

INSTITUTO
SUPERIOR
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO
DO PORTO
POLITÉCNICO
DO PORTO

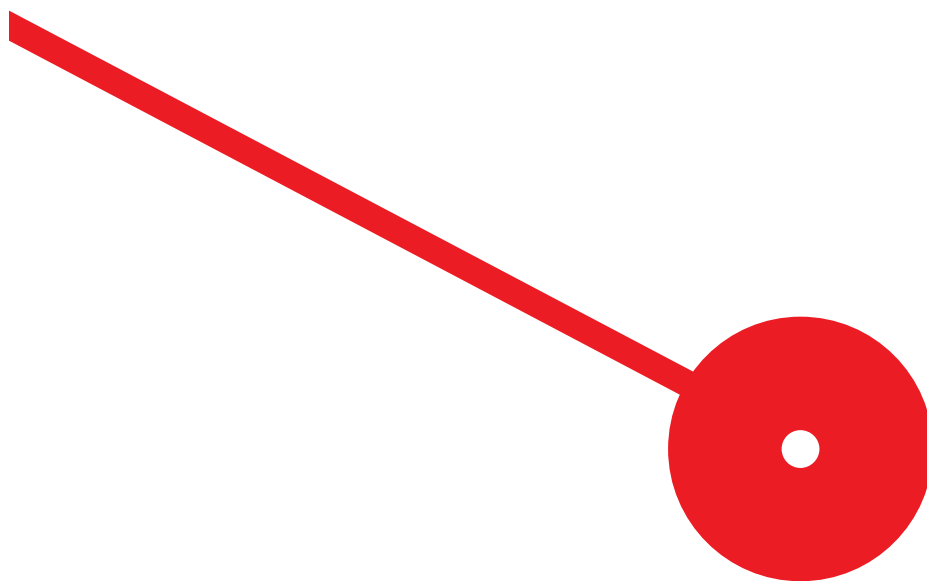
M

MESTRADO
PRÁTICAS EMPRESARIAIS E JURÍDICAS DA ECONOMIA SOCIAL

A equiparação a IPSS das cooperativas de solidariedade social: contributo para a clarificação do conceito jurídico

Frederico Botelho da Costa Santos

07/2025





A equiparação a IPSS das cooperativas de solidariedade social: contributo para a clarificação do conceito jurídico

Frederico Botelho da Costa Santos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para obtenção do grau de Mestre em Práticas Empresariais e Jurídicas da Economia Social, sob orientação da Professora Doutora Deolinda Maria Moreira Aparício Meira.



Resumo

O presente estudo procura analisar e compreender, à luz do direito português, o conceito jurídico de equiparação a Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), mais precisamente no contexto das cooperativas de solidariedade social. Partindo de uma compreensão histórica sobre a solidariedade e passando pelo enquadramento legal e conceitual da figura jurídica de cooperativa de solidariedade social e do estatuto jurídico de IPSS, pretende-se justificar a extensão a esta figura jurídica, dos benefícios reservados às IPSS. Neste sentido, é dado especial enfoque à natureza distinta entre as cooperativas de solidariedade social e as IPSS que, apesar de, em certos casos, desenvolverem atividades materialmente semelhantes, estão sujeitas a dois regimes funcionais e orgânicos substancialmente distintos.

A análise desenvolvida aborda igualmente a evolução legislativa, dos diplomas que regulam a atividade levada a cabo por estas entidades, bem como, daqueles que aprovam o regime de equiparação jurídica a IPSS, identificando as suas fragilidades na respetiva aplicação prática.

Por fim, é apresentada uma proposta de alteração legislativa ao Decreto-Lei (DL) n.º 7/98 de 15 de janeiro e ao Estatuto das IPSS, no sentido de estabelecer uma realidade mais favorável e promotora do sustentável desenvolvimento destas entidades, bem como, de acomodar uma harmonização jurídica entre os diplomas que vise uma maior clareza normativa, segurança jurídica e valorização dos princípios orientadores do setor. A metodologia adotada assenta numa abordagem jurídico-dogmática, complementada por uma análise histórica das figuras em apreço. Conclui-se pela necessidade de um modelo legal que reconheça, respeite e promova a diversidade organizativa no setor da economia social, assegurando condições justas de acesso aos apoios estatais.

Palavras-chave: equiparação; Instituição Particular de Solidariedade Social; cooperativas de solidariedade social; economia social.

Abstract

This study seeks to analyse and understand, under the portuguese law, the legal concept of equivalence to Private Institutions of Social Solidarity (PISS), specifically in the context of social solidarity cooperatives. Starting from a historical understanding of solidarity and progressing through the legal and conceptual framework of social solidarity cooperatives and the PISS legal status, the aim of this study is to justify the extension of the benefits granted to PISS to this particular legal form. Special emphasis is placed on the distinct nature of social solidarity cooperatives and PISS, which, despite sometimes carrying out materially similar activities, are subject to substantially different functional and structural regimes.

This analysis also explores the legislative evolution of the legal instruments governing these entities, as well as those establishing the regime of legal equivalence to PISS, identifying weaknesses in their practical implementation.

Finally, a legislative amendment proposal is presented regarding Decree-Law (DL) No. 7/98 of January 15th and the PISS Statute, with the aim of creating a more favourable environment that supports the sustainable development of these entities, while promoting legal harmonisation between the relevant legislative texts. This seeks to achieve greater normative clarity, legal certainty, and appreciation of the guiding principles of the sector. The methodology adopted follows a legal-dogmatic approach, complemented by a historical analysis of the relevant legal figures. This study concludes by advocating for a legal model that recognises, respects, and promotes organisational diversity within the social economy sector, ensuring fair conditions for accessing public support.

Keywords: equivalence; Private Institution of Social Solidarity; social solidarity cooperatives; social economy.

Aos meus avós, por me ensinarem a ler a vida como uma eterna poesia.

Agradecimentos

Este trabalho representa, não apenas a conclusão de um patamar acadêmico, mas também um marco pessoal que nunca seria alcançado sem o apoio, a confiança e a inspiração de várias pessoas a quem quero expressar a mais profunda gratidão.

Primeiramente à minha família pelo suporte incondicional e por serem a minha maior fonte de motivação em todos os momentos. Em especial, aos meus pais José e Lúcia, tudo o que sou é por e para vós.

À Ariana pelo companheirismo e altruísmo. A sua dedicação e resiliência foram a inspiração na conclusão desta etapa. A sua capacidade de contemplar o que a maioria apenas observa é uma qualidade opulenta que me socorre pessoal e profissionalmente.

Aos meus amigos, que são uma verdadeira extensão da família, obrigado pelas palavras de incentivo e pelo amor oferecido em cada momento de partilha. Sem vocês, qualquer vitória é insignificante e qualquer derrota é insuportável.

Aos meus colegas de trabalho e à direção da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, pelo auxílio, reconhecimento e respeito demonstrado ao longo desta etapa, bem como, da minha carreira profissional. Um especial agradecimento a todo o Gabinete Jurídico, principalmente à Dr.^a Joana Cymbron, pelos conselhos valiosos e orientação dada desde o primeiro momento.

Ao Dr. João Gomes Teixeira, amigo e mentor, por todos os ensinamentos passados. Obrigado por inculcar e nutrir na minha pessoa o gosto pelo setor da economia social. A sua integridade e humildade foram uma valiosa lição que atentamente estudei. Grande parte do que sou enquanto profissional, devo-o a si.

Por último, e não menos relevante, à minha orientadora, Professora Doutora Deolinda Meira, pela paciência e enorme disponibilidade. Foi um gosto poder beber umas microscópicas gotas do oceano de conhecimento de que é dotada.

Lista de siglas e abreviaturas

| | |
|---------|--|
| ACI | Aliança Cooperativa Internacional |
| APM | Associação Portuguesa de Mutualidades |
| CASES | Cooperativa António Sérgio para a Economia Social |
| CERCI | Cooperativa de Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| DGAS | Direcção-Geral da Ação Social |
| DGSS | Direcção-Geral de Segurança Social |
| DL | Decreto-Lei |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| INSCOOP | Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo |
| IPSS | Instituições Particulares de Solidariedade Social |
| LBES | Lei de Bases da Economia Social |
| VAB | Valor Acrescentado Bruto |

Índice

| | |
|---|-----------|
| Resumo | iv |
| Abstract | v |
| Agradecimentos | vii |
| Lista de siglas e abreviaturas | viii |
| I. Introdução..... | 1 |
| II. Enquadramento da Solidariedade Social em Portugal | 4 |
| III. As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) | 7 |
| 1. Conceito e História | 7 |
| 2. Enquadramento Jurídico | 9 |
| 2.1. Enquadramento Constitucional e Legal..... | 9 |
| 2.2. O regime constante do Estatuto das IPSS | 11 |
| IV. Cooperativas..... | 15 |
| 1. Conceito de cooperativa..... | 15 |
| 2. Enquadramento Histórico | 17 |
| 2.1. Enquadramento Histórico e Jurídico Internacional..... | 17 |
| 2.2. Enquadramento Histórico e Jurídico Nacional | 19 |
| 2.3. Relevância do Setor Cooperativo à luz da Constituição | 21 |
| 3. Noção, objeto e âmbito das Cooperativas de Solidariedade Social | 23 |
| V. Conceito Jurídico de Equiparação a IPSS..... | 32 |
| 1. Equiparação vs. Igualdade | 32 |
| 2. Entidades elegíveis à obtenção do Estatuto de IPSS..... | 32 |
| 3. Entidades Equiparadas a IPSS..... | 33 |
| 3.1. Cooperativas de Ensino e Reabilitação das Crianças Inadaptadas (as CERCI) e a origem da equiparação a IPSS | 33 |
| 3.2. Cooperativas de solidariedade social equiparadas a IPSS..... | 35 |
| 3.3. Análise jurídica e operacional do conceito da equiparação a IPSS | 35 |
| 3.4. Reconhecimento das Cooperativas como elegíveis à obtenção do estatuto de equiparação a IPSS | 36 |
| 3.5. Estatuto de IPSS vs. Estatuto de Equiparação a IPSS..... | 38 |
| 3.5.1. Cooperativas de Solidariedade Social como IPSS | 39 |
| 3.5.2. Inoperabilidade do estatuto de IPSS nas Cooperativas | 39 |
| 3.5.3. O ressurgimento do estatuto de equiparação a IPSS | 42 |
| 3.5.4. Alteração legislativa | 44 |
| 3.5.4.1. Proposta de Alteração ao Decreto-Lei n.º 7/98, de 15 de janeiro..... | 48 |
| 3.5.4.2. Proposta de Redação do artigo 2.º do Estatuto das IPSS | 57 |
| VI. Conclusão..... | 59 |
| Anexos..... | 62 |
| Referências Bibliográficas..... | 68 |
| Legislação Consultada | 73 |

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução da data de constituição das cooperativas de solidariedade social até 2024. 24

I. Introdução

A consagração do princípio da solidariedade na Constituição da República Portuguesa (CRP), em particular no seu artigo 63.º, n.º 1, representa um dos pilares estruturantes do modelo de Estado Social adotado em Portugal após a Revolução de 25 de abril de 1974. Este princípio, cuja força normativa se manifesta transversalmente em diversos domínios da política pública, impõe ao Estado o dever de assegurar a proteção social dos cidadãos, promovendo condições de vida dignas e garantindo a efetivação dos direitos sociais fundamentais. Contudo, a prossecução desses desígnios não recai exclusivamente sobre o aparelho estatal, encontrando-se igualmente repartida por um conjunto diversificado de entidades privadas sem fins lucrativos, cuja atuação se orienta por objetivos de interesse geral e de solidariedade social. Entre estas entidades, destacam-se as IPSS, cuja relevância jurídica, social e económica é amplamente reconhecida no ordenamento jurídico português. Desde a aprovação do DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, e, mais recentemente, do DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, as IPSS passaram a dispor de um enquadramento legal específico permitindo-lhes aceder a um estatuto jurídico diferenciado com vantagens substanciais em matéria fiscal, contratual e de elegibilidade a apoios públicos. A importância destas instituições tem vindo a crescer exponencialmente, acompanhando a complexificação das necessidades sociais e a diversificação das respostas sociais, considerando-se, hoje, elementos fundamentais na arquitetura do estado social português.

Todavia, paralelamente às IPSS, têm-se vindo a afirmar outras entidades da economia social que, não obstante a sua natureza jurídica diversa, prosseguem ou podem prosseguir, em termos funcionais, finalidades substancialmente idênticas às primeiras. Neste contexto, surgem as cooperativas de solidariedade social: uma figura jurídica cuja génese se encontra associada ao desenvolvimento do movimento cooperativo em Portugal e cuja missão se ancora nos princípios da entreaajuda, da responsabilidade, da autonomia, da democracia e da solidariedade. Estas cooperativas, reguladas atualmente pelo regime específico consagrado no DL n.º 7/98, de 15 de janeiro e pelo Código Cooperativo, aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto e alterado pela Lei n.º 66/2017, de 9 de agosto, desempenham um papel crescente na prestação de serviços sociais, nomeadamente no apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade económica, social ou funcional.

A proximidade funcional entre as IPSS e as cooperativas de solidariedade social motivou, desde finais do século XX, a consagração de um mecanismo jurídico que permitisse às segundas acederem aos mesmos direitos, deveres e benefícios, designadamente fiscais, reservados às primeiras: a equiparação jurídica a IPSS. Através da Lei n.º 101/97, de 13 de setembro, foi criada, pela primeira vez, uma figura jurídica inovadora no panorama português, conferindo às cooperativas de solidariedade social, que prosseguissem objetivos idênticos aos definidos no Estatuto das IPSS, a possibilidade de serem reconhecidas pela Direção-Geral da Ação Social (DGAS) - atualmente Direção-Geral da Segurança Social (DGSS) -, como entidades equiparadas a IPSS. Este reconhecimento traduz-se numa equivalência funcional e não orgânica, mantendo-se intacta a natureza cooperativa destas entidades, mas permitindo-lhes beneficiar dos incentivos concedidos às IPSS.

A figura da equiparação jurídica revelou-se, ao longo das últimas décadas, uma ferramenta essencial na viabilização e consolidação de projetos cooperativos com forte vocação solidária. Não obstante, a sua consagração legal tem sido objeto de incertezas interpretativas, sobretudo após a aprovação da Lei n.º 76/2015, de 28 de julho, que alterou o artigo 2.º do DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, introduzindo a possibilidade de as cooperativas de solidariedade social serem diretamente consideradas como IPSS, desde que credenciadas nos termos do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro. Esta alteração suscitou uma perturbação profunda no equilíbrio normativo até então existente, gerando ambiguidades quanto ao regime aplicável, aos requisitos de acesso, à articulação entre normas jurídicas distintas e, de forma particularmente preocupante, quanto à compatibilidade da forma cooperativa com os pressupostos organizacionais das IPSS. Posto isto, a presente dissertação propõe-se a analisar, com rigor dogmático e espírito crítico, a figura jurídica da equiparação a IPSS no contexto das cooperativas de solidariedade social, nomeadamente, no que toca à sua evolução histórica e legislativa, clarificar os seus fundamentos jurídicos, delimitar os seus efeitos práticos e, sobretudo, averiguar em que medida o atual regime jurídico garante um tratamento equitativo, coerente e funcional destas cooperativas no seio do ordenamento jurídico português. Ademais, a partir da identificação dos principais problemas jurídicos e operacionais, associados ao estatuto de equiparação, será formulada uma proposta legislativa de reformulação integral do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro, no sentido de assegurar uma maior clareza normativa, estabilidade jurídica e respeito pela autonomia do modelo cooperativo.

A pertinência deste estudo reside, portanto, na necessidade de encontrar soluções legislativas que promovam, concomitantemente, a segurança jurídica, a justiça material e a eficácia das políticas públicas de apoio ao setor social e solidário. Ao contrário de uma visão

reduzora que equipara formalmente todas as entidades prestadoras de serviços sociais, entende-se que a diversidade organizativa do setor da economia social deve ser respeitada e fortalecida, devendo o ordenamento jurídico assegurar mecanismos que, sem obliterar a especificidade das formas jurídicas envolvidas, permitam uma efetiva igualdade de oportunidades no acesso aos benefícios decorrentes da prossecução de fins de interesse público.

A metodologia adotada para a realização deste trabalho assenta numa abordagem jurídico-dogmática centrada na análise crítica dos diplomas legais relevantes, na doutrina especializada em matéria de direito cooperativo e de economia social, bem como na jurisprudência e na prática administrativa. Complementarmente, foi realizada uma análise comparativa de modelos normativos adotados em outros ordenamentos jurídicos, com especial foco na experiência de países onde existe uma forte tradição cooperativa.

Esta dissertação está estruturada em quatro grandes capítulos: no primeiro, procede-se ao enquadramento histórico e jurídico da solidariedade social em Portugal; no segundo, analisa-se o conceito e o regime jurídico das IPSS; no terceiro, estuda-se o modelo cooperativo e, em particular, as cooperativas de solidariedade social; no quarto, aborda-se em detalhe o conceito jurídico de equiparação a IPSS. A defesa das ideias desta dissertação culmina na apresentação de uma proposta concreta de alteração legislativa ao regime vigente, nomeadamente ao regime jurídico das cooperativas de solidariedade social e ao artigo 2.º do Estatuto das IPSS, com o propósito de tornar harmoniosa a redação dos dois documentos no que respeita ao entendimento da figura jurídica de equiparação a IPSS e, assim, eliminar a incerteza jurídico-interpretativa causada pela confrontação dos diplomas que regulam estas entidades.

Em suma, esta dissertação pretende contribuir para a clarificação jurídica da figura da equiparação a IPSS no contexto das cooperativas de solidariedade social, sustentando que uma reforma legislativa, cuidadosamente delineada, poderá não só eliminar os atuais conflitos normativos, como também potenciar o papel destas entidades na construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e solidária.

II. Enquadramento da Solidariedade Social em Portugal

A história da humanidade está, desde cedo, marcada pela necessidade de cooperação e solidariedade não só como princípio orientador das relações familiares, mas também como estruturação de uma sociedade funcional. Todas as formas de organização social registadas têm, na sua génese, mecanismos de entreaajuda, promovidos pelas comunidades humanas, como forma de garantir a sua sobrevivência e prosperidade. Neste âmbito, o apoio comunitário às pessoas mais desfavorecidas sempre foi, numa vertente informal, essencial para garantir a transformação de um grupo de seres humanos numa sociedade. São vários os exemplos históricos deixados por sociedades civilizacionais atualmente consideradas as maiores da história da humanidade, como é o caso do Egito, Pérsia, Roma, Grécia e China (Alves, 2021).

A solidariedade e assistência comunitária aos mais frágeis, são fundamentais para o desenvolvimento social. Nas palavras de Jorge Mario Bergoglio (266.º Papa da Igreja Católica, de 13 de março de 2013 a 21 de abril de 2025, conhecido como Papa Francisco), a solidariedade «como virtude moral e comportamento social, fruto da conversão pessoal, exige empenho por parte duma multiplicidade de sujeitos que detêm responsabilidades de carácter educativo e formativo» (Bergoglio, 2020, p. 30).

No contexto português, verificamos que a evolução da solidariedade social reflete a própria trajetória histórica do país. Fortemente influenciado pelos valores do catolicismo, desde a sua declaração de independência, em 1143, a generalidade dos habitantes do reino de Portugal viveram com a obrigação espiritual de apoiar aqueles que se encontravam em situação de vulnerabilidade (Duque, 2017, pp 550-557). Citando a Bíblia Sagrada, «quem se compadece do pobre empresta ao Senhor, e Ele lhe retribuirá o benefício». (Difusora Bíblica, 2003, Provérbios 19:17).

A dogmática do catolicismo, evangelizada pela Igreja no território português, estabeleceu os pilares do apoio social ao longo do desenvolvimento da sociedade portuguesa. Num primeiro momento, foi a Igreja Católica, através das suas representações locais, que prestava auxílio de proximidade aos fiéis necessitados. Este modelo de caridade cristã prestado pela igreja era fundamental e eclético, nomeadamente no apoio à saúde, à alimentação e ao abrigo, tendo como principais apoiados os órfãos e os doentes. Citando Carlos Moreira Azevedo, «o conceito de assistência, durante a Idade Média, tinha por base

a pessoa e o relacionamento desta com Deus e o próximo, através da caridade» (Azevedo, 2000, p. 136). O cumprimento deste dever maior de índole católica foi desde cedo instrumentalizado pela monarquia absolutista como forma de garantir, para além da subsistência da população, um controlo da mesma, principalmente nas classes sociais inferiores.

Em 1446, a Coroa, sob o reinado de D. Afonso V, promulgou as «Ordenações Afonsinas» (Domingues, 2015), um documento essencial para a introdução da regulação jurídica das instituições de assistência solidária, estabelecendo normas para o seu funcionamento e fiscalização. Estas leis delimitaram o estatuto jurídico das instituições de caridade. As referidas ordenações régias são fundamentais para a compreensão do papel do Estado na regulamentação da assistência social e um precedente incontornável para a importância que o Estado democrático futuro viria a ter perante estas instituições (Testos, 2011, p. 2).

Neste momento, torna-se necessário abandonar a Idade Média para apurar a criação das primeiras entidades formais de apoio aos mais necessitados, as Misericórdias. Etimologicamente, o termo «misericórdia» tem origem no latim «misericordia» que se refere à junção de dois conceitos fundamentais para a compreensão da palavra, «miser» (pobre, necessitado, aflito) e «cor», «cordis» (coração). O termo utilizado para designar este tipo de entidades resulta da tentativa de dar nome ao sentimento de necessidade de auxílio ao próximo como resultado da empatia. Destarte, a expressão «ter misericórdia» traduz-se na qualidade de se ter um coração voltado para os que sofrem.

As entidades supramencionadas surgem como instituições de assistência social católica, alicerçadas nos princípios cristãos de caridade e de solidariedade. A sua origem remete ao propósito de auxiliar os mais necessitados, primeiro em Lisboa (local onde foi criada a primeira) e, seguidamente, por todo o território português e pelas suas colónias. Como referido, a primeira Santa Casa da Misericórdia, remota ao ano de 1498, mais precisamente no dia 15 de agosto (Sá, 2008). A criação desta entidade detém o cunho da realeza portuguesa, pois é da iniciativa da Rainha D. Leonor, viúva de D. João II, que nasce a primeira instituição formal com o objetivo de dar expressão ao assistencialismo e à solidariedade católica, tornando-se um pilar fundamental da assistência social ao longo da história de Portugal. Estas entidades proliferaram ao longo dos séculos, primeiramente no séc. XVI com o reinado de D. Manuel I, onde existem evidências da criação de instituições de solidariedade nos territórios ultramarinos e, em seguida, no séc. XVII, onde se verificou

a consolidação destas entidades como as principais instituições assistencialistas de Portugal, agregando às suas tarefas a gestão de centros hospitalares, casas de idosos e outras entidades de apoio social (Lameira, 2017).

Entrando agora num período mais recente, indissociável da compreensão histórica da evolução destas entidades, eis que no séc. XIX, marcado pelas reformas liberais e pela separação entre o Estado e a Igreja Católica, surge um temporário declínio das misericórdias enquanto institutos assistencialistas fortemente influenciados pela Igreja (Sá, 2008). Tal resultou na perda de privilégio por partes destas entidades, facto que as levou a enfrentar dificuldades financeiras significativas. Este período conturbado não foi duradouro, pois, no séc. XX, com a implementação da segunda república e durante todo esse período, o denominado Estado Novo confiou nas Misericórdias uma parte substancial da resposta assistencialista do governo. Esta reestruturação das instituições de solidariedade, apesar de organizada a partir do modelo corporativista que caracterizava o regime, tornou à Igreja a sua influência sobre a gestão destas entidades em parceria com o Estado. A religião como um dos pilares da doutrina fascista justificou o ressurgimento da influência da Igreja, quer nas Misericórdias, quer noutras instituições religiosas, criadas para a assistência a pobres, órfãos e idosos (Alves, 2013). Como resultado das políticas solidárias do regime, foi criado, em 1944, o Estatuto de Assistência Social que regulamentava as instituições privadas e reforçava o papel do Estado como supervisor (Gato, 2020).

Como conclusão do enquadramento histórico das entidades de auxílio e solidariedade, releva-se o período posterior ao 25 de abril de 1974 que, até aos dias de hoje, sem prejuízo das suas alterações, estabeleceu uma visão profundamente atual sobre o papel do Estado na sua relação com as instituições sociais. Desde logo, com a entrada em vigor da CRP de 1976 foi garantido o direito à proteção social e estabeleceu-se a importância vital do setor da economia social e solidária que, mais tarde, originou uma Lei de Bases própria para este setor (DL n.º 30/2013), reconhecendo-o institucional e juridicamente, solidificando o papel que desempenha na sociedade portuguesa. Citando Eduardo Graça «A importância da LBES¹ é marcante por preencher, no ordenamento jurídico português, o espaço compreendido entre a Constituição da República, que consagra no seu art.º 82^a o setor cooperativo e social como um dos três setores de propriedade dos meios de produção, a par dos setores público e privado, e a legislação ordinária» (APM², 2023).

¹ LBES - Lei de Bases de Economia Social.

²APM - Associação Portuguesa de Mutualidades.

III. As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)

1. Conceito e História

As IPSS são pessoas coletivas, sem finalidade lucrativa, constituídas exclusivamente por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de justiça e de solidariedade, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos, desde que não sejam administradas pelo Estado ou por outro organismo público como estabelecido pelo artigo 1.º do DL n.º 172-A/2014 de 14 de novembro. Estas entidades assumem uma enorme relevância no setor da economia social, onde, através do desenvolvimento de um conjunto de respostas sociais, alicerçado no quadro axiológico da Solidariedade Social, estabelecem uma realidade mais equitativa e mais humanista do setor económico da sociedade (DL n.º 172-A/2014).

As IPSS e entidades a estas equiparadas caracterizam-se pela prossecução de fins e atividades específicas. Assim estabelece o artigo 1.º-A do DL n.º 119/83 de 25 de Fevereiro que aprova o Estatuto das IPSS, os objetivos destas entidades «[...] concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, nomeadamente nos seguintes domínios: a) Apoio à infância e juventude, incluindo as crianças e jovens em perigo; b) Apoio à família; c) Apoio às pessoas idosas; d) Apoio às pessoas com deficiência e incapacidade; e) Apoio à integração social e comunitária; f) Proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; g) Prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa; h) Educação e formação profissional dos cidadãos; i) Resolução dos problemas habitacionais das populações; j) Outras respostas sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos». Este artigo consagra as atividades principais que caracterizam estas entidades, enunciando as suas diversas áreas de intervenção prioritária. Esta enunciação, torna claro que a prossecução dos objetivos das IPSS se efetiva através da concessão de bens, da prestação de serviços e da implementação de iniciativas que promovam o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, nos

termos do referido no diploma. A norma encerra, assim, uma delimitação funcional do âmbito de atuação destas instituições, evidenciando o seu caráter instrumental na realização dos direitos sociais e na promoção da coesão e justiça social.

Em complemento do disposto no artigo 1.º-A, o artigo 1.º-B introduz a possibilidade de as IPSS desenvolverem, de forma acessória, fins secundários e atividades de natureza instrumental, desde que estas se mantenham compatíveis com os seus fins principais e preservem a orientação não lucrativa da entidade. Para além da garantia de justiça social estabelecida pela atividade levada a cabo por estas entidades, o facto de as mesmas não serem administradas pelo Estado cria uma resposta mais direta e menos dispendiosa para os contribuintes. Posto isto, admite-se que as IPSS, possam promover livremente iniciativas económicas ou parcerias estratégicas que, embora não estejam diretamente enquadradas nas áreas de atuação prioritária, servem como meios de apoio ao financiamento das suas atividades sociais. Estas ações podem ser levadas a cabo diretamente pelas IPSS ou por entidades por elas criadas, sendo condição essencial que os resultados económicos obtidos revertam integralmente para a concretização dos seus objetivos legais e estatutários. Importa ainda salientar que, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 1.º-B do DL em questão, estas atividades secundárias encontram-se, igualmente, sujeitas à fiscalização ou inspeção, por parte dos organismos públicos competentes, assegurando-se o equilíbrio entre autonomia funcional e cumprimento da missão social das IPSS.

Apesar de as IPSS serem comumente confundidas como um tipo de organização jurídica, a qualidade de IPSS é atribuída com recurso a um Estatuto, que estabelece quais as formas jurídicas de organização de uma entidade elegíveis à obtenção do mesmo. Mais à frente, será explicado de que trata este estatuto de IPSS. Para conhecer melhor estas entidades, é necessária uma breve revisão histórica do seu surgimento em Portugal e, em especial, no ordenamento jurídico português.

O surgimento de entidades de solidariedade social, com atividades dissociadas da obtenção do lucro económico que procuram, através do auxílio mútuo ou altruístico, atender às necessidades práticas de grupos vulneráveis das comunidades onde se inserem, encontra-se fortemente enraizado na estrutura social portuguesa. Existem evidências da existência deste tipo de entidades a partir do séc. XV. O seu estabelecimento na realidade portuguesa surge como uma resposta, principalmente à falta de condições sanitárias e à propagação de doenças infectocontagiosas que proliferavam no período entre o final da Idade Média e início

da Idade Moderna. Durante esses anos, a resposta social passava principalmente pela criação de estabelecimentos de apoio hospitalar para o tratamento de doenças e outros problemas de saúde (p.e. lepra) (Luís, 2007).

A forte influência da igreja católica na Europa Ocidental foi um dos principais impulsionadores da organização de comunidades com o intuito de desenvolver atividades de caridade e assistencialismo à população mais pobre e necessitada. O quadro axiológico da Igreja Católica estabeleceu os alicerces para a difusão de uma crença de dever moral para com estas pessoas (Davis, 2014, p.935).

2. Enquadramento Jurídico

2.1. Enquadramento Constitucional e Legal

A solidariedade social surge no quadro constitucional português como um direito universal e fundamental na manutenção de um Estado democrático assente em princípios humanitários e dignos. Releva-se ainda, neste quadro legal, o dever do Estado no apoio das entidades promotoras de atividades integrantes do subsector da solidariedade social.

A designação e o modelo organizacional atual das IPSS sofreu várias transformações desde a sua origem. Após o fim do Estado Novo, como forma de alterar o simbolismo e a associação a esse findo regime, a CRP aprovada em assembleia constituinte em 1976, alterou a designação das, anteriormente denominadas, «instituições de assistência privadas» ou «instituições particulares de assistência» para «Instituições Privadas de Solidariedade Social». A transformação plena, até à forma e designação atual de IPSS, apenas se consumou na revisão constitucional de 1982, nomeadamente no seu artigo 63.º n.º 3 (Martins, 2009, pp. 81–82).

Na revisão da CRP de 1997, esta proteção constitucional passou do n.º3 para o n.º 5 do seu artigo 63.º. Este artigo, desde logo, caracteriza as IPSS como as principais promotoras das atividades de solidariedade social, respeitando a sua forma não lucrativa de organização particular e reconhecendo a importância no apoio direto à população em situação de maior vulnerabilidade. Entende-se, desta forma, a necessidade de o Estado recorrer à iniciativa particular para garantir o cumprimento das suas obrigações constitucionalmente

estabelecidas, nomeadamente em matérias que respeitam à igualdade e à dignidade pessoal do cidadão enquanto parte integrante da sociedade. Assim, de acordo com Lopes Martins, em 2009 (pp 83-84), «[...] o texto constitucional reflete uma nova concepção sociológica e ético-jurídica da prática da assistência social, aliás, em consonância com o novo sentido ético e axiológico-normativo subjacente à Constituição – o princípio da solidariedade é erguido como fundamento constitucional da prática da assistência pelos cidadãos através de modos ou formas institucionalizadas, reflexo das novas concepções culturais e filosóficas que presidem ao novo texto constitucional, e que têm a sua raiz numa nova concepção ética e jurídica da pessoa-cidadão, de cidadania pessoal e social, e de solidariedade [...]» – agora, sociedade civil –, substituindo-se assim, a anterior filosofia que ligava a prática da assistência social a uma «[...] competência natural da sociedade[...]», fazendo uma espécie de ligação naturalística, genética ou ontológica entre aquela e os «organismos do tecido social». Por outras palavras, a Constituição conferiu um novo sentido à solidariedade, transferindo para a sociedade civil a responsabilidade pela prática da assistência social, agora estruturada em direitos e no princípio da solidariedade como valor constitucional.

Para além das IPSS, o legislador, na revisão da CRP em 1997, alargou a sua responsabilidade de apoio a outras entidades de «reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social» (Lei Constitucional n.º 1/97). Desta forma, torna-se redutor pensar que apenas as IPSS prestam serviços de índole social e solidária à população vulnerável. São várias as entidades organizadas segundo modelos de organização jurídica distintos que reúnem um conjunto de competências no apoio a esta franja populacional, resultando, igualmente, na prossecução de atribuições de responsabilidade estatal em matéria de solidariedade social. Partilha-se do entendimento do legislador quando alarga o dever de apoio do Estado a outras entidades que não sejam IPSS. Conforme sublinhado por Lopes Martins, «[...] o legislador constitucional quis apenas alargar o mais possível a realização dos objectivos de solidariedade social, que já não têm apenas por agentes únicos as IPSS, podendo passar, como, aliás, já antes sucedia, por outras instituições que, muito embora não se constituam como IPSS, se encontram também habilitadas, agora constitucionalmente, a prosseguir, ao lado de outros, esses fins, merecendo, por isso, o apoio do Estado, e ficando, nesta parte, sujeitas ao respectivo regime de fiscalização[...]» (Martins, 2009, p. 143). Da mesma forma, o autor entende ainda que a redação dada pelo artigo 63.º n.º 5 da CRP parte do «[...] pressuposto que existem, no nosso direito, diversas espécies ou categorias de pessoas coletivas de interesse público sem fins

lucrativos [...]» pelo que, o reconhecimento do direito constitucional a outras entidades particulares de interesse público não deve anular a autonomização legal e conceitual das diversas espécies de pessoas coletivas de utilidade pública com natureza distinta, autonomia e identidade jurídica próprias (Martins, 2009, pp 143-144).

Neste contexto, importa considerar o enquadramento legal das IPSS enquanto pessoas coletivas de utilidade pública. A Lei n.º 36/2021, de 14 de junho, que estabelece o regime jurídico aplicável a este estatuto, consagra a atribuição automática da utilidade pública às IPSS, bem como às cooperativas de solidariedade social equiparadas e às associações mutualistas, dispensando-as de qualquer procedimento de reconhecimento formal. Esta atribuição direta constitui uma forma de presumir a relevância das atividades desenvolvidas por estas entidades, permitindo-lhes beneficiar de um conjunto de apoios e incentivos por parte do Estado, designadamente isenções fiscais ou apoios financeiros. Tal enquadramento jurídico reflete uma aproximação entre estas entidades privadas e os objetivos de interesse geral prosseguidos pelos organismos públicos, reconhecendo que, apesar de organizadas segundo formas jurídicas de direito privado, as IPSS exercem funções de manifesto interesse público, nomeadamente na prestação de respostas sociais que, de outro modo, incumbiriam diretamente ao Estado. (Meira, 2025, pp 786-787).

2.2. O regime constante do Estatuto das IPSS

Conforme referido, a qualificação jurídica de IPSS é obtida com recurso a um Estatuto. A obtenção deste Estatuto estabelece que a entidade reúne um conjunto de requisitos formais e materiais na prossecução de objetivos de índole social e solidária. No seguimento das menções legais anteriormente referidas, principalmente daquela que resulta da revisão da CRP de 1982, surgiu, em 1983, a necessidade de regular a atividade destas entidades, dentro do quadro sociológico e ético-jurídico da prática da assistência social, prosseguida por estas entidades desde a instauração da terceira república (Martins, 2009, p. 83). Esta necessidade já havia sido assinalada em 1981, no seguimento da Resolução n.º 96/81 de 18 de maio, que teve como objetivo incumbir o Ministério dos Assuntos Sociais de rever a legislação em vigor e preparar um diploma legal contendo a regulamentação global das instituições privadas sem fins lucrativos que se proponham à resolução de carências sociais. Esta decisão baseou-se na urgência de evitar os inconvenientes decorrentes da definição excessivamente restritiva do objetivo específico das IPSS, conforme estabelecido

no artigo 1.º do Estatuto aprovado pelo DL n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro, que determina como sendo finalidade destas entidades «facultar serviços ou prestações de segurança social.». Entendeu o VIII Governo Constitucional de Portugal, a partir da Resolução n.º 96/81 de 18 de maio, que «[...] a solidariedade social exerce-se não só no sector da segurança social, mas também em domínios como os da saúde (actividade hospitalar e serviços médicos ambulatorios), da educação, da habitação e de outros em que as necessidades sociais dos indivíduos e das famílias encontram apoio e resposta na generosidade e capacidade de intervenção próprias do voluntariado social organizado».

Assim, é aprovado o DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro e com ele inicia-se uma nova era na qualificação das entidades de iniciativa particular, que têm como propósito dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos. A entrada em vigor deste diploma veio estabelecer o regime jurídico aplicável às IPSS. Este diploma reconhece a importância dos particulares na prossecução de fins de solidariedade social regulamentando a criação, funcionamento e apoio estatal às instituições que desempenham este papel. O estatuto aprovado por este diploma define as IPSS como entidades sem fins lucrativos, cujo objetivo principal é a prestação de apoio social e comunitário. Estas instituições devem estar organizadas de forma a garantir a satisfação de necessidades sociais prementes, atuando em domínios como a assistência à infância, juventude, idosos, pessoas com deficiência, saúde, educação e reinserção social. O diploma estabelece ainda os princípios fundamentais para o reconhecimento destas entidades pelo Estado, permitindo-lhes beneficiar de apoios públicos e de um estatuto jurídico próprio. Para tal, as instituições devem estar constituídas legalmente e demonstrar que prosseguem objetivos de solidariedade social.

Com respeito ao tema da corrente dissertação, será de diminuta relevância falar-se das pequenas modificações introduzidas no referido diploma pelo DL n.º 89/85 de 1 de abril, pelo DL n.º 402/85 de 11 de outubro e pelo DL n.º 29/86 de 19 de fevereiro. Por outro lado, deve-se relevar a aprovação da Lei n.º 101/97 de 13 de setembro, que introduziu alterações de maior relevância para o presente estudo que serão de seguida explicadas.

À luz do DL n.º 119/83 de 25 de fevereiro, podiam ser reconhecidas como IPSS as associações de solidariedade social, as fundações, as misericórdias e outras entidades privadas, sem fins lucrativos, que prosseguissem os objetivos de solidariedade social. Esta nomenclatura é relevante para percebermos a desconsideração, num primeiro momento, das

cooperativas que, à data, davam os primeiros passos fora da alçada do regime societário do Código Comercial de 1888, apelidado de «Código Comercial de Veiga Beirão».

Em 1980, com a entrada em vigor do primeiro Código Cooperativo, foi criada uma setorização por ramos cooperativos, com o objetivo de enquadrar legalmente as cooperativas, com base na atividade por estas desenvolvida. A independência traçada com a aprovação deste «novo modelo» face às anteriores «sociedades cooperativas», veio dar uma nova dimensão às próprias atividades que, até então, prosseguiram, acrescentando à sua vertente empresarial e económica uma vertente social e mutualística que é, aliás, mais fiel aos primórdios do cooperativismo. Neste sentido, começa a verificar-se, após 1980, um crescente movimento de cooperativas cuja atividade se centrava na prestação e/ou utilização de serviços de índole social e solidária. Este forte movimento culminou na autonomização do ramo da solidariedade social do setor cooperativo, incluído na alínea m) do artigo 4.º na redação dada pela Lei n.º 51/96, de 7 de setembro (diploma legal que aprova a 2ª Versão do Código Cooperativo). Considerando o caráter não lucrativo destas cooperativas de solidariedade social e a adequação dos seus objetivos com aqueles previstos no Estatuto das IPSS em vigor à data, tornou-se lógica a necessidade de as cooperativas de solidariedade social que seguissem esses objetivos serem consideradas entidades igualmente elegíveis para a obtenção dos benefícios associados ao referido estatuto.

Destarte, foi introduzida, pela primeira vez, com a aprovação da Lei n.º 101/97 de 13 de Setembro³, a possibilidade de tornar elegíveis à obtenção do direitos, deveres e benefícios, até então reservados às IPSS, as cooperativas do ramo da solidariedade social que desenvolvessem atividades semelhantes às primeiras: «as cooperativas de solidariedade social que prossigam os objectivos previstos no artigo 1.º do Estatuto das IPSS, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, e que sejam reconhecidas nessa qualidade pela Direcção-Geral da Acção Social são equiparadas às IPSS, aplicando-se-lhes o mesmo estatuto de direitos, deveres e benefícios, designadamente fiscais» – artigo único. Releva-se ainda que, dois anos mais tarde, em 1999, foi aprovado, por Despacho Ministerial [(Despacho n.º 13 799/99 (2.ª série)], um conjunto de regras com o objetivo de definir os termos da articulação entre as entidades competentes para a fiscalização quer do uso da forma cooperativa (a cargo do INSCOOP), quer do requisitos necessários à obtenção do

³ De mencionar as alterações ao estatuto aprovadas pelos DL n.º 9/85 de 9 de janeiro, 89/85 de 1 de abril, 402/85 de 1 de outubro, e 29/86 de 19 de fevereiro.

estatuto de equiparação a IPSS (a cargo da DGAS), no desenvolvimento dos procedimentos indispensáveis ao reconhecimento previsto na lei, sendo os mesmos equiparáveis aos que se encontram estabelecidos no âmbito do registo das IPSS para efeitos de avaliação dos respetivos objetivos de solidariedade social.

Neste enquadramento evolutivo, e tendo em vista a necessidade de consolidar e atualizar o regime jurídico aplicável às IPSS e às entidades equiparadas no seguimento da Lei n.º 101/97 de 13 de setembro, veio a ser aprovado o DL n.º 172-A/2014 de 14 de novembro, que revogou expressamente o DL n.º 119/83 e consagrou um novo Estatuto das IPSS adequado à realidade social contemporânea e às exigências de uma maior clareza e eficácia jurídica. Este diploma veio reforçar, entre outros aspetos, os mecanismos de reconhecimento, acompanhamento e fiscalização destas entidades, bem como prever expressamente a possibilidade de equiparação jurídica de outras entidades privadas sem fins lucrativos, designadamente as cooperativas de solidariedade social, desde que prossigam os objetivos constantes do artigo 1.º do Estatuto. Posteriormente, este novo regime foi objeto de atualização através da Lei n.º 76/2015, de 28 de julho, a qual veio proceder a ajustamentos pontuais no quadro legal, clarificando matérias como os direitos e deveres das entidades abrangidas, os critérios de equiparação e a articulação institucional com os serviços públicos competentes⁴.

Ambos os diplomas constituem, atualmente, a base normativa fundamental que regula a atribuição e os efeitos do estatuto de IPSS, bem como o regime da sua equiparação legal a outras formas organizativas da economia social.

⁴ Como se verificará no subcapítulo 3.5.1. do capítulo IV desta dissertação, integrada nas alterações introduzidas pela Lei n.º 76/2015, de 28 de julho, destaca-se a constante no artigo 2.º que passou a considerar as cooperativas de solidariedade social entidades elegíveis de obter o estatuto de IPSS, revogando a redação (referente a esta matéria) do DL n.º 172-A/2014 de 14 de novembro.

IV. Cooperativas

Segundo António Sérgio, «o cooperativismo é uma escola de educação social e moral, onde os homens se habituam a governar-se a si mesmos, a ser livres, a ser justos» (Sérgio, 1958).

Para entendermos o que é uma cooperativa e de que modo esta forma jurídica pode servir a satisfação de necessidades sociais, importa rever brevemente o conceito *per se* e o seu surgimento no ordenamento jurídico internacional e nacional.

1. Conceito de cooperativa

À luz do quadro legal em vigor, nomeadamente do disposto no n.º 1 do artigo 2.º do Código Cooperativo, definimos cooperativa como sendo uma pessoa coletiva autónoma, de livre constituição, de capital e composição variável que atua com base na cooperação e entreatajuda dos seus membros, obedecendo aos princípios cooperativos universalmente reconhecidos. A sua finalidade é, sem fins lucrativos, promover a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais dos seus membros. Trata-se, assim, de uma entidade que destaca a participação democrática, a solidariedade e a gestão partilhada, com o objetivo de contribuir para o bem-estar coletivo dos seus membros. Citando Deolinda Meira, «[...] a cooperativa possui um ADN assente numa racionalidade própria, em princípios e características estruturais, em referências normativas e éticas que são absolutamente coerentes com o valor da solidariedade. Diz-se, por isso, que a cooperativa cumpre uma função social, evidenciada pela primazia do indivíduo e dos objetivos sociais sobre o capital; pela governação democrática pelos membros; pela conjugação dos interesses dos membros e com o interesse geral; pela defesa e aplicação dos valores da solidariedade e da responsabilidade; pelo reinvestimento de fundos excedentários nos objetivos de desenvolvimento a longo prazo ou na prestação de serviços de interesse para os membros ou de serviços de interesse geral» (Meira, 2020).

Na prossecução da sua finalidade, as cooperativas respeitam um conjunto de sete princípios basilares e indissociáveis da correta utilização desta forma de organização jurídica. Estes princípios dão expressão ao verdadeiro propósito das cooperativas, refletindo,

na generalidade, a Identidade Cooperativa (Meira, 2018, p. 2). Fixados pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI)⁵ e posteriormente trasladados para o ordenamento jurídico nacional (artigo 3.º do Código Cooperativo), estes princípios consagram, igualmente, os compromissos éticos e democráticos das cooperativas e ainda a sua missão social e económica no seio das comunidades em que se inserem; «[...] é através da mediação dos princípios cooperativos que a identidade cooperativa, como um todo, nela se projecta. Terá sido essa centralidade jurídica dos princípios cooperativos que levou o legislador a transcrevê-los no Código Cooperativo de 1997.» (Namorado, 2001, p. 4). São sete os princípios que, conforme referido, constituem a espinha dorsal do modelo cooperativo: 1.º Princípio — Adesão voluntária e livre; 2.º Princípio — Gestão democrática pelos membros; 3.º Princípio — Participação económica dos membros; 4.º Princípio — Autonomia e independência; 5.º Princípio — Educação, formação e informação; 6.º Princípio — Intercooperação; 7.º Princípio — Interesse pela comunidade (Lei n.º 119/2015).

Resumidamente, a adesão voluntária e livre é garantida através do acesso livre e não discriminatório à qualidade de membro e à liberdade na sua saída. Por sua vez, a gestão democrática garante a igualdade de participação dos cooperadores, estimulando a participação ativa dos mesmos na formulação das políticas da cooperativa e estabelecendo a unidade de voto (nas cooperativas de primeiro grau) como uma ferramenta importantíssima na implementação da democraticidade plena. A participação económica dos membros implica a contribuição equitativa para o capital social e o controlo democrático do mesmo, bem como uma repartição dos resultados assente na participação na atividade da cooperativa. O princípio da autonomia e independência releva a necessidade de assegurar que as cooperativas mantêm a sua autodeterminação, mesmo quando estabelecem parcerias externas com entidades públicas ou privadas. A promoção da educação, formação e informação visa dotar os cooperadores, trabalhadores e a comunidade em geral de competências e conhecimentos relevantes para o desenvolvimento do projeto cooperativo. A intercooperação estimula a articulação entre cooperativas, potenciando sinergias e fortalecendo o setor. Finalmente, o princípio do interesse pela comunidade traduz o compromisso das cooperativas com a promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios onde se inserem, reforçando a sua vocação social e solidária (Meira, 2009; Meira & Ramos, 2018; Namorado, 2018).

⁵ Vide páginas 17 e 18.

2. Enquadramento Histórico

2.1. Enquadramento Histórico e Jurídico Internacional

O movimento cooperativo surgiu em Inglaterra em meados do séc. XIX como um modelo inovador de gestão. Este modelo, na sua origem, distinguia-se dos demais modelos societários existentes à data, desde logo, pela governança democrática, pela autogestão, pela participação económica dos membros, pela sustentabilidade e pela preocupação social de garantir, nas melhores condições possíveis, a satisfação das necessidades dos seus membros (Dias, 2024, p. 24; Bhowmik, s.d.). Fortemente influenciada pela Revolução Industrial do séc. XVIII, Inglaterra vivia uma nova realidade. A produção fabril mecanizada introduziu uma transformação na ordem económica do país e a indústria massificada, o capitalismo industrial e as condições dos operários ocupavam o centro da agenda económica e da política inglesa. «A Revolução Industrial assinala a mais radical transformação da vida humana já registada em documentos escritos [...]» (Hobsbawm, 2000, p.13). «Enquanto o capitalismo se afirmava plenamente com a Revolução Industrial, surgia a necessidade de criar um sistema capaz de socorrer às necessidades dos trabalhadores de uma forma mais concreta e eficaz» (Dias, 2024, p. 22).

Esta transformação na ordem económica, introduzida pela Revolução Industrial, associada aos valores florescentes da Revolução Francesa, convidou vários filósofos à teorização sobre modelos de organização societária que se aliassem ao crescimento económico a partir de um conjunto de ideais iluministas, baseados no utilitarismo e na benevolência (Dias, 2024, pp 21-23). Todavia, foi um grupo de trabalhadores ingleses que, em 1844, implementou esta forma de organização jurídica de uma empresa e moldaram o cooperativismo. Após o arrendamento de uma loja em Rochdale, nos arredores de Manchester, este grupo composto por vinte e oito operários fundaram a «Sociedade Equitativa dos Pioneiros de Rochdale» caracterizada por uma gestão horizontal e democrática, que serviu de base a um modelo de organização assente em princípios e valores que permaneceram até aos dias de hoje (Namorado, 2018, pp 20-21; Dias, 2024, p. 24).

A consolidação do movimento cooperativo, iniciado pelos Pioneiros de Rochdale conheceu uma importante expressão internacional, quando, em 1895, foi fundada a Aliança Cooperativa Internacional (ACI). Esta organização, de âmbito mundial, tem por objetivo assumir a responsabilidade de representar, promover e salvaguardar o movimento

cooperativo à escala global, adotando, para tal, uma perspetiva evolutiva e historicamente situada, que entende o cooperativismo como um movimento social, dotado de uma identidade própria que é pautada por uma dinâmica específica e norteado pela solidariedade, pela democracia económica e pela justiça social. Na sequência do trabalho desenvolvido pela ACI, em 1995, no Congresso Cooperativo Internacional de Manchester, foi consagrado um padrão identitário, universalmente reconhecido, que assumiu a forma de uma declaração - Declaração sobre a Identidade Cooperativa. Este documento assume um carácter estruturante no movimento cooperativo, clarificando e consolidando a «Identidade Cooperativa» (Namorado, 2018, p. 35).

A fixação desta identidade, consequência da aprovação da declaração mencionada, marca a história do movimento cooperativo internacional, na medida em que estabelece os alicerces fundamentais para o reconhecimento da forma jurídica de cooperativa de cooperativa como expressão do movimento que integra: i) definição formal de cooperativa; ii) enunciação de um conjunto de valores cooperativos e éticos; iii) formulação atualizada dos sete princípios cooperativos. No que respeita ao ponto i), à luz da Declaração sobre a Identidade Cooperativa, uma cooperativa é «[...] uma associação autónoma de pessoas unidas voluntariamente para prosseguirem as suas necessidades e aspirações comuns, quer económicas, quer sociais, quer culturais, através de uma empresa comum democraticamente controlada.» (International Cooperative Alliance, s.d.; Alianza Cooperativa Internacional, 1996; Namorado, 2018, p. 12). Esta definição sublinha o carácter mutualista desta forma jurídica, nomeadamente através da centralidade dos seus membros enquanto protagonistas da mesma. Esta definição, reflete igualmente a natureza dual da cooperativa enquanto associação de pessoas e empresa económica com fins de utilidade mútua, e não de lucrativa, conforme define Rui Namorado «As cooperativas são encaradas como uma síntese de associação e de empresa. São associações que atuam através de uma empresa. São empresas cujo titular é uma entidade associativa. Por isso, não estamos perante um fenómeno que se limite a congregar duas componentes separáveis, mas perante uma simbiose, perante uma síntese, cuja perenidade é indispensável para que as cooperativas não corram um risco acrescido de se desmoronarem. Pode, portanto, dizer se acerca delas que são uma entidade associativa de tipo especial que é titular de um tipo particular de empresa, sendo a simbiose das duas vertentes um dos seus mais fortes elementos identitários.» (Namorado, 2018, pp 9-10). No que concerne ao ponto ii), a enunciação de um conjunto de valores cooperativos e éticos, incluídos na própria definição de cooperativa da ACI, define a incontornabilidade e

indissociabilidade de um quadro axiológico patente na atividade destas entidades. Os valores definidos — autonomia, democracia, liberdade, equidade e solidariedade — refletem os fundamentos morais sobre os quais assenta a ação de uma cooperativa. Relativamente ao ponto iii), como já referimos no subcapítulo anterior⁶, os sete princípios cooperativos são a base de toda a identidade cooperativa, a sua importância reside na fixação de um conjunto de preceitos que diferenciam de forma material e organizacional as cooperativas que uma outra qualquer pessoa coletiva de base empresarial e/ou associativa. Neste contexto, a identidade cooperativa afirmada pela ACI traduz-se numa verdadeira lógica alternativa de organização económica, que contrasta com a lógica predominante das empresas capitalistas, esta lógica cooperativa coloca o capital ao serviço dos membros, e não os membros ao serviço do próprio capital, invertendo assim a racionalidade instrumental dominante e promovendo práticas económicas enraizadas na cooperação, na mutualidade e na solidariedade (Namorado, 2018, p. 13; International Cooperative Alliance, s.d.).

A identidade cooperativa representa mais do que um mero conjunto de normas organizacionais. Constitui uma referência ética, política e cultural, cuja afirmação e desenvolvimento representam uma resistência objetiva ao modelo dominante e uma alternativa concreta ao mesmo, que procura uma eventual transformação da economia e da sociedade.

2.2. Enquadramento Histórico e Jurídico Nacional

Em Portugal, o desenvolvimento do cooperativismo seguiu uma trajetória semelhante à verificada noutros países europeus, embora com um ritmo mais lento e condicionado por diversos fatores de índole política, social e jurídica. A consolidação do modelo cooperativo no ordenamento jurídico português foi significativamente afetada pelo regime ditatorial que protagonizou a Segunda República e que vigorou durante grande parte do século XX. A natureza intrinsecamente democrática das cooperativas, alicerçada em princípios como a livre adesão, a gestão democrática pelos membros e a autonomia face ao Estado, colidia com os pressupostos ideológicos e políticos do regime, profundamente centralizador e adverso à liberdade de associação. Neste sentido, o regime procurou controlar, enquadrar e, em muitos casos, limitar a atividade cooperativa, sobretudo nos seus

⁶ Vide páginas 15 e 16.

primórdios. Citando Salazar Leite «[...] podemos distinguir dois períodos distintos: o primeiro, até finais dos anos 50, caracterizado pela preocupação de cercear ou enquadrar a actividade cooperativa; o segundo, até 1974, em que o fenómeno cooperativo não pôde ser silenciado, mas era visto como veículo de combate ao regime vigente, pelo que se intensificaram as acções de controlo e vigilância das suas actividades» (Leite, 2011, p. 5). O atraso no robustecimento do setor cooperativo em Portugal deve, assim, ser compreendido à luz desta repressão institucionalizada, que impediu o florescimento de estruturas organizativas assentes em valores e princípios democráticos e livres.

Independentemente do modesto crescimento do setor cooperativo durante os séculos XIX e parte do séc. XX, o modelo não era desconhecido dos portugueses. A primeira cooperativa portuguesa surgiu pouco depois da experiência dos «Pioneiros de Rochdale», pelo que, em 1858, foi criada a «Fraternal dos Fabricantes de Tecidos e Artes Correlativas» (Leite, 2011). Esta iniciativa rapidamente instigou a necessidade de enquadrar juridicamente este tipo de entidades, pelo que, em 1867, por obra de João de Andrade Corvo é aprovada a Lei Basilar Das Cooperativas. A denominada Lei Basilar das Cooperativas foi o primeiro diploma legal português a reconhecer e enquadrar juridicamente o fenómeno cooperativo. Esta teve um papel pioneiro ao estabelecer os fundamentos legais das cooperativas, reconhecendo-as como associações de pessoas com fins de entreajuda e cooperação económica (Meira & Ramos, 2025). A Lei de Andrade Corvo representa, assim, um marco histórico na institucionalização do cooperativismo em Portugal, antecipando princípios que viriam a ser consagrados, mais tarde, com a entrada em vigor do Código Cooperativo (Meira, 2017; Lei das Sociedade Cooperativas, 1867). No seguimento da Lei de Andrade Corvo e da introdução no ordenamento jurídico português de um novo modelo de organização, como foram as cooperativas, em 1888, a ampla revisão ao Código Comercial⁷ conduzida por Francisco António da Veiga Beirão acabou por absorver estas entidades. O legislador capitulou no referido diploma legal as «Sociedades Cooperativas», identificando-as como uma forma específica de sociedade comercial (Leite, 2017, p.5)

As cooperativas autonomizar-se-iam formalmente das sociedades comerciais apenas em 1980, após a entrada em vigor do DL n.º 454/80 de 9 de outubro que aprovou o primeiro Código Cooperativo. As limitações e fragilidades desse diploma levaram, nos anos seguintes, à necessidade de várias alterações destinadas a colmatar as suas insuficiências

⁷ Código Comercial de 1833, elaborado por José Ferreira Borges.

(Namorado, 1983, p.1). As alterações referidas foram realizadas durante a década de 80⁸ e, finalmente, em 1996, é publicada a nova versão do Código Cooperativo (Lei n.º 51/96 de 7 de setembro). O percurso pelos diplomas legais que regulam a forma cooperativa teve o seu término no séc. XXI com a reforma do Código Cooperativo de 1996 e a entrada em vigor da última versão do Código Cooperativo aprovada pela Lei n.º 119/2015 de 30 de agosto, que viria ainda a sofrer uma alteração com a Lei n.º 66/2017, de 09 de agosto (Meira & Ramos, 2018).

2.3. Relevância do Setor Cooperativo à luz da Constituição

A importância do setor cooperativo no plano jurídico nacional não se resume às disposições normativas do Código Cooperativo. A consagração constitucional do setor cooperativo traduz o reconhecimento da sua importância estrutural no plano socioeconómico português, conferindo a estas entidades um estatuto de legitimidade reforçada que assegura a sua proteção, autonomia e promoção e dá expressão a uma economia movida por princípios que não se esgota com a produção de riqueza monetária. Esta consagração constitucional impõe a obrigatoriedade de conformidade das cooperativas com os princípios cooperativos conferindo-lhes força jurídica vinculativa. A CRP reconhece expressamente o setor cooperativo como um dos três setores fundamentais da economia⁹, ao lado do setor público e do privado, valorizando a sua especificidade enquanto expressão de uma lógica organizativa assente em valores como a liberdade, a democracia, a solidariedade e a participação plena (Martins, 2015, pp 141-142). Esta especificidade é reforçada por vários artigos constitucionais que, embora dispersos, apresentam uma lógica de conjunto coerente com a identidade cooperativa. A CRP assegura, de igual modo, a liberdade de criação e organização das cooperativas, a sua autonomia face ao Estado e o seu direito à proteção, projetando assim os princípios cooperativos como elementos estruturantes da ordem jurídica portuguesa (Namorado, 2001; Miranda, 2025). Neste sentido, concretizando o reconhecimento e a força do setor cooperativo, destacam-se mais de uma dezena de artigos da CRP, designadamente: i) artigo 43.º – Liberdade de aprender e ensinar; ii) artigo 60.º – Direitos dos consumidores; iii) artigo 61.º – Iniciativa privada, cooperativa e autogestionária;

⁸ A respeito dos diplomas que introduziram alterações ao Código Cooperativo de 1980, destacam-se os seguintes diplomas legais: DL n.º 238/81, de 10 de agosto; DL n.º 45/82, de 10 de fevereiro; Lei n.º 1/83, de 10 de janeiro; DL n.º 335/83, de 16 de julho; DL n.º 399/86, de 27 de novembro e DL n.º 230/88, de 5 de julho.

⁹ Artigo 80.º, alínea b) da CRP.

iv) artigo 63.º – Segurança social e solidariedade; v) artigo 65.º – Habitação e urbanismo; vi) artigo 75.º – Ensino público, particular e cooperativo; vii) artigo 80.º – Princípios fundamentais; viii) artigo 82.º – Setores de propriedade dos meios de produção; ix) artigo 85.º – Cooperativas e experiências de autogestão; x) artigo 94.º – Eliminação dos latifúndios; xi) artigo 97.º – Auxílio do Estado; xii) artigo 136.º – Promulgação e veto; xiii) artigo 165.º – Reserva relativa de competência legislativa; xiv) artigo 288.º – Limites materiais da revisão. O conjunto de preceitos constitucionalmente consagrados nos artigos suprarreferidos traduz, de forma explícita e sistemática, a proteção jurídica conferida ao setor cooperativo no ordenamento constitucional português. Esta consagração traduz-se, desde logo, no reconhecimento do setor como uma realidade económica autónoma dotada de uma identidade própria, distinta da vertente lucrativa e estatal. Com efeito, é reconhecido na CRP o direito de criar e desenvolver escolas cooperativas (artigo 43.º), o direito de organizar o ensino cooperativo (artigo 75.º), a promoção da criação de cooperativas de habitação como instrumento de concretização do direito à habitação (artigo 65.º), a valorização das cooperativas de consumo como entidades vocacionadas para a defesa dos interesses dos consumidores (artigo 60.º) e o reconhecimento do papel das cooperativas agrícolas no âmbito das políticas de reforma agrária e apoio à agricultura familiar (artigos 94.º e 97.º). Estas referências, embora setoriais, assumem um carácter sistemático na medida em que se inserem numa conceção constitucional coerente do setor cooperativo como instrumento de desenvolvimento económico e de coesão social. A densificação do diploma decorrente da inclusão do articulado mencionado garante, não apenas a existência formal do setor, como também a sua efetiva capacidade de desenvolvimento e afirmação no contexto económico português. Neste sentido, importa dar especial destaque aos artigos 85.º, 61.º e 288.º dos quais resulta que é imposto ao Estado o dever de estimular e apoiar a criação e a atividade das cooperativas (artigo 85.º) reconhecendo-lhes a autonomia organizativa e de funcionamento fundamentais para o seu desenvolvimento (Artigo 61.º), protegendo-as através da fixação de limites materiais à revisão constitucional que se verse sobre a «[...] coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social da propriedade dos meios de produção». Desta especial tutela constitucional resulta o impedimento de tratamento idêntico do setor cooperativo face ao setor privado ou até mesmo do seu entendimento como uma simples extensão deste segundo, assegurando-lhe um estatuto próprio e autónomo dotado de dignidade equivalente aos demais setores económicos (CASES, s.d.; Meira, 2011; Meira, 2013).

3. Noção, objeto e âmbito das Cooperativas de Solidariedade Social

Conforme referido, as cooperativas, aquando da aquisição de um regime jurídico próprio, com a aprovação do DL n.º 454/80, de 9 de outubro, consolidaram a sua vertente multidimensional, naquilo que respeita às atividades por estas desenvolvidas. Assim, com o Código Cooperativo, foram criados, no seu artigo 4.º, e os primeiros onze ramos cooperativos, que, por sua vez, procuraram dar relevo e forma própria às principais atividades desenvolvidas pelas cooperativas à data. A redação do artigo 4.º do Código Cooperativo de 1980 instigou a necessidade de aprovação dos vários diplomas legislativos reguladores dos diferentes ramos cooperativos, pelo que, os anos seguintes à entrada em vigor do DL n.º 454/80, de 9 de outubro, ficam marcados pelo surgimento no ordenamento jurídico português, de um conjunto de diplomas legais que aprovaram os regimes jurídicos referentes aos diversos ramos do setor cooperativo¹⁰ [Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES), s.d.]. A consolidação da forma cooperativa serviu, aparentemente, de ponto de partida para a inovação e transformação destas entidades. Fortemente influenciadas por movimentos de empreendedorismo social e valores democráticos, os cidadãos começaram a ver na organização cooperativa uma modalidade eficaz e robusta para o desenvolvimento de iniciativas e atividades nos mais distintos domínios.

A mutabilidade e o inconformismo inerentes à natureza humana, motivaram, desde cedo, o desafio dos limites da forma cooperativa. Para os empreendedores, que adotaram o modelo cooperativo, não era suficiente qualquer definição legal «objetiva e restritiva», constante no Código Comercial de Veiga Beirão, no Código Cooperativo ou na legislação setorial cooperativa, pelo que, se verificou, desde cedo, o desenvolvimento de atividades inovadoras face aos respetivos quadros legais que as enquadravam, o que culminou na criação de cooperativas com um propósito materialmente distinto do habitual à data neste setor. As figuras mais relevantes que surgiram deste processo foram, precisamente, as cooperativas cuja atividade se caracterizava por um espírito de solidariedade e entreajuda mais intenso que o das cooperativas convencionais. Nas palavras de Deolinda Meira (Meira 2020, p. 227) «Uma das principais razões apontadas para o surgimento destas cooperativas

¹⁰ DL n.º 323/81, de 4 de dezembro; DL n.º 309/81, de 16 de novembro; DL n.º 312/81, de 18 de novembro; DL n.º 313/81, de 19 de novembro; DL n.º 303/81, de 12 de novembro; DL n.º 441-A/82, de 6 de novembro; DL n.º 24/91, de 11 de janeiro; DL n.º 7/98, de 15 de janeiro; DL n.º 502/99, de 19 de novembro; DL n.º 522/99, de 10 de dezembro; DL n.º 523/99, de 10 de dezembro e DL n.º 335/99, de 20 de agosto.

especiais, com um objetivo centrado predominantemente ou exclusivamente na prossecução do interesse geral, foi a inadequação das cooperativas convencionais para acomodar fenómenos empresariais inovadores caracterizados por um objetivo de interesse coletivo, pela ausência de fim lucrativo e por um modo de organização baseado em princípios democráticos e participativos».

Com o objetivo de melhor se entender o crescimento das cooperativas de solidariedade social, apresenta-se, de seguida, um gráfico¹¹ que contém uma visão alargada sobre a constituição, por anos, das cooperativas integrantes do ramo referido. Este gráfico comporta um universo de 413 (quatrocentas e treze) cooperativas, identificadas com o ramo principal de Solidariedade Social. Apesar do gráfico não conter todas as cooperativas de solidariedade social alguma vez constituídas em Portugal, considera-se que estabelece uma realidade ampla e que comprova os argumentos em seguida apresentados:

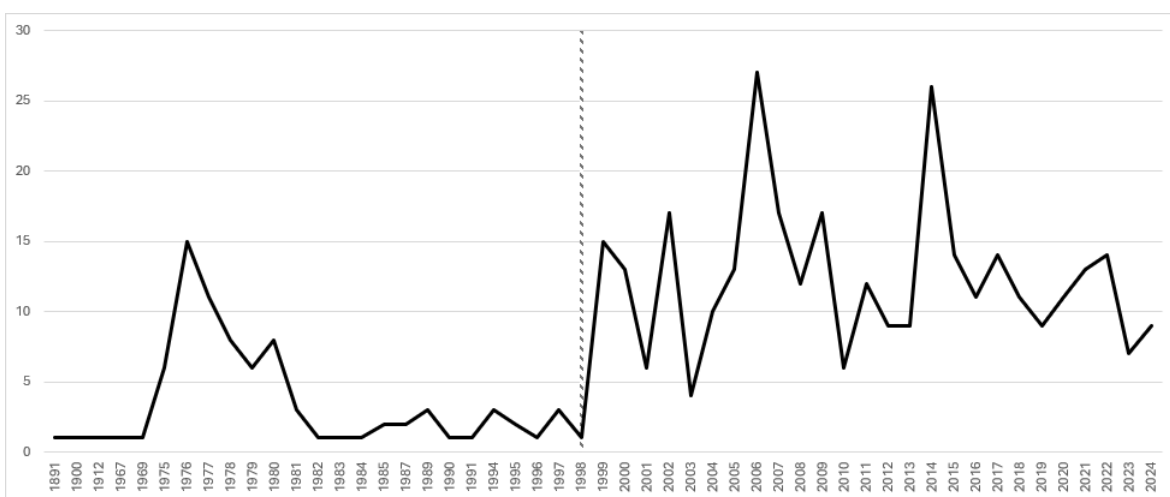


Gráfico 1 - Evolução da data de constituição das cooperativas de solidariedade social até 2024.

Para efeitos do presente estudo importa relevar dois grandes momentos na evolução constitutiva das cooperativas de solidariedade social: o primeiro na década de 70 até ao ano coincidente com a entrada em vigor do primeiro Código Cooperativo (1980); o segundo, após o ano de 1999, após a autonomização do ramo de solidariedade social e da entrada em vigor do Regime jurídico das cooperativas de solidariedade social constante do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro. Neste sentido, é notório que, previamente à entrada em vigor do Código

¹¹ Gráfico disponibilizado pela CASES (com base numa análise dos seus arquivos históricos) na sequência de um pedido de informação remetido ao seu departamento responsável pela interpretação e organização dos dados estatísticos relativos ao setor da economia social.

Cooperativo de 1980 - ainda sob a forma de sociedades cooperativas -, várias pessoas já recorriam a este modelo de organização para desenvolver atividades de índole social e solidária. Após a entrada em vigor do 1º Código Cooperativo e, conseqüentemente, da definição dos primeiros onze ramos cooperativos, estas entidades passaram a desenvolver a sua atividade no âmbito do ramo do ensino [como é o caso das Cooperativa de Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados (CERCI)] e do ramo de serviços (onde cabem as cooperativas cujo objeto não possa ser diretamente enquadrado em outro ramo cooperativo) (Leite, 2011, pp 1-5). Por sua vez, o segundo momento que se pretende evidenciar, no que respeita à análise do gráfico, é o aumento das constituições verificadas no ano de 1999 e seguintes, decorrentes de um conjunto de fatores, nomeadamente do seu enquadramento jurídico autónomo.

Atenta a relevância da atividade desenvolvida, verificou-se a pertinência de enquadrar estas cooperativas em ramo próprio. O enquadramento deste tipo de entidades nos ramos de ensino e de serviços revelou-se ineficaz para regular a sua natureza diferenciada. Destarte, foi aprovada pela Lei n.º 51/96, de 7 de setembro, a autonomização do ramo da solidariedade social do setor cooperativo, o que desencadeou o processo legislativo para dois anos mais tarde, em 1998, entrar em vigor o DL n.º 7/98 de 15 de janeiro, que aprovou o regime jurídico deste ramo e com ele «[...] um instrumento a que a sociedade civil poderá recorrer no combate à pobreza e à exclusão social». A aprovação destes diplomas legais, conjuntamente com a Lei n.º 101/97 de 13 de setembro (que será analisada posteriormente) criaram uma atmosfera favorável ao crescimento deste tipo de entidades, resultando assim na verificação de um aumento no número de constituições, tornando-se o ponto de viragem para a consolidação destas entidades no plano social e solidário português.

A pertinência de atribuir uma realidade autónoma às cooperativas que atuam na área da solidariedade social decorre do recurso à forma cooperativa como forma de organização jurídica suficientemente capacitada para a prossecução deste tipo de finalidades. Este movimento, associado à satisfação de necessidades puramente sociais através do setor cooperativo, teve inspiração no movimento de reinvenção do modelo cooperativo iniciado em Itália, em 1990, com as denominadas cooperativas sociais italianas e que rapidamente influenciaram movimentos semelhantes em vários países do contexto europeu. Citando Deolinda Meira «[...] estas cooperativas de solidariedade social inserem-se num movimento de reinvenção do modelo cooperativo iniciado em Itália, em 1990, com as cooperativas sociais italianas. Outros modelos similares emergiram pela Europa, como as cooperativas de

iniciativa social espanholas de 1995 ou as *société coopérative d'intérêt collectif* francesas.» (Meira, 2020, p. 227).

As cooperativas de solidariedade social constituem uma modalidade específica do cooperativismo português, enquadrando-se simultaneamente no Código Cooperativo (Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto) e no regime jurídico próprio aprovado pelo DL n.º 7/98, de 15 de janeiro. Nestas, os interesses dos membros e o interesse geral são duas realidades consonantes. O objeto social das cooperativas atuantes no ramo da solidariedade social distingue-se pelo conjunto de fins puramente altruísticos no apoio à comunidade em situação de vulnerabilidade económica e social, nomeadamente crianças, idosos, pessoas com deficiência, entre outros. Decorre da própria natureza mutualista das cooperativas a instrumentalização da figura de cooperativa como forma de satisfazer as necessidades económicas ou sociais dos seus membros. Para além deste fim mutualista, transversal a todo o setor cooperativo, acresce, neste tipo de cooperativa específico, um caráter desinteressado ou altruístico que exclui da sua atividade a admissibilidade de redistribuição da riqueza gerada pelos cooperadores no âmbito da sua relação com a cooperativa. O produto da atividade levada a cabo no seio deste ramo é destinado à sustentabilidade da entidade e aplicado na contínua e expectavelmente crescente resposta às necessidades sociais dos grupos vulneráveis que a entidade visa apoiar. Este objeto solidário e desinteressado distingue estas entidades das demais cooperativas orientadas para a satisfação prioritária dos interesses dos cooperadores - fim mutualístico interessado ou egoísta (Meira, 2020, pp 228-234). Pelas palavras de Daniel Hernández Cáceres «[...] *En el caso de las cooperativas de solidaridad social portuguesas, éstas tratan de satisfacer las necesidades de promoción e inclusión social, laboral o económica que sufren sus propios socios, los cuales pertenecen a colectivos vulnerables, con discapacidad o excluidos, por lo que la conciliación del interés general y de los miembros es más intensa que en las cooperativas ordinarias.*» (Cáceres, 2024, p. 52).

A sua definição legal, constante do artigo 2.º, n.º 1, deste último diploma, caracteriza estas entidades como pessoas coletivas que, através da cooperação e entajuda dos seus membros, em obediência aos princípios cooperativos e sem fins lucrativos, visam a satisfação das respetivas necessidades sociais e a sua promoção e integração. Esta finalidade concretiza-se, nomeadamente, através do «[...] a) Apoio a grupos vulneráveis, em especial a crianças e jovens, pessoas com deficiência e idosos; b) Apoio a famílias e comunidades socialmente desfavorecidas com vista à melhoria da sua qualidade de vida e inserção sócio-

económica; c) Apoio a cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, durante a sua permanência fora do território nacional e após o seu regresso, em situação de carência económica; d) Desenvolvimento de programas de apoio direcionados para grupos alvo, designadamente em situações de doença, velhice, deficiência e carências económicas graves; e) Promoção do acesso à educação, formação e integração profissional de grupos socialmente desfavorecidos.» (artigo 2.º n.º 1 do DL n.º 7/98 de 15 de janeiro).

O objeto social das cooperativas de solidariedade social não se encontra fechado no elenco de atividades descrito no artigo 2.º, n.º 1, do DL n.º 7/98. O n.º 2 do mesmo artigo permite que estas cooperativas desenvolvam outras ações com identidade de objeto com as expressamente previstas, permitindo uma certa adaptabilidade à realidade social em constante mutação. Esta abertura garante uma moldura jurídica suficientemente flexível para que as cooperativas possam responder de forma dinâmica a novas formas de vulnerabilidade, desde que compatíveis com os princípios e valores da economia social e do setor cooperativo.

Relativamente ao modelo de governação, as cooperativas de solidariedade social integram-se no regime geral do Código Cooperativo, que assenta numa estrutura tripartida composta pela assembleia geral, pelo órgão de administração e pelo órgão de fiscalização. A governação cooperativa distingue-se pela sua estrutura democrática, participativa e personalista, na qual cada membro dispõe, em regra, de um voto, independentemente da sua participação no capital social. Como sublinha Deolinda Meira, «[...] a governação das cooperativas caracterizar-se-á como uma governação participada (por força do princípio da gestão democrática pelos membros), orientada para os seus membros (por força da vocação mutualista da cooperativa que resulta da própria definição da cooperativa constante do art. 2.º do Código Cooperativo), autónoma e independente (por força do princípio da autonomia e independência) e transparente (por força do direito à informação dos cooperadores consagrado no Código Cooperativo e pelo poder de controlo e fiscalização que a assembleia geral e o conselho fiscal exercem sobre o órgão de administração da cooperativa).» (Meira, 2013, pp 10-11). Este modelo de governação concretiza-se com recurso ao desempenho de funções de titulares dos referidos órgãos e mesa da assembleia geral por parte dos seus membros (artigo 29.º n.º 1 do Código Cooperativo) que deverão ser membros efetivos da

cooperativa conforme veremos em seguida. No entanto, ressalva-se a exceção¹², decorrente do referido artigo 29.º n.º 1 do Código Cooperativo, que garante a possibilidade limitada do exercício de funções de titular dos órgãos sociais aos membros investidores admitidos na cooperativa (artigo 29.º, n.º 8 do Código Cooperativo).

Para este efeito, os membros de uma cooperativa de solidariedade social devem assumir uma das seguintes qualidades: i) membros efetivos; ii) membros honorários e iii) membros investidores. Os membros efetivos são aqueles que, nos termos dos respetivos diplomas legais que tutelam as cooperativas de solidariedade social¹³, utilizam os serviços da cooperativa, ou nela desenvolvem, uma atividade profissional ou de voluntariado. Os membros honorários, por sua vez, são pessoas que, por força do contributo com bens ou serviços para o desenvolvimento da cooperativa sem relação de prestação permanente, são admitidos com esse título pela assembleia geral da entidade, atribuindo-lhes, deste modo, um reconhecimento formal na sua relação com a cooperativa e premiando o seu contributo para o objeto social da mesma sem que lhes seja atribuída a qualidade de membro efetivo e, conseqüentemente, a sua sujeição aos direitos e deveres a estes segundos reservados. Denota-se ainda a qualidade de membro investidor introduzida pela reforma de 2015 do Código Cooperativo que criou uma figura com o intuito de caracterizar uma pessoa que participa na cooperativa através da disponibilização de meios financeiros que podem assumir a forma de subscrição de títulos de capital ou de títulos de investimento¹⁴. A este último tipo de membro mencionado não se exige (ao contrário do que acontece com os membros efetivos) a obrigatoriedade de utilização ou prestação de serviços decorrentes da atividade cooperativa. O seu envolvimento visa essencialmente fornecer meios financeiros, mantendo-se à margem da relação mutualista típica dos membros cooperadores (Meira, 2020, pp 235-237).

A gestão democrática, consagrada no princípio «um membro, um voto», reforça o caráter mutualista da organização e assegura que os membros participem ativamente na formulação das políticas da cooperativa e na tomada de decisões relevantes, sobretudo através da assembleia geral, órgão supremo cuja deliberação vincula todos os demais (artigo 33.º n.º 1 do Código Cooperativo). O órgão de administração assume funções executivas,

¹² Para além da exceção referida, o artigo 29.º n.º 9 do Código Cooperativo prevê, igualmente, uma exceção no caso concreto do Revisor Oficial de Contas (não membro) que, quando justificado, deverá ser eleito paralelamente aos demais órgãos sociais pela Assembleia Geral.

¹³ Código Cooperativo e DL n.º 7/98 de 15 de janeiro.

¹⁴ Artigo 20.º, n.º 2 do Código Cooperativo.

enquanto que ao órgão de fiscalização incumbe assegurar o cumprimento da legalidade e a supervisão da atividade administrativa da cooperativa. Os titulares de ambos os órgãos são eleitos, em sede de assembleia geral, pelos cooperadores e de entre os cooperadores, o que reforça a legitimidade e o controlo democrático da governação [artigo 21.º, n.º 1, alínea c) e artigo 29.º, n.º 1 do Código Cooperativo]. Para além destes órgãos sociais, o regime jurídico das cooperativas de solidariedade social estabelece, para o cumprimento do princípio da autogestão democrática, a faculdade das cooperativas deste ramo preverem estatutariamente a admissibilidade de criação de um órgão onde estejam reunidos todos os membros honorários juntamente com todos os titulares dos órgãos sociais da cooperativa. Este órgão, denominado Conselho Geral, reveste-se de uma natureza consultiva e caracteriza-se pela formulação de «[...] sugestões ou recomendações e terá a competência que lhe for fixada nos termos do regulamento de funcionamento aprovado pela assembleia geral.»¹⁵ (Meira, 2020, pp 239-240).

No que respeita ao modelo de governação das cooperativas, existem particularidades, nomeadamente no número de membros necessários ao exercício das funções de titulares dos órgãos sociais. De acordo com o disposto no Código Cooperativo, nomeadamente nos artigos 28.º n.º 2, 45.º n.º 2 e 51.º n.º 1, alínea b), as cooperativas organizadas segundo este modelo de governação, desde que compostas por menos de 20 (vinte) membros, podem optar por uma organização colegial ou singular dos órgãos. Quer-se dizer com isto que as cooperativas, incluindo naturalmente aquelas que desenvolvem atividades no âmbito do ramo da solidariedade social, enquanto forem compostas por um número de cooperadores inferior a vinte, podem dispensar a constituição de um conselho de administração¹⁶ e um conselho fiscal¹⁷ e optar pela eleição de um administrador único e de um fiscal único para o exercício das funções reservadas aos titulares destes órgãos.

Apesar de se tratar de uma mera representação do órgão da assembleia geral, a mesa da assembleia geral tem igualmente a liberdade de ser composta por um ou mais titulares, não se aplicando a regra dos vinte cooperadores, conforme anteriormente referido. Este entendimento, resulta igualmente de dois artigos do Código Cooperativo. Em primeiro lugar, no âmbito da redação do disposto no artigo 35.º n.º 1, verifica-se que, apesar de definir uma composição superveniente de um Presidente e de um Vice-Presidente, esta norma remete,

¹⁵ Artigo 6.º, n.º 1 e n.º 2 do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro.

¹⁶ Designação do órgão de administração quando composto colegialmente.

¹⁷ Designação do órgão de fiscalização quando composto colegialmente.

para os estatutos, a liberdade plena de composição da mesa da assembleia geral «salvo disposição estatutária em sentido diverso, a mesa da assembleia geral é constituída por um presidente e por um vice-presidente». Em segundo lugar, o disposto no artigo 11.º n.º 1¹⁸, estabelece que as cooperativas de primeiro grau podem ser constituídas apenas por três cooperadores e, uma vez que é necessário ao funcionamento deste tipo de entidades o desempenho das funções dos órgãos sociais e da mesa da assembleia geral, então, torna-se lógico inferir que a mesa da assembleia geral possa funcionar com apenas um titular.

Esta variabilidade na composição dos órgãos é uma liberdade atribuída aos cooperadores que, no respeito pelos princípios fundamentais do cooperativismo, devem optar pelo modelo que melhor se adequa à prossecução dos seus objetivos.

No que toca ao regime económico, as cooperativas de solidariedade social não têm fins lucrativos, sendo os eventuais excedentes obrigatoriamente afetos à constituição de reservas (artigo 7.º do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro). A necessidade de reversão integral dos excedentes da atividade para as reservas obrigatórias da cooperativa materializa o carácter exclusivamente solidário destas entidades, reforçando, assim, a sua vocação social e a sua missão de serviço à comunidade em detrimento de qualquer lógica de apropriação individual de resultados (Meira, 2020). Em caso de dissolução, o património remanescente deve ser transferido para outra cooperativa de solidariedade social, preferencialmente do mesmo município, conforme o disposto no artigo 8.º, assegurando-se a continuidade da missão social da entidade extinta.

Ainda no âmbito da definição legal de cooperativas de solidariedade social, é de maior relevância, para efeitos de enquadramento da matéria constante no capítulo seguinte, denotar-se a sua ambivalência face aos membros efetivos que a integram. As cooperativas de solidariedade social, podem ser compostas por produtores/prestadores de serviços ou utentes/utilizadores de serviços (artigo 4.º do DL n.º 7/98 de 15 de janeiro), sendo que estes podem-se organizar em cooperativas compostas exclusivamente por um destes tipos de membros ou pelos dois em simultâneo (cooperativas mistas de solidariedade social). As cooperativas em geral devem ser enquadradas face ao tipo de membros que organizam. De acordo com o do disposto no artigo 7.º do DL n.º 323/81, de 4 de dezembro «Nas cooperativas de produtores de serviços a aquisição e manutenção da qualidade de membro da cooperativa dependem obrigatoriamente, e para todos os cooperadores, da sua

¹⁸ «1- O número de membros de uma cooperativa é variável e ilimitado, mas não pode ser inferior a três nas cooperativas de primeiro grau [...]»

contribuição para a cooperativa com capital e trabalho [...]», enquanto que as cooperativas de utentes de serviços se caracterizam pela organização de um conjunto de cooperadores utilizadores que, através da cooperativa, pretendem adquirir, para si ou para os seus familiares, bens ou serviços nas melhores condições. Assim, as cooperativas de solidariedade social podem ser compostas por um ou ambos os tipos de cooperadores, adaptando (no respeito pela seu carácter mutualista) a sua atividade à satisfação das necessidades dos mesmos.

Por fim, importa ainda tratar do reconhecimento legal das cooperativas no caso concreto das cooperativas de solidariedade social. De acordo com o regime geral do Código Cooperativo, as cooperativas estão obrigadas à apresentação de um conjunto de elementos (artigo 116.º do Código Cooperativo) que, depois de analisados e se considerados conformes à lei aplicável, justificam a emissão de um documento comprovativo da legal constituição e regular funcionamento da cooperativa. Esse documento tem a designação de credencial¹⁹ e compete à CASES²⁰ - herdeira do extinto Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo (INSCOOP)²¹ -, nos termos do disposto no artigo 3.º do DL n.º 282/2009, de 7 de outubro, a sua emissão anual. Esta credencial constitui uma condição indispensável para que estas cooperativas possam beneficiar de apoios públicos, conforme resulta do disposto no artigo 117.º n.º 2 do Código Cooperativo e no artigo 9.º do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro. A fiscalização, exercida pela CASES, nos termos do disposto no artigo 115.º n.º 1 do Código Cooperativo, não se restringe apenas à verificação da conformidade legal dos documentos de comunicação obrigatória das cooperativas. A CASES, para efeitos de emissão da referida credencial, verifica igualmente a regularidade jurídica e funcional das cooperativas, e ainda, no caso em concreto, da efetiva prossecução de fins de solidariedade social, funcionando como um mecanismo de validação e legitimação da forma jurídica de cooperativa.

¹⁹ Artigo 117.º n.º 1 do Código Cooperativo: «Compete à CASES emitir, anualmente, credencial comprovativa da legal constituição e regular funcionamento das cooperativas.»

²⁰ A CASES é uma cooperativa de interesse público assente numa parceria efetiva entre o Estado e organizações representativas do setor da economia social e que tem como objetivo, promover o fortalecimento do setor da economia social, aprofundando a cooperação entre o Estado e as organizações que o integram, tendo em vista estimular o seu potencial ao serviço do desenvolvimento socioeconómico do País, bem como a prossecução de políticas na área do voluntariado.

²¹ Por forma a melhor conhecer e compreender a atividade e importância do INSCOOP, sugere-se a consulta do livro «O Instituto 'António Sérgio' do Setor Cooperativo e o Movimento Cooperativista no pós-25 de abril de 1974» de Rodrigo Miguel Saraiva Dias (2025).

V. Conceito Jurídico de Equiparação a IPSS

1. Equiparação vs. Igualdade

Para entender o conceito jurídico de equiparação é necessária a análise linguística do termo «equiparação». Este substantivo abstrato derivado por sufixação do verbo «equiparar» é o ato ou efeito de atribuir a duas realidades distintas o mesmo estatuto, tratamento ou valor em determinados aspetos específicos, sem que isso signifique uma plena igualdade. O verbo equiparar reconhece, na sua definição, uma diferença de base entre duas condições, estabelecendo um tratamento equivalente face a determinados aspetos. Por outro lado, considerando a proximidade entre os dois conceitos, deve analisar-se também o termo «igualdade». Este substantivo comum, derivado do adjetivo «igual», serve para classificar a ausência de distinções ou privilégios entre dois ou mais conceitos, nomeadamente no que respeita às suas características ou ao seu valor. Citando Bandeira de Mello (2020, p. 42), «[...] não há duas situações tão iguais que não possam ser distinguidas, assim como não há duas situações tão distintas que não possuam algum denominador comum em função do que se possa parificá-las». Neste primeiro momento, estabelece-se, então, a clara distinção entre o termo «equiparação» e «igualdade», criando o ponto de partida para uma análise conceitual e jurídica de equiparação, mais precisamente, a equiparação a IPSS de cooperativas do ramo da solidariedade social.

2. Entidades elegíveis à obtenção do Estatuto de IPSS

Com a entrada em vigor do DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, foi aprovado o primeiro diploma legal com a finalidade de organizar e reunir a regulamentação global das instituições particulares sem fins lucrativos que se proponham à resolução de carências sociais. Neste diploma de 1983, o legislador estabeleceu as figuras jurídicas que considerou elegíveis à obtenção da qualificação de IPSS. Assim, no n.º 1 do artigo 2.º, considerou-se como IPSS:

a) associações de solidariedade social²²; b) associações de voluntários de ação social²³; c) associações de socorros mútuos²⁴; d) fundações de solidariedade social²⁵ e e) irmandades da misericórdia²⁶. À data, a atividade instaurada e consolidada no âmbito da satisfação de necessidades de cariz solidário à franja da população portuguesa considerada em situação de vulnerabilidade fundamentou a indiscutível inclusão, por parte do legislador, destas formas jurídicas de organização de entidades como as únicas elegíveis à obtenção do estatuto de IPSS. Como será descrito adiante, as formas de organização jurídica passíveis de obtenção do estatuto de IPSS permanecem, em termos gerais, inalteradas face à redação original do diploma de 1983, pese embora tenham ocorrido algumas alterações, mesmo que poucas.

3. Entidades Equiparadas a IPSS

3.1. Cooperativas de Ensino e Reabilitação das Crianças Inadaptadas (as CERCI) e a origem da equiparação a IPSS

Previamente à autonomização do ramo da solidariedade social do setor cooperativo, já existiam várias cooperativas cujo objeto social se prendia, principalmente, com a criação de respostas adequadas às necessidades dos membros da comunidade que se encontravam em maior situação de vulnerabilidade social, desde logo, como foi referido anteriormente, o movimento das CERCI - principal movimento de difusão de uma matriz social e solidária no seio da sua atividade cooperativa. Estas entidades que, até à criação do ramo de

²² Artigo 52.º n.º 1 do Estatuto das IPSS: «As associações de solidariedade social são pessoas coletivas de tipo associativo constituídas com os objetivos previstos no artigo 1.º e que reúnem os demais requisitos estabelecidos no presente Estatuto para a qualificação como instituições particulares de solidariedade social».

²³ Artigo 72.º n.º 1 do DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro, revogado pelo/a artigo 6.º do/a DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro: «Associações de voluntários de acção social são as constituídas por indivíduos que se propõem colaborar activamente na realização dos objectivos referidos no artigo 1.º deste diploma que constituam responsabilidade própria de outras instituições ou de serviço ou estabelecimentos públicos».

²⁴ Artigo 1.º do Código Das Associações Mutualistas: «As associações mutualistas são pessoas coletivas de direito privado, de natureza associativa, com um número ilimitado de associados, fundos patrimoniais variáveis e duração indefinida que, essencialmente, através da entajada e da quotização dos seus associados, praticam, no interesse destes e das suas famílias e em obediência aos princípios mutualistas, fins de auxílio recíproco de proteção social e desenvolvimento humano, nos termos previstos no presente Código».

²⁵ Uma fundação de solidariedade social é uma fundação privada, sem fins lucrativos, dotada de um património suficiente e irrevogavelmente afetado à prossecução de fins de interesse social, que desenvolve, designadamente, atividades de assistência a pessoas com deficiência, educação e formação profissional, erradicação da pobreza, integração social e comunitária, promoção e proteção da saúde, apoio na velhice e invalidez, proteção da família, das crianças e jovens, e resolução de problemas habitacionais, podendo revestir a forma de instituição particular de solidariedade social, caso em que lhe é aplicável o respetivo estatuto legal e regulamentar. (artigo 3.º e artigo 39.º da Lei-Quadro das Fundações).

²⁶ Artigo 68.º n.º 1 do Estatuto das IPSS: «As irmandades da Misericórdia ou santas Casas da Misericórdia são associações reconhecidas na ordem jurídica canónica, com o objetivo de satisfazer carências sociais e de praticar atos de culto católico, de harmonia com o seu espírito tradicional, informado pelos princípios de doutrina e moral cristãs».

solidariedade social, desenvolviam as suas atividades no âmbito do ramo de ensino, estavam longe de ser cooperativas de ensino. A desadequação das finalidades prosseguidas pelas CERCIs face ao objeto definido pelo regime jurídico das cooperativas de ensino (DL n.º 310/81 de 17 de novembro, posteriormente alterado pelo DL n.º 441-A/82, de 6 de novembro) foi uma das principais causas do desencadeamento do processo legislativo de aprovação do regime jurídico das cooperativas de solidariedade social²⁷; «pode-se inclusivamente dizer que, de certo modo, é a constatação de que as CERCIs configuram um universo de intervenção alargado no domínio da intervenção social de proximidade que faz despoletar a criação e, posteriormente, a regulamentação deste novo ramo cooperativo» (Federação Nacional de cooperativas de solidariedade social, s.d.); «[...]a autonomização do ramo do sector cooperativo da solidariedade social no novo Código Cooperativo, aprovado pela Lei n.º 51/96, de 7 de Setembro, veio dar resposta às aspirações do movimento cooperativo, em particular das 52 CERCIs - Cooperativas de Educação e Reabilitação das Crianças Inadaptadas -, que, começando por actuar na área da educação, protagonizam hoje uma dinâmica de intervenção em várias outras valências, nomeadamente a integração profissional e a formação, e o atendimento ocupacional e residencial.» (preâmbulo do DL n.º 7/98, de 15 de Janeiro).

A inexistência de enquadramento favorável que expressasse de forma correta a atividade das CERCIs motivou o afastamento destas entidades do regime jurídico das cooperativas de ensino. A especificidade destas entidades não foi ignorada pela administração pública aquando da regulamentação da celebração dos acordos de cooperação entre o Estado e as IPSS. Em 1992, o Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio, que serviu para regulamentar e alargar a cooperação entre o Estado e as IPSS, incluiu como entidades passíveis de realização destes acordos as casas do povo²⁸ e as cooperativas de utentes sem fins lucrativos que atuem no âmbito da educação e da integração socioeconómica, ao abrigo do disposto no Código Cooperativo e no Regime jurídico das Cooperativas de Ensino, aprovado pelo DL n.º 441-A/82 de 6 de novembro. Esta extensão

²⁷ Para além do Decreto-Lei n.º 310/81, de 17 de novembro, destaca-se igualmente, neste período, o reconhecimento da importância da iniciativa cooperativa no âmbito do ensino em Portugal com a aprovação do Decreto-Lei n.º 553/80 de 21 de novembro (Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo).

²⁸ Artigo 1.º n.º 1 do DL n.º 4/82 de 11 de Janeiro que define o Regime Jurídico das Casas do Povo - «As Casas do Povo são associações constituídas por tempo indeterminado com o objetivo de promover o desenvolvimento e o bem-estar das comunidades, especialmente as do meio rural.

dos acordos de cooperação²⁹ às CERCI, mostrou-se pioneira na equiparação de um tipo específico de cooperativas às entidades qualificadas como IPSS.

3.2. Cooperativas de solidariedade social equiparadas a IPSS

Na sequência da autonomização do ramo de solidariedade social, as cooperativas de solidariedade social, compreendidas desde 1996 como um tipo específico de cooperativa e com particularidades distintas da maioria das cooperativas integrantes dos demais ramos, começaram a fazer-se notar no plano social e solidário da economia nacional. Esta notoriedade, resultante do contributo e natureza das cooperativas de solidariedade social, tornou necessária a ponderação sobre a capacidade destas entidades se tornarem elegíveis à obtenção do mesmo leque de direitos e benefícios decorrentes do estatuto das IPSS. Foi então que, no ano de 1997, a Assembleia da República Portuguesa aprovou a Lei n.º 101/97 de 13 de Setembro que, na sua redação, aprovou a extensão às cooperativas de solidariedade social dos direitos, deveres e benefícios até então reservados às IPSS: «[...] as cooperativas de solidariedade social que prossigam os objectivos previstos no artigo 1.º do Estatuto das IPSS, aprovado pelo DL n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, e que sejam reconhecidas nessa qualidade pela Direcção-Geral da Acção Social são equiparadas às IPSS, aplicando-se-lhes o mesmo estatuto de direitos, deveres e benefícios, designadamente fiscais.» (artigo único). Assim, verifica-se, pela primeira vez no ordenamento jurídico português, a criação do regime de equiparação a IPSS das cooperativas de solidariedade social (Martins, 2009, p. 102).

3.3. Análise jurídica e operacional do conceito da equiparação a IPSS

O conceito jurídico de equiparação a IPSS, nos termos do diploma legal referido, pode, neste primeiro momento, ser definido como uma ferramenta jurídica que permite que estas cooperativas gozem dos mesmos direitos, deveres e benefícios atribuídos às IPSS, incluindo benefícios fiscais. Ora, da redação da Lei n.º 101/97 de 13 de Setembro pode-se estabelecer dois momentos fundamentais para a obtenção deste estatuto de equiparação: i) objetivo social – a cooperativa deve prosseguir fins de solidariedade social idênticos aos

²⁹ Os acordos de cooperação entre o Estado e estas entidades (atualmente tutelado pelas disposições normativas da Portaria n.º 218-D/2019, de 15 de julho) constituem um mecanismo fundamental para a operacionalização de respostas sociais por estas levadas a cabo. Estes acordos reconhecem o objeto de utilidade pública destas entidades e concretizam-se através do financiamento e colaboração pública na prossecução do seu objeto social.

definidos para as IPSS; ii) reconhecimento formal – a cooperativa deve ser reconhecida formalmente para o efeito pela DGAS (atual DGSS), nomeadamente no que respeita aos fins por esta prosseguidos. Destarte, é natural inferir que a extensão dos elementos, referidos à esfera jurídica das cooperativas de solidariedade social, é exclusivamente funcional e não orgânica. Isto implica que, embora as cooperativas de solidariedade social possam usufruir dos mesmos incentivos e apoios concedidos às IPSS, estas mantêm a sua estrutura jurídica e organizacional própria, a qual continua a ser regida pelo Código Cooperativo, em contraste com as IPSS, que se encontram subordinadas ao regime estabelecido pelo Estatuto das IPSS. Tal distinção reflete-se na autonomia das cooperativas, que, apesar de beneficiarem de um tratamento semelhante ao das IPSS em termos de apoio estatal, preservam as especificidades e o funcionamento próprio das entidades cooperativas, em conformidade com os princípios cooperativos e a legislação aplicável.

3.4. Reconhecimento das Cooperativas como elegíveis à obtenção do estatuto de equiparação a IPSS

A criação do ramo de solidariedade social, a aprovação do mecanismo de equiparação a IPSS e a entrada em vigor do regime jurídico das cooperativas de solidariedade social catapultaram a criação e o desenvolvimento da atividade deste tipo de entidades. O significativo crescimento do número de cooperativas de solidariedade social, entre 1998 e 2000³⁰, pode justificar a validação do modelo cooperativo como uma forma de organização jurídica capaz de abarcar as exigências dos prestadores e/ou utentes de serviços de solidariedade social que, desde então, identificaram nestas entidades, recentemente reconhecidas e reguladas, a capacidade de satisfazer as suas necessidades e aspirações.

Com este novo enquadramento, as cooperativas de solidariedade social enfrentaram uma realidade desconhecida. O mecanismo de equiparação implementado permitiu, a uma parte considerável das cooperativas de solidariedade social, o crescimento e consolidação como parte relevante do universo cooperativo no que respeita à solidariedade social. Todavia, a referida equiparação, pela sua especial natureza e inexistência de clarificação, poderia suscitar conflitos interpretativos, pelo que necessitava, com urgência, de uma regulamentação clara quanto à sua aplicabilidade. Assim, por Despacho Ministerial

³⁰ Vide gráfico constante na página 24.

[Despacho n.º 13 799/99 (IIª série)] foram aprovadas as normas reguladoras para o reconhecimento das cooperativas de solidariedade social que desenvolvem atividades com objetivos congruentes com os definidos no Estatuto das IPSS. O despacho visa garantir, à semelhança da Lei n.º 101/97 de 13 de Setembro, que as cooperativas de solidariedade social que cumpram os requisitos legais sejam equiparadas às IPSS, aplicando-se-lhes o mesmo regime de direitos, deveres e benefícios, incluindo benefícios fiscais. No entanto, este despacho sublinha, igualmente, a necessidade de articulação entre a DGAS (atual DGSS) e o INSCOOP (atual CASES), organismos que, em conjunto, asseguram o cumprimento das condições e requisitos para o reconhecimento das cooperativas como elegíveis à obtenção do estatuto de equiparação. Esta bipartição na análise dos requisitos necessários à obtenção do estatuto de equiparação, traduz-se da seguinte forma: i) A DGAS (atual DGSS) tem a competência para avaliar se as cooperativas atingem os objetivos de solidariedade social previstos; ii) O INSCOOP (atual CASES) confirma o cumprimento das condições de constituição e funcionamento das cooperativas.

A implementação das normas regulatórias para este tipo de entidade reforça a ideia de que a equiparação opera exclusivamente ao nível funcional, permanecendo inalteradas todas as distinções orgânicas entre os dois tipos de entidades. A bipartição de competências dos organismos mencionados estabelece uma diferenciação estrutural e evidencia a imiscibilidade do plano funcional e orgânico das mesmas. Embora ambas as categorias partilhem o objetivo funcional de desenvolver atividades de solidariedade social, as cooperativas de solidariedade social preservam a sua autonomia orgânica, a qual é salvaguardada pelo regime jurídico constante do Código Cooperativo e do DL n.º 7/98 de 15 de janeiro. Por outro lado, as IPSS estão sujeitas ao regime jurídico específico definido pelo Estatuto das IPSS.

Neste contexto, a DGSS tem a responsabilidade de analisar e assegurar a conformidade funcional das entidades, ou seja, o cumprimento dos objetivos de solidariedade social conforme definidos na legislação aplicável e, em contrapartida, a CASES detém a competência de verificar a conformidade orgânica das cooperativas, emitindo uma credencial que atesta a legal constituição e o regular funcionamento das mesmas à luz do Código Cooperativo e da legislação setorial. Na sequência do referido, é inegável o facto de que o Despacho n.º 13 799/99 (2.ª série) é, até ao momento, o documento legal que melhor reflete a especificidade operacional associada às cooperativas equiparadas a IPSS.

3.5. Estatuto de IPSS vs. Estatuto de Equiparação a IPSS

Após 1999 e até 2014, era clara a disposição de que as cooperativas eram entidades reguladas autonomamente fora da alçada jurídica orgânica das IPSS. Ao longo destes 15 anos, o surgimento destas entidades em Portugal foi exponencial. Em 2013, de acordo com os dados publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) I.P. e a CASES, existiam 117 cooperativas com o estatuto de equiparação a IPSS (Manzambi, 2018, p. 2). Trinta e um anos depois da entrada em vigor do DL n.º 119/83 de 25 de fevereiro, face ao crescimento das IPSS e entidades equiparadas, a atualização deste Estatuto tornou-se fundamental por forma a acompanhar a realidade social, económica e organizacional destas instituições, que reclamavam uma atualização normativa adequada e coerente com a sua relevância na atividade económica e social em Portugal. Desta forma, a entrada em vigor do DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro surge como uma resposta necessária e estruturante à evolução significativa do setor social e solidário nas últimas três décadas.

Ao longo deste período, tanto as cooperativas de solidariedade social cresceram, como o setor social e solidário liderados pelas IPSS e pelas entidades equiparadas. Estas tiveram um crescimento significativo, consolidando o seu papel enquanto parceiras essenciais do Estado na prossecução de fins de interesse público. Este percurso afirmou definitivamente as IPSS como atores centrais na promoção da coesão social e territorial, pautando-se por uma lógica de proximidade, eficácia e solidariedade que se revelaram particularmente valiosas em contextos de crise. Simultaneamente, estas entidades assumiram, durante este período, uma crescente relevância económica, sendo reconhecidas como um motor de dinamização das economias locais e como um segmento resiliente e inovador da economia nacional com impacto significativo no emprego e no Valor Acrescentado Bruto (VAB) Nacional (Manzambi, 2018, p. 2).

Neste contexto e dando seguimento à entrada em vigor da Lei de Bases da Economia Social, aprovada pela Lei n.º 30/2013 de 8 de maio, o Governo entendeu ser imprescindível dotar estas entidades de um novo estatuto jurídico. Tal revisão visou, não apenas adequar o regime existente às novas exigências e dinâmicas do setor, mas também reforçar o modelo de parceria entre o Estado e as IPSS, substituindo uma lógica tutelar por uma lógica de cooperação e reconhecimento mútuo. Deste modo, a entrada em vigor do DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, serviu de ferramenta essencial no processo de modernização do setor social e solidário, conferindo-lhe um enquadramento legal mais robusto, flexível e promotor

da sua autonomia, inovação e sustentabilidade e visando a evolução substantiva e estratégica do setor.

3.5.1. Cooperativas de Solidariedade Social como IPSS

Em 2015, em sede de Assembleia da República Portuguesa, foi aprovada a Lei n.º 76/2015, de 28 de julho, a primeira alteração ao DL n.º 172-A/2014 de 14 de novembro e sexta alteração ao Estatuto das IPSS de 1983³¹. A par da evolução doutrinária e legislativa anteriormente exposta, o artigo 2.º do referido Estatuto, relativo às «formas e agrupamentos das instituições», foi sucessivamente objeto de alterações significativas. A mais relevante para a presente dissertação foi a que estabeleceu que as IPSS podem revestir a forma de «cooperativas de solidariedade social, credenciadas nos termos do artigo 9.º do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro». Esta alteração, introduzida pela Lei n.º 76/2015 de 28 de julho, designadamente na alínea b) do n.º 1 do referido artigo 2.º, veio alterar por completo o entendimento tido até então, não só quanto à aplicabilidade das normas gerais decorrentes do enquadramento jurídico das cooperativas, mas também às cooperativas de solidariedade social que prosseguissem finalidades conexas com aquelas estabelecidas no Estatuto das IPSS. Desta forma, o legislador deu início a uma nova interpretação jurídica sobre estas entidades, considerando as mesmas como IPSS e extinguindo o regime de equiparação, até então, instituído. A inclusão deste tipo de entidades no modelo jurídico de IPSS, implicou a obrigatoriedade integral do Estatuto das IPSS, remetendo, para segundo plano, as normas regulatórias decorrentes da própria configuração jurídica das cooperativas em geral, e das cooperativas de solidariedade social em particular.

3.5.2. Inoperabilidade do estatuto de IPSS nas Cooperativas

A extinção da figura de equiparação implementada com a Lei n.º 76/2015 de 28 de julho criou uma realidade bastante desfavorável à criação e sustentabilidade de entidades organizadas segundo esta forma de organização jurídica e, em certos casos, até mesmo um impedimento da correta e regular utilização do modelo cooperativo. Um exemplo claro do conflito normativo das duas realidades jurídicas liga-se diretamente à forma de composição

³¹ DL n.º 119/83, de 25 de fevereiro.

dos órgãos sociais. Dita o regime cooperativo que as cooperativas com uma atividade relacionada com a prestação ou utilização de serviços, como é o caso das cooperativas de solidariedade social, devem ser classificadas quanto aos seus membros (artigo 3.º, n.º 3 do DL n.º 323/81, de 4 de dezembro). A classificação dos membros de uma cooperativa é essencial para se estabelecer a própria identidade jurídica da entidade, que, conseqüentemente, irá ditar a aplicação de um conjunto de regras de funcionamento diferentes consoante esta classificação, como é, por exemplo, o apuramento contabilístico das operações com terceiros da cooperativa - relevante para efeitos de cumprimento dos limites fixados por lei, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 2.º n.º 2 do Código Cooperativo e do disposto no artigo 8.º n.º 3 do DL n.º 323/81, de 4 de Dezembro. Assim, as cooperativas de serviços classificam-se, quanto aos seus membros, como cooperativas de prestadores de serviços, cooperativas de utentes de serviços e, quando a prossecução do seu objetivo reúne produtores e utentes, cooperativas mistas (artigo 4.º do DL n.º 7/98 de 15 de janeiro e artigo 3.º n.º 3 do DL n.º 323/81 de 4 de dezembro). Concretizando, uma cooperativa pode prosseguir finalidades de solidariedade social, organizando para o efeito, exclusivamente, prestadores de serviços ou utentes de serviços, excluindo a necessidade de serem sempre compostas de uma forma mista, reunindo estes dois tipos de membros em simultâneo.

A definição apresentada é fundamental para se entender a inoperabilidade normativa que decorre da redação do Estatuto das IPSS no caso das cooperativas de solidariedade social, conforme se explica a seguir.

De acordo com a redação do artigo 15.º, n.º 1 do Estatuto das IPSS «os órgãos de administração e de fiscalização não podem ser constituídos maioritariamente por trabalhadores da instituição». A redação desta norma tem adjacente uma realidade organizacional mista no que respeita aos membros da entidade. A necessidade de inclusão dos dois tipos de membros nos órgãos sociais da entidade deve ser uma norma atendível nas cooperativas mistas. Todavia, nas cooperativas compostas apenas por produtores ou utentes, é uma norma inócua que não pode, em nenhum momento, ser aplicada sem que seja desvirtuada a realidade funcional da entidade. Conforme referido, as cooperativas podem assumir três modalidades distintas, em função da natureza dos seus membros e da finalidade que prosseguem. Assim, existem, por um lado, as cooperativas de prestação de serviços, que organizam, enquanto seus membros, exclusivamente prestadores de serviços, por outro lado, as cooperativas de utilização de serviços, cuja base social é composta unicamente por utentes

de serviços e, por fim, as cooperativas mistas que integram, simultaneamente, prestadores de serviços e utentes de serviços enquanto membros da cooperativa. A inocuidade e a inaplicabilidade da norma decorrem precisamente desta opção legal. Assim, é natural e incontornável inferir que, de uma cooperativa única e exclusivamente composta por prestadores de serviços ou utentes de serviços, a titularidade dos órgãos sociais será provida apenas por uma destas classes de membros, excluindo a possibilidade de integração nos órgãos sociais de cooperadores prestadores e cooperadores utentes em simultâneo, conforme resulta da realidade introduzida pelo referido artigo 15.º, n.º 1 do Estatuto das IPSS. Esta norma reconhece uma necessidade de inclusão nos órgãos sociais da cooperativa de duas classes distintas de cooperadores, o que, em certos casos, se torna incomportável face à existência na mesma de apenas uma classe de cooperadores (prestadores ou utentes).

Noutra perspetiva igualmente justificativa da realidade conflituante entre os dois regimes jurídicos – o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e o Código Cooperativo – a forma de composição dos órgãos sociais assume-se como elemento crucial para a análise dualista destes regimes. Nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Estatuto das IPSS, impõe-se a organização colegial dos órgãos de administração e de fiscalização, devendo cada um destes órgãos ser composto por um número ímpar de titulares, com o mínimo de três membros. Esta exigência visa garantir um funcionamento plural, deliberativo e representativo das estruturas de base associativa no domínio da solidariedade social. Contudo, no regime jurídico aplicável às cooperativas, verifica-se uma realidade substancialmente distinta. O artigo 2.º, n.º 1, do Código Cooperativo dispõe que as cooperativas são entidades de composição variável e ilimitada, o que, à partida, permite admitir a compatibilidade com o modelo colegial exigido pelo Estatuto das IPSS. Com efeito, sendo variável e ilimitado o número de cooperadores, torna-se viável a constituição de órgãos sociais segundo o modelo colegial, não se revelando, numa análise inicial, qualquer conflito com a exigência constante do artigo 12.º, n.º 1, do Estatuto das IPSS. Todavia, uma análise mais aprofundada revela uma efetiva divergência entre os dois regimes. Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, do Código Cooperativo, é possível a constituição de uma cooperativa com o número mínimo de três cooperadores. A previsão legal de um número mínimo tão reduzido de membros fundadores traduz uma opção legislativa orientada para a facilitação do acesso ao modelo cooperativo, promovendo a liberdade de iniciativa e a constituição de estruturas de economia social mesmo em contextos de reduzida expressão associativa. Esta flexibilidade encontra justificação nos princípios fundamentais do

cooperativismo, designadamente o princípio da adesão voluntária e livre e o princípio da autonomia e autogestão, permitindo que um pequeno grupo de indivíduos que partilhem objetivos comuns se organize juridicamente através da forma cooperativa. Assim, o disposto no artigo 11.º, n.º 1, do Código Cooperativo não deve ser entendido como uma mera norma procedimental de constituição, mas sim como expressão material de um modelo organizacional próprio, que se pretende flexível, adaptável e inclusivo. Não obstante a simplicidade aparente do regime constitutivo, esta norma tem implicações significativas ao nível da estrutura orgânica e da governação interna da cooperativa. Com apenas três cooperadores, torna-se necessário que os órgãos sociais sejam constituídos de forma singular, como expressamente previsto no artigo 45.º, n.º 2 (relativo ao órgão de administração), e no artigo 51.º, n.º 1, alínea b) (relativo ao órgão de fiscalização), do Código Cooperativo. Neste sentido, fica latente uma tensão normativa sempre que se pretenda a equiparação destas entidades a IPSS, revelando-se incompatível com as exigências do seu Estatuto, que impõe uma estrutura colegial obrigatória e numericamente composta por, pelo menos, três titulares em cada órgão. Neste contexto, uma cooperativa de solidariedade social composta apenas por três membros – prestadores de serviços que prosseguem fins convergentes com os das IPSS – pode encontrar-se validamente constituída e em regular funcionamento (em conformidade com o regime cooperativo). Nestes casos, se estas cooperativas não possuírem o estatuto de equiparadas a IPSS, a sua inelegibilidade para obtenção do mesmo revela-se manifestamente discriminatória e claramente desvantajosa quando comparada com outras entidades legalmente elegíveis. Por outro lado, admitindo-se a equiparação jurídica destas cooperativas às IPSS, a aplicação direta e automática dos critérios constantes do artigo 12.º, n.º 1, do Estatuto das IPSS – exigindo um modelo colegial – torna-se juridicamente abusiva, tendo em conta o carácter específico das cooperativas e os princípios fundamentais que as regem. Assim, nesta segunda hipótese, a exclusão fundada nesses critérios deve ser qualificada como arbitrária, instaurando um critério discriminatório e desproporcional na atribuição do estatuto em causa.

3.5.3. O ressurgimento do estatuto de equiparação a IPSS

Assumindo a consideração por parte do legislador quanto à diferente realidade organizacional imposta pelo regime jurídico aplicável às Cooperativas e o regime jurídico aplicável às IPSS, foi novamente criada a figura de equiparação a IPSS para as cooperativas

de solidariedade social apenas um mês depois da sua extinção com a redação da Lei n.º 76/2015 de 28 de julho de 2015. A reduzida temporalidade da admissão do estatuto de IPSS no caso das cooperativas de solidariedade social justifica a clara inoperabilidade do mesmo.

O ressurgimento do estatuto de equiparação decorre da entrada em vigor do «novo» Código Cooperativo, aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, nomeadamente na redação introduzida no seu artigo 4.º n.º 4, que refere que «as cooperativas de solidariedade social que prossigam os objetivos previstos no artigo 1.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo DL n.º 119/83 de 25 de fevereiro, com a redação dada pelo DL n.º 172-A/2014 de 14 de novembro, e que sejam reconhecidas nessa qualidade pela Direção-Geral da Ação Social, são equiparadas às instituições particulares de solidariedade social, aplicando-se-lhes o mesmo estatuto de direitos, deveres e benefícios, designadamente fiscais». O referido artigo 4.º n.º 4 do Código Cooperativo, em consonância com o disposto na parte final do artigo 122.º n.º 1 do mesmo diploma, determina a revogação expressa de «(...) toda a legislação vigente que contrarie o disposto na presente lei», nomeadamente a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 76/2015 de 28 de julho.

Esta renovada implementação do estatuto de equiparação marca uma posição irreduzível quanto à impossibilidade de operacionalização da aplicação, nas cooperativas de solidariedade social, do regime geral aplicável às IPSS. A entrada em vigor do Código Cooperativo de 2015 veio, assim, produzir efeitos no ordenamento jurídico português, nomeadamente, no que respeita à forma de qualificação das cooperativas de solidariedade social que prossigam objetivos conexos com as IPSS. Concluindo, é inverosímil a afirmação de que as cooperativas podem ser entidades elegíveis para obtenção do estatuto de IPSS, sujeitando-as a um regime específico regulatório, decorrente da aplicabilidade direta do diploma legal que aprova o referido estatuto qualificativo. Esta lei de 2015 fixa definitivamente a dissociabilidade do regime jurídico orgânico das cooperativas face ao regime aplicável às IPSS, admitindo apenas a sua convergência nas matérias que não contrariem o disposto no Código Cooperativo e no DL n.º 7/98, de 15 de janeiro. Ainda assim, durante quase um ano (entre agosto de 2015 e março de 2016) as cooperativas de solidariedade social, viveram um período de incerteza jurídica, uma vez que não havia sido tomada qualquer decisão de clarificação sobre qual o efetivo regime aplicável às cooperativas equiparadas. O conflito normativo gerado pela qualificação jurídica das cooperativas de solidariedade social como IPSS (introduzida pela Lei n.º 76/2015 de 28 de julho) e a sua diferente qualificação como entidade equiparada a IPSS (inserida na redação

da Lei n.º 119/2015 de 31 de agosto) necessitava de urgente esclarecimento. Neste sentido e à semelhança do Despacho n.º 13 799/99 (2.ª série), foi emitido um despacho ministerial, o Despacho n.º 3859/2016 de 16 de março de 2016 do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, com a finalidade de dirimir o conflito jurídico criado pela entrada em vigor das leis anteriormente referidas e regular novamente os procedimentos obrigatórios ao reconhecimento destas entidades. Não obstante a emissão do referido despacho, constata-se a ausência de um regime normativo específico que clarifique o conceito de equiparação a IPSS para estes casos, criando um vazio legal que compromete a plena eficácia do preceito legal vigente.

3.5.4. Alteração legislativa

Atendendo à necessidade de clarificação da figura jurídica de equiparação a IPSS e visando explicitar o caráter distinto das entidades objeto do presente estudo, considera-se fundamental a existência de uma garantia normativa que esclareça a situação das cooperativas de solidariedade social com estatuto de equiparação a IPSS, bem como o regime jurídico regulatório aplicável a estas. Para tal, torna-se imprescindível visitar os principais diplomas que contêm os preceitos legais materiais que sustentam entidades com esta configuração. Assim, pode-se destacar, no que respeita à regulamentação da figura de cooperativa de solidariedade social com estatuto de equiparação a IPSS, os seguintes diplomas legais: i) Código Cooperativo; ii) DL n.º 7/98 de 15 de janeiro e; iii) Estatuto das IPSS.

No que respeita ao Código Cooperativo e como já foi anteriormente referido, a entrada em vigor da sua alteração de 2015 introduziu, na redação do seu artigo 4.º, n.º 4, o reconhecimento da equiparação a IPSS das cooperativas que veio alterar a Lei n.º 76/2015, de 28 de julho de 2015 que estabelecia para as cooperativas, o regime de elegibilidade indiscriminada do estatuto de IPSS. Neste sentido, apesar de se considerar que o referido diploma já garante o reconhecimento da figura jurídica de equiparação, prevalece a dúvida sobre quais as disposições normativas diretamente aplicáveis e qual a hierarquia legal a adotar na aplicabilidade dos diplomas que reúnem estas disposições. A coexistência de preceitos funcionais constantes no Regime Jurídico das cooperativas de solidariedade social (DL n.º 7/98) e no Estatuto das IPSS estabelece uma situação de insegurança e incerteza jurídica sobre quais as matérias a aplicar fundamentadas num dos diplomas face ao outro. Esta incerteza pode resultar num impedimento preocupante e inultrapassável para as

entidades que, no limite, levará a uma insustentabilidade e consequente improcedência da manutenção do estatuto de equiparação e da regularidade funcional decorrente da natureza da própria forma jurídica.

Concretizando, é relevante considerar que, de acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 1, alínea b) do Despacho n.º 3859/2016 de 16 de março de 2016, é necessário, para efeitos de obtenção do estatuto de equiparação, uma «credencial emitida, nos termos legais, pela CASES, que confirme a natureza cooperativa da requerente, o seu normal funcionamento e os seus fins de solidariedade social.». Ora, nos termos do disposto no artigo 117.º, n.º 1 do Código Cooperativo «compete à CASES emitir, anualmente, credencial comprovativa da legal constituição e regular funcionamento das cooperativas»³². Assim, entende-se que, num primeiro momento, antes mesmo de se iniciar o processo de avaliação da elegibilidade da cooperativa para a obtenção do estatuto de equiparação por parte da DGSS, será realizada uma análise jurídica por parte da CASES, sobre a conformidade legal dos documentos enviados com referência às normas aplicáveis, constantes no Código Cooperativo e no Regime Jurídico das cooperativas de solidariedade social.

De seguida, apresenta-se um exemplo para ilustrar o supradescrito. Em certo momento, é constituída uma cooperativa de solidariedade social composta por três membros prestadores de serviços. A composição variável caracterizadora das cooperativas determina a possibilidade de as mesmas, ao longo da sua vida, admitirem um número ilimitado de membros que refletirá a dimensão da atividade que será desenvolvida pela cooperativa. As cooperativas de produtores, ao contrário das cooperativas de utentes, por organizarem prestadores de serviços na área em que desenvolvem a sua atividade, dimensionam a organização com referência à capacidade de resposta dada pelos seus cooperadores, o que significa que uma cooperativa de solidariedade social composta por três cooperadores pode garantir a satisfação de um conjunto de necessidades sociais e solidárias a uma franja da população em situação de vulnerabilidade na medida da capacidade desses mesmos três cooperadores. Assim, teoricamente, uma cooperativa com três cooperadores pode desenvolver uma atividade muito mais significativa e dimensionalmente maior, em oposição a uma cooperativa organizada por um conjunto de, por exemplo, quinze cooperadores. Conforme anteriormente referido e nos termos do disposto no artigo 45.º n.º 2 e artigo 51.º, n.º 1, alínea b), ambos do Código Cooperativo, podem as cooperativas (com menos de 20 membros) adotar um modelo de estruturação singular dos seus órgãos sociais,

³² Vide explicação da página 31.

nomeadamente através da eleição de um administrador único e de um fiscal único, ao invés de um conselho de administração e um conselho de fiscalização, respetivamente. Posto isto, é ainda sujeito do presente cenário hipotético uma cooperativa de solidariedade social devidamente credenciada pela CASES, composta por três cooperadores prestadores de serviços (um titular do órgão de administração, um titular do órgão de fiscalização e um titular da mesa da assembleia geral), que desenvolve uma atividade de prestação de serviços socialmente relevante, enquadrável no âmbito dos objetivos previstos no artigo 1.º do Estatuto das IPSS. Pondo em perspetiva, a cooperativa em causa aparenta reunir os essenciais requisitos à obtenção do estatuto de equiparação a IPSS. Todavia, poderá a DGSS, entender que, ao abrigo do disposto no artigo 12.º n.º 1 do Estatuto das IPSS, a mesma não será considerada para esse efeito, por conta da exigência legal de organização colegial dos órgãos sociais, estabelecida especificamente para as entidades com o estatuto qualificativo de IPSS. Neste sentido, a cooperativa em apreço, por forma a obter o estatuto de equiparação, teria, obrigatoriamente, que admitir novos cooperadores (independentemente da capacidade que tenha de os incluir nas atividades decorrentes do seu objeto social) pela necessidade de os mesmos serem eleitos para os órgãos sociais. Pretende-se, com este exemplo, demonstrar a incompatibilidade dos dois regimes e a necessidade da previsão legal de normas clarificadoras quanto ao regime orgânico aplicável a estas entidades.

Neste momento, considera-se clara a inaplicabilidade direta do disposto no artigo 12.º do Estatuto das IPSS nas cooperativas de solidariedade social com o estatuto de equiparação a IPSS. A obrigação de alteração da estrutura do órgão da cooperativa desrespeita a sua própria variabilidade de composição e ainda perverte um conjunto de princípios fundamentais do setor cooperativo, nomeadamente a democraticidade, a liberdade de adesão e demissão e a autonomia e independência da própria cooperativa. O que se defende com a inalterabilidade da redação dos diplomas legais é a preservação de um conceito conservador de cooperativa com estatuto de equiparada a IPSS.

Imaginemos agora que a cooperativa em apreço, na sequência da verificação da sua não elegibilidade para a obtenção do estatuto de equiparada a IPSS - situação esta justificada pela sua estrutura orgânica singular -, procede à admissão de um conjunto de 10 (dez) novos cooperadores. Cumpre recordar que a referida cooperativa tem por objeto social a prestação de serviços de cariz social e solidária, pelo que os cooperadores ora admitidos se caracterizam por integrar a classe dos prestadores de serviços de solidariedade social, exercendo a sua atividade profissional no seio da organização e estrutura da entidade em causa. Em consequência desta admissão, procede-se à reestruturação dos órgãos sociais, bem

como da mesa da assembleia geral, sendo que cada um destes passa a ser composto por 3 (três) cooperadores. Aparentemente, com tal reconfiguração, encontra-se agora assegurado o cumprimento do disposto no artigo 12.º, n.º 1 do Estatuto das IPSS, anteriormente invocado. Não obstante, surge um novo obstáculo legal, este de carácter incontornável. Com efeito, atendendo, de igual modo, ao anteriormente explanado³³, nos termos do artigo 15.º, n.º 1 do referido Estatuto, «os órgãos de administração e de fiscalização não podem ser constituídos maioritariamente por trabalhadores da instituição». A interpretação deste preceito, face à realidade concreta da cooperativa em análise, revela-se particularmente gravosa, na medida em que inviabiliza a composição dos órgãos sociais por uma maioria de cooperadores que exerçam funções profissionais na instituição. A aplicação da norma impõe, assim, a necessidade de uma composição mista dos órgãos sociais, ou seja, uma distribuição entre cooperadores trabalhadores e cooperadores utentes. Deste modo, uma cooperativa exclusivamente composta por cooperadores prestadores de serviços não poderá, em circunstância alguma, integrar nos seus órgãos sociais indivíduos que não detenham essa qualidade, designadamente cooperadores utentes de serviços. Tal realidade legal conduz, inevitavelmente, à impossibilidade de acesso ao estatuto de entidade equiparada a IPSS, estabelecendo, desta forma, um critério abusivo e operacionalmente inaplicável. Em face do exposto, evidencia-se uma clara dissonância entre o regime jurídico aplicável às IPSS e o modelo organizativo das cooperativas de solidariedade social.

Fruto da evolução e inovação, as cooperativas de solidariedade social têm vindo a distanciar-se progressivamente do seu modelo tradicional. A dinâmica constante de transformação, que outrora originou a sua criação, justifica, hoje, a necessidade de uma reconfiguração da estrutura clássica deste tipo de entidades. Contudo, a rigidez da legislação vigente revela-se um entrave significativo à evolução e adaptação destas entidades às novas exigências sociais. Assim, torna-se fundamental à sustentabilidade do modelo, bem como à sua evolução, a inclusão de normas harmonizadoras do estatuto de equiparação nos diplomas legais que confrontam por um lado a figura de cooperativa de solidariedade social e por outro a figura de IPSS.

Verificada a admissibilidade do Código Cooperativo da obtenção da equiparação a IPSS, partimos para a necessidade de materializar essa figura no Regime Jurídico das cooperativas de solidariedade social (DL n.º 7/98 de 15 de janeiro) e no Estatuto das IPSS.

³³ Vide explicação das páginas 40 e 41.

No que respeita ao Regime Jurídico das cooperativas de solidariedade social aprovado pelo DL n.º 7/98 de 15 de janeiro, é necessária uma alteração substancial.

Considerando a mutabilidade e transformação do setor é natural presumir que a redação do DL supramencionado já não responde adequadamente à realidade destas entidades, comprometendo em grande medida a eficácia da aplicação da lei. Assim, no âmbito deste estudo é apresentada uma proposta de alteração ao diploma em apreço, tendo por base o quadro comparativo que se coloca como anexo (Anexo A) desta dissertação, sem prejuízo da sua sumária explicação nos seguintes parágrafos. Neste sentido, ainda que alguns dos artigos integrantes das propostas de alteração que se apresenta não assumam, à partida, uma relevância substancial e direta para o objeto central do presente estudo, considera-se que a sua inclusão se justifica plenamente por razões de coerência normativa e de compreensão sistemática do regime jurídico das cooperativas de solidariedade social. Com efeito, a clarificação do conceito jurídico de equiparação a IPSS exige uma leitura integrada e articulada do ordenamento aplicável às cooperativas do ramo em apreço, pelo que se impõe, necessariamente, a consideração de aspetos conexos que, embora não incidam diretamente sobre a equiparação, são determinantes para assegurar a consistência interna do regime proposto. O conjunto integral das alterações apresentadas visa conferir robustez, clareza e coerência à proposta legislativa, permitindo uma visão global do quadro normativo aplicável.

3.5.4.1. Proposta de Alteração ao Decreto-Lei n.º 7/98, de 15 de janeiro

ARTIGO 1.º

Objeto

O Artigo 1.º do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro passa a ter a seguinte redação:

O presente diploma define o regime jurídico aplicável ao ramo da solidariedade social do setor cooperativo, conforme o disposto no Código Cooperativo.

Esta formulação tem por finalidade situar inequivocamente este tipo de cooperativas no quadro mais amplo da legislação cooperativa nacional, alinhando-o expressamente com o Código Cooperativo e clarificando o seu campo de aplicação.

ARTIGO 2.º

Regime

Estabelece-se o regime subsidiário aplicável, inovando ao prever que, na ausência de norma específica, serão aplicáveis as normas da legislação setorial dos ramos cooperativos que se mostrem compatíveis, além do próprio Código Cooperativo.

A redação proposta é a seguinte:

1. As cooperativas de solidariedade social e as suas organizações de grau superior regem-se pelas disposições do presente diploma e, nas suas omissões, pela legislação setorial dos ramos cooperativos que se mostrem compatíveis e pelas disposições presentes no Código Cooperativo;
2. A utilização da forma cooperativa não isenta da obrigatoriedade da conformidade do exercício da sua atividade com a lei, de obtenção de autorizações e licenças e de outras formalidades exigíveis nos termos legais, devendo as entidades de quem dependam as referidas autorizações e licenças ter em conta a especial natureza e função social das cooperativas.

Reafirma-se, assim, a necessidade de cumprimento das formalidades legais relativas à atividade das cooperativas, valorizando a sua função social específica.

ARTIGO 3.º

Noção

A noção de cooperativa de solidariedade social surge no artigo 3.º sendo mantida nos seus traços essenciais com o reforço de determinadas áreas de intervenção, como o acesso à habitação condigna com financiamento público.

A redação proposta estabelece:

1. São cooperativas de solidariedade social as que, através da cooperação e entreajuda dos seus membros em obediência aos princípios cooperativos, visem, sem fins lucrativos, a satisfação das respetivas necessidades sociais e a sua promoção e integração, nomeadamente nos seguintes domínios:
 - a) apoio a grupos vulneráveis, em especial a crianças e jovens, pessoas com deficiência e idosos;
 - b) apoio a famílias e comunidades socialmente desfavorecidas com vista à melhoria da sua qualidade de vida e inserção socioeconómica, designadamente através do acesso a habitação condigna passível de financiamento público, com condições especiais;
 - c) apoio a cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, durante a sua permanência fora do território nacional e após o seu regresso, em situação de carência económica;
 - d) desenvolvimento de programas de apoio direcionados para grupos-alvo, designadamente em situações de doença, velhice, deficiência e carências económicas graves;
 - e) promoção do acesso à educação, formação e integração profissional de grupos socialmente desfavorecidos.
2. As cooperativas de solidariedade social podem, ainda, desenvolver outras ações que apresentem uma identidade de objeto com as previstas no número anterior e, nos limites do Código Cooperativo e do presente regime jurídico, prestar serviços a terceiros.

ARTIGO 4.º

Classificação

A proposta introduz, pela primeira vez, uma classificação tipológica das cooperativas de solidariedade social no artigo 4.º, que passaria a ter a seguinte redação:

As cooperativas de solidariedade social classificam-se quanto aos cooperadores, como cooperativas de produtores, de utentes ou mistas; são cooperativas de utentes aquelas cujos cooperadores são as pessoas que se propõem utilizar os seus serviços, em benefício próprio ou dos seus familiares; são cooperativas de produtores as constituídas pelas pessoas que, nela, se propõem desenvolver a sua atividade profissional; as cooperativas constituídas por utentes e produtores classificam-se como mistas; os estatutos devem, obrigatoriamente, especificar a classificação da cooperativa, nos termos do disposto no n.º 1 do presente artigo.

Esta distinção é essencial para clarificar os vínculos dos cooperadores com a entidade e as suas implicações jurídicas.

ARTIGO 5.º

Cooperativas de produtores

O artigo 5.º detalha as cooperativas de produtores, estabelecendo normas relativas à contribuição de trabalho e aos direitos dos cooperadores.

O mesmo reveste-se de especial relevância ao reconhecer a natureza laboral da contribuição dos cooperadores sujeita a normas de proteção e segurança social com base nos princípios constitucionais do trabalho digno. Desta forma, propõe-se a seguinte alteração:

1. As cooperativas de produtores caracterizam-se por associar trabalhadores que, em unidades produtivas organizadas em comum, e em consonância com o respetivo objeto estatutário, produzem bens ou serviços destinados a ser transacionados no mercado.
2. A aquisição e a manutenção da qualidade de cooperador, nas cooperativas de produtores de serviços de solidariedade social, depende da sua contribuição para a cooperativa com trabalho, que pode ser prestado quer nos estabelecimentos, quer no próprio domicílio do cooperador, caso tal se justifique em razão da natureza do trabalho.
3. A contribuição do trabalho, formalizada por meio de acordo de trabalho cooperativo ou outro instrumento jurídico legalmente admissível, consiste na prestação da atividade profissional dos cooperadores, segundo as regras definidas pela assembleia geral, pelos estatutos, por regulamento interno ou pelo órgão de administração, no âmbito das respetivas competências.
4. À contribuição de trabalho são aplicáveis os normativos jurídico-laborais básicos, bem como o regime de proteção e segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, sem prejuízo do direito de opção previsto no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.
5. São aplicáveis aos cooperadores trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, os seguintes princípios constitucionais:
 - a) retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual, de forma a garantir uma existência condigna;

- b) organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da atividade profissional com a vida familiar;
 - c) prestação do trabalho em condições de higiene, segurança e saúde;
 - d) repouso e lazeres, um limite máximo da jornada de trabalho, descanso semanal e férias periódicas pagas;
 - e) assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego;
 - f) assistência e justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional.
6. Sem prejuízo do disposto no artigo 16.º do Código Cooperativo, os estatutos ou o Regulamento Interno das cooperativas de produtores regulam, obrigatória e designadamente, as seguintes matérias:
- a) duração e organização do tempo de trabalho e de descanso;
 - b) modo como se efetiva a contribuição de trabalho;
7. A admissão de cooperadores numa cooperativa de produtores só pode ser recusada com fundamento na inaptidão patente do candidato para o desenvolvimento da sua atividade profissional, ou na desnecessidade, de momento, dessa atividade para o prosseguimento dos fins da cooperativa.
8. A admissão não pode ser recusada às pessoas que desenvolvam a sua atividade profissional há mais de dois anos ao serviço da cooperativa, desde que a cooperativa tenha condições para a manutenção desse posto de trabalho».

ARTIGO 6.º

Cooperativas multissetoriais

O artigo 6.º reconhece a possibilidade de organização multissetorial das cooperativas, estabelecendo normas relativas à organização interna. Assim, estabelece-se a seguinte redação:

1. Para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 4.º do Código Cooperativo, as cooperativas de solidariedade social que desenvolvam atividades próprias de outros ramos do setor cooperativo são consideradas cooperativas multissetoriais.
2. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 81.º do Código Cooperativo, o capital social mínimo de uma cooperativa multissetorial corresponde ao mínimo legalmente exigível de valor mais elevado previsto para um dos ramos cooperativos expressos nos estatutos.
3. As cooperativas multissetoriais funcionam com secções autónomas correspondentes às várias atividades desenvolvidas e estão sujeitas aos respetivos regimes legais.
4. Sem prejuízo da personalidade jurídica da cooperativa, cada secção deve possuir organização contabilística própria, por forma a evidenciar os seus resultados e atividades, bem como, ter um regulamento que define, designadamente, o seu objeto e funcionamento.
5. Os direitos e os benefícios concedidos às cooperativas no âmbito de qualquer um dos ramos de atividade não são extensivos aos outros ramos que as mesmas desenvolvam.

ARTIGO 7.º

Cooperativas polivalentes

O artigo 7.º preserva a possibilidade de funcionamento por secções nas cooperativas polivalentes, agora referindo expressamente o artigo 2.º, garantindo a coerência na numeração e articulação normativa. Propõe-se a seguinte alteração:

As cooperativas que atuem em mais de uma das áreas previstas no artigo 2.º podem funcionar igualmente por secções.

ARTIGO 8.º

Cooperadores

No que respeita aos cooperadores, reformula-se o artigo 8.º para o seguinte:

Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 19.º do Código Cooperativo, são cooperadores aqueles que estão vinculados à prossecução das atividades constantes do objeto estatutário da cooperativa, participando das mesmas e, bem assim, dos seus atos de gestão». Este artigo reforça a centralidade do envolvimento ativo e corresponsável dos cooperadores na vida da cooperativa.

ARTIGO 9.º

Membros não efetivos

O artigo 9.º consagra a figura dos membros não efetivos, incluindo honorários, beneméritos ou voluntários, e clarifica as suas funções, direitos e limitações, reforçando a sua participação cívica e simbólica no seio da cooperativa:

1. Os estatutos das cooperativas podem prever a existência de membros não efetivos, que se caracterizam por direta ou indiretamente, promover ou contribuir para o desenvolvimento económico, social ou cultural da cooperativa e não sejam cooperadores.
2. São não efetivos, designadamente, os membros honorários, beneméritos ou voluntários.
3. Os membros não efetivos não participam no capital social da cooperativa, não assumem responsabilidade pelos negócios e gestão da mesma, não podem ser eleitos para os seus órgãos sociais, mas têm direito à informação e a participar na assembleia geral sem direito a voto, bem como a integrar órgãos e comissões de natureza técnica ou consultiva, nos termos do n.º 2 do artigo 27.º do Código Cooperativo.
4. A admissão do membro não efetivo é feita em assembleia geral, mediante proposta, da qual consta obrigatoriamente a natureza dos seus contributos, em bens ou serviços, para o desenvolvimento da cooperativa.
5. A proposta a que se refere o número anterior é apresentada:
 - a) pelo órgão de administração;
 - b) por 3 (três) cooperadores efetivos, salvo se os estatutos ou o regulamento interno exigirem um número superior».

Este regime visa valorizar o contributo social e simbólico de entidades ou pessoas singulares que não integram plenamente a cooperativa, mas colaboram com ela.

ARTIGO 10.º

Operações com terceiros

O artigo 10.º liberta as cooperativas de solidariedade social dos limites fixados pelo disposto no artigo 8.º do DL n.º 323/81, de 4 de dezembro de 1981, no que respeita ao regime das operações com terceiros, definindo limites proporcionais à natureza da cooperativa (35% no caso de cooperativas de produtores, 50% no caso de utentes), admitindo derrogações devidamente justificadas, procurando, assim, equilibrar o respeito pelos princípios cooperativos com a realidade operacional das cooperativas de solidariedade social. A proposta de diploma introduz uma regulação clara e objetiva das chamadas operações com terceiros, isto é, com pessoas que, embora usufruam dos serviços ou participem na produção da cooperativa, não são formalmente seus cooperadores. Trata-se de um tema particularmente relevante no âmbito do setor cooperativo, onde, por razões de missão, solidariedade ou até mesmo sustentabilidade, é frequente que cooperativas prestem serviços a utentes não cooperadores, ou contratem trabalhadores ainda não integrados como membros. A proposta estabelece então:

1. São consideradas operações com terceiros as realizadas, com a cooperativa, pelos produtores ou utentes, não admitidos como cooperadores.
2. As operações com terceiros têm de estar previstas nos estatutos e não podem desvirtuar a identidade e os valores específicos da cooperativa, tendo os limites seguintes, consoante os cooperadores tenham a qualidade de produtores ou utentes:
 - a) 35% do total das operações desenvolvidas pela cooperativa, no caso de cooperativa de produtores;
 - b) 50% do total das operações desenvolvidas pela cooperativa, no caso de cooperativa de utentes.
3. As percentagens fixadas no número anterior podem ser aumentadas, excecionalmente, e na medida do estritamente necessário, desde que se verifique uma das seguintes condições, objetivamente justificáveis:
 - a) as cooperativas prossigam atividades que, nos termos da lei, não possam ser restringidas aos próprios cooperadores;
 - b) necessidade temporária de prover ao reequilíbrio financeiro da cooperativa, em consequência de fatores alheios à sua gestão, designadamente de conjuntura económica.

O diploma propõe, assim, um modelo de controlo proporcional das relações com não cooperadores, cujo objetivo é assegurar a fidelidade da cooperativa à sua natureza jurídico-social, prevenindo fenómenos de desvirtuamento do modelo cooperativo, como a transformação de cooperativas em meras prestadoras de serviços a não cooperadores. A exigência de que as operações com terceiros estejam expressamente previstas nos estatutos reforça a transparência e o controlo democrático por parte dos membros, enquanto obriga a cooperativa a autorregular-se no respeito pela sua missão. Esta norma assume particular importância no contexto das cooperativas de solidariedade social que, frequentemente, atuam em setores onde a prestação de serviços à comunidade – e, portanto, a terceiros – é parte integrante da sua função social. Os serviços prestados a famílias vulneráveis, a crianças, idosos ou pessoas com deficiência, por exemplo, nem sempre se dirigem exclusivamente aos cooperadores, sendo legítimo e necessário que as cooperativas possam operar também, de forma menos limitativa, com utentes não cooperadores.

Conclui-se, pois, que este artigo representa um avanço em matéria de realismo jurídico, reconhecendo a complexidade da ação cooperativa na área social e oferecendo uma alternativa ao seu modelo rígido.

ARTIGO 11.º

Conselho Consultivo

Em matéria de órgãos facultativos, o artigo 11.º prevê a possibilidade de criação de um Conselho Consultivo como um órgão facultativo da cooperativa, propondo-se a seguinte alteração:

1. Os estatutos podem prever a constituição de um conselho de natureza consultiva, no qual estejam reunidos todos os cooperadores não efetivos, bem assim todos os titulares dos órgãos sociais da cooperativa.
2. O conselho consultivo pode formular sugestões ou recomendações, designadamente a pedido dos órgãos sociais, e tem a competência que lhe for fixada nos termos do regulamento de funcionamento aprovado pela assembleia geral.
3. Pode ser eleito pelo Conselho Consultivo, de entre os cooperadores não efetivos, um representante junto da cooperativa com direito a assistir às reuniões dos órgãos de administração e fiscalização, sendo-lhe facultadas todas as informações a que têm direito os titulares desses órgãos.

ARTIGO 12.º

Conselho Cultural

O artigo 12.º prevê a possibilidade de criação de um Conselho Cultural, igualmente com funções consultivas e de valorização da participação e da identidade cooperativa e cuja redação é a seguinte:

Os estatutos podem, também, prever a existência de um conselho cultural destinado a propor ações de valorização cultural e cívica dos cooperadores e do público em geral. O conselho é composto pelas pessoas, cooperadoras ou não, designadas pela assembleia geral.

ARTIGO 13.º

Joia

O capítulo referente ao regime económico é igualmente reforçado. O artigo 13.º regula a joia de admissão, impondo critérios de proporcionalidade e limites máximos. Desta forma, propõe-se a seguinte alteração:

1. Nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 90.º do Código Cooperativo, pode ser exigido aos cooperadores o pagamento de uma joia de admissão, nos termos definidos nos estatutos.
2. O montante da joia deve atender a critérios de proporcionalidade, adequabilidade e necessidade, não podendo ser superior ao triplo do valor do Indexante de Apoios Sociais.
3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, o montante da joia pode ser aumentado, por deliberação da assembleia geral, considerando a necessidade de financiamento suplementar da reserva ou reservas para as quais ela reverte.

ARTIGO 14.º

Certificação legal das contas

O artigo 14.º introduz a obrigatoriedade de certificação legal de contas em caso de ultrapassagem de determinados limiares, alinhando-se com boas práticas de transparência e auditoria:

1. Ficam obrigadas à certificação legal das contas as cooperativas de solidariedade social que, durante dois anos consecutivos, ultrapassem dois dos três seguintes limites:
 - a) total do balanço: 2 550 000 euros;
 - b) total de vendas líquidas e outros proveitos: 5 100 000 euros;
 - c) número de trabalhadores empregados em média durante o exercício: 85.
2. O revisor oficial de contas/sociedade de revisores oficiais de contas é designado pela assembleia geral, nos termos do Código Cooperativo.

ARTIGO 15.º

Aplicação de excedentes

O artigo 15.º reafirma a regra da não repartição dos excedentes, permitindo, contudo, a remuneração da atividade dos cooperadores trabalhadores por conta dos excedentes:

1. Nas cooperativas de solidariedade social os excedentes que existirem revertem obrigatoriamente para reservas, sendo insuscetíveis de repartição entre os cooperadores.
2. O disposto no número anterior não prejudica a possibilidade de remuneração da atividade profissional dos cooperadores trabalhadores, mediante levantamentos por conta dos excedentes finais, proporcionalmente ao trabalho por aqueles desenvolvido.

ARTIGO 16.º

Afetação do património em caso de liquidação

Nas disposições finais, o artigo 16.º mantém a regra sobre a afetação do património em caso de liquidação, dando prioridade à transferência para cooperativas do mesmo ramo e município. Propõe-se, desta forma, a seguinte alteração:

Sem prejuízo do disposto no artigo 114.º do Código Cooperativo, se à cooperativa em liquidação não suceder entidade cooperativa do mesmo ramo, a aplicação do saldo de reservas reverte para outra cooperativa de solidariedade social, preferencialmente do mesmo município, a determinar pela federação ou confederação representativa da atividade principal da cooperativa.

ARTIGO 17.º

Credenciação

O artigo 17.º atualiza a norma da credenciação, conforme o disposto no Código Cooperativo:

A credencial a que se refere o artigo 117.º, n.º 1, do Código Cooperativo, além de confirmar a natureza cooperativa da entidade constituída e o seu legal funcionamento, confirma também os seus fins de solidariedade social.

ARTIGO 18.º

Equiparação a Instituição Particular de Solidariedade Social

Para efeitos do presente estudo, o artigo 18.º da proposta de alteração ao Regime Jurídico das cooperativas de solidariedade social assume-se como o elemento normativo mais importante de todo o diploma, na medida em que pretende dirimir qualquer indefinição jurídica quanto ao regime aplicável às cooperativas de solidariedade social com estatuto de equiparação a IPSS. Resulta da sua redação o seguinte:

1. As cooperativas de solidariedade social podem solicitar a equiparação a Instituição Particular de Solidariedade Social, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 4.º do Código Cooperativo.
2. A declaração de equiparação a Instituição Particular de Solidariedade Social não prejudica a natureza, identidade e regime jurídico específico inerente às cooperativas de solidariedade social.
3. Às cooperativas de solidariedade social, equiparadas a Instituição Particular de Solidariedade Social, aplicam-se as disposições constantes do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social que não contrariem o disposto no número anterior.

Conforme referido, este artigo visa resolver a incerteza jurídica e a tensão normativa que têm marcado a relação entre o regime cooperativo e o estatuto das IPSS, assegurando que a equiparação não implique a perda da identidade cooperativa nem a submissão automática a um regime jurídico diferente.

A proposta pretende corrigir este problema ao estabelecer, em 3 (três) níveis distintos, um regime jurídico coerente e protetor da identidade cooperativa:

1. Reconhecimento expresso da possibilidade de equiparação - garantindo a uniformização da norma prevista no Código Cooperativo (artigo 4.º, n.º 4), mas agora consagrado no diploma setorial que regula especificamente o ramo da solidariedade social.
2. Afirmação da primazia da identidade cooperativa - ao determinar que a declaração de equiparação "não prejudica a natureza, identidade e regime jurídico específico" das cooperativas de solidariedade social, o artigo impõe um limite jurídico claro à aplicação do Estatuto das IPSS.
3. Aplicação subsidiária e compatível do Estatuto das IPSS - permitindo que estas cooperativas, uma vez equiparadas, estejam devidamente vinculadas ao cumprimento das disposições normativas decorrentes do Estatuto das IPSS que, todavia, não desrespeitem a natureza, identidade e regime jurídico específico das cooperativas de solidariedade social, nos termos e para os efeitos daquilo que estiver definido no Regime Jurídico das cooperativas de solidariedade social e no Código Cooperativo.

Considera-se que, somente desta forma, se consegue criar um modelo normativo de harmonização entre regimes, que respeita o pluralismo institucional previsto na Lei de Bases da Economia Social (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio) e, assim, promover a inclusão plena das cooperativas de solidariedade social no sistema previsto para as IPSS sem exigir que abdicuem da sua natureza e espírito cooperativo.

Para finalizar, releva-se, igualmente, a importância da norma na afirmação clara da autonomia do setor no seio da economia social, assegurando a estas cooperativas um

tratamento justo, com base na sua realidade legal e operacional, respeitando o modelo e evitando que estas entidades sejam consideradas como «IPSS de segunda categoria», obrigando-as a mimetizar modelos associativos distintos da sua natureza por forma a obterem financiamento público ou a aceder a respostas sociais participadas.

Em suma, a proposta de diploma introduz uma estrutura normativa mais robusta, coerente e detalhada, clarificando os conceitos fundamentais, os tipos de cooperadores e cooperativas, os regimes aplicáveis, bem como os efeitos e limites da equiparação a IPSS. Esta alteração visa assegurar uma articulação estável e juridicamente clara entre o regime cooperativo e o Estatuto das IPSS, promovendo a segurança jurídica das cooperativas de solidariedade social e garantindo o seu reconhecimento institucional, sem prejuízo da sua identidade própria.

3.5.4.2. Proposta de Redação do artigo 2.º do Estatuto das IPSS

Sem prejuízo do suprarreferido, só podemos considerar que existe uma harmonização plena dos diplomas reguladores destas entidades, se também o Estatuto das IPSS estabelecer no seu complexo normativo uma regulação que seja conforme à proposta apresentada. Assim, no âmbito deste estudo, propõe-se igualmente a alteração a este diploma legal. Todavia, face às constantes reformas profundas a que o mesmo tem vindo a estar sujeito desde a sua entrada em vigor em 1983, culminando na reforma de 2014 e mais recentemente na alteração de 2015, não se considera necessária uma alteração tão profunda quanto a que foi apresentada no âmbito do DL n.º 7/98 de 15 de janeiro. Destarte, a proposta de alteração ao Estatuto das IPSS introduz, pela primeira vez, de forma expressa e autónoma, a figura das entidades equiparadas a IPSS através da exclusiva adição dos n.ºs 5 e 6 no artigo 2.º.

ARTIGO 2.º

Formas e agrupamentos das instituições e entidades equiparadas

O artigo 2.º, na sua versão proposta, mantém a enumeração clássica das formas jurídicas que podem revestir as IPSS (associações, fundações, misericórdias, mutualidades), excluindo naturalmente as cooperativas no âmbito da revogação da Lei n.º 76/2015 de 28 de julho de 2015 explicada no subcapítulo 3.5.3. «O ressurgimento do estatuto de equiparação a IPSS» e os agrupamentos que podem constituir (uniões, federações, confederações).

A inovação surge, assim, na redação dos pontos 5 e 6, onde se estabelece a expressa proteção legal da figura de equiparação a IPSS para as Cooperativas e Casas

do Povo, bem como o regime jurídico específico a estas aplicado. A redação do artigo 2.º passa então a ser a seguinte:

1. As instituições revestem uma das formas a seguir indicadas:
 - a) Associações de solidariedade social;
 - b) [Revogada];
 - c) Associações mutualistas ou de socorros mútuos;
 - d) Fundações de solidariedade social;
 - e) Irmandades da misericórdia.
2. Para além das formas referidas no número anterior, podem as instituições, nos termos da Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa em 18 de maio de 2004, assumir a forma de Institutos de Organizações ou Instituições da Igreja Católica, designadamente Centros Sociais Paroquiais e Caritas Diocesanas e Paroquiais.
3. A especificidade de cada uma das formas de organização é objeto de regulamentação em secção própria do presente Estatuto.
4. As instituições referidas no n.º 1 podem agrupar-se em:
 - a) Uniões;
 - b) Federações;
 - c) Confederações.
5. As cooperativas de solidariedade social e as casas do povo que prossigam os objetivos previstos no artigo 1.º do presente Estatuto, e que sejam reconhecidas, nessa qualidade pela DGSS, são equiparadas às instituições referidas no n.º 1, aplicando-se-lhes o mesmo regime de direitos, deveres e benefícios, designadamente fiscais.
6. Às entidades referidas no número anterior aplicam-se as disposições constantes do presente Estatuto que não contrariem ou possam vir a alterar a natureza, identidade e regime jurídico específicos dessas formas de organização jurídica.

Com esta alteração (a par da anteriormente apresentada) o legislador confere, finalmente, dignidade normativa própria à figura da equiparação que, até agora, tinha sido aplicada de forma discreta, casuística e muitas vezes conflituosa.

A conjugação das alterações anteriormente explanadas, principalmente aquelas incluídas no artigo 18.º do Regime Jurídico das cooperativas de solidariedade social e no artigo 2.º do Estatuto das IPSS, constituem um mecanismo claro e inequívoco sobre a aplicação legal das normas respeitantes às cooperativas de solidariedade social com o estatuto de equiparadas a IPSS. A garantia de uma segurança jurídica e a exclusão da arbitrariedade no que concerne à aplicação dos vários regimes jurídicos que regulam estas entidades é essencial para o constante crescimento das mesmas, bem como para o fortalecimento do setor da economia social.

VI. Conclusão

A solidariedade social no plano civilizacional é um indicador claro do profundo desenvolvimento de uma sociedade democrática e justa. A propagação dos valores associados ao exercício de uma atividade plenamente altruística não só estabelece um crescimento humano individual como também comunitário.

No centro do desenvolvimento de atividades desta natureza temos um conjunto de agentes que, através da organização particular e autónoma, procuram satisfazer, num plano de proximidade, as necessidades sociais da população em situação de maior vulnerabilidade. A organização particular e autónoma destes agentes pode ser efetivada com recurso a uma pluralidade de formas jurídicas, de entre as quais, se destacaram, para efeitos do presente estudo, as cooperativas de solidariedade social.

A pluralidade de formas jurídicas de constituição de entidades pressupõe o seu respeito a uma igual diversidade de diplomas legais e regimes jurídicos próprios. Esta heterogeneidade das entidades que prestam, por iniciativa particular, serviços de cariz social e solidário, é fundamental para a garantia da sua autonomia e independência, bem como para o contínuo desenvolvimento de atividades que visam responder a uma necessidade da população e do Estado. Desta forma, é fundamental respeitar as suas diferenças orgânicas, criando mecanismos de segurança jurídica para a saudável prossecução dos seus objetivos.

O movimento cooperativo, através das cooperativas de solidariedade social, integra as organizações que, de formas diferentes, satisfazem este tipo de necessidades.

Neste contexto, a presente dissertação propôs-se a aprofundar a análise jurídica das cooperativas de solidariedade social enquanto agentes relevantes na resposta às necessidades sociais, evidenciando as suas particularidades e sujeição a um quadro normativo próprio, confrontando o seu regime com o estatuto qualitativo de IPSS. A finalidade deste estudo consiste, assim, em clarificar a natureza jurídica específica das cooperativas de solidariedade social, com vista a fundamentar, de forma rigorosa, a sua elegibilidade ao estatuto de entidades equiparadas a IPSS. Pretende-se, igualmente, contribuir para uma compreensão mais precisa do conceito jurídico de equiparação e, dessa forma, justificar a inaplicabilidade direta às cooperativas de solidariedade social das normas do estatuto das IPSS que sejam conflituantes com a própria natureza funcional e orgânica destas entidades, assegurando que a atribuição do estatuto respeite a identidade e forma cooperativa.

O estudo partiu de uma premissa fundamental: a de que o ordenamento jurídico português, enquanto reflexo de um Estado Social moderno e plural, deve acolher de forma equitativa a diversidade de entidades que operam na prossecução do interesse público, desde que respeitados os princípios estruturantes da solidariedade, da justiça social e da não lucratividade.

Ao longo do estudo, foi destacada a relevância crescente do papel das cooperativas de solidariedade social na prestação de serviços de índole social e solidária, apoiando comunidades em situação de vulnerabilidade, promovendo a inclusão e assegurando respostas de proximidade onde o Estado, muitas vezes, apresenta ineficácia e morosidade. Esta crescente importância, aliada à sua natureza participativa e democrática, justifica uma atenção redobrada ao seu enquadramento legal e ao regime de benefícios e apoios que lhes é conferido.

Foi neste contexto que se analisou a figura da equiparação a IPSS, introduzida no ordenamento jurídico português pela Lei n.º 101/97, de 13 de setembro. Esta figura conferiu, pela primeira vez, às cooperativas de solidariedade social, mediante reconhecimento administrativo, o acesso aos direitos, deveres e benefícios típicos até então reservados às IPSS sem que isso implicasse a sua transformação jurídica. A inovação legislativa traduziu-se num reconhecimento do valor destas entidades, mantendo a sua natureza cooperativa e preservando a sua identidade organizacional. Contudo, a análise crítica do regime atualmente em vigor revelou um conjunto de fragilidades normativas e operacionais, gerando incertezas interpretativas e sobreposições legislativas que comprometem a segurança jurídica das cooperativas, bem como a eficácia da sua ação no terreno. A indefinição, quanto à articulação entre diplomas legais e à função concreta de cada instrumento normativo, gera obstáculos práticos que afetam negativamente o quotidiano destas entidades e das comunidades que servem.

Face a este cenário, a presente dissertação defende a necessidade de uma revisão do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro e do artigo 2º do Estatuto das IPSS, no sentido de clarificar o regime da equiparação, harmonizar a sua articulação entre os dois diplomas e assegurar a estabilidade normativa. A proposta apresentada assenta num princípio fundamental: garantir um tratamento equitativo a entidades que, embora diversas na forma jurídica, partilham objetivos substanciais e contribuem ativamente para o bem-estar coletivo. Esta clarificação normativa não deverá, contudo, obliterar a especificidade das cooperativas, mantendo

inalterado o seu modelo organizacional e o respeito pelos princípios cooperativos. Assim, propõe-se que esta clarificação, concretizada através da alteração dos diplomas supramencionados, deva ser cuidadosamente desenhada, de modo a não comprometer a natureza específica das cooperativas e garantir, em igual medida, o cumprimento das normas e adequabilidade objetiva com as finalidades das IPSS, por forma preservar as características que fundamentam a sua elegibilidade ao estatuto de entidades equiparadas.

A título conclusivo, importa sublinhar que a justiça social não se realiza apenas pela via da igualdade formal. A igualdade material exige que o direito reconheça as diferenças e que saiba, a partir delas, construir soluções justas, eficazes e coerentes. A equiparação a IPSS é, neste sentido, uma ferramenta relevante, mas que carece de atualização e reforço para garantir que cumpre efetivamente os fins para que foi criada.

Contribuir para a valorização do setor cooperativo no contexto da economia social, assegurando-lhe um enquadramento legal digno da sua importância, é um imperativo não apenas jurídico, mas também ético e político. As alterações legislativas propostas pretendem contribuir para essa valorização e para a construção de um ordenamento mais coeso, claro e respeitador da pluralidade de agentes que, todos os dias, constroem uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva.

Anexos

ANEXO A

Quadro comparativo (Regime atual do DL n.º 7/98 de 15 de janeiro vs. proposta de diploma)

| Regime Atual do DL n.º 7/98, de 15 de janeiro | Proposta de diploma |
|---|---|
| <p style="text-align: center;">Artigo 1.º Âmbito</p> <p>As cooperativas de solidariedade social e as suas organizações de grau superior regem-se pelas disposições do presente diploma e nas suas omissões pelas do Código Cooperativo.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 2.º Noção</p> <p>1 - São cooperativas de solidariedade social as que através da cooperação e entreajuda dos seus membros, em obediência aos princípios cooperativos, visem, sem fins lucrativos, a satisfação das respetivas necessidades sociais e a sua promoção e integração, nomeadamente nos seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Apoio a grupos vulneráveis, em especial a crianças e jovens, pessoas com deficiência e idosos;b) Apoio a famílias e comunidades socialmente desfavorecidas com vista à melhoria da sua qualidade de vida e inserção sócio-económica;c) Apoio a cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, durante a sua permanência fora do território nacional e após o seu regresso, em situação de carência económica;d) Desenvolvimento de programas de apoio direcionados para grupos alvo, designadamente em situações de doença, velhice, deficiência e carências económicas graves;e) Promoção do acesso à educação, formação e integração profissional de grupos socialmente desfavorecidos. <p>2 - Além dos enumerados no número anterior, as cooperativas de solidariedade social podem desenvolver outras ações que apresentem uma identidade de objeto com as previstas no número anterior e, nos limites do Código Cooperativo, prestar serviços a terceiros.</p> <p>3 - A utilização da forma cooperativa não isenta da obtenção de autorização e licenças e de outras formalidades exigíveis nos termos legais, devendo as entidades de quem dependam as referidas autorizações e licenças ter em conta a especial natureza e função social das cooperativas.</p> | <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS</p> <p style="text-align: center;">Artigo 1.º Objeto</p> <p>O presente diploma define o regime jurídico aplicável ao ramo da solidariedade social do setor cooperativo, conforme o disposto no Código Cooperativo.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 2.º Regime</p> <p>1. As cooperativas de solidariedade social, e as suas organizações de grau superior regem-se pelas disposições do presente diploma e nas suas omissões, pela legislação setorial dos ramos cooperativos que se mostrem compatíveis e pelas disposições do Código Cooperativo.</p> <p>2. A utilização da forma cooperativa não isenta da obrigatoriedade da conformidade do exercício da sua atividade com a lei, de obtenção de autorizações e licenças e de outras formalidades exigíveis nos termos legais, devendo as entidades de quem dependam as referidas autorizações e licenças ter em conta a especial natureza e função social das cooperativas.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 3.º Noção</p> <p>1. São cooperativas de solidariedade social as que através da cooperação e entreajuda dos seus membros, em obediência aos princípios cooperativos, visem, sem fins lucrativos, a satisfação das respetivas necessidades sociais e a sua promoção e integração, nomeadamente nos seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Apoio a grupos vulneráveis, em especial a crianças e jovens, pessoas com deficiência e idosos;b) Apoio a famílias e comunidades socialmente desfavorecidas com vista à melhoria da sua qualidade de vida e inserção socioeconómica, designadamente através do acesso a habitação condigna, passível de financiamento público, com condições especiais;c) Apoio a cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, durante a sua permanência fora do território nacional e após o seu regresso, em situação de carência económica;d) Desenvolvimento de programas de apoio direcionados para grupos-alvo, designadamente em situações de doença, velhice, deficiência e carências económicas graves;e) Promoção do acesso à educação, formação e integração profissional de grupos socialmente desfavorecidos. <p>2. As cooperativas de solidariedade social podem, ainda, desenvolver outras ações que apresentem uma identidade de objeto com as previstas no número anterior e, nos limites do Código Cooperativo e do presente regime jurídico, prestar serviços a terceiros.</p> |

Artigo 4.º
Classificação

1. As cooperativas de solidariedade social classificam-se quanto aos cooperadores, como cooperativas de produtores, de utentes ou mistas.
2. São cooperativas de utentes aquelas cujos cooperadores são as pessoas que se propõem utilizar os seus serviços, em benefício próprio ou dos seus familiares.
3. São cooperativas de produtores as constituídas pelas pessoas que, nela, se propõem desenvolver a sua atividade profissional.
4. As cooperativas constituídas por utentes e produtores classificam-se como mistas.
5. Os estatutos devem, obrigatoriamente, especificar a classificação da cooperativa, nos termos do disposto no número 1 do presente artigo.

Artigo 5.º
Cooperativas de produtores

1. As cooperativas de produtores caracterizam-se por associar trabalhadores que, em unidades produtivas organizadas em comum, e em consonância com o respetivo objeto estatutário, produzem bens ou serviços destinados a ser transacionados no mercado.
2. A aquisição e a manutenção da qualidade de cooperador, nas cooperativas de produtores de serviços de solidariedade social, depende da sua contribuição para a cooperativa com trabalho, que pode ser prestado quer nos estabelecimentos, quer no próprio domicílio do cooperador, caso tal se justifique em razão da natureza do trabalho.
3. A contribuição do trabalho, formalizada por meio de acordo de trabalho cooperativo ou outro instrumento jurídico legalmente admissível, consiste na prestação da atividade profissional dos cooperadores, segundo as regras definidas pela assembleia geral, pelos estatutos, por regulamento interno ou pelo órgão de administração, no âmbito das respetivas competências.
4. À contribuição de trabalho são aplicáveis os normativos jurídico-laborais básicos, bem como o regime de proteção e segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, sem prejuízo do direito de opção previsto no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.
5. São aplicáveis aos cooperadores trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, os seguintes princípios constitucionais:
 - a) Retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual, de forma a garantir uma existência condigna;
 - b) Organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da atividade profissional com a vida familiar;
 - c) Prestação do trabalho em condições de higiene, segurança e saúde;
 - d) Repouso e lazeres, um limite máximo da jornada de trabalho, descanso semanal e férias periódicas pagas;
 - e) Assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego;
 - f) Assistência e justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional.
6. Sem prejuízo do disposto no artigo 16.º do Código

| | |
|---|---|
| <p style="text-align: center;">Artigo 3.º Cooperativas polivalentes</p> <p>As cooperativas que atuem em mais de uma das áreas previstas no artigo anterior podem funcionar por secções.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 4.º Dos membros efetivos</p> <p>Podem ser membros efetivos as pessoas que, propondo-se utilizar os serviços prestados pela cooperativa, em benefício próprio ou dos seus familiares, ou nela desenvolver a sua atividade profissional, voluntariamente solicitem a sua admissão.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 5.º Os membros honorários</p> <p>1 - Podem ser membros honorários aqueles que contribuam com bens ou serviços, nomeadamente de voluntariado social, para o desenvolvimento do objeto da cooperativa. 2 - A admissão dos membros honorários será feita em</p> | <p>Cooperativo, os estatutos ou o Regulamento Interno das cooperativas de produtores regulam, obrigatória e designadamente, as seguintes matérias:</p> <p>a) Duração e organização do tempo de trabalho e de descanso;</p> <p>b) Modo como se efetiva a contribuição de trabalho;</p> <p>7. A admissão de cooperadores numa cooperativa de produtores só pode ser recusada com fundamento na inaptidão patente do candidato para o desenvolvimento da sua atividade profissional, ou na desnecessidade, de momento, dessa atividade para o prosseguimento dos fins da cooperativa.</p> <p>8. A admissão não pode ser recusada às pessoas que desenvolvam a sua atividade profissional há mais de dois anos ao serviço da cooperativa, desde que a cooperativa tenha condições para a manutenção desse posto de trabalho.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 6.º Cooperativas multissetoriais</p> <p>1. Para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 4.º do Código Cooperativo, as cooperativas de solidariedade social que desenvolvam atividades próprias de outros ramos do setor cooperativo são consideradas cooperativas multissetoriais.</p> <p>2. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 81.º do Código Cooperativo, o capital social mínimo de uma cooperativa multissetorial corresponde ao mínimo legalmente exigível de valor mais elevado previsto para um dos ramos cooperativos expressos nos estatutos.</p> <p>3. As cooperativas multissetoriais funcionam com secções autónomas correspondentes às várias atividades desenvolvidas e estão sujeitas aos respetivos regimes legais.</p> <p>4. Sem prejuízo da personalidade jurídica da cooperativa, cada secção deve possuir organização contabilística própria, por forma a evidenciar os seus resultados e atividades, bem como, ter um regulamento que define, designadamente, o seu objeto e funcionamento.</p> <p>5. Os direitos e os benefícios concedidos às cooperativas no âmbito de qualquer um dos ramos de atividade não são extensivos aos outros ramos que as mesmas desenvolvam.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 7.º Cooperativas polivalentes</p> <p>As cooperativas que atuem em mais de uma das áreas previstas no artigo 2.º podem funcionar igualmente por secções.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II COOPERADORES</p> <p style="text-align: center;">Artigo 8.º Cooperadores</p> <p>Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 19.º do Código Cooperativo, são cooperadores aqueles que estão vinculados à prossecução das atividades constantes do objeto estatutário da cooperativa, participando das mesmas e, bem assim, dos seus atos de gestão.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 9.º Membros não efetivos</p> <p>1. Os estatutos das cooperativas podem prever a existência de membros não efetivos, que se caracterizam por direta ou indiretamente, promover ou contribuir para o desenvolvimento económico, social ou cultural da</p> |
|---|---|

assembleia geral, mediante proposta fundamentada da direção, da qual constará obrigatoriamente um relatório sobre as liberalidades em bens ou serviços que contribuam de forma notória para o desenvolvimento do objeto da cooperativa.

3 - Os membros honorários gozam do direito à informação nos mesmos termos dos membros efetivos, mas não podem eleger nem ser eleitos para os órgãos sociais, podendo, todavia, assistir às assembleias gerais sem direito de voto.

Artigo 6.º

Conselho geral

1 - Os estatutos podem prever a constituição de um conselho geral onde estejam reunidos todos os membros honorários e bem assim todos os titulares dos órgãos sociais da cooperativa.

2 - O conselho geral será um órgão consultivo que poderá formular sugestões ou recomendações e terá a competência que lhe for fixada nos termos do regulamento de funcionamento aprovado pela assembleia geral.

3 - Pode ser eleito pelo conselho geral, de entre os membros honorários, um representante junto da cooperativa com

cooperativa e não sejam cooperadores.

2. São não efetivos, designadamente, os membros honorários, beneméritos ou voluntários.

3. Os membros não efetivos não participam no capital social da cooperativa, não assumem responsabilidade pelos negócios e gestão da mesma, não podem ser eleitos para os seus órgãos sociais, mas têm direito à informação e a participar na assembleia geral sem direito a voto, bem como a integrar órgãos e comissões de natureza técnica ou consultiva, nos termos do n.º 2 do artigo 27.º do Código Cooperativo.

4. A admissão do membro não efetivo é feita em assembleia geral, mediante proposta, da qual consta obrigatoriamente a natureza dos seus contributos, em bens ou serviços, para o desenvolvimento da cooperativa.

5. A proposta a que se refere o número anterior é apresentada:

- a) Pelo órgão de administração; ou
- b) Por 3 (três) cooperadores efetivos, salvo se os estatutos ou o regulamento interno exigirem um número superior.

Artigo 10.º

Operações com terceiros

1. São consideradas operações com terceiros as realizadas, com a cooperativa, pelos produtores ou utentes, não admitidos como cooperadores.

2. As operações com terceiros têm de estar previstas nos estatutos e não podem desvirtuar a identidade e os valores específicos da cooperativa, tendo os limites seguintes, consoante os cooperadores tenham a qualidade de produtores ou utentes:

- a) 35% do total das operações desenvolvidas pela cooperativa, no caso de cooperativa de produtores;
- b) 50% do total das operações desenvolvidas pela cooperativa, no caso de cooperativa de utentes.

3. As percentagens fixadas no número anterior podem ser aumentadas, excecionalmente, e na medida do estritamente necessário, desde que se verifique uma das seguintes condições, objetivamente justificáveis:

- a) As cooperativas prossigam atividades que, nos termos da lei, não possam ser restringidas aos próprios cooperadores;
- b) Necessidade temporária de prover ao reequilíbrio financeiro da cooperativa, em consequência de fatores alheios à sua gestão, designadamente de conjuntura económica.

CAPÍTULO III ÓRGÃOS FACULTATIVOS

Artigo 11.º

Conselho Consultivo

1. Os estatutos podem prever a constituição de um conselho de natureza consultiva, no qual estejam reunidos todos os cooperadores não efetivos, bem assim todos os titulares dos órgãos sociais da cooperativa.

2. O conselho consultivo pode formular sugestões ou recomendações, designadamente a pedido dos órgãos sociais, e tem a competência que lhe for fixada nos termos do regulamento de funcionamento aprovado pela assembleia geral.

3. Pode ser eleito pelo conselho consultivo, de entre os

direito a assistir às reuniões do conselho fiscal, sendo-lhe facultadas todas as informações a que têm direito os membros desse órgão.

Artigo 7.º

Aplicação de excedentes

Nas cooperativas de solidariedade social os excedentes que existirem reverterão obrigatoriamente para reservas.

cooperadores não efetivos, um representante junto da cooperativa com direito a assistir às reuniões dos órgãos de administração e fiscalização, sendo-lhe facultadas todas as informações a que têm direito os titulares desses órgãos.

Artigo 12.º

Conselho Cultural

1. Os estatutos podem, também, prever a existência de um conselho cultural destinado a propor ações de valorização cultural e cívica dos cooperadores e do público em geral.
2. O conselho é composto pelas pessoas, cooperadoras ou não, designadas pela assembleia geral.

**CAPÍTULO IV
REGIME ECONÓMICO**

Artigo 13.º

Joia

1. Nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 90.º do Código Cooperativo, pode ser exigido aos cooperadores o pagamento de uma joia de admissão, nos termos definidos nos estatutos.
2. O montante da joia deve atender a critérios de proporcionalidade, adequabilidade e necessidade, não podendo ser superior ao triplo do valor do Indexante de Apoios Sociais.
3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, o montante da joia pode ser aumentado, por deliberação da assembleia geral, considerando a necessidade de financiamento suplementar da reserva ou reservas para as quais ela reverte.

Artigo 14.º

Certificação legal das contas

1. Ficam obrigadas à certificação legal das contas as cooperativas de solidariedade social que, durante dois anos consecutivos, ultrapassem dois dos três seguintes limites:
 - a) Total do balanço – 2 550 000 euros;
 - b) Total de vendas líquidas e outros proveitos – 5 100 000 euros;
 - c) Número de trabalhadores empregados em média durante o exercício – 85.
2. O revisor oficial de contas/sociedade de revisores oficiais de contas, é designado pela assembleia geral, nos termos do Código Cooperativo.

Artigo 15.º

Aplicação de excedentes

1. Nas cooperativas de solidariedade social os excedentes que existirem reverterem obrigatoriamente para reservas, sendo insuscetíveis de repartição entre os cooperadores.
2. O disposto no número anterior não prejudica a possibilidade de remuneração da atividade profissional dos cooperadores trabalhadores, mediante levantamentos por conta dos excedentes finais, proporcionalmente ao trabalho por aqueles desenvolvido.

| | |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">Artigo 8.º</p> <p style="text-align: center;">Destino do património em caso de liquidação</p> <p>Sem prejuízo do disposto no artigo 79.º do Código Cooperativo, se à cooperativa em liquidação não suceder entidade cooperativa do mesmo ramo, a aplicação do saldo de reservas reverte para outra cooperativa de solidariedade social, preferencialmente do mesmo município, a determinar pela federação ou confederação representativa da atividade principal da cooperativa.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 9.º</p> <p style="text-align: center;">Credenciação</p> <p>1 - A credencial a que se refere o artigo 87.º, n.º 2, do Código Cooperativo, além de confirmar a natureza cooperativa da entidade constituída e o seu legal funcionamento, confirmará também os seus fins de solidariedade social.</p> <p>2 - O apoio técnico e financeiro por parte das entidades públicas, nomeadamente nas áreas da inserção e segurança social, fica dependente da credencial referida no número anterior.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 10.º</p> <p style="text-align: center;">Aplicação deste diploma a cooperativas já existentes</p> <p>1 - O presente diploma aplica-se às cooperativas de educação especial, nomeadamente às CERCIS - cooperativas de educação e reabilitação das crianças inadaptadas.</p> <p>2 - As cooperativas referidas no número anterior dispõem do prazo de um ano para efetuarem a adaptação dos seus estatutos ao disposto neste diploma.</p> <p>3 - Caso não procedam à alteração dos estatutos no prazo indicado não serão consideradas cooperativas de solidariedade social.</p> | <p style="text-align: center;">CAPÍTULO V</p> <p style="text-align: center;">DISPOSIÇÕES FINAIS</p> <p style="text-align: center;">Artigo 16.º</p> <p style="text-align: center;">Afetação do património em caso de liquidação</p> <p>Sem prejuízo do disposto no artigo 114.º do Código Cooperativo, se à cooperativa em liquidação não suceder entidade cooperativa do mesmo ramo, a aplicação do saldo de reservas reverte para outra cooperativa de solidariedade social, preferencialmente do mesmo município, a determinar pela federação ou confederação representativa da atividade principal da cooperativa.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 17.º</p> <p style="text-align: center;">Credenciação</p> <p>A credencial a que se refere o artigo 117.º, n.º 1, do Código Cooperativo, além de confirmar a natureza cooperativa da entidade constituída e o seu legal funcionamento, confirma também os seus fins de solidariedade social.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 18.º</p> <p style="text-align: center;">Equiparação a Instituição Particular de Solidariedade Social</p> <p>1. As cooperativas de solidariedade social podem solicitar a equiparação a Instituição Particular de Solidariedade Social, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 4.º do Código Cooperativo.</p> <p>2. A declaração de equiparação a Instituição Particular de Solidariedade Social não prejudica a natureza, identidade e regime jurídico específico inerente às cooperativas de solidariedade social.</p> <p>3. Às cooperativas de solidariedade social, equiparadas a Instituição Particular de Solidariedade Social, aplicam-se as disposições constantes do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social que não contrariem o disposto no número anterior.</p> |
|--|--|

Referências Bibliográficas

- Alianza Cooperativa Internacional. (1996). Declaración sobre la identidad cooperativa. *Revista de Idelcoop*, 23(97), 1–6. Recuperado em 3 de julho de 2025, de <https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/96021704.pdf>.
- Alves, J. F., & Carneiro, M. (2013). Estado Novo e discurso assistencialista (1933–1944). *Revista Estudos do Século XX*, (13), 333–352. Recuperado em 3 de julho de 2025, de https://ap1.sib.uc.pt/bitstream/10316.2/36812/1/estado_novo_e_discurso_assistencialista.pdf.
- Alves, P. M. (2021). *O regime jurídico das Instituições Particulares de Solidariedade Social: Contributo para alguns dos aspetos do seu estatuto jurídico* [Tese de doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra]. Estudo Geral. Recuperado em 3 de julho de 2025, de <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/102800>.
- APM – Associação Portuguesa de Mutualidades. (2023). *10 anos da Lei de Bases da Economia Social*. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://apmredemut.pt/2023/05/03/10-anos-da-lei-de-bases-da-economia-social/>.
- Azevedo, C. M. (2000). *História religiosa de Portugal* (Vol. 1). Círculo de Leitores. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <http://hdl.handle.net/10400.14/13490>.
- Bandeira de Mello, C. A. (2020). *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade* (4.^a ed.). Editora Juspodivm. Recuperado em 3 de julho de 2025 de https://juspodivmdigital.com.br/cdn/arquivos/jma0015_previa-do-livro.pdf.
- Bergoglio, J. M. (2020). *Fratelli tutti*. Vaticano. Recuperado em 3 de julho de 2025 de https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html.
- Bhowmik, S. (s.d.). *As cooperativas e a emancipação dos marginalizados: Estudos de caso de duas cidades na Índia*. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://www.ces.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/cooperativas.html>.
- Cáceres, D. H. (2024). Las cooperativas sociales: Comparación entre el régimen en Portugal y en España. *Revista ES – Leituras & Debates*, (21), 51–61. Recuperado em 3 de

- julho de 2025, de https://www.revista-es.info/uploads/1/1/8/1/118198432/caceres_21.pdf.
- Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES). (s.d.). Legislação cooperativa. In *Setor cooperativo*. Recuperado em 3 de julho de 2025, de <https://cases.pt/setor-cooperativo/#legislacao-cooperativa>.
- Davis, A. J. (2014). The social and religious meanings of charity in medieval Europe. *History Compass*, 12(12), 935–950. <https://doi.org/10.1111/hic3.12207>.
- Dias, R. M. S. (2024). *O Instituto «António Sérgio» do setor cooperativo e o movimento cooperativista no pós-25 de abril de 1974* [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <http://hdl.handle.net/10400.5/97746>.
- Dias, R. M. S. (2025, abril). *O Instituto «António Sérgio» do setor cooperativo e o movimento cooperativista no pós-25 de abril de 1974* [PDF]. CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social. Recuperado em 3 de julho de 2025, de <https://cases.pt/wp-content/uploads/2025/05/O-Instituto-Antonio-Sergio-do-Sector-Cooperativo-WEB.pdf>.
- Difusora Bíblica. (2003). *Bíblia Sagrada: Tradução dos Capuchinhos*. (Obra original publicada a. 1000 a.C.).
- Domingues, J. (2015). *As Ordenações Afonsinas: Três séculos de direito medieval [1211–1513]* [Tese de Doutoramento, Universidade de Santiago de Compostela]. Zéfiro. Recuperado em 3 de julho de 2025, de <https://eusougarcialeal.files.wordpress.com/2015/04/ordenacoesafonsinas.pdf>.
- Duque, E. (2017). *Catolicismo e mudança social: Portugal católico*. Universidade Católica Portuguesa. Recuperado em 3 de julho de 2025 de https://www.eduardoduque.pt/uploads/catolicismo_e_mudanca_social_portugal_catolico_2017_550_557..pdf.
- Federação Nacional de Cooperativas de Solidariedade Social. (s.d.). *Movimento CERCI*. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://www.fenacerci.pt/fenacerci/movimento-cerci/>.
- Gato, A. P. (2020). O Estado Novo e a saúde dos pobres. In M. F. L. de Barros & A. P. Gato (Eds.), *Desigualdades*. Publicações do CIDEHUS. <https://doi.org/10.4000/books.cidehus.15402>.
- Hobsbawm, E. J. (2000). *Da revolução industrial inglesa ao imperialismo* (D. M. Garschagen, Trad.; 5.ª ed.). Forense Universitária.

- International Cooperative Alliance. (s.d.-a). *La declaración sobre la identidad cooperativa de la ACI: Contexto histórico y relevancia mundial para hoy* [Nota conceptual conmemorativa, 25.º aniversario] [PDF]. ICA. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://ica.coop/sites/default/files/news-item-attachments/25-anniversary-concept-note-final-draft-es-854566612.pdf>.
- International Cooperative Alliance. (s.d.-b). *Qué es una cooperativa*. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://ica.coop/es/cooperativas/que-es-una-cooperativa>.
- Lameira, R. (2017). O modelo luso de assistência e a dinâmica das Santas Casas de Misericórdia. *Estudos Históricos*, 30(65), 201–224. Recuperado em 3 de julho de 2025, de <https://www.scielo.br/j/eh/a/djy5N8r6hf636cxq8d8y3Fc/?lang=pt>.
- Leite, J. S. (2011, abril). *Passado e presente do cooperativismo português: Regime jurídico*. Comunicação apresentada no congresso CIRIEC, Buenos Aires. Recuperado em 3 de julho de 2025, de https://cases.pt/wp-content/uploads/conferencia_argentina.pdf.
- Leite, J. S. (2011, maio). *Relações entre cooperativas e Estado em Portugal*. Comunicação apresentada em conferência, Porto Alegre. Recuperado em 3 de julho de 2025, de https://cases.pt/wp-content/uploads/ES_entre_Cooperativas_e_Estado_em_Portugal.pdf.
- Leite, J. S. (2017). *Os 150 anos da primeira Lei Portuguesa sobre cooperativas* (2.ª ed., Estudos de economia social, n.º 8). CASES.
- Luís, J. (2007). *A história das IPSS's em Portugal (Instituições Particulares de Solidariedade Social). A Partilha*. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://jornalpartilha.blogspot.com/2007/10/histria-das-ipsss-em-portugal.html>.
- Manzambi, E. M. (2018). *O setor não lucrativo: As cooperativas de solidariedade social* [Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Instituto Politécnico do Porto]. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://recipp.ipp.pt/entities/publication/946a13c3-ac7a-4c8d-8b23-8334a5a55b83>.
- Martins, L. L. (2009). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social* (Coleção Monografias; 540 pp.). Almedina.
- Martins, L. L. (2015). *Breves nótulas sobre o “novo estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social no Direito Nacional e no Direito da União Europeia*. *Cooperativismo e Economia Social (CES)*, (37), 139–164.
- Meira, D. (2018). *Governança cooperativa e sustentabilidade: Uma análise à luz das novas tendências do direito cooperativo europeu* [Apresentação no Dia Internacional das Cooperativas]. Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito

- Agrícola de Portugal (CONFAGRI). Recuperado em 3 de julho de 2025, de https://www.confagri.pt/content/uploads/2018/07/Deolinda-Meira-ICA_Dia-Internacional-das-Cooperativas.pdf.
- Meira, D. (2020). Cooperativas e solidariedade: Realidades convergentes. *Revista ES – Economia Social*, (8). Recuperado em 3 de julho de 2025, de https://www.revista-es.info/meira_8.html.
- Meira, D. (2025). Instituições particulares de solidariedade social. In C. A. Gomes, A. F. Neves & T. Serrão (Coord.), *Dicionário da organização administrativa* (pp. 801–817). Almedina.
- Meira, D., & Ramos, M. E. (2017). Lei basilar das cooperativas: Memórias de uma lei precursora e contraditória. *Revista da Ordem dos Advogados*, 77(I–II), 64–72. Recuperado em 3 de julho de 2025, de https://portal.oa.pt/media/130399/deolinda-meira_maria-elisabete-ramos_roa_i_ii_2017-4.pdf.
- Meira, D., & Ramos, M. E. (2018). *Código Cooperativo: Anotado* (Reimpressão 2023). Almedina.
- Meira, D. A. (2011). O quadro jurídico-constitucional do cooperativismo em Portugal. *Cooperativismo e Economía Social*, (33), 31–46. Recuperado em 3 de julho de 2025, de <https://revistas.uvigo.es/index.php/CES/article/view/1133/1115>.
- Meira, D. A. (2012–2013). A relevância do cooperador na governação das cooperativas. *Cooperativismo e Economía Social*, (35), 9–35. Recuperado em 3 de julho de 2025, de <https://revistas.uvigo.es/index.php/CES/article/download/1169/1151/2297>.
- Meira, D. (2020). O fim mutualístico desinteressado ou altruísta das cooperativas de solidariedade social. *CIRIEC-España: Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (36), 221–247. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.36.17386>.
- Miranda, J. (2024). A iniciativa cooperativa na Constituição. *Cultivar: Cadernos de Análise e Prospetiva*, (32), 15–18. Recuperado em 3 de julho de 2025, de https://www.gpp.pt/images/GPP/O_que_disponibilizamos/Publicacoes/CULTIVAR_32/2/.
- Namorado, R. (1983). Comentando o Código Cooperativo. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (12), 111–123. Recuperado em 3 de julho de 2025, de <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/37863/1/Comentando%20o%20C%C3%B3digo%20Cooperativo.pdf>.

- Namorado, R. (2001). *A identidade cooperativa na ordem jurídica portuguesa* (Oficina do CES, n.º 157). Centro de Estudos Sociais. Recuperado em 3 de julho de 2025, de <https://hdl.handle.net/10316/11035>.
- Namorado, R. (2018). *O essencial sobre cooperativas* (2.ª ed.). Imprensa Nacional–Casa da Moeda.
- Porto Editora. (s.d.). Equiparar. In *Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa*. Recuperado em 3 de julho de 2025, de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/equiparar>.
- Porto Editora. (s.d.). Igualdade. In *Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa*. Porto Editora. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/igualdade>.
- Sá, I. G., & Lopes, M. A. (2008). *História breve das Misericórdias Portuguesas 1498–2000: Estado da arte*. Imprensa da Universidade de Coimbra. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/29336>.
- Sérgio, A. (1958). *Sobre o espírito do cooperativismo* (1.ª ed.). Edição do Autor.
- Testos, J. V. (2011). *Sentenças régias em tempo de Ordenações Afonsinas (1446–1512): Um estudo de diplomática judicial* [Dissertação de Mestrado, Departamento de História da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa]. Recuperado em 3 de julho de 2025, de https://www.academia.edu/14295542/Senten%C3%A7as_R%C3%A9guas_em_tempo_de Ordena%C3%A7%C3%B5es_Afonsinas_1446_1512_Um_Estudo_de_Diplom%C3%A1tica_Judicial.

Legislação Consultada

- Portugal. (1833/1879). *Código Commercial Portuguez*. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Recuperado em 3 de julho de 2025, de <https://www.fd.unl.pt/anexos/investigacao/3972.pdf>.
- Portugal. (1867). *Lei de Sociedades Cooperativas, de 2 de julho*. CS Associados. Recuperado em 3 de julho de 2025 de https://www.csassociados.pt/xms/files/v2/Site_2018/Outros_Conteudos_RPD/Leis_Classicas_-e_Projetos_das_Mesmas-/1867LeiSociedadesCooperativas.pdf.
- Portugal. (1888). *Código Comercial, de 6 de setembro*. Diário do Governo. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://dgpj.justica.gov.pt/Portals/31/CodComercial.pdf>.
- Portugal. (1979). *Portaria n.º 710/79, de 29 de dezembro*. Diário da República, n.º 299/1979, 10.º Suplemento, Série I, 3446-(195)–3446-(208). Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/diario-republica/299-1979-82466>.
- Portugal. (1980). *Decreto-Lei n.º 454/80, de 9 de outubro: Aprova o Código Cooperativo*. Diário da República n.º 234/1980, Série I, 3225-3244. Recuperado em 10 de maio de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/454-1980-462212>.
- Portugal. (1980). *Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de novembro: «Aprova o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo»*. Diário da República n.º 270, Série I, 3945-3956. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/553-1980-458182>.
- Portugal. (1981). *Resolução n.º 96/81, de 18 de maio: Incumbe o Ministério dos Assuntos Sociais de rever a legislação em vigor e preparar um diploma legal contendo a regulamentação global das instituições particulares sem fins lucrativos que se proponham a resolução de carências sociais*. Diário da República n.º 113/1981, Série I, 1145-1145. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao/96-1981-573937>.
- Portugal (1981). *Decreto-Lei n.º 238/81, de 10 de agosto: «Dá nova redacção a vários artigos do Código Cooperativo»*. Diário da República n.º 182/1981, Série I, 2055 – 2061. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/238-576534>.
- Portugal (1981). *Decreto-Lei n.º 303/81, de 12 de novembro: «Regulamenta as cooperativas de artesanato»*. Diário da República n.º 261/1981, Série I, 2991-2992. Recuperado

- em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/303-568307>.
- Portugal (1981). *Decreto-Lei n.º 309/81, de 16 de novembro: «Regulamenta as cooperativas de produção operária, abreviadamente designadas ‘cooperativas de produção’»*. Diário da República n.º 264/1981, Série I, 3019-3021. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/309-1981-568352>.
- Portugal. (1981). *Decreto-Lei n.º 310/81, de 17 de novembro: Regulamenta as cooperativas de ensino*. Diário da República n.º 265/1981, Série I, 3023-3026 Recuperado em 03 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/310-1981-568372>.
- Portugal (1981). *Decreto-Lei n.º 312/81, de 18 de novembro: «Regulamenta as cooperativas de pesca»*. Diário da República n.º 266/1981, Série I, 3059-3061. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/309-1981-568352>.
- Portugal (1981). *Decreto-Lei n.º 313/81, de 19 de novembro: «Regulamenta as cooperativas culturais»*. Diário da República n.º 267/1981, Série I, 3064-3065. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/313-1981-568491>.
- Portugal. (1981). *Decreto-Lei n.º 323/81, de 4 de dezembro: Regulamenta as cooperativas de prestação de serviços, abreviadamente designadas por «cooperativas de serviços»*. Diário da República, n.º 279/1981, Série I, 3172 - 3174. Recuperado em 03 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/323-1981-567895>.
- Portugal (1982). *Decreto-Lei n.º 4/82, de 11 de janeiro: «Define o Regime Jurídico das Casas do Povo»*. Diário da República n.º 8/1982, Série I, 33-37. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/4-1982-552992>.
- Portugal (1982). *Decreto-Lei n.º 45/82, de 10 de fevereiro: «Altera a redacção do artigo 99.º do Código Cooperativo»*. Diário da República n.º 34/1982, Série I, 312. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/45-600355>.
- Portugal. (1982). *Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro: Primeira Revisão da Constituição*. Diário da República n.º 227/1982, Série I, 3135-3206. Recuperado em 03 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-1982-375254>.

- Portugal. (1982). *Decreto-Lei n.º 441-A/82, de 6 de novembro: Estabelece disposições relativas às cooperativas de ensino*. Diário da República n.º 257/1982, 1.º Suplemento, Série I, 3742-(1)-3742-(4). Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://files.diariodarepublica.pt/gratuitos/1s/1982/11/25701.pdf>.
- Portugal (1983). *Decreto-Lei n.º 1/83, de 10 de janeiro: «Altera, por ratificação, o Código Cooperativo»*. Diário da República n.º 7/1983, 1º Suplemento, Série I, 40-(1)-40-(7). Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/1-1983-676035>.
- Portugal. (1983). *Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro: Aprova o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Diário da República n.º 46/1983, Série I, 643-656. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/119-1983-311401>.
- Portugal (1983). *Decreto-Lei n.º 335/83, de 16 de julho: «Dá nova redacção ao artigo 98.º do Código Cooperativo»*. Diário da República n.º 162/1983, Série I, 2609-2609. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/335-1983-453794>.
- Portugal. (1985). *Decreto-Lei n.º 9/85, de 9 de janeiro: Estabelece o regime de isenções aplicável às instituições particulares de solidariedade social, uma vez registadas nos termos dos artigos 7.º e 8.º do Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro (no uso da autorização conferida ao Governo pelo artigo 26.º da Lei n.º 42/83, de 31 de Outubro, que aprovou o Orçamento de Estado para 1984)*. Diário da República 7/1985, Série I, 38-39. Recuperado em 03 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/9-1985-622173>.
- Portugal. (1985). *Decreto-Lei n.º 89/85, de 1 de abril: Revoga o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro (aprova o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social)*. Diário da República n.º 76/1985, Série I, 876-876. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/89-1985-325116>.
- Portugal. (1985). *Decreto-Lei n.º 402/85, de 11 de outubro: Altera o n.º 2 do artigo 7.º e o artigo 11.º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro*. Diário da República n.º 234/1985, Série I, 3358 – 3359. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/402-178476>.

- Portugal. (1986). *Decreto-Lei n.º 29/86, de 19 de fevereiro: Define o regime jurídico das cooperativas de solidariedade social*. Diário da República n.º 41/1986, Série I, 443-443. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/29-1986-193821>.
- Portugal (1986). *Decreto-Lei n.º 399/86, de 27 de novembro: «Dá nova redacção ao artigo 98.º do Código Cooperativo»*. Diário da República n.º 274/1986, Série I, 3572. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/399-1986-221370>.
- Portugal (1988). *Decreto-Lei n.º 230/88, de 5 de julho: «Altera alguns artigos do Código Cooperativo»*. Diário da República n.º 153/1988, Série I, 2734. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/230-373417>.
- Portugal (1991). *Decreto-Lei n.º 24/91, de 11 de janeiro: «Aprova o regime jurídico do crédito agrícola mútuo»*. Diário da República n.º 9/1991, Série I-A, 160-171. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/24-1991-693844>.
- Portugal. (1992). *Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio: Estabelece normas reguladoras de cooperação entre os centros regionais de segurança social e as instituições particulares de solidariedade social. Revoga os Despachos Normativos n.º 12/88, de 12 de Março, e 118/84, de 8 de Junho* Diário da República n.º 116/1992, Série I-B, 2369-2374. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho-normativo/75-1992-523181>.
- Portugal. (1996). *Lei n.º 51/96, de 7 de setembro: Código Cooperativo*. Diário da República n.º 208/1996, Série I-A, 3018-3032 Recuperado em 03 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/51-1996-241472>.
- Portugal. (1997). *Lei n.º 101/97, de 13 de setembro: Estende às cooperativas de solidariedade social os direitos, deveres e benefícios das instituições particulares de solidariedade social*. Diário da República n.º 212/1997, Série I-A, 4917-4917. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/101-1997-648881>.
- Portugal. (1997). *Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro: Quarta Revisão constitucional*. Diário da República n.º 218/1997, Série I-A, 5130-5196. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-1997-653562>.

- Portugal. (1998). *Decreto-Lei n.º 7/98, de 15 de janeiro: Regulamenta o regime jurídico das cooperativas de solidariedade social*. Diário da República n.º 12/1998, Série I-A, 163-165. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/7-1998-239601>.
- Portugal. (1999). *Despacho n.º 13799/99, de 20 de julho*. Diário da República n.º 167/1999, Série II. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/13799-2811178>.
- Portugal (1999). *DL n.º 335/99, de 20 de agosto: «Estabelece o regime jurídico aplicável às cooperativas agrícolas»*. Diário da República n.º 194/1999, Série I-A, 5559-5563. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/335-1999-434001>.
- Portugal (1999). *Decreto-Lei n.º 502/99, de 19 de novembro: « Estabelece o regime jurídico das cooperativas do ramo de habitação e construção e revoga o Decreto-Lei n.º 218/82, de 2 de Junho»*. Diário da República n.º 270/1999, Série I-A, 8233-8237. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/502-1999-634925>.
- Portugal (1999). *Decreto-Lei n.º 522/99, de 10 de dezembro: «Estabelece o regime jurídico específico das cooperativas do ramo do consumo e revoga o Decreto-Lei n.º 304/81, de 12 de Novembro»*. Diário da República n.º 286/1999, Série I-A, nº 286, 8704-8706. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/522-1999-632394>.
- Portugal (1999). *DL n.º 523/99, de 10 de dezembro: «Estabelece o regime jurídico específico das cooperativas do ramo da comercialização e revoga o Decreto-Lei n.º 311/81, de 18 de Novembro»*. Diário da República, n.º 286/1999, Série I-A, 8706-8707. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/522-1999-632394>.
- Portugal. (2009). *Decreto-Lei n.º 282/2009 de 7 de outubro: Extingue o INSCOOP - Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, I. P., e cria a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social - Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada*. Diário da República, n.º 194/2009, Série I, 7346-7349. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/282-2009-491420>.
- Portugal (2012). *Lei n.º 24/2012, de 9 de julho: «Aprova a Lei-Quadro das Fundações e altera o Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de*

- 1966». Diário da República n.º 131/2012, Série I. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2012-61239015>.
- Portugal. (2013). *Lei n.º 30/2013, de 8 de maio: Lei de Bases da Economia Social*. Diário da República n.º 88/2013, Série I, 2727-2728. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/30-2013-260892>.
- Portugal. (2014). *Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro: Procede à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, que aprova o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Diário da República n.º 221/2014, 1º Suplemento, Série I, 5882-(2)-5882-(26). Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/172-a-2014-58900566>.
- Portugal. (2015). *Lei n.º 76/2015, de 28 de julho: Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e sexta alteração ao Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social*. Diário da República n.º 145/2015, Série I, 5051-5052. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/76-2015-69879421>.
- Portugal. (2015). *Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto: Aprova o Código Cooperativo e revoga a Lei n.º 51/96, de 7 de setembro*. Diário da República n.º 169/2015, Série I, 6581-6600. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/119-2015-70139955>.
- Portugal. (2016). *Despacho n.º 3859/2016, de 16 de março: Aprova as normas reguladoras do reconhecimento por equiparação a instituições particulares de solidariedade social das cooperativas de solidariedade social que prossigam os objetivos previstos no Estatuto das IPSS*. Diário da República n.º 53/2016, Série II, 9305-9306. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/3859-2016-73879441>.
- Portugal. (2017). *Lei n.º 66/2017, de 9 de agosto: Altera (primeira alteração) a Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, que aprova o Código Cooperativo [Análise Jurídica]*. Diário da República n.º 153/2017, Série I, 4565-4566. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/lei/66-2017-107981649>.
- Portugal (2018). *Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto: «Aprova o Código das Associações Mutualistas»*. Diário da República n.º 148/2018, Série I. Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2018-115879183-115883592>.

Portugal (2019). *Portaria n.º 218-D/2019, de 15 de julho: «Procede à segunda alteração à Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, que define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I. P., e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas, para o desenvolvimento de respostas sociais, em conformidade com o subsistema de ação social»*. Diário da República n.º 133/2019, 1º Suplemento, Série I, 22-(50)-22-(77). Recuperado em 3 de julho de 2025 de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/218-d-2019-123183032>.