

VERITAE

TRABALHO PREVIDÊNCIA SOCIAL SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

Orientador Empresarial

ARTIGOS

REGULAMENTAÇÃO COOPERATIVISTA DE CRÉDITO EM FACE DA CONSTITUIÇÃO

*Por Amílcar Barca Teixeira Júnior e
Lívio Rodrigues Ciotti*,
Texto elaborado em Junho/2012.*

(1)

As cooperativas nasceram, no Brasil, junto com os sindicatos que podiam organizá-las.

O Decreto n. 979, de 6.1.1903, facultou aos profissionais da agricultura e indústrias rurais “*a organização de sindicatos para defesa de seus interesses*”, dispondo em seu art. 10 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 nela empregados ficam sujeitos ao disposto no n. 8, sendo a liquidação de tais organizações regida pela lei comum das sociedades civis.*

(2)

Todavia, a primeira projeção do cooperativismo se deu com o advento do Decreto n. 1.637, de 5.1.1907, cujo art. 3º (c) autorizava os sindicatos a *organizar, em seu seio e para os seus membros, instituições de mutualidade, previdência e cooperação, de toda a sorte, constituindo essas, porém, associações distintas e autônomas, com inteira separação de caixas e responsabilidades.*

O art. 23 do referido diploma estabelecia, ainda, que *As cooperativas de crédito que se organizarem em pequenas circunscrições rurais, com ou sem capital social, sob a responsabilidade pessoal, solidária e ilimitada, para o fim de emprestar dinheiro aos sócios e receber em depósito suas economias, gozarão de isenção de selo para as operações e transações de valor não excedente a 1:000\$ e para os seus depósitos.*

(3)

O Decreto n. 22.239, de 15.12.1932, reformou as disposições do Decreto n. 1.637/07, na parte referente às cooperativas, estipulando o seguinte:

Art. 1º Dá-se o contrato de sociedade cooperativa quando sete ou mais pessoas naturais mutuamente se obrigam a combinar seus esforços, sem capital fixo predeterminado, para lograr fins comuns de ordem econômica, desde que observem, em sua formação, as prescrições do presente decreto.

(...)

Art. 2º As sociedades cooperativas, qualquer que seja a sua natureza, civil ou mercantil, são sociedades de pessoas e não de capitais, de forma jurídica sui generis, que se distinguem das demais sociedades pelos pontos característicos que se seguem, não podendo os estatutos consignar disposições que os infrinjam:

(...)

Art. 6º (...)

§ 2º É permitido às cooperativas adotar por objeto qualquer gênero de operações ou de atividade na lavoura, na indústria, no comércio, no exercício das profissões e todos e quaisquer serviços de natureza civil ou mercantil, podendo ser, ou não, lucrativo, contanto que não ofenda a lei, a moral ou os bons costumes.

As cooperativas de crédito-contempladas no inciso IX do art. 21 do Decreto-vêm definidas no *caput* do art. 30:

Art. 30. As cooperativas de crédito têm por objetivo principal proporcionar a seus associados crédito e moeda, por meio da mutualidade e da economia, mediante uma taxa mórdica de juros, auxiliando de modo particular o pequeno trabalho em qualquer ordem de atividade na qual ele se manifeste, seja agrícola, industrial, comercial ou profissional, e, acessoriamente, podendo fazer, com pessoas estranhas à sociedade, operações de crédito passivo e outros serviços conexos ou auxiliares do crédito.

As normas comuns a essa categoria foram dispostas no § 2º do art. 30, merecendo referência, ainda no Decreto n. 22.239/32, os arts. 6º, § 5º, 12, (a) e (b) e 38 (e).

Destes três, com especial relevância para as nossas considerações, sobressai o art. 12 (a) e (b):

Art. 12. Em regra, as sociedades cooperativas podem se constituir sem autorização do governo; dependendo dela, entretanto, as que se proponham efetuar:

a) operações de crédito real, emitindo letras hipotecárias;

b) operações de crédito de caráter mercantil, salvo as que forem objeto dos bancos de crédito agrícola, caixas rurais e sociedades de crédito mútuo;

(...)

Essa “*autorização do governo*” viria a se transformar, em poucos anos, num verdadeiro “*serviço público de registro, fiscalização e assistência de sociedades cooperativas*”.

(4)

O Decreto-lei n. 581, de 1.8.1938, criou um *registro administrativo obrigatório* por meio do qual a então Diretoria de Organização e Defesa da Produção do Ministério da Agricultura passou a exercer, dentre outras funções, o *controle público na organização e funcionamento das sociedades cooperativas, velando pela observância da lei e das disposições regulamentares nos atos constitutivos e nos estatutos* (art. 3º, II).

Um dos requisitos indispensáveis ao registro, que deveria instruir o requerimento levado a efeito pelo presidente da cooperativa (ou por procurador com firma reconhecida por tabelião!) era a *prova da publicação no órgão oficial ou, na falta deste, na folha de maior circulação local, do certificado de arquivamento dos documentos*” (art. 4º, § 1º, IV).

Não bastava a *declaração da veracidade e autenticidade dos documentos* que acompanhavam o requerimento (art. 4º, *caput*).

O § 3º do art. 4º também exigia que eles fossem “*enviados em duplicata, rubricados em suas folhas e autenticados pelo requerente*.

A vigilância do Poder Público, exercida a partir desse registro, era constante, conforme dispunha o art. 8º do Decreto:

Art. 8º Todas as cooperativas registradas, para efeito de estatística e publicidade, deverão enviar à Diretoria de Organização e Defesa da Produção e à repartição fiscalizadora a que estiverem sujeitas:

I – mensalmente, cópia do balancete do mês anterior;

II – semestralmente, lista nominativa dos associados, observado o disposto no número III do § 1º do art. 4º;

III – anualmente, e até quinze dias depois da data marcada para a assembleia geral da prestação de contas, cópia do balanço geral acompanhado da demonstração da conta de lucros e perdas, do parecer do Conselho Fiscal e de um exemplar do relatório.

Tão profunda era a intervenção do Estado no funcionamento das cooperativas que o associado em falta com suas prestações poderia sofrer medidas constitutivas, a exemplo do art. 13:

Art. 13. Ao associado de uma cooperativa que se atrasar no pagamento das prestações das quotas-partes do capital a que se obrigou, será cobrado o juro de 6% pela mora e retido o retorno das sobras líquidas ou os juros computados, que lhe serão creditados por conta das prestações atrasadas.

Nessa perspectiva, as cooperativas de crédito urbano ficaram sujeitas à fiscalização do Ministério da Fazenda (art. 16) e as de crédito agrícola, ao Ministério da Agricultura (art. 15).

(5)

O Decreto n. 6.980, de 19.3.1941, aprovou o regulamento para a fiscalização das sociedades cooperativas estabelecidas segundo o Decreto-lei n. 581/38, trazendo capítulos específicos sobre o processo administrativo, as penas e os recursos aplicáveis.

Confira-se o poder outorgado pelo Decreto aos órgãos fiscalizadores:

Art. 4º Os órgãos fiscalizadores poderão determinar ou fazer a convocação de assembleias gerais, ordinárias e extraordinárias, e presidí-las, nos casos comprovados de violação da lei e de disposições regulamentares, se as administrações das cooperativas não o fizerem dentro do prazo que para isso lhes for marcado por aqueles órgãos.

(6)

O Decreto-lei n. 5.893, de 19.3.1943, ampliou as hipóteses de intervenção previstas no Decreto n. 6.980/41, em alguns casos de forma extremamente subjetiva:

Art. 125. O S.E.R. poderá intervir nas cooperativas, ex officio, ou a requerimento dos órgãos administrativos ou fiscais das mesmas, ou de um grupo de associados em número não inferior ao mínimo exigido, neste decreto-lei, para a constituição:

1 – por exigência da segurança pública ou para resguardo do interesse da economia nacional;

2 – em consequência de desordem financeira e administrativa;

3 – nos casos reiterados e comprovados de violação da lei e de cláusulas estatutárias.

(7)

A vigência desses decretos se estendeu até 1966, quando o Decreto-lei n. 59, de 21 de novembro, definiu a política nacional de cooperativismo e criou o Conselho Nacional do Cooperativismo, revogando expressamente o Decreto n. 22.239/32, Decreto-lei n. 581/38 e o Decreto n. 6.980/41.

O Decreto-lei n. 59/66 também permitia que as cooperativas adotassem por objeto *qualquer gênero de serviços, operações ou atividades* (art. 5º), muito embora determinando que as seções de crédito então existentes nas cooperativas passassem a constituir *cooperativas de crédito autônomas cujo registro lhes será assegurado desde que cumpridas as exigências do Banco Central da República do Brasil* (art. 5º, § 4º).

Em consonância com essa determinação, a primeira parte do art. 8º do Decreto-lei n. 59/66 dispunha que

Art. 8º As cooperativas que operem em crédito continuarão subordinadas, na parte normativa, ao Conselho Monetário Nacional e na parte executiva, ao Banco Central da República do Brasil; (...)

(8)

Cumpre esclarecer que, desde 31.12.1964, por intermédio da Lei n. 4.595, cabe ao Conselho Monetário Nacional *regular a constituição, o funcionamento e a fiscalização dos que exercem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas* (art. 4º, VII).

A propósito, as cooperativas de crédito foram expressamente subordinadas à Lei do Sistema Financeiro Nacional pelo § 1º de seu art. 18:

Art. 18. (...)

§ 1º Além dos estabelecimentos bancários oficiais ou privados, das sociedades de crédito, financiamento e investimentos, das caixas econômicas e das cooperativas de crédito ou da seção de crédito das cooperativas que a tenham, também se subordinam às disposições e disciplina desta lei, no que for aplicável, as bolsas de valores, companhias de seguros e de capitalização, as sociedades que efetuam distribuição de prêmios em imóveis, mercadorias ou dinheiro, mediante sorteio de títulos de sua emissão ou por qualquer forma, e as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam, por conta própria ou de terceiros, atividade relacionada com a compra e venda de ações e outros quaisquer títulos, realizando nos mercados financeiros e de capitais operações ou serviços de natureza dos executados pelas instituições financeiras.

Frise-se que as cooperativas de crédito, muito embora caracterizadas (art. 17) e subordinadas à referida lei como instituições financeiras, não são *instituições bancárias*.

No mínimo, três dispositivos legais fazem essa distinção.

Em primeiro lugar, o próprio § 1º do art. 18, quando separa os *estabelecimentos bancários oficiais ou privados* das *cooperativas de crédito ou da seção de crédito das cooperativas que a tenham*.

Em segundo, no capítulo especificamente reservado às instituições financeiras privadas, o art. 25 volta a fazer distinção entre estas instituições e as cooperativas de crédito ao dispor como privativa das primeiras *a forma de sociedade anônima*.

Obviamente, entre as instituições financeiras privadas encontram-se os *estabelecimentos bancários privados* referidos no § 1º do art. 18.

Quanto aos *estabelecimentos bancários oficiais*, sabe-se, por uma vasta confluência de normas, que eles se constituem igualmente sob a forma de sociedades anônimas.

O terceiro e último dispositivo veio por intermédio da Lei Cooperativista, cujo parágrafo único do art. 5º vedou às cooperativas o uso da expressão *banco*.

Daí ser uma imprecisão a inclusão dos representantes das *cooperativas que operam em crédito* na Comissão Consultiva Bancária do Conselho Monetário Nacional, cujos integrantes são, em sua maioria, bancos (Lei n. 4.595/64, art. 7º, inciso I, item 16).

Note-se que as cooperativas de crédito agrícola foram incluídas na Comissão Consultiva de Crédito Rural (art. 7º, inciso III, item 15).

Dentre as competências atribuídas ao Banco Central (art. 10), após a amplíssima *exercer o controle do crédito sob todas as suas formas*, encontra-se a de *exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas* (inciso IX), bem como a de *conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam alterar seus estatutos* (inciso X, alínea f).

Um desdobramento direto dessa última competência é a de:

XI – estabelecer condições para a posse e para o exercício de quaisquer cargos de administração de instituições financeiras privadas, assim como para o exercício de quaisquer funções em órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, segundo normas que forem expedidas pelo Conselho Monetário Nacional;

Sob esse último aspecto, segundo normas que foram expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, a Lei conferiu significativo poder ao referido Conselho ao permitir-lhe *determinar que o Banco Central da República do Brasil recuse autorização para o funcionamento de novas instituições financeiras, em função de conveniência de ordem geral* (art. 4º, § 1º).

O que se deve entender, no entanto, por *conveniência de ordem geral*, a recomendar a recusa de autorização para o funcionamento de instituição financeira, não foi descrito em lei, ficando a cargo do administrador esclarecer o que se convencionou denominar *conceito jurídico indeterminado*.

Resta saber se este esclarecimento virá *segundo normas que forem expedidas pelo Conselho Monetário Nacional* ou será delineado em face de cada caso concreto.

Similar conceito foi igualmente previsto, mas não esclarecido, no § 1º do art. 10 (que remete a

inciso do mesmo artigo, pertinente à fiscalização das instituições financeiras):

Art. 10 (...)

1º No exercício das atribuições a que se refere o inciso IX deste artigo, com base nas normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, o Banco Central da República do Brasil estudará os pedidos que lhe sejam formulados e resolverá conceder ou recusar a autorização pleiteada, podendo incluir as cláusulas que reputar conveniente ao interesse público.

E assim caminha a Lei do Sistema Financeiro Nacional, ora disciplinando o capital mínimo a ser realizado pelas instituições financeiras (art. 27), ora vinculando a apresentação dos balanços dessas instituições às *regras contábeis estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional* (art. 31), ora exigindo a comunicação ao Banco Central dos *atos relativos à eleição de diretores e membros de órgãos consultivos, fiscais e semelhantes* (art. 33).

Num fecho praticamente parnasiano, o art. 37 da Lei sentencia:

Art. 37. As instituições financeiras, entidades e pessoas referidas nos artigos 17 e 18 desta lei, bem como os corretores de fundos públicos, ficam obrigados a fornecer ao Banco Central da República do Brasil, na forma por ele determinada, os dados ou informes julgados necessários para o fiel desempenho de suas atribuições.

(9)

A Lei n. 5.764, de 16.12.1971, trouxe uma definição mais simples e abrangente para as cooperativas, distribuída nos seguintes dispositivos:

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

Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

(...)

No tocante à atividade, o art. 5º – seguindo a tradição – permitiu que as cooperativas adotassem por objeto *qualquer gênero de serviço, operação ou atividade*.

Considerada por muitos como um divisor de águas para o movimento cooperativista, a nova lei trazia a oportunidade de dotar o sistema de uma norma de regência capaz de assegurar às cooperativas os instrumentos necessários ao seu pleno desenvolvimento.

Sem se deter numa classificação minuciosa e exaustiva dos possíveis ramos ou espécies, a nova lei se incumbiria de reunir as políticas próprias para os diversos segmentos, as diretrizes de interpretação e as normas de caráter geral que deveriam estar presentes numa lei de âmbito nacional.

Afigurava-se, pois, adequado o momento para banir do novo diploma as restrições provenientes de um emaranhado legislativo anacrônico, incongruente e pouco afeto à verdadeira natureza das cooperativas.

No entanto, a forte ingerência do Estado – que já se estendia por sete décadas – continuou a se fazer sentir logo no § 1º do art. 10 da Lei das Cooperativas:

Além das modalidades de cooperativas já consagradas, caberá ao respectivo órgão controlador apreciar e caracterizar outras que se apresentem.

Na verdade, esse *órgão controlador* era, pelo menos, três, como se observa no seguinte dispositivo:

Art. 92. A fiscalização e o controle das sociedades cooperativas, nos termos desta lei e dispositivos legais específicos, serão exercidos, de acordo com o objeto de funcionamento, da seguinte forma:

I – as de crédito e as seções de crédito das agrícolas mistas pelo Banco Central do Brasil;

II – as de habitação pelo Banco Nacional de Habitação;

III – as demais pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Cooperativismo, criado com a atribuição de *baixar resoluções normativas e coordenadoras da atividade cooperativista nacional*, além de *instruções regulamentadoras e complementares* à própria norma instituidora (Decreto n. 59/66) – art. 11, (c) e (e), teve suas competências significativamente reformuladas e ampliadas pela Lei das Cooperativas, merecendo referência, a título exemplificativo, as seguintes:

Art. 97. Ao Conselho Nacional de Cooperativismo compete:

I-editar atos normativos para a atividade cooperativista nacional;

II-baixar normas regulamentadoras, complementares e interpretativas da legislação cooperativista;

III-organizar e manter atualizado o cadastro geral das cooperativas nacionais;

IV-decidir, em última instância, os recursos originários de decisões do respectivo órgão executivo federal;

V-apreciar os anteprojetos que objetivam a revisão da legislação cooperativista;

VI-estabelecer condições para o exercício de quaisquer cargos eletivos de administração ou fiscalização de cooperativas;

(...)

Releva notar que o Conselho, que passou a funcionar junto ao INCRA, com plena autonomia administrativa e financeira (art. 95), não era um órgão desprovido de executividade.

O art. 100 da Lei das Cooperativas incumbiu a Secretaria Executiva do Conselho de *dar execução às suas resoluções* e de comunicá-las a outros órgãos, descortinando o verdadeiro poder que reside nas decisões do órgão e preservando-o de se tornar um feudo de interesses imune, por sua vez, a qualquer outro tipo de controle.

Coroando o rol de competências da Secretaria Executiva, o inciso VIII do art. 100 permitia-lhe, ainda, *executar quaisquer outras atividades necessárias ao pleno exercício das atribuições do Conselho.*

Significaria isso que a Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Cooperativismo teria legitimidade para representar contra ato tendente a suprimir, ainda que parcialmente, alguma competência do Conselho ou contra medida que, em face de seu caráter ostensivamente abusivo, pudesse comprometer a autonomia administrativa, financeira e, porque não dizer? – regulamentar do órgão?

Seria extremamente salutar – para todo o sistema cooperativista – que esse entendimento pudesse, contra todos os prognósticos, concretizar-se.

(10)

Não obstante, uma nova filosofia animava a seara cooperativista, ansiosa por se libertar do processo de *autorização, constituição, funcionamento, fiscalização e controle* a cargo de órgãos estranhos ao sistema: crescia e tomava contornos institucionais o movimento de autogestão, cujas primeiras linhas vieram a se positivar na Carta Política de 5.10.1988 sob o influxo de duas premissas fundamentais:

- a que assegura a todos *o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos* e
- a que vedava a *interferência estatal no funcionamento* das “cooperativas criadas na forma da lei.”

Com isso, vários dispositivos da Lei n. 5.764/71 deixaram de ser recepcionados pela atual Constituição Federal, como os pertinentes ao CNC.

A mesma sorte teve a Secretaria Nacional do Cooperativismo – SENACOOP, instituída, junto ao Ministério da Agricultura, pelo Decreto n. 90.393, de 30.10.1984, com a incumbência de *autorizar o funcionamento, promover a fiscalização, o controle, a intervenção e a liquidação das entidades cooperativistas brasileiras, com exceção das de crédito e seções de crédito das agrícolas mistas e das de habitação* (art. 2º IV).

(11)

Com efeito, os desajustes que se seguiram na esteira do CNC e do SENACOOP se deviam não apenas ao fato de serem públicos, mas à incontornável peculiaridade de se situarem fora do sistema cooperativista.

Por essa razão, o próprio CNC viu-se tolhido, desde o início, de uma atuação mais destacada, que o aproximasse, enfim, das bases sob sua fiscalização e controle.

É curioso notar que o Decreto-lei n. 59/66 inaugura sua disciplina atribuindo ao Governo Federal *a coordenação e o estímulo às atividades de cooperativismo no território nacional*” (art. 2º), bem como às “*iniciativas que se propuserem a dinamizá-las, para adaptá-las às reais necessidades da economia nacional e seu processo de desenvolvimento*” (art. 3º).

Foi nesse sentido, aliás, o papel atribuído ao Estado – oito anos depois – pela Lei das Cooperativas:

Art. 2º As atribuições do Governo Federal na coordenação e no estímulo às atividades de cooperativismo no território nacional serão exercidas na forma desta Lei e das normas que surgirem em sua decorrência.

Parágrafo único. A ação do Poder Público se exercerá, principalmente, mediante prestação de

assistência técnica e de incentivos financeiros e creditórios especiais, necessários à criação, desenvolvimento e integração das entidades cooperativas.

Vislumbra-se nesse momento a ideia que inspiraria o legislador a reservar – na Constituição de 1988 – um espaço para tratar do Estado como *agente normativo e regulador da ordem econômica*.

Isso foi feito no art. 174, quando se dispôs que o Estado *exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento* e que o planejamento seria “*determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*”.

Ora, não trata justamente de planejamento a norma segundo a qual *A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo* (art. 174, § 2º) ?

Quanto ao ser *determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*, essa lei seria o instrumento destinado a harmonizar os preceitos de ordem pública indispensáveis à constituição e ao funcionamento das cooperativas com aquelas diretrizes próprias da atividade econômica também consagradas no Texto Maior.

Nesse caminho, a livre iniciativa é um dos fundamentos não apenas da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV), como também de sua ordem econômica (art. 170, *caput*), sendo plena a liberdade de associação para fins lícitos (art. 5º, XVII).

O saber que preceitos de ordem pública devem figurar numa lei que trata do cooperativismo pode e deve ser construído de forma democrática, com a participação efetiva dos representantes das sociedades cooperativas, respeitando-se os cânones já consagrados para determinadas atividades, cujos parâmetros apenas antecipam o regular exercício do poder de polícia afeto ao Estado.

De nada adianta a proclamação infundada de políticas públicas que enaltecem o cooperativismo quando os sutis parágrafos de vastos artigos que permeiam leis inacabadas subtraem das cooperativas prerrogativas sem as quais sua existência é um curto empreendimento que se operacionaliza em meio a um labirinto de normas de interpretações pouco confiáveis.

(12)

Assim é o Decreto-lei n. 59/66: dispôs que a política nacional do cooperativismo é centrada *na coordenação e no estímulo* (art. 2º), mas incluiu pelo menos 4 vedações lá nas Disposições Gerais:

- a) a cooperativa não pode modificar sua forma jurídica;
- b) ela só pode negociar com terceiros em caráter excepcional;
- c) se negociar com terceiros, as operações não gozarão dos benefícios concedidos àquelas realizadas com cooperados;
- d) a cooperativa não pode participar do capital de entidades não cooperativistas.

Como se não bastasse, o legislador proibiu duas vezes uma mesma conduta:

Art. 20. As cooperativas agropecuárias ou mistas não poderão receber ou adquirir produtos de não associados para venda a terceiros, salvo nos casos de (...)

Art. 21. As cooperativas agropecuárias ou mistas não poderão, em nenhuma hipótese, receber ou

adquirir produtos de não associados para venda a terceiros.

Fica a dúvida: não pode em hipótese alguma (art. 21) ou pode nos casos excepcionados pelo *caput* do art. 20?

Tranquilizem-se os ânimos: o Decreto n. 59/66 foi revogado pelo art. 117 da Lei das Cooperativas.

Mas essa norma, insiste-se, é emblemática para a discussão.

Se pedíssemos a qualquer pessoa para parafraseá-la, o novo texto sairia mais ou menos assim:

“Art. 1º É preciso estimular o cooperativismo, mas as cooperativas do ramo A e B não precisam de muito estímulo.

Art. 2º O Estado vai apenas coordenar as iniciativas em prol do cooperativismo, mas aproveitou esse decreto-lei para proibir algumas práticas de livre gestão: a cooperativa não pode mudar de forma, nem negociar com terceiros.

Art. 3º As cooperativas regem-se pela presente lei, mas as cooperativas do ramo A só podem se constituir de acordo com as regras expedidas por X e as do ramo B serão controladas e fiscalizadas por Y, sendo que X e Y não fazem parte do sistema cooperativista.

Art. 4º Deus tenha piedade daquele que se atrever a interpretar essas normas.”

(13)

Brincadeiras à parte, o fato é que o Decreto-lei n. 59/66 – que dista apenas dois anos da Lei do Sistema Financeiro Nacional – manteve sob estrita vigilância do Estado as atividades creditórias e habitacionais, resguardando-as do *estímulo à dinamização* (art. 5º, § 1º, art. 8º e 11, a).

E a Lei das Cooperativas, ao que tudo indica, na esteira desses dois diplomas, seguiu repetindo – no art. 92 – o que todos já sabiam.

O § 1º desse artigo trazia, no entanto, uma das raras concessões do legislador ao Conselho Nacional de Cooperativismo:

Art. 92. (...)

§ 1º Mediante autorização do Conselho Nacional de Cooperativismo, os órgãos controladores federais, poderão solicitar, quando julgarem necessário, a colaboração de outros órgãos administrativos, na execução das atribuições previstas neste artigo.

É muito pouco provável que qualquer das entidades referidas no art. 92 viesse a solicitar essa autorização.

E isso por uma razão muito simples: as instituições ali previstas, além de significativo corpo técnico especializado na matéria de que são fiscais e controladoras, amparam-se numa legislação minuciosamente descritiva a contemplar uma diversidade infinda de situações e hipóteses.

O mais acertado seria que o Conselho Nacional – integrando, como órgão de cúpula, a estrutura do sistema cooperativista – se fizesse cercar desse corpo técnico e dessa legislação (ou de uma melhor que esta) para exercer o controle e a fiscalização que naturalmente lhe caberiam na qualidade de responsável pelo aprimoramento das práticas do sistema.

O sistema cooperativista – para se caracterizar definitivamente como tal – ainda carece de *normas regulamentadoras, complementares e interpretativas da legislação cooperativista* que consolide práticas e demarque competências com fulcro nas características que definem e separam essa espécie societária das demais.

Uma vez provido dessa coletânea de normas, as sociedades que o integram seriam contempladas com uma unidade de orientação que asseguraria a implementação eficaz das diversas políticas que se idealizam para o cooperativismo.

E esse era justamente o papel do CNC.

Logo, repensar o papel do CNC – ou de um novo órgão – é proposta que se faz em tom prioritário.

Num cenário em que renasce a ideia de que o mercado é o responsável pelo direcionamento da produção, o Estado interventor passa a regulador, deixando a condição de agente de agente econômico para apresentar-se como indutor, fiscalizador e fomentador das atividades econômicas.

Sob esse ângulo, não pareceria estranho admitir uma Agência Nacional do Cooperativismo que assumisse não apenas a delicada missão de *intervir nas cooperativas* (arts. 93 e 94 da Lei n. 5.764/71) quando situações graves e urgentes o determinassem, como se tornasse a guardiã primeira das funções normativas e de orientação que devem se espraíar sobre todo o sistema.

Antes de mais nada, incumbiria a esse agente regulador retirar as amarras que se transmitem de norma a norma na valsa desses cem anos de intervenção estatal, como a imposta pelo parágrafo único do art. 97 da Lei das Cooperativas, que, apesar das atribuições conferidas ao CNC, excluiu da competência daquele órgão as cooperativas de habitação e as de crédito *no que forem regidas por legislação própria*.

Ora, não seria a Lei n. 5.764/71 a *legislação própria*” ou a que deveria reger – com normas gerais – as “*cooperativas de habitação e as de crédito*”?

(14)

É oportuno, nesse passo, que se faça referência ao art. 192 da Constituição de 1988.

O Sistema Financeiro Nacional restou substancialmente alterado pela Emenda Constitucional n. 40, de 29.5.2003, que deu nova redação ao *caput* do art. 192, além de revogar seus parágrafos e incisos:

Antes de 2003, o assunto era tratado pela Constituição nos seguintes termos:

Art. 192. 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 em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

(...)

VIII – o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.

Atualmente, o dispositivo encontra-se assim redigido:

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 disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Daí se infere que:

- a) a Lei do Sistema Financeiro Nacional foi recepcionada – desde 5.10.1988 – como complementar, o que, em tese, a protegeria de eventuais investidas do legislador ordinário, fechando, assim, a janela de oportunidade (para alterações) que se abrira desde a deflagração do processo legislativo que culminou na atual Lei das Cooperativas;
- b) as cooperativas de crédito não tem mais disciplina obrigatória na Lei do Sistema Financeiro Nacional, considerando-se que – pela nova redação do art. 192 – é o Sistema (e não a lei) que as abrange. Reforça esse entendimento a peculiaridade de que, a partir de 2003, todo o Sistema passou a admitir regramento por leis complementares (frise-se o plural), indicando que também esse tipo societário pode ter sua disciplina firmada em lei complementar específica.

Nesse sentido, tem-se a Lei Complementar n. 130, de 17.4.2009, que dispôs sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo.

Ocorre que o art. 1º dessa lei, no entanto, continuou submetendo as cooperativas de crédito à legislação do Sistema Financeiro Nacional – SFN, e os artigos daquela lei expressamente revogados – consoante a ementa da norma – foram apenas dois (40 e 41).

Com isso, perdeu-se uma segunda janela de oportunidade de disciplinar coerentemente a matéria, reformulando (atualizando) normas que caminham para quase meio século de existência e que não se coadunam seja com a Constituição (pelo seu notório caráter intervintivo), seja com a Lei das Cooperativas (a partir da ideia de autogestão que passou a nortear a aplicação dos princípios cooperativistas).

(15)

De tudo quanto se disse, é imperioso reconhecer que as normas constitucionais aqui referidas não tem sido observadas sob o influxo do princípio da supremacia.

O princípio da supremacia constitucional denota que a Constituição veicula as normas jurídicas de máxima hierarquia no sistema de Direito Positivo, figurando como fundamento de validade de todo o ordenamento normativo.

Não se tem respeitado a relação de hierarquia, tampouco se tem considerado a importância do conteúdo do texto.

Daí perpetuarem-se – mesmo em face de recentíssima normatização (LC 130/2009) – normas que desde a década de 1960 tem sido reiteradamente mantidas em vigor, muitas vezes com supedâneo em conceitos jurídicos indeterminados, como a *necessidade de se proteger a economia nacional*.

Afinal, não seria a hora de rever alguns conceitos ?

* Os autores Amílcar Barca Teixeira Júnior e Lívio Rodrigues Ciotti são advogados, em Brasília.

As opiniões expressas nesta Seção são de responsabilidade de seus Autores, sendo, a divulgação por VERITAE Orientador Empresarial, devidamente autorizada pelos mesmos.