a incerteza do sucesso irrita-o; ele se agita, se cansa, se azeda. Tudo o que o supera por algum viés parece-lhe então um obstáculo a seus desejos, e não há superioridade tão legítima cuja visão não canse seus olhos.*⁵

A resiliência demonstrada pela democracia moderna, no entanto, apresenta algo que já vai insinuado no próprio texto de Tocqueville: o consumo canaliza os desejos humanos. A intensificação das relações tecidas entre sociedade de mercado e o Estado Democrático de Direito são em grande medida responsáveis por esta resiliência. Neste ponto, se situa o cooperativismo como organização comunitária economicamente organizada com gestão democrática, conquanto seu fim esteja voltado à satisfação de seus cooperados. As cooperativas associam diretamente democracia de sua gestão a um perfil consumerístico de tratamento social a ser dado aos cooperados, o que comumente vem expresso também como acréscimo de renda ou incremento à sua produtividade. Seja pelo viés do consumo, da renda ou da produção, trata-se sempre de consumação.

Ocorre que a consumerística (as relações entre consumo, consumação e consumição) carrega necessariamente em si um caráter estético: o significado de bem estar presente na experiência emotiva e sensorial pelo ato finalístico em toda cooperativa. E este caráter responde pelo efeito transitório dessa satisfação. Portanto, essencial-

⁵ Tocqueville reconheceu os perigos permanentes da democracia moderna: a frustração dos desejos insaciáveis, agitação psicológica e preocupações penosas. Alex de Tocqueville. *A Democracia na América*. Leis e Costumes. Trad. Eduardo Brandão. 2.^a Ed. (São Paulo: Martins Fontes, 2005), 231-232.

mente instável⁶. Os desejos continuam sempre a pressionar a gestão democrática por resultados mais imediatos. Por esta dinâmica entre desejos e instabilidades emocionais se pode perscrutar o acontecimento de uma assembleia de cooperados reunidos na cooperativa desde a ágora grega, que é tanto lugar das transações de mercado e de deliberação democrática. E também de encenação da dramaturgia trágica. Esse traço é perceptível na forma similar em que se dispõe a mesa de condução de uma assembleia de cooperativa face aos olhares dos cooperados e a boca de cena em que atores se apresentam no teatro. Tanto os dirigentes de cooperativa como os atores de teatro tecem uma narrativa em que o plenário dele participa nem tão próximo que se confundam com o próprio acontecimento, nem tão distante que lhes seja indiferente.

Neste ponto, passo então a abordar a Lei 14.030/2020.

⁶ Assistimos nessa interessante aliança entre as indústrias da experientiação e movimentos identitários de gêneros e raças um esforço comum na dissolução de toda heteronomia, que se torna confusa como humilhação. Essa dissolução concebe qualquer um simplesmente alguém vazio (não-ser) que se preenche do vir a ser si-mesmo expresso como empoderamento. Toma-se por epígrafe disso a famosa máxima de Simone de Beauvoir: *ninguém nasce mulher, torna-se mulher*. E como se positiva esse preenchimento? No desempenho em ser o que quiser ser. Um sujeito de desempenho. E o desempenho se torna um excesso de positividade: *Yes, we can; me too*.

«A lamúria do indivíduo depressivo de que *nada é possível* só se torna possível numa sociedade que crê que *nada é impossível*. (...) O sujeito de desempenho encontra-se em guerra consigo mesmo. O depressivo é o inválido dessa guerra internalizada. A depressão é o adoecimento de uma sociedade que sofre sob o excesso de positividade. Reflete aquela humanidade que está em guerra consigo mesma.

O sujeito de desempenho está livre da instância externa de domínio que o obriga a trabalhar ou que poderia explorá-lo. É senhor e soberano de si mesmo. Assim, não está submisso a ninguém ou está submisso apenas a si mesmo. É nisso que ele se distingue do sujeito de obediência. A queda da instância dominadora não leva à liberdade. Ao contrário, faz com que liberdade e coação coincidam. Assim, o sujeito de desempenho se entrega à *liberdade coercitiva* ou à *livre coerção* de maximizar o desempenho. (...) Os adoecimentos psíquicos da sociedade de desempenho são precisamente as manifestações patológicas dessa liberdade paradoxal.»

Byung-Chul Han. *Sociedade do Cansaço*. Trad. Enio Paulo Giachini. (Petrópolis: Vozes, 2015.), 29-30.

2. As assembleias gerais de cooperativas em ambiente digital: o novo normal

Embora não houvesse uma proibição expressa, o recurso tecnológico para realização de assembleias por vídeo, chats, audios e votação era uma alternativa nada usual. Não havia segurança de que as suas atas fossem registradas em cartório. A Lei geral das cooperativas é datada de 1971, quando essa possibilidade tecnológica não passava de uma fantasia de ficção científica.

As descrições notadamente especificadas das exigências de publicidade do edital no art. 38, §1.º se constituem na primeira dificuldade prática aos custos de transação para assembleias gerais em ambiente digital. Esta dificuldade se situa na publicação em jornal. A orientação dada até hoje pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI) se refere a esta exigência como título com circulação regular e geral com folha identificada do jornal e determinação precisa da data de sua publicação. Como se percebe, a referência paradigmática continua sendo somente o veículo impresso em papel. A desconsideração do jornal *on line* pela regulação cartorial é uma importante defasagem para a migração das assembleias para o ambiente digital.

As edições *on line* já se tornaram incontornáveis para os veículos jornalísticos. No início, as versões digitais eram uma reprodução do material impresso. Mas já ganharam tantas funcionalidades de interação que se tornaram autônomas ao material impresso. A mais notável característica própria da edição *on line* é a significativa participação ativa dos leitores na produção jornalística. As funcionalidades mais comuns de interação são os comentários, os compartilhamentos em redes sociais, as curtidas nos *posts*, a assinatura de newsletters e a aferição em posicionamento nos sites de buscas.

Parece indiscutível que a veiculação *on line* têm potencial para a saturação democrática da gestão das cooperativas com a ampliação do engajamento dos cooperados, porque revelam mais dados sobre o modo como os cooperados se envolvem, positiva ou negativamente com a cooperativa. O acompanhamento desse engajamento e a sua responsividade contribuem para que os gestores da cooperativa possam melhor definir (1) os conteúdos de pauta para além das exigências legais predefinidas e a propagação dos temas entre os cooperados, (2) a coleta e tratamento das opiniões dos cooperados com maior compreensão e devolução entre conjunto do quadro societário e a pessoa de cada cooperado, (3) o formato das deliberações.

A tecnologia, como este nome indica, é a lógica da técnica dobrada sobre si mesma. Sendo maquinação, diz tanto dos cooperados

quanto diga de uma unidade um número infinito de noves à direita de uma vírgula posta logo após do dígito zero. O cooperado sendo locanda (situação móbil) fenomênica em relações constitutivas de uma comunidade democrática e economicamente organizada, não pode ser totalizado por cálculos sequenciais. Pois, tecnologia não produz conhecimento e muito menos sabedoria. A tecnologia produz dados sistemática e processualmente tratados. A cooperativa precisa agregar conhecimento a estes dados, sistemas, processos e tratamentos pelos saberes modulados da psicologia e antropologia que podem propor crenças verdadeiramente justificadas com rigor acerca dos cooperados naquilo que deles esses dados podem informar. É com essa perspectiva que a cooperativa, ao realizar seus conclaves em ambiente digital precisa re-encontrar a ágora grega.

A cooperativa é tratada pelo Código Civil brasileiro como uma sociedade simples (não empresária) por ser uma união de pessoas organizadas com finalidade econômica, mas essa finalidade será outra que não o lucro. A sua finalidade é definida pelo art. 7.º da Lei 5.764/71: a prestação de serviços aos seus cooperados. No mesmo sentido de *Gemeinnutzvorrang* atribuído pelos alemães ou *scopo mutualístico*, pelos italianos ou como os franceses a define: *de manière à satisfaire les besoins économiques ou sociaux par leur effort commun*. As cooperativas são concebidas no Brasil para a economia de escala, visto o número mínimo obrigatório de 20 pessoas físicas como sócias⁷ (salvo as cooperativas de trabalho⁸) e, sobretudo, na medida em que não lhes seja facultada a opção do regime tributário compatível com micro e pequenas empresas⁹.

Em que pese singularidade do escopo mutualístico nas cooperativas em relação às sociedades empresárias em geral, é preciso compreender, mesmo assim, a cooperativa como empresa, se esta for, por sua vez, compreendida como um relevante centro de imputação jurídica face terceiros em termos de estabilidade socioeconômica, inclusive no que se refere aos direitos individuais homogêneos e coletivos ou interesses difusos sob o impacto das atividades delas com seus respectivos cooperados. Existem muitos direitos e interesses de terceiros a serem considerados: desde credores até consumidores, além de aspectos múltiplos da proteção ambiental e concorrencial, quando se considera a escala econômica que uma cooperativa bem sucedida pode alcançar. Por isso, razoável o registro de seus atos deliberativos supremos em

⁷ Art. 6.º, I da Lei 5.764/71.

⁸ Art. 6.º da Lei 12.690/2012.

⁹ Art. 3.º, §4.º, VI (exceto as de consumo).

cartório voltado às sociedades empresárias (as juntas comerciais), e não os cartórios de registro de pessoas jurídicas, como as associações.

A funcionalidade do registro em junta comercial pressupõe maior rigor formal, consoante normas expedidas pela União Federal através da DREI. Justifica-se a ampla publicidade legalmente exigível aos seus editais de convocação de assembleias gerais. Resta, no entanto em questão, se ainda seja funcional a publicação em edição impressa de jornal, se consideramos as alternativas digitais que potencialmente melhor cumpram o objetivo de publicidade. A diminuição expressiva de leitores das edições impressas ante a possibilidade de se acessar informações jornalísticas pela via digital é uma variável determinante para a avaliação desta funcionalidade. Haveria alguma alternativa à publicação em edição jornalística impressa, mas com melhor performance? Provavelmente, sim.

Há hoje táticas de publicidade digital de eficácia comprovadas. O aproveitamento da internet (suas plataformas, tecnologias, canais e recursos) logra efetiva exposição de dados formatados em texto de gêneros descritivo e injuntivo (característicos de edital) ao público, que pode ser inclusive segmentado eficientemente em destinatários alvo¹⁰. Já existem alguns precedentes legislativos que refletem essa tendência de melhor aproveitamento do ambiente digital para a publicidade legalmente exigível. O art. 4.º, I, da Lei n.º 10.520/02 faculta a publicidade legalmente exigível pelo meio eletrônico ao tratar do Direito Administrativo. O art. 17 do Decreto n.º 5.450/05 então modulou necessidade de publicar aviso de pregão eletrônico em jornal de grande circulação. A seu turno, o Superior Tribunal de Justiça modulou a exigibilidade de publicação em jornal na aplicação do art. 144 da Lei 11.101/05, pois afastou a cominação do §1.º do art. 142 para fins de alienação extraordinária de ativos de uma massa falida em decisão do Recurso Especial 1.356.809, em julgamento realizado pela sua 3.ª Turma (Direito Privado) em 10/02/2015, acórdão publicado em Diário Oficial 18/02/2015, mas disponível em meio digital desde o dia 13/02. Em

¹⁰ Aliás, a publicidade digital tem efetividade tal que acaba por ilustrar bem o paradoxo pós-moderno: quanto mais se comunica, menos se entende. De certo modo, com a descoberta de uma linguagem transparente, porque restrita às variações sequenciais de possibilidades binárias, se pretendeu erigir um acesso universal ao entendimento. Só para nos descobrirmos fascinados por uma nova torre de Babel, quando nos surpreendemos encerrados em bolhas de significações compartilhadas de modo cada vez mais restrito e impermeável; bolhas estas que são emergentes de uma fragmentação acelerada de imaginários históricos-sociais pela (cada vez mais direcionada) adição sistemática e exponencial, pela via digital, de dados linguísticos que suportam qualquer significação performática num estímulo à imaginação.

todo caso, no que se refere ao tema deste artigo, de balde indícios de que a publicação em jornal com circulação impressa esteja deixando de ter a relevância de outrora para fins legais, a Instrução Normativa DREI 81/2020, em seu anexo VI (manual para registro dos atos praticados por cooperativas em Juntas Comerciais), item 1.4, mantém a exigência de publicação de edital de assembleia em jornal impresso sem qualquer modulação por faculdade de manejo da publicidade digital.

Mas, por outro lado, a IN DREI 81/2020, em seu anexo VI, é inovadora ao incorporar uma seção dedicada às reuniões ou assembleias semipresenciais ou digitais. E o faz por força da Lei 13.040/2020 que introduziu na Lei 5.764/71 o seguinte dispositivo:

Art. 43-A. O associado poderá participar e votar a distância em reunião ou em assembleia, que poderão ser realizadas em meio digital, nos termos do regulamento do órgão competente do Poder Executivo federal.

Parágrafo único. A assembleia geral poderá ser realizada de forma digital, respeitados os direitos legalmente previstos de participação e de manifestação dos associados e os demais requisitos regulamentares.

Essa alteração legislativa incorpora explicitamente o ambiente digital às cooperativas e, mais, produz um reencaixe espaço-temporal para a gestão democrática das cooperativas. A seção III do anexo VI da IN DREI 81/2020 está transcrita em apêndice a este artigo.

A novidade legislativa traz implicações hermenêuticas para a Lei 5.764/71. O seu art. 4.º, XI caracteriza uma cooperativa como tendo uma área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços¹¹. Ao menos quanto à reunião, a participação remota de cooperados em ambiente digital, ou seja, sem a necessidade de deslocamento físico hábil para a sua participação em tempo real torna as possibilidades mais plásticas e, com isso, factíveis novas conformações constitutivas da sociedade que antes não eram viáveis. É o caso das cooperativas de plataforma.

O art.42, § 2º da Lei 5.764/71 permite que cooperativas com mais de 3.000 (três mil) que os cooperados sejam representados nas Assembleias Gerais por delegados que tenham a qualidade de associados no gozo de seus direitos sociais e não exerçam cargos eletivos na sociedade. As assembleias em ambiente digital tornam possível um reen-

¹¹ O mesmo está previsto no art. 10, §3.º da Lei 12.690/2020 com relação às cooperativas de trabalho.

caixe da democracia direta na ampliação da escala numa cooperativa. Cooperativas de crédito, consumo e infraestrutura tendem a ter um quadro massivo de cooperados e já podem prescindir dos grupos seccionais e delegados para viabilizar a reunião em assembleia num espaço físico único. O mesmo se diga do §4.^{o12}, quanto a cooperativas agropecuárias ou de transporte de carga e de passageiros por aplicativo que podem estender sua área de ação e de admissão de cooperados sem que haja inibições quanto à capacidade real de reunião de seus cooperados que só poderiam ser resolvidas pela delegação. Abre-se um horizonte de organização cooperativa em larga escala para o desenvolvimento local no qual os nexos espaço-temporais são recontextualizados em desencaixes e reencaixes possíveis nos ambientes digitais.

Em todo caso, como o desencaixe e reencaixe são possíveis? Desde o relógio (cronometria) e o mapa-múndi (cartografia), todo desencaixe e reencaixe espaço-temporal só pode ser realizado por meio de um sistema perito. A IN DREI 81/2020 se refere a um «*sistema [eletrônico] e tecnologia acessíveis [via rede mundial de computadores] para que todos os associados participem e votem a distância na assembleia*». E admite a necessidade de peritos, pois «*a sociedade pode contratar terceiros para administrar, em seu nome, o processamento das informações nas reuniões ou assembleias semipresenciais e digitais*», enquanto permanece responsável pelas condições adequadas de desencaixe e reencaixe espaço-temporal na gestão democrática da cooperativa. A perícia é polarizada (em sentido axiológico) pela segurança, a confiabilidade e a transparência exigíveis ao sistema e tecnologia adotadas face aos cooperados, ora usuários. O que remete a gestão democrática das cooperativas à Lei Geral de Processamento de Dados (LGPD).

3. A proteção de dados pessoais sob a perspectiva das Assembleias Gerais digitais ou semipresenciais

A Lei Geral de Proteção de Dados¹³ foi sancionada no Brasil em agosto de 2018 em consonância com o movimento mundial de busca pela garantia da privacidade e proteção de dados pessoais do titular, comumente utilizados de forma indevida e arbitrária. Até a criação da

¹² § 4.º Admitir-se-á, também, a delegação definida no parágrafo anterior nas cooperativas singulares cujo número de associados seja inferior a 3.000 (três mil), desde que haja filiados residindo a mais de 50 km (cinquenta quilômetros) da sede.

¹³ Lei 13.709/18.

LGPD, o Brasil contava com leis setoriais que formavam uma «colcha de retalhos», sem qualquer uniformização de seu regramento.

De acordo com Bruno Bioni¹⁴, esses *gaps* ou lacunas no ordenamento jurídico brasileiro, geravam insegurança jurídica tanto para o titular, uma vez que não detinha de uma proteção satisfatória, clara e transparente em suas atividades cotidianas, nas situações em que fornecia seus dados pessoais, como para as parcerias público-privadas e para as políticas públicas e de desenvolvimento de setores produtivos.

Quando abordada a temática da proteção de dados, a insegurança ou segurança (a depender do ângulo que se deseja analisar) não se limita aos aspectos jurídicos, porque a tecnologia compõe o cenário de volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade que marca a contemporaneidade. Com a evolução da tecnologia, o que por um lado criou facilidades e acessos, de outro criou um ambiente hostil, onde dados são comercializados a todo instante como ativo de grande valia. De encontro a práticas tão danosas quanto banalizadas, foi necessário reafirmar fundamentos civilizatórios como a confidencialidade, integridade, disponibilidade e autenticidade para garantir a proteção dos dados das ameaças internas e externas.

Recentemente, o mundo se deparou com uma situação inusitada de isolamento. A quebra de paradigmas diante da realidade do isolamento, fez com que muitas organizações, instituições e empresas em geral se vissem compelidas a adequarem seus modelos de negócio, agora muito mais dependentes do ambiente virtual. Ferramentas tecnológicas antes utilizadas só por alguns, passaram a fazer parte do cotidiano de muitos e a transferência de dados, em especial dos pessoais, passou a ser ainda mais intenso e rotineiros.

Essa nova demanda impôs desafios, adequações e demandas por investimentos à sociedade como um todo, tanto sob a perspectiva humana quanto tecnológica. O uso massivo da internet e a necessidade de continuidade da sociedade como organismo vivo, exigiu grande reflexão e intensa criatividade na busca de soluções. Em que pese haver um desconforto na mudança do *modus operandi* de diversas situações, estas também impulsionaram o desenvolvimento e a modernização de processos arcaicos e pouco efetivos.

A Assembleia Geral prevista na década de 70, diante do novo normal, se deparou com uma realidade limitadora e incapacitante, quando da ausência de previsão nos atos constitutivos da cooperativa para sua

¹⁴ Bruno Ricardo Bioni. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. 2.ª Reimpr. (Rio de Janeiro: Forense, 2019.) 108-109.

realização na modalidade virtual. Apesar de não haver proibição expressa na lei, a modalidade virtual era, até então, pouco utilizada e, portanto, não prevista na maior parte dos atos constitutivos.

Quando do novo cenário, a utilização de recurso tecnológico na Assembleia Geral deixou de ser uma mera opção e passou uma boa prática na garantia do exercício do direito de voto e cumprimento das demais obrigações dentro de prazos legais. Esse impulso não planejado das Assembleias Gerais ao ambiente virtual abre espaço para a reflexão quanto às exigências atuais de publicidade, ora já mencionadas, como também para a necessidade de adequação às necessidades sociais atuais.

Essa dinâmica de desençaixe e reencaixe da democracia no ambiente das cooperativas suscita também a pertinência quanto a segurança, privacidade, proteção dos dados pessoais e o uso da internet para o exercício regular dos direitos dos cooperados. Nesta toada, a Lei 12.965/2014¹⁵, conhecida como o Marco Civil da Internet reconhece ser devido ao usuário informações claras e completas sobre coleta, uso, armazenamento, tratamento e proteção de seus dados pessoais, que somente poderão ser utilizados para finalidades que a respeito de seu tratamento, tenham uma justificativa para a coleta, não tenham impedimento legal e sejam de conhecimento e acesso inequívoco nos contratos de prestação de serviço ou nos termos de uso de aplicação da internet¹⁶.

Com as vicissitudes advindas da Era da Informação, a simples disponibilidade de recursos tecnológicos apresenta-se como solução insuficiente para assegurar o exercício da cidadania e dos direitos e garantias fundamentais previstos na Carta Magna Brasileira de 1988¹⁷. Isso porque, com as novas demandas e recursos, o volume de fluxo de dados ganha enorme proporção, sendo necessário especificar como o tratamento de dados pessoais será operacionalizado de modo a observar e preservar a liberdade e a privacidade de seus titulares. Neste contexto globalizado, surge a Lei Geral de Proteção de Dados, a LGPD, com o desafio de assegurar, por parte dos agentes de tratamento de dados pessoais, seja ele o controlador ou o operador, a segurança aos titulares quanto ao tratamento a ser designado aos seus dados pessoais. E, no contexto das assembleias digitais das cooperativas, isso não é diferente.

¹⁵ Lei 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.

¹⁶ Lei 12.965/2014, Art. 7.º, inciso VIII e alíneas.

¹⁷ Art. 5 da CF/88.

As cooperativas como controladoras¹⁸ que são, uma vez que competem a essas as decisões relativas ao tratamento de dados pessoais de seus cooperados e associados, passam a ter um papel ainda mais relevante na governança dos dados pessoais, bem como na propagação das boas-práticas.

De maneira objetiva, os princípios elencados no art. 6.º da LGPD¹⁹ devem ser incorporados nas rotinas das Cooperativas, informando ao cooperado de forma clara, explícita e específica, qual é a finalidade e o propósito legítimo para a realização do tratamento dos dados pessoais solicitados por ela.

A precisa identificação dos dados necessários para a realização da finalidade pré-estabelecida exige quebra de paradigma e mudança na cultura dos controladores, quanto aos dados realmente indispensáveis para o exercício da finalidade proposta. A abrangência e proporcionalidade devem coadunar com a finalidade em si, deixando à margem da coleta os dados dispensáveis para este fim. O dito popular de que «menos é mais» se aplica perfeitamente à lógica da LGPD, devendo, portanto, serem coletados tão somente os dados essenciais à plena execução da ação.

Qualquer alteração na finalidade, deve o titular do dado ser comunicado de imediato para garantir a transparência e conceder novo consentimento, caso não seja hipótese de cumprimento de obrigação legal, execução de contrato, proteção à vida, legítimo interesse do controlador ou outra prevista no art. 7.º da LGPD.

O acesso do cooperado aos seus dados pessoais é imperioso para que se lhe garanta a constatação por si mesmo da integridade dos dados, bem como a sua exatidão, relevância e clareza, quanto à forma e duração do tratamento em questão. Sob a perspectiva da proteção de dados, em consonância com o livre acesso do titular, a confidencialidade é o que garante que os dados estejam acessíveis apenas às pessoas autorizadas, assegurando o sigilo destes a terceiros.

Quanto à Assembleia digital ou semipresencial, haja vista que este produzirá os mesmos efeitos legais de uma presencial, caberá aos administradores assegurar a identificação do voto aberto e a segurança no sigilo do voto fechado. A autenticação é a principal forma de garantir esse controle de validação e a restrição do acesso indevido aos dados pessoais armazenados. Através de *log* de acesso individualizado, será possível identificar o usuário que declarou o voto ou manipulou aquele dado e conferir sua autenticidade, sendo certo que esta ação

¹⁸ Art. 5, VI, da Lei 13.709/18.

¹⁹ Art. 6.º da Lei 13.709/18.

gerará um documento, um registro. Esse documento é de grande importância, pois, juntamente com outros processos de gestão de dados, diante de um questionamento, seja ele do titular ou de algum órgão governamental, a prova de adoção de técnicas de segurança e de boas práticas estarão ali identificadas.

Apesar da responsabilidade atribuída na Política Nacional de Cooperativismo²⁰ aos administradores, com o advento da LGPD surge uma nova figura neste cenário, a do Encarregado, que, na Europa ficou conhecido como DPO (*Data Protection Officer*). A função de DPO, advinda do Regulamento Europeu de Proteção de Dados (*General Data Protection Regulation-GDPR*), a despeito de ser comumente usada no Brasil como sinônimo do Encarregado, não tem o mesmo significado malgrado de suas similitudes.

O Encarregado, de acordo com o art. 5.º, inciso VIII, da LGPD, é «pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)», ou seja, é a pessoa que responsável pela conexão e observação das exigências legais, em especial ao cumprimento dos direitos individuais dos titulares.

A nomeação do Encarregado, por sua vez, é obrigatória para quem realiza tratamento de dados pessoais e representa uma posição estratégica dentro da organização. No caso das cooperativas, o Encarregado deve exercer seu cargo lado a lado com o controlador que, deverá passar todas as informações que identifiquem atividade de tratamento de dados. O entendimento do ciclo de vida dos dados pessoais pelo Encarregado será de suma importância para que o tratamento esteja em conformidade aos princípios, direitos e demais normas.

O Encarregado além de ser o ponto de contato entre a cooperativa, os titulares e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e ainda ser conhecedor do ciclo de vida dos dados pessoais dentro da cooperativa, também é responsável por aceitar reclamações e comunicações dos titulares, receber comunicações da autoridade nacional e adotar providencias, orientar funcionários e contratados a respeito das práticas a serem adotadas em relação à proteção de dados e executar as demais funções atribuídas pelo controlador²¹. Dentre outras funções relevantes do Encarregado está a coordenação da elaboração do Relatório de Impacto, entre outros documentos relativos à proteção de dados pessoais e sensíveis em tratamento.

²⁰ Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

²¹ Lei 13.709/19, Art. 41, §2.º

Para que o tratamento dos dados pessoais esteja em conformidade e o Encarregado possa exercer sua função de modo adequado e satisfatório, muito se requisitará do Controlador. A segurança nesta nova modalidade, mais do que nunca, demanda dele a adoção das melhores e mais eficazes práticas no que se refere a proteção dos dados pessoais. O acesso deve ser restrito e segmentado na forma da necessidade, evitando assim o uso indevido ou não autorizado, como também os incidentes, a destruição acidental ou ilícita, a perda, alteração, comunicação ou difusão dos dados pessoais²².

Sob essa perspectiva, a privacidade e a proteção de dados ganham protagonismo no cenário atual e requerem o entrelaçamento das práticas de segurança da informação, conformidade legal e de gestão de processos. O processamento e fluxo de dados passam a exigir procedimentos que levem em consideração a privacidade dos dados pessoais dos titulares em sentido amplo. O rastreamento dos dados nos bancos de dados, ciência sobre a finalidade a que se destina, o tempo de permanência destes na base e informações sobre eventuais compartilhamentos, passarão a fazer parte do cotidiano dos agentes de tratamento de dados e isso inclui as cooperativas.

Para maior efetividade, uma nova rotina deve ser criada e os antigos procedimentos revisados de acordo com as bases legais previstas no art. 7.º da Lei 13.709/18. A Lei prevê dez bases legais que vão desde o consentimento do titular ao legítimo interesse do controlador ou de terceiros, passando pelo exercício regular do contrato. Para cada ato, seu propósito deve ser identificado e articulado com a base legal que respalde o seu tratamento, ponderados os princípios norteadores da LGPD.

Desta forma, inconteste que estamos diante de uma nova realidade com desafios diários e mudanças significativas e relevantes. A gestão democrática das cooperativas acompanha esse processo evolutivo e as cooperativas precisam investir em tecnologia e recursos para manter as suas obrigações em dia e, ao mesmo tempo, garantir aos titulares a proteção dos dados adequados. A Assembleia digital ou semipresencial é uma ótima solução, desde que assegure a idoneidade dos atos praticados nesta. O acesso e a participação direta dos cooperados será cada vez mais exigido e a segurança não pode estar à margem desse processo. Esse é um caminho sem volta.

²² Art. 6.º da Lei 13.709/18.

4. À guisa de conclusão: o paradoxo da liberdade coercitiva

Poder-se-á dizer que as grandes guerras do sec. xx (incluindo aí a guerra fria) foram cruentas convulsões na afirmação da democracia moderna, uma vez que nelas por fim prevaleceram nações efetivamente dirigidas por Estados Democráticos de Direito e constituintes de sociedades de mercado e colaborativas através de organismos públicos transnacionais. No entanto, também essas guerras de números massivos testemunharam que a objetividade do desempenho (concebida pela modernidade como meio de emancipação do ser humano) não resolve frenesis de morte que assaltam as civilizações de tempos em tempos com variadas intensidades e modos quase nunca previsíveis. Ao contrário, intensifica seus efeitos patológicos tanto quanto fascina com seus espetaculares artifícios de poder desejar. No humanismo contemporâneo que transita, forjam-se sujeitos autônomos como máquinas desejanças ou doentes neuronais. Os *nem-um-nem-outro* passam por debaixo do radar: *Yes, we can... but I would prefer not to*²³.

²³ «Padres do deserto» é uma expressão que designa um fenômeno ocorrido durante a dissolução da civilização romana cristianizada e aluvião das tribos pagãs. Há algum paralelo entre o que vivemos hoje e o que aconteceu há mais de um milênio e meio atrás. Para os cidadãos de então, como nós, havia sensações de insegurança quanto ao modo de vida conhecido, de incerteza sobre o porvir e de crise cultural que predominavam sobre as de estabilidade, de continuidade e de coesão sociais. Esses «padres do deserto» deram expressividade a essas sensações convulsivas como nenhum outro modo de pensar foi capaz até hoje. Esta expressividade nos foi legada através dos apotegmas, que são pequenas estórias nas quais uma frase atribuída a um padre do deserto lhe dá sentido. Historicamente, esses «padres do deserto», pelo exemplo de vida e ensinamento, criaram o modelo das regras monásticas, tão importantes que foram para a preservação da memória civilizatória ao longo dos séculos de diluição proporcionada pelas chamadas «invasões bárbaras» às então correntes relações sociais citadinas; choques culturais em tempos de intensos fluxos migratórios num mundo conhecido como tal. Aliás, nenhuma imagem talvez capte tão bem estabilidade do que a de um mosteiro milenar encarapitado no alto de um penhasco. A linguagem usual sobre empatia hoje em dia parece ser tributária de uma ideia de «salto para cima». Que haja um estado culminante de ser si-mesmo a ser aspirado com o propósito de realização de um sonho. Não faltam apotegmas que coloquem em xeque a sinceridade e a autenticidade de propósitos moralizantes apresentados como metas voltadas à própria reputação. Os «padres do deserto», quando falam de estabilidade, não dizem que ela esteja numa aspiração bem intencionada de algo proposto para além. Mas, em autossuportar, num sentido muito mais psicanalítico (cuidado de si) do que de desempenho performático: «*Filho, se queres ter proveito, permanece em teu próprio claustro, presta atenção em ti mesmo e em teu trabalho manual. Pois, ao sair por aí não teria o mesmo progresso proficuo que no silêncio presente de seu lar.*» Apotegma 378. *Apophthegmata Patrum Aegyptiorum*. Em *The Sayings of the Desert Fathers*. Trad. Benedicta Ward. (Kalamazoo: Cistercian Publications, 1975), 227.

As sociedades democráticas de mercado se mostraram hábeis e se lançaram à aceleração tecnológica em geração exponencial de dados, um dos sintomas mais evidentes da febre performático-produtiva que lhes é rebento, e com isso trouxeram consigo um perigo que hoje lhes testa a resiliência: a normatividade inflacionária de marcos regulatórios. Quanto mais o sujeito de direito for livre de qualquer heteronomia, maior o volume de normas positivadas que regulam essa liberdade. Eis o paradoxo da liberdade coercitiva em expansão. As cooperativas vivem intensamente essa tensão instável entre a supremacia democrática manifesta em suas assembleias e o desempenho tecnológico marcado por uma densa normatividade regulatória. É esta a questão de fundo posta na correlação entre as Leis 13.709/18 e 14.030/20, que foram abordadas neste artigo.

5. Apêndice

Instrução Normativa n.º 81/2020
do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração

Anexo VI - Manual de registro de cooperativa

Seção III – Das reuniões e assembleias semipresenciais ou digitais

Esta seção regulamenta a participação e a votação a distância em reuniões e assembleias de cooperativas.

Exclusivamente, para os fins do disposto nesta seção, as reuniões e assembleias podem ser:

- I. **semipresenciais** - quando os associados puderem participar e votar presencialmente, no local físico da realização do conclave, mas também a distância, nos termos do item 1; ou
- II. **digitais** - quando os associados só puderem participar e votar a distância, nos termos do item 1, caso em que o conclave não será realizado em nenhum local físico.

Nota: Esta seção não se aplica às reuniões e assembleias em que a participação e a votação de associados sejam exclusivamente presenciais.

5.1. *Formas de participação e votação a distância*

A participação e a votação a distância dos associados podem ocorrer mediante o envio de boletim de voto a distância e/ou mediante atuação remota, via sistema eletrônico.

Para todos os fins legais, as reuniões e assembleias digitais serão consideradas como realizadas na sede da sociedade.

5.2. *Formalidades prévias ao conclave*

I. As reuniões e assembleias semipresenciais ou digitais deverão obedecer às normas atinentes à cooperativa, bem como às normas do estatuto social, quanto à convocação, instalação e deliberação.

II. Os documentos e informações a serem disponibilizados previamente à realização da reunião ou assembleia semipresencial ou digital devem não apenas observar os mecanismos de divulgação já previstos em lei, como também ser disponibilizados por meio digital seguro.

III. O instrumento de convocação deve informar, em destaque, que a reunião ou assembleia será semipresencial ou digital, conforme o caso, detalhando como os associados podem participar e votar a distância.

IV. As informações de que trata o inciso III deste item poderão ser divulgadas no anúncio de convocação de forma resumida, com indicação de endereço eletrônico na rede mundial de computadores onde as informações completas devem estar disponíveis de forma segura.

V. A sociedade deve adotar sistema e tecnologia acessíveis para que todos os associados participem e votem a distância na assembleia ou reunião semipresencial ou digital.

VI. O anúncio de convocação deve listar os documentos exigidos para que os associados, bem como seus eventuais representantes legais, sejam admitidos à reunião ou assembleia semipresencial ou digital.

VII. A sociedade pode solicitar o envio prévio dos documentos mencionados no anúncio de convocação, devendo ser admitido o protocolo por meio eletrônico.

VIII. O associado pode participar da assembleia ou reunião semipresencial ou digital desde que apresente os documentos até trinta minutos antes do horário estipulado para a abertura dos trabalhos, ainda que tenha deixado de enviá-los previamente.

NOTAS

a) A sociedade não poderá ser responsabilizada por problemas decorrentes dos equipamentos de informática ou da conexão à rede mundial de computadores dos associados, assim como por quaisquer outras situações que não estejam sob o seu controle.

b) A sociedade pode contratar terceiros para administrar, em seu nome, o processamento das informações nas reuniões ou assembleias semipresenciais e digitais, mas permanece responsável pelo cumprimento do disposto nesta seção.

c) A sociedade deverá manter arquivados todos os documentos relativos à reunião ou assembleia semipresencial ou digital, bem como a gravação integral dela, pelo prazo aplicável à ação que vise a anulá-la.

5.3. *Crerios para aferiçao da presenca*

Para todos os efeitos legais, considera-se presente na reunião ou assembleia semipresencial ou digital, conforme o caso o associado:

- I. Que a ela compareça ou que nela se faça representar fisicamente;
- II. cujo boletim de voto a distância tenha sido considerado válido pela sociedade; ou
- III. Que, pessoalmente ou por meio de representante, registre sua presença no sistema eletrônico de participação e voto a distância disponibilizado pela sociedade.

5.4. *Da participação a distância*

5.4.1. DA UTILIZAÇÃO DE SISTEMA ELETRÔNICO

O sistema eletrônico adotado pela sociedade para realização da reunião ou assembleia semipresencial ou digital deve garantir:

- I. A segurança, a confiabilidade e a transparência do conclave;
- II. O registro de presença dos associados;
- III. A preservação do direito de participação a distância do associado durante todo o conclave;
- IV. O exercício do direito de voto a distância por parte do associado, bem como o seu respectivo registro;

- V. A possibilidade de visualização de documentos apresentados durante o conclave;
- VI. A possibilidade de a mesa receber manifestações escritas dos associados;
- VII. A gravação integral do conclave, que ficará arquivada na sede da sociedade; e
- VIII. A participação de administradores, pessoas autorizadas a participar do conclave e pessoas cuja participação seja obrigatória.

Nota: Nas cooperativas, o sistema de que trata este item deve garantir também anonimização dos votantes nas matérias em que o estatuto social previr o voto secreto.

5.5. *Do boletim de voto a distância*

5.5.1. REQUISITOS EXIGIDOS

O boletim de voto a distância deve conter:

- I. Todas as matérias constantes da ordem do dia da reunião ou assembleia semipresencial ou digital a que se refere;
- II. Orientações sobre o seu envio à sociedade;
- III. Indicação dos documentos que devem acompanhá-lo para verificação da identidade do associado, bem como de eventual representante; e
- IV. Orientações sobre as formalidades necessárias para que o voto seja considerado válido.

Nota: A sociedade deve disponibilizar o boletim de voto a distância em versão passível de impressão e preenchimento manual, por meio de sistema eletrônico disponível na rede mundial de computadores.

5.5.2. CONTEÚDO

A descrição das matérias a serem deliberadas no boletim de voto a distância:

- I. Deve ser feita em linguagem clara, objetiva e que não induza o associado a erro;
- II. Deve ser formulada como uma proposta e indicar o seu autor, de modo que o sócio precise somente aprová-la, rejeitá-la ou abster-se; e

- III. Pode conter indicações de páginas na rede mundial de computadores nas quais as propostas estejam descritas de maneira mais detalhada ou que contenham os documentos exigidos por lei ou por esta seção.

5.5.3. PROCEDIMENTO DE ENVIO E RECEPÇÃO

I. O boletim de voto a distância deve ser enviado ao associado na data da publicação da primeira convocação para a reunião ou assembleia semipresencial ou digital a que se refere, e deve ser devolvido à sociedade no mínimo cinco dias antes da data da realização do conclave.

II. A sociedade, em até dois dias do recebimento do boletim de voto a distância, deve comunicar:

- a) O recebimento do boletim de voto a distância, bem como que o boletim e eventuais documentos que o acompanham são suficientes para que o voto do associado seja considerado válido; ou
- b) A necessidade de retificação ou reenvio do boletim de voto a distância ou dos documentos que o acompanham, descrevendo os procedimentos e prazos necessários à regularização.

III. O associado pode retificar ou reenviar o boletim de voto a distância ou os documentos que o acompanham, observado o prazo previsto no inciso I deste subitem.

IV. O envio de boletim de voto a distância não impede o associado de se fazer presente à reunião ou assembleia semipresencial ou digital respectiva e exercer seu direito de participação e votação durante o conclave, caso em que o boletim enviado será desconsiderado.

5.6. *Assinaturas da ata e dos livros*

Os livros societários aplicáveis e a ata da respectiva reunião ou assembleia semipresencial ou digital poderão ser assinados isoladamente pelo presidente e secretário da mesa, que certificarão em tais documentos os associados presentes.

5.7. *Arquivamento da ata*

Para fins de registro, a cópia ou certidão da ata da reunião ou assembleia semipresencial ou digital deverá preencher os mesmos requi-

sitos legais constantes deste Manual, naquilo que não conflitem com essa seção.

NOTAS

I. Na ata da reunião ou assembleia deve constar a informação de que ela foi semipresencial ou digital, informando-se a forma pela qual foram permitidos a participação e a votação a distância, conforme o caso.

II. Os membros da mesa da reunião ou assembleia semipresencial ou digital deverão assinar a ata respectiva e consolidar, em documento único, a lista de presença.

III. Quando a ata do conclave não for elaborada em documento físico:

- a) as assinaturas dos membros da mesa deverão ser feitas com certificado digital emitido por entidade credenciada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil ou qualquer outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica;
- b) devem ser assegurados meios para que possa ser impressa em papel, de forma legível e a qualquer momento, por quaisquer associados; e
- c) o presidente ou secretário deve declarar expressamente que atendeu todos os requisitos para a sua realização, especialmente os previstos nesta seção.

IV. Aplicam-se às reuniões e assembleias semipresenciais e digitais, subsidiariamente e no que com elas forem compatíveis, as disposições legais e regulamentares relativas às reuniões e assembleias exclusivamente presenciais.

V. As reuniões ou assembleias presenciais já convocadas e ainda não realizadas, em virtude das restrições decorrentes da pandemia do Coronavírus (Covid-19), poderão ser realizadas de forma semipresencial ou digital, desde que todos os associados se façam presentes, nos termos do item 3 desta seção, ou declarem expressamente sua concordância.

Referências bibliográficas

APOPHTHEGMATA PATRUM AEGYPTIORUM. 1975. Em The Sayings of the Desert Fathers. Trad. Benedicta Ward. Kalamazoo: Cistercian Publications.

- BIONI, Bruno Ricardo. 2019. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. 2.ª Reimpr. Rio de Janeiro: Forense.
- HAN, Byung-Chul. 2015. Sociedade do Cansaço. Trad. Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes.
- TOCQUEVILLE, Alex de. 2005 A Democracia na América. Leis e Costumes. Trad. Eduardo Brandão. 2.ª Ed. São Paulo: Martins Fontes.

Deusto Estudios Cooperativos

Normas de publicación

Deusto Estudios Cooperativos publica trabajos originales de investigación que contribuyan a dar a conocer estudios de investigación en materia de Cooperativismo y Economía Social. Los trabajos deben ser inéditos y no estar aprobados para su publicación en otra revista.

Los originales, que deberán ser enviados por correo electrónico a la dirección iec.derecho@deusto.es, serán sometidos al criterio de evaluadores externos anónimos (doble referee). Una vez evaluados, los trabajos podrán ser aceptados, sujetos o no a revisiones, o rechazados. La decisión editorial será comunicada a los autores, indicando las razones para la aceptación, revisión o rechazo del artículo.

Los trabajos tienen que ajustarse a las siguientes especificaciones técnicas:

1. En la primera página se incluirá el título, el nombre del autor y su filiación académica. Asimismo, recogerá dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno, y las palabras clave del trabajo (entre 3 y 5 palabras), también tanto en castellano como en inglés.
2. El artículo, redactado con letra de tamaño 12 y en interlineado simple, tendrá una extensión entre 15 y 25 páginas. Las citas a pie de página se escribirán con letra de tamaño 10.
3. La bibliografía, tanto a pie de página como al final del estudio, se citará de la siguiente manera:

Monografía: Autor: Título de la obra, Editorial, Lugar, Año y página.

Ejemplo: Divar, J.: *Las Cooperativas. Un alternativa Económica*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 37.

Artículo: Autor: «Nombre del artículo», *nombre de la revista*, número, año y página.

Ejemplo: Martínez Segovia, F.: «Primera aproximación al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea», *REVESCO*, núm. 80, pp. 61 y ss.

La cita a pie de página podrá sustituirse por la indicación en el texto y entre paréntesis del autor, el año de publicación y las páginas. Ejemplo: (Paniagua, 1977: 167).

Al publicarse cualquier artículo el autor cede los derechos a **Deusto Estudios Cooperativos**, por lo que debe firmar una carta de cesión de derechos que será enviada en el momento en que su artículo sea aceptado para su publicación, y no puede reproducir el texto sin previa autorización.

Derechos de autor

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Deusto Estudios Cooperativos



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES



Deusto

Facultad de Derecho
Universidad de Deusto