



## COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

### PARECER

INDICAÇÃO Nº 066/2022, sobre os Projetos de Lei nº 383/2022 (Senado Federal) e 815 (Câmara dos Deputados). Indicação para submissão à Comissão Permanente de Direito Empresarial.

Ementa: Altera a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, para prever a aplicabilidade das disposições referentes à recuperação judicial, à recuperação extrajudicial e à falência ao produtor rural, às associações, às fundações e às cooperativas, excetuadas as de crédito, que exerçam atividade econômica, independente de inscrição ou natureza empresária e Regula a reorganização de sociedades cooperativas, altera dispositivos da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e dá outras providências.

**Palavras-chaves:** Recuperação Judicial; Cooperativas e Atividade Econômica.

### RELATÓRIO:

O presente parecer tem por objeto examinar os Projetos de Lei nº 383/2022 (Senado Federal) e 815/2022 (Câmara dos Deputados), que versam, respectivamente, sobre a alteração da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, para prever a aplicabilidade das disposições referentes à recuperação judicial, à recuperação



COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL  
extrajudicial e à falência ao produtor rural, às associações, às fundações e às cooperativas, excetuadas as de crédito, que exerçam atividade econômica, independente de inscrição ou natureza empresária e sobre regulação das reorganização de sociedades cooperativas, altera dispositivos da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e dá outras providências.

O PL nº 383/2022 e o PL nº 815/2022 têm como autores o Senador Rogério Carvalho (PT/SE) e o Deputado Federal Hugo Leal (PSD/RJ), tendo sido apresentados, respectivamente, nos dias 23/02/2022 e 03/04/2022.

Em síntese, os Projetos de Lei propõem-se, no limite, a ampliar o alcance dos institutos da Lei nº 11.101/05 para pessoas jurídicas não consideradas empresárias à luz do art.966 do CC/02. Além disso, o PL que corre na Câmara dos Deputados ainda propõe a criação de um procedimento próprio para a “reorganização” das cooperativas, criando disposições legais específicas para as peculiaridades desse tipo de agente econômico, sendo a atual LFRE uma referência para tal.

No que tange ao estágio em que os Projetos de Lei se encontram no processo legislativo federal, estes estão, atualmente, alocados, respectivamente, na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, tendo chegado nas mãos da relatoria no dia 09/05/2023 e na Comissão de Desenvolvimento da Câmara dos Deputados, tendo chegado lá no dia 18/05/2022.

É o relatório. Passamos a opinar.

### **I – DO PL nº 383/2022:**

O PL propõe a inclusão de um parágrafo único no art.1º da Lei nº 11.101/05, nos seguintes termos:



COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

<u>Redação Atual</u>	<u>Proposta de Redação</u>
<p>Art. 1º Esta Lei disciplina a recuperação judicial, a recuperação extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, doravante referidos simplesmente como devedor.</p>	<p>Art. 1º Esta Lei disciplina a recuperação judicial, a recuperação extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, doravante referidos simplesmente como devedor.</p> <p><b>Parágrafo único. As disposições desta Lei referentes à recuperação judicial, à recuperação extrajudicial e à falência aplicam-se, no que couber, ao produtor rural, às associações, às fundações e às cooperativas, excetuadas as de crédito, que exerçam atividade econômica, independente de inscrição ou natureza empresária.”</b> (NR)</p>

Em síntese, o PL propõe que o regime jurídico da recuperação judicial e extrajudicial, assim como da falência, apliquem-se às seguintes pessoas naturais ou jurídicas: a) produtor rural, b) associações, c) fundações e d) cooperativas (excetuadas as de crédito), que exerçam “atividade econômica” e não tendo, para tal, como requisito, a inscrição na junta comercial ou que estas possuam natureza “empresária”.

O primeiro recorte necessário, refere-se ao fato de que a nova lei de falências e recuperação judicial adotou, claramente, o conceito de “empresário” como requisito essencial para o acesso do agente econômico ao sistema de falência e da recuperação (judicial e extrajudicial).

Em outras palavras, para que o agente econômico possa ter acesso às previsões legais protetivas que a Lei nº 11.101/05 tem a oferecer, como o *stay period* e o *cram down*, ele deveria cumprir as bases do art.966 do CC/02<sup>1</sup>. Exatamente por isso, é que a diferenciação entre sociedades empresárias e civis é tão importante.

<sup>1</sup>Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.



## COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

### *1.1 – Brevíssima Introdução Histórica:*

O *Code de Commerce* de 1807, passando pelo século XX, define o comerciante: “Article 1: Sont commerçants ceux qui exercent des actes de commerce et en font leur profession habituelle”.

Em outras palavras, a qualidade de comerciante, na França, exige um duplo critério: a prática de atos de comércio (exercent des actes de commerce) e a habitualidade, fazendo da prática destes atos sua “profissão habitual”<sup>2</sup> (en font leur profession habituelle).

Indo mais além, se analisarmos a literatura francesa do início do século XX, como na obra de Thaller e Pic, existem critérios objetivos e formais que os autores levaram em consideração para diferenciar as *société commerciales* e as *société civiles*<sup>3</sup>.

O direito italiano, por outro lado, comportava-se de maneira igual ao sistema francês até a edição do *Codice Civile* de 1942. Se analisarmos a literatura italiana do começo do século XX, como na obra de Alfredo Rocco<sup>4</sup>, encontraremos que o modelo italiano reproduzia, em boa medida, a diferença entre comerciante e não-comerciante que era reproduzida, por influência francesa, em toda a Europa.

Interessante ponderar, ainda, que na obra do comercialista italiano, este chega ainda a compilar alguns argumentos que favoreceriam o deferimento da concordata ao não-comerciante, justamente por esse ser um instrumento comum de execução coletiva<sup>5</sup>.

Na completa vigência do nosso Código Comercial de 1850, entendia-se como comerciante: “Art. 4º - Ninguém é reputado comerciante para efeito de gozar da proteção

---

Parágrafo único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.

<sup>2</sup> Com todas as vênias a quem pensa diferentemente, parece bastante claro que a noção moderna de “profissionalidade”, já estava presente aqui de alguma forma, ainda que esta seja melhor desenvolvida sob à ótica da teoria da empresa de matriz italiana.

<sup>3</sup> Ver: THALLER, Edmond; PIC, Paul. **Traité général, théorique et pratique de droit commercial: des sociétés commerciales**. Paris: Arthur Rousseau Editeur, 1908, o qual compila estes critérios em sua primeira seção de seu terceiro capítulo.

<sup>4</sup> ROCCO, A. **Il Concordato Nel Fallimento e Prima del Fallimento: Trattato Teorico-Pratico**. Torino: Fratelli Bocca Editori, 1902.

<sup>5</sup> ROCCO, A. **Il Concordato Nel Fallimento e Prima del Fallimento: Trattato Teorico-Pratico**. Torino: Fratelli Bocca Editori, 1902, p.12.



COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL  
que este Código liberaliza em favor do comércio, sem que se tenha matriculado em algum dos Tribunais do Comércio do Império, e faça da mercancia profissão habitual”.

Percebendo-se a grande influência do código napoleônico já referenciado, o código brasileiro adotou, expressamente, como requisitos para a condição de comerciante, o registro do mesmo em um órgão de classe e a “profissionalidade” e “habitualidade” deste na prática de atos de comércio.

Anos depois, com a edição do *Codice Civile* italiano moderno, a redação de seu artigo 2082<sup>6</sup>, trouxe à luz uma nova figura jurídica, a do *Imprenditore*, que reconheceu o regime jurídico mercantil àquele que: “(...) esercita professionalmente una attivita' economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi”.

Adotando a mesma premissa, o código civil brasileiro do século XXI, expressou, em seu art.966, que: “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”.

Daí a aceção do termo “sociedade empresária” e “empresário” em nosso ordenamento jurídico, tendo o registro destes como obrigatórios nos termos do art.967<sup>7</sup>, mas não havendo mais a condição do reconhecimento de sua natureza pela inscrição.

Em outras palavras, ainda que a sociedade seja considerada uma sociedade de fato<sup>8</sup>, ela não perde a qualidade de empresária, possuindo, inclusive, mecanismos de prova à disposição das partes para demonstrar sua existência<sup>9</sup>. O lócus está voltado para a atividade, não necessariamente para a pessoa.

Com a edição da LFRE de 2005, o legislador adotou uma espécie de critério duplo quando definiu a abrangência dos institutos da falência, recuperação judicial e extrajudicial.

Em um primeiro momento, definiu, objetivamente, a quem a lei atenderia em seu art.1º e, logo após, firmou a quem ela não atenderia em seu art.2º<sup>10</sup>. A grande questão,

<sup>6</sup> E' imprenditore chi esercita professionalmente una attivita' economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi.

<sup>7</sup> Art. 967. É obrigatória a inscrição do empresário no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, antes do início de sua atividade.

<sup>8</sup> “A sociedade em comum, portanto, é uma sociedade como qualquer outra, diferenciando-se das demais única e exclusivamente no plano da eficácia”. NOVAES E FRANÇA, Erasmo Valladão Azevedo e. **A Sociedade em Comum**. 2ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013, p.176.

<sup>9</sup> Art. 987. Os sócios, nas relações entre si ou com terceiros, somente por escrito podem provar a existência da sociedade, mas os terceiros podem prová-la de qualquer modo.

<sup>10</sup> Art. 2º Esta Lei não se aplica a:



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

contudo, fica à mercê daqueles agentes econômicos, juridicamente considerados como “não empresários”, que não estão incluídos, nem expressamente excluídos da redação da Lei nº 11.101/05, sendo este o objeto de intervenção do Projeto de Lei nº 383/2022.

Para a melhor organização do tema, dividiremos em subtópicos a análise de cada um dos novos protagonistas ao qual o PL faz menção, de modo que se analise individualmente a possibilidade de cada um se submeter ao regime da Lei nº 11.101/05.

#### *III – Do Produtor Rural:*

Com o advento da Lei nº 14.112/2020, o produtor rural pode, em tese, requerer a recuperação judicial nos mesmos termos de qualquer sociedade empresária legitimada pelo art.1º da Lei nº 11.101/05. Contudo, a problemática quanto à natureza da atividade econômica do produtor rural não é da lei de falências e recuperação judicial, mas do Código Civil brasileiro.

Por expressa disposição legal, materializada no art.971 do CC/02, a inscrição do empresário rural na junta comercial é facultativa, contudo, o produtor rural, no nosso atual ordenamento jurídico, necessita de inscrição junto à junta comercial para que possa requerer, regularmente, a recuperação judicial, ficando o critério do tempo de inscrição removido pela lei e pelo STJ (em sede de recursos repetitivos)<sup>11</sup>.

A desconsideração do tempo de registro para viabilizar o pedido de recuperação judicial mostrou-se um avanço na leitura da lei pela jurisprudência, de modo que o PL nº 383/2022 dá o próximo passo nessa discussão.

A atividade rural é economicamente relevante, sendo um critério meramente formal a sua inscrição, de modo que isso não intervém na sua qualidade de empresária<sup>12</sup>.

---

I – empresa pública e sociedade de economia mista;

II – instituição financeira pública ou privada, cooperativa de crédito, consórcio, entidade de previdência complementar, sociedade operadora de plano de assistência à saúde, sociedade seguradora, sociedade de capitalização e outras entidades legalmente equiparadas às anteriores.

<sup>11</sup> Tema Repetitivo nº 1.145: Ao produtor rural que exerça sua atividade de forma empresarial há mais de dois anos é facultado requerer a recuperação judicial, desde que esteja inscrito na Junta Comercial no momento em que formalizar o pedido recuperacional, independentemente do tempo de seu registro”.

<sup>12</sup> Nesse sentido, Gustavo Saad Diniz: “(...) A interpretação do dispositivo permite afirmar que o produtor rural já é considerado como empresário pelo conteúdo do art. 971. A faculdade é de registro, de forma a equiparar ao empresário comum para todos os fins”. DINIZ, Gustavo Saad. **Produtor rural**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Nesse sentido, ainda que o empresário rural não esteja inscrito na Junta Comercial, isso não deveria, no limite, ser motivo apto a impedir que se submeta à lógica da LFRE, motivo pelo qual concordamos com a disposição do PL em análise.

Alerta-se, contudo, que a redação do art.51, V, da Lei nº 11.101/05, deverá ser alterada, para que não mais conste a inscrição como requisito da petição inicial. Por fim, para os empresários rurais que já estão inscritos no Registro Público de Empresas Mercantis, nada se alteraria no que tange à comunicação destas por ordem do juízo, como acontece com o previsto no art.69, parágrafo único, por exemplo.

#### *I.III – Das Associações e Fundações:*

Na condição de pessoas jurídicas regidas pelo direito civil, as associações e fundações são regidas pelo código de 2002, de modo que, em princípio, não se submeteriam à lógica do processo concursal e falimentar, submetendo-se às regras da insolvência civil.

De fato, se pararmos para analisar, podemos concluir que em diversos momentos, o regime jurídico civil é aplicado a estas pessoas jurídicas, afastando-se, por exemplo, do princípio majoritário nas deliberações sociais<sup>13</sup>, presente no nosso direito societário, em que a definição de “maioria” não se dá pela quantidade de votantes, mas sim pela quantidade representativa do capital social que aquele votante representa.

Verificando a evolução das modificações aos quais o Código Civil foi submetido, encontraremos, em 2023, o movimento pelo qual se quis inserir as associações que desenvolvam a atividade futebolística, com habitualidade, profissionalidade e registro próprio, na realidade da empresarialidade, o que foi materializado no art.971, parágrafo único do CC/02<sup>14</sup>.

---

tomos). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/211/edicao-1/produtor-rural>

<sup>13</sup> Ver: COELHO, Fabio Ulhoa. **Princípios do direito comercial**: com anotações ao projeto de código comercial. São Paulo: Saraiva. 2012, p.46/47.

<sup>14</sup> Art. 971. O empresário, cuja atividade rural constitua sua principal profissão, pode, observadas as formalidades de que tratam o art. 968 e seus parágrafos, requerer inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, caso em que, depois de inscrito, ficará equiparado, para todos os efeitos, ao empresário sujeito a registro.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no **caput** deste artigo à associação que desenvolva atividade futebolística em caráter habitual e profissional, caso em que, com a inscrição, será considerada empresária, para todos os efeitos. (Incluído pela Lei nº 14.193, de 2021).



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Ademais, a jurisprudência brasileira já admitiu, em alguns casos, que associações e fundações tivessem suas recuperações judiciais deferidas, mesmo antes da edição da Lei nº 14.193/2021, como foram os famosos pedidos do Universidade Cândido Mendes<sup>15</sup> e do Grupo Educação Metodista<sup>16</sup>.

Como foi verificado por esse parecerista no tópico introdutório deste capítulo, deveria ser pouco relevante se a sociedade em crise é “empresária” ou não ou se, por sua natureza, está impedida de distribuir lucro entre seus componentes. O ponto a ser debatido deveria ser o porte econômico da mesma, os contratos que deixaria de cumprir com outros agentes econômicos e o impacto social à comunidade em que ela está inserida<sup>17</sup>, caso fosse dissolvida.

Dessa forma, diante da realidade e dimensão econômica que algumas associações e fundações desempenham hoje, é essencial que um regime jurídico economicamente mais favorável para a negociação de suas dívidas pudesse ser admitido, beneficiando não só os associados, mas toda a cadeia de pessoas que estão ao seu redor.

Deve-se fazer menção, ainda, que o art.2º da Lei nº 11.101/05<sup>18</sup> não exclui as associações e fundações de seu escopo, de modo que em se tratando de matéria de direito privado, o que não está essencialmente proibido, deveria ser admitido<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Nas palavras do Desembargador Nagib Slaibi Filho, no caso concreto: “Ainda que no aspecto formal a mantenedora da Universidade Cândido Mendes se apresente como associação civil, formato que assumiu desde a sua formação, há mais de 100 anos, desempenha atividade empresária, ao teor do disposto no art. 966 do Código Civil, por realizar atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços, atuando na área da Educação em nível superior, gerando empregos, bens culturais e arrecadação para o Estado, exercendo assim a sua função social.”

<sup>16</sup> Nesse caso concreto, o Min. Luis Felipe Salomão destacou que: “(...) em diversas circunstâncias, as associações civis sem fins lucrativos acabam se estruturando como verdadeiras empresas, do ponto de vista econômico. Apesar de não distribuírem o lucro entre os sócios, exercem atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços”.

<sup>17</sup> Vide a justificação do Senador proponente do Projeto em sua redação original.

<sup>18</sup> Art. 2º Esta Lei não se aplica a:

I – empresa pública e sociedade de economia mista;

II – instituição financeira pública ou privada, cooperativa de crédito, consórcio, entidade de previdência complementar, sociedade operadora de plano de assistência à saúde, sociedade seguradora, sociedade de capitalização e outras entidades legalmente equiparadas às anteriores.

<sup>19</sup> Esse argumento foi utilizado pelo Min.Luis Felipe Salomão em alguma medida, para justificar que o tema merece ainda mais atenção pelo STJ: “Segundo o magistrado, apesar de não se enquadrarem no conceito de sociedade empresária do artigo 1º da Lei 11.101/2005 (Lei de Recuperação e Falência), as associações civis também não estão inseridas no rol dos agentes econômicos excluídos da recuperação judicial (artigo 2º)”.





### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Atualmente, o art.61 do CC/02 é o responsável por guiar a dissolução da associação, que o desenha da seguinte forma: uma vez dissolvida, o remanescente de seu patrimônio líquido, depois de deduzidas as quotas ou frações ideais dos associados (se houver), será destinado à entidade de fins não econômicos designada no estatuto, ou, omissis este, por deliberação dos associados, à instituição municipal, estadual ou federal, de fins idênticos ou semelhantes.

Ademais, se houver cláusula no estatuto ou por deliberação dos associados, podem estes receber, atualizado o respectivo valor, antes destinarem o patrimônio a instituição congênere ou ao Estado, as contribuições que tiverem prestado ao patrimônio da associação durante sua existência regular.

Percebe-se que o procedimento descrito, atualmente, no Código Civil é diferente do previsto na recuperação judicial ou na falência das sociedades empresárias e do empresário individual. Não há formação de quadro de credores ou um *stay period*, por exemplo, medidas essas que são bastantes favoráveis a frágil saúde financeira do devedor.

Outro ponto que deve ser observado é que o procedimento descrito no artigo em análise do código civil só faz menção da relação associação em estado de dissolução e associados, correndo eventuais ações de credores externos à organização pelos instrumentos tradicionais de cobrança de crédito judicial, como ações de cobrança e execuções de títulos extrajudiciais.

No limite, os mecanismos de quitação dos débitos das associações continuam esparsos, sem uma racionalização em procedimento próprio, que pudesse vincular os credores de diferentes tipos em uma única lógica, como acontece com a recuperação judicial, por exemplo.

Opina-se que, dentro de um regime contemporâneo de análise sobre a importância e diversidade das características dos agentes econômicos, concorda-se com o PL, dentro do possível, no que tange à absorção das associações ao regime da LFRE, uma vez que os institutos jurídicos lá previstos, são mais hábeis a sanar os débitos destas não só com o que foi investido por seus associados, mas também com credores externos.

Por outro lado, os procedimentos que regulam sua dissolução no Código Civil devem ser modificados, de modo que seria de bom tom a inserção de um §3º no art.61 do CC/02 da seguinte forma:



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

**“Art.xx: Aplica-se, no que couber, as disposições da Lei nº 11.101/05 às associações civis”.**

Especificamente quanto às fundações, por ostentarem natureza jurídica de universalidade de bens<sup>20</sup>, não haveria nenhuma objeção, ao menos em tese, para que se submetessem ao procedimento falimentar, por exemplo, uma vez que a massa falida também é<sup>21-22</sup>. Assim, a proposta de olhar aqui é objetivo: se massa falida representa um conjunto de bens e relações jurídicas próprias, assim como as fundações, ambas poderiam se submeter ao procedimento de falência da Lei nº 11.101/05, já que possuem bens disponíveis para a quitação das dívidas e respectivo pagamento dos credores.

No que se refere à recuperação judicial e extrajudicial, da mesma forma; devendo-se nomear e constituir, contudo, os protagonistas do procedimento concursal, a saber: o administrador judicial, o quadro geral de credores e, posteriormente, a assembleia geral de credores.

Igualmente não se ignora que a constituição de patrimônio próprio da fundação tem por objetivo a observância de seu objeto, que é de interesse social. Todavia, não parece ser coerente que se impossibilite que esse *player*, pessoa jurídica que contrata e é contratada, podendo manter negócios com estabilidade dentro de uma cadeia, inclusive, com sociedades empresárias e a própria administração pública, não possa ter um mecanismo jurídico de redução de assimetria informacional e custos de transação que, no limite, possam auxiliar na recuperação da saúde econômico-financeira da fundação e, conseqüentemente, nos objetivos sociais que estas têm o dever de perseguir e observar.

---

<sup>20</sup> Nesse sentido, opina Pontes de Miranda que as fundações são: “(...) uma universalidade de bens personalizada em atenção ao fim que lhe dá unidade”. Concordando, segue Clóvis Bevilacqua: “uma universalidade de bens personalizada, em atenção ao fim, que lhe dá unidade ou um patrimônio transfigurado pela idéia, que o põe ao serviço de um fim determinado.”

<sup>21</sup> Segundo o art. 91 do CC/02: “Constitui universalidade de direito o complexo de relações jurídicas, de uma pessoa, dotadas de valor econômico”.

<sup>22</sup> O debate sobre a qualidade de ente despersonalizado da massa falida, em contraposição à personalidade jurídica que é reconhecida às fundações, é pouco relevante na construção do nosso argumento, conforme o parágrafo em que está nota de rodapé está inserida.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Se observamos os dispositivos do código civil brasileiro que versam sobre a extinção das fundações, nenhum deles faz menção expressamente à insolvência, mas o art.765 do CPC/15<sup>23</sup> sim, reproduzindo o que já era previsto no CPC/73<sup>24</sup>.

Aqui o legislador ordinário previu que em caso de impossibilidade de manutenção das atividades, a fundação poderia ser extinta, a pedido do interessado ou do Ministério Público, por ordem judicial.

Evidentemente, dentro desse critério de “impossibilidade de manutenção das atividades”, está incluída a inviabilidade financeira, de modo que o custo, inclusive social, de extinção da fundação para pagamento das dívidas em execuções individuais é maior do que a organização em um procedimento jurídico maduro como é o da recuperação judicial e extrajudicial, de modo que o regime da insolvência civil não é suficientemente desenvolvido para suportá-lo.

Além disso, o Ministério Público, responsável pela fiscalização das fundações<sup>25</sup>, atua também nos feitos da Lei nº 11.101/05, de modo que não restará qualquer prejuízo no que tange ao controle e fiscalização do *Parquet*.

<sup>23</sup>: Art. 765. Qualquer interessado ou o Ministério Público promoverá em juízo a extinção da fundação quando: I – se tornar ilícito o seu objeto; I – se tornar ilícito o seu objeto; II – for impossível a sua manutenção; II – for impossível a sua manutenção; III – se vencer o prazo de sua existência.

<sup>24</sup> Art. 1.204. Qualquer interessado ou o órgão do Ministério Público promoverá a extinção da fundação quando: I – se tornar ilícito o seu objeto; I – se tornar ilícito o seu objeto; II – for impossível a sua manutenção; III – se vencer o prazo de sua existência.

<sup>25</sup> Art. 65. Aqueles a quem o instituidor cometer a aplicação do patrimônio, em tendo ciência do encargo, formularão logo, de acordo com as suas bases (art. 62), o estatuto da fundação projetada, submetendo-o, em seguida, à aprovação da autoridade competente, com recurso ao juiz.

Parágrafo único. Se o estatuto não for elaborado no prazo assinado pelo instituidor, ou, não havendo prazo, em cento e oitenta dias, a incumbência caberá ao Ministério Público.

Art. 66. Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas.

§ 1º Se funcionarem no Distrito Federal ou em Território, caberá o encargo ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. (Redação dada pela Lei nº 13.151, de 2015)

§ 2º Se estenderem a atividade por mais de um Estado, caberá o encargo, em cada um deles, ao respectivo Ministério Público.

Art. 67. Para que se possa alterar o estatuto da fundação é mister que a reforma:

I - seja deliberada por dois terços dos competentes para gerir e representar a fundação;

II - não contrarie ou desvirtue o fim desta;

III – seja aprovada pelo órgão do Ministério Público no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, findo o qual ou no caso de o Ministério Público a denegar, poderá o juiz supri-la, a requerimento do interessado. (Redação dada pela Lei nº 13.151, de 2015)

Art. 68. Quando a alteração não houver sido aprovada por votação unânime, os administradores da fundação, ao submeterem o estatuto ao órgão do Ministério Público, requererão que se dê ciência à minoria vencida para impugná-la, se quiser, em dez dias.

Art. 69. Tornando-se ilícita, impossível ou inútil a finalidade a que visa a fundação, ou vencido o prazo de sua existência, o órgão do Ministério Público, ou qualquer interessado, lhe promoverá a extinção,



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Por fim, pelos motivos expostos nos parágrafos anteriores, assim como nos argumentos trazidos na análise sobre as associações, posiciona-se favoravelmente à recepção das fundações, no que couber, ao regime da LFRE.

#### *I.IV – Das cooperativas:*

O caso das cooperativas, sem dúvida, é o melhor exemplo para demonstrar o objetivo disruptivo do PL para com a lógica da associação exclusiva das sociedades empresárias para com o acesso ao sistema de recuperação judicial, extrajudicial e falência.

As cooperativas, por expressão determinação do art.982, parágrafo único, do CC/02<sup>26</sup>, são consideradas simples, sendo seu antônimo as sociedades por ações (anônimas e comanditas por ações) que serão sempre empresárias.

A ideia de que algumas cooperativas têm seu regime de liquidação extrajudicial guiado por agências reguladoras, é uma decorrência do modelo de regulação (estabelecido por lei em sentido estrito) a que estão submetidas.

Quando a LFRE faz menção, em seu art.2º, que as cooperativas de crédito e as instituições financeiras em geral, não se submeterão, completamente, à sua lógica, ela não faz isso porque estas pessoas jurídicas não teriam, potencialmente, os requisitos necessários para serem consideradas “empresárias”, mas sim pelo fato de que o legislador ordinário escolheu, politicamente, mantê-las sob a tutela do regulador setorial (Banco Central).

Indo mais além, se observamos as inovações trazidas pela Lei nº 14.112/2020, vemos que o art.6º, §13º da LFRE começou, expressamente, a admitir que quando as sociedades operadoras de planos de assistência à saúde fossem cooperativas médicas, a regra restritiva do art.2º não se aplicaria.

Em caso de grande repercussão, anterior à disposição legal supracitada, houve o deferimento do processamento da recuperação judicial em benefício da Unimed

---

incorporando-se o seu patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo, ou no estatuto, em outra fundação, designada pelo juiz, que se proponha a fim igual ou semelhante.

<sup>26</sup> Art. 982. Salvo as exceções expressas, considera-se empresária a sociedade que tem por objeto o exercício de atividade própria de empresário sujeito a registro (art. 967); e, simples, as demais.

Parágrafo único. Independentemente de seu objeto, considera-se empresária a sociedade por ações; e, simples, a cooperativa.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Petrópolis Cooperativa de Trabalho Médico. O magistrado, naquela oportunidade, manifestou-se da seguinte forma:

Vale dizer, portanto, com palavras distintas, mas que ostentam a mesma perspectiva teleológica, que Unimed Petrópolis Cooperativa de Trabalho Médico está subjetiva e objetivamente inserida na ambiência empresarial e que suas atividades têm natureza de viés econômico. Com efeito, a jurisprudência dos conceitos (dogmática) impõe ao intérprete/aplicador o dever de identificar as semelhanças e as distinções entre as espécies elencadas no artigo 2º, I e II, Lei 11101/05 e no artigo 23, Lei 9656/98, sendo essa metodologia que nos permitirá imbricar as peculiaridades do que é classificado como empresarialidade com os meios etiológicos da atividade econômica que permeia o sistema (cooperativo), procedimento hermenêutico destinado a identificar, em uma ponta, quais são os destinatários legais dos benefícios de eventual repartição dos resultados financeiros da cooperativa e, na outra ponta, a saber que são aqueles diretamente contemplados com a atividade-fim do empreendimento cooperativo.

Enfrentados todos os argumentos até aqui, sobretudo, pelo claro viés econômico que envolve a atividade que as cooperativas desenvolvem, independentemente de distribuição de lucros e de sua natureza “não empresária” por expressa determinação legal, fato é que estas, assim como as associações e fundações, precisam de instrumentos eficientes para sua reestruturação financeira e operacional, aproximando-se, assim, dos institutos da LFRE desse objetivo.

Além disso, conforme argumentos trabalhados por esse parecerista em artigo próprio sobre o tema<sup>27-28</sup>, algumas cooperativas, por lidarem com a efetivação de direitos

<sup>27</sup>“(…) Por trabalharem com direitos tão inatos à condição da pessoa humana, principalmente na sociedade capitalista moderna, as cooperativas de relevante porte econômico devem ser tratadas em sua fase de colapso com os remédios mais aptos a ampliarem a participação ativa dos cooperados no procedimento, já que esses são os credores mais dependentes de sua atividade. O único procedimento capaz de proporcionar tal hipótese é a recuperação judicial, caso a cooperativa, obviamente, seja viável. O argumento de que a vedação à recuperação judicial é coerente (já que poderia haver abusos em virtude do interesse nacional da atividade), é contraposto pela presença do Ministério Público (como fiscal da lei) e do magistrado que está adstrito a observar a legalidade do procedimento judicial. Não é coerente tentar conciliar a recuperação das cooperativas que lidam diretamente com a efetivação dos direitos fundamentais com procedimentos administrativos ligados a apenas uma organização, sem o devido contraditório e ampla defesa”. Ver: LOQUES, L. C. M.; FERRER, L. A.; HEGENBERG, F. E. N. A RECUPERAÇÃO JUDICIAL DAS COOPERATIVAS DE RELEVANTE PORTE ECONÔMICO: UM INSTRUMENTO PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**, v. 6, n. 1, p. 44, 2020.

<sup>28</sup> O referido trabalho deste parecerista já foi citado em outros trabalhos acadêmicos sobre o tema, como: DE OLIVEIRA MAY, Y.; HENRIQUE, K.; RAMOS, S. **Doutrina do cooperativismo: A (in) aplicabilidade dos princípios cooperativistas a partir da regulamentação específica do segmento de crédito**. Disponível em: <[https://www.fdcl.com.br/revista/site/download/fdcl\\_athenas\\_ano11\\_vol1\\_2022\\_artigo10.pdf](https://www.fdcl.com.br/revista/site/download/fdcl_athenas_ano11_vol1_2022_artigo10.pdf)>. Acesso em: 5 aug. 2023 e DE SOUZA, JI. **LEGITIMIDADE PARA RECUPERAÇÃO JUDICIAL**. Brasília: UniCEUB, 2022.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

fundamentais, como a saúde, precisam de espaços democráticos para lidar com seus credores, que muitas vezes necessitam, por sua condição de vulnerabilidade e hipossuficiência, discutir os mecanismos de manutenção da atividade diretamente com a devedora. Ao menos em tese, no campo do direito privado, não haveria um espaço tão propício como esse, como na Assembleia Geral de Credores, onde há direito à voz e voto.

Por outro lado, por questão de respeito à lei esparsas em vigência, as cooperativas de crédito não poderiam se submeter, totalmente, à Lei nº 11.101/05, uma vez que, como dito anteriormente, seu regime de liquidação corre, expressamente, na estrutura do Banco Central do Brasil, em processo administrativo especial.

Assim, concorda-se com a previsão do PL quanto às cooperativas em sua inteireza, não se observando óbices legais *a priori*, apenas excluindo, por deferência a lei especial, as cooperativas de crédito de sua abrangência.

Por fim, deve-se fazer menção que existe PL que corre na Câmara dos Deputados que visa criar um procedimento próprio de reorganização das cooperativas, à parte, em princípio, da LFRE.

É o que se passa a analisar.

### **II – DO PL nº 815/2022:**

Diferentemente do PL que corre no Senado Federal, o PL nº 815/2022 privilegia a criação de uma lei que regulamente a reorganização de sociedades cooperativas e altere a Lei nº 5.764/71.

No limite, o objetivo do referido PL é aproximar da realidade jurídica das cooperativas as disposições legais que possibilitam a recuperação do agente econômico e a inserção de um mecanismo jurídico para a organização de seus débitos, de forma adequada, e algumas das disposições, em espécie, da Lei nº 11.101/05 (arts.41 a 46, por exemplo).

O PL divide as novas disposições normativas em seis capítulos, da seguinte forma:

a) Disposições Preliminares, b) Disposições Comuns aos Meios de Reorganização Cooperativa, c) Reorganização Extrajudicial, d) Reorganização Judicial, e) Créditos



COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL  
Tributários, Transações e Compensações e f) Alterações Legislativas, Disposições Finais e Transitórias.

Neste parecer, as reflexões sobre o PL nº 815/2022 serão divididas em dois grandes tópicos.

O primeiro, referir-se-á sobre noções gerais sobre a importância de se adotar um procedimento para aumentar a segurança e previsibilidade das relações econômicas tuteladas pelo direito privado, com base em dois institutos tradicionais: a assimetria informacional e os custos de transação.

O segundo, por sua vez, propõe-se a analisar os capítulos do referido PL, sendo cada um deles objeto de análise individual, de modo que se avalie sua compatibilidade ou não com nossa ordem legal e constitucional. Ademais, o modo pelo qual os comentários serão divididos, abrangerá o bloco de artigos dentro de seu capítulo.

Os comentários abrangerão os tópicos que este parecerista julga mais relevantes, evitando-se uma descrição longa de artigo por artigo, uma vez que os comentários em bloco suprem o espírito das modificações.

Vencida a descrição da forma pela qual a análise deste parecer será feita, começamos a pensar a necessidade de uma formação de um procedimento próprio para a reorganização de sociedades cooperativas.

### *II.I.– Da Visão Econômica – Os Benefícios da Redução da Assimetria Informacional e dos Custos de Transação:*

Pensar os institutos jurídico-legais somente à luz do Direito é uma forma limitada e insuficiente de observar a realidade. Não é de hoje que há um esforço dos ramos do direito a serem lidos em conjunto com outras ciências sociais.

Reconhecidamente, dois casos em que isso acontece é com o Direito Penal e o Direito Administrativo; o primeiro, com a criminologia, e o segundo com a administração pública.

O Direito Comercial, por sua vez, necessita de uma ciência autônoma que lhe seja uma *longa manus* de suas previsões legais e costumeiras na realidade. No fim do dia, não adiantaria ter regras que disciplinassem as formas pelas quais as “empresas” e o mercado se guiarão, se estas fossem consideradas ineficientes ou custosas: aqui entra a economia.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Pensar em uma intersecção de direito e economia não significa “privatizar a matéria” ou, até mesmo, “negar a essência do direito”. Pensar economicamente refere-se à busca do bem comum através da alocação eficiente dos recursos escassos entre inúmeros fins alternativos<sup>29</sup>.

Diante disso, é louvável que se pense os institutos tradicionais do direito comercial à luz dos conceitos econômicos, fato esse bem consolidado no direito das companhias e no mercado de capitais<sup>30-31</sup>.

Indo ao encontro da questão da recuperação judicial, extrajudicial e da falência (igualmente prestável ideia de “reorganização” e “liquidação de ativos” do PL nº 815/2022), os conceitos de assimetria informacional e custos de transação são marcas simbólicas de noções que, se bem trabalhadas, justificam uma interpretação à sua luz do processo recuperacional e falimentar, auxiliando os agentes econômicos envolvidos a terem uma solução do referido processo de forma menos custosa, segura e previsível.

#### *II.1.1. – Da Assimetria Informacional:*

A assimetria informacional é uma falha de mercado que pode ser traduzida no fato de que os contratantes, no momento da celebração do contrato, não possuem todas as informações necessárias para o completo entendimento da transação<sup>32</sup>.

Indo mais além, é possível afirmar que os procedimentos da Lei nº 11.101/05, pela forma que são desenhados, destinam-se a reduzir esse grau de assimetria informacional

<sup>29</sup> FEA – USP. O que é Economia? **Fea.usp.br**. Disponível em:

<https://www.fea.usp.br/economia/graduacao/o-que-e-economia#:~:text=Economia%20%C3%A9%20o%20conjunto%20de,e%20%C3%A0%20qualidade%20de%20vida>. Acesso em: 01 ago.2023.

<sup>30</sup> Vemos manifestações desse tipo de análise nas obras: KRAAKMAN, R. et al. **The anatomy of corporate law: A comparative and functional approach**. Londres, England: Oxford University Press, 2017 e na obra: EASTERBROOK, F. H.; FISCHER, D. R. **The economic structure of corporate law**. Londres, England: Harvard University Press, 1996. Além disso, artigos da literatura norte-americana trabalham com essa mesma perspectiva, tais como: BEBCHUK, L. A.; COHEN, A.; HIRST, S. The agency problems of institutional investors. **The journal of economic perspectives: a journal of the American Economic Association**, v. 31, n. 3, p. 89–112, 2017 e CARLOS, A. M.; NICHOLAS, S. Agency problems in early chartered companies: The case of the Hudson’s Bay Company. **The Journal of Economic History**, v. 50, n. 4, p. 853–875, 1990.

<sup>31</sup> Essa afirmação, na realidade, vai ao encontro da realidade da doutrina brasileira ainda do início do século XX, onde o fenômeno da empresa ainda era tratado como econômico e o direito comercial deveria tratá-lo. Ver: MAGALHÃES, Descartes Drummond de. **Noção econômico-jurídica de commercio e classificação dos actos de commercio**. 2ª ed. Salvador: Libro-Typographia Almeida, 1916.

<sup>32</sup> PORTO, Antonio Maristrello; GAROUPA; Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. 2ª ed. Baureiri (SP): Ed. Atlas, 2022, p.81.





COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL  
entre os protagonistas do processo: recuperanda ou massa falida, credores, administrador judicial e magistrado.

Como a racionalidade dos agentes é limitada<sup>33</sup>, e não é possível que se tenha acesso a todas as informações disponíveis na posse do devedor, pode-se pensar na hipótese em que com os documentos contábeis disponibilizados pelo administrador judicial, os credores, por exemplo, podem desconsiderar o que a recuperanda propõe no plano de recuperação judicial ou, simplesmente, cientes que existem bens passíveis de alienação, formarem maioria para decidir sobre a mesma.

Na perspectiva agente-principal, os problemas de risco moral e seleção adversa<sup>34</sup>, derivados da assimetria informacional, também se manifestam. Trazendo-os para a realidade da Lei nº 11.101/05 e do PL nº 815/2022, seria possível imaginar que os credores pudessem exercer uma maior pressão sobre o administrador judicial, diante da expressão do risco moral. Ademais, caso os credores não escolham com zelo a sociedade empresária ou cooperativa a qual façam negócio, demorando mais para receber seu crédito em uma recuperação judicial ou reorganização lenta, os futuros parceiros comerciais tomarão empréstimos mais caros, uma vez que terão de compensar o valor não pago nesse (seleção adversa).

Por fim, pelos argumentos expostos anteriormente, o processo de recuperação judicial (ou de reorganização proposto pelo PL nº 815/2022) é um instrumento necessário e desejável de redução da assimetria informacional entre os agentes envolvidos, modificando as possibilidades e condições de negociação entre estes, trazendo, se observada a macroperspectiva, benefícios a todo o setor de cooperativas (excetuadas as não abrangidas pela lei).

### *II.I.II – Dos Custos de Transação:*

---

<sup>33</sup> Para Hebert Simon, a racionalidade de cada um está limitada a três pontos: informação disponível; limitação cognitiva da mente individual e o tempo disponível para tomada de decisão. Ver em: SIMON, H. A. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99, 1955.

<sup>34</sup> Essas noções foram popularizadas no artigo: AKERLOF, G. A. The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488, 1970.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Da mesma forma, ocorre com os custos de transação. Os custos de transação podem ser definidos como os custos da negociação a que os agentes econômicos estão expostos quando transacionam<sup>35</sup>.

Com todas as vênias, parece ser evidente que o processo de recuperação de judicial é um instrumento de redução de custos de transação no processo de negociação dos débitos dos agentes econômicos, principalmente, porque o plano de recuperação judicial aproxima, organiza e vincula os credores, de modo que as condições, a partir dali, em regra, deverão ser observadas, o que traz segurança e previsibilidade não só aos credores (que terão certeza do momento do recebimento de seu crédito), mas também ao devedor (que terá a forma pela qual consegue quitar seus débitos observada ou reformada pelos credores).

Não se ignora que, no mundo real, o plano de recuperação judicial pode ser objeto de modificação, por acordos supervenientes, individuais ou coletivos, no decorrer de sua execução, principalmente porque variações do cenário econômico podem acontecer na consecução da atividade empresarial. Mas isso não interfere no conceito em si: qualquer mecanismo jurídico-legal que possa trazer racionalidade, organização e vinculação dos agentes econômicos ao pagamento das dívidas, pelo devedor, aproximando-o de seus credores em relações jurídicas estáveis, é bem-vindo para o fortalecimento da saúde financeira e confiança na resolutividade dos negócios que correm nos setores em que as cooperativas estão envolvidas.

#### *II.I.III – Da Visão Jurídica – Relevância Constitucional do Tema:*

---

<sup>35</sup> COOTER, R. D.; ULEN, T. **Law and Economics**. 6. ed. Upper Saddle River, NJ, USA: Pearson, 2011.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Tentando superar a visão majoritariamente econômica, não se pode ignorar que as cooperativas possuem relevância na ordem constitucional brasileira, sendo objeto de previsão própria, por exemplo, em seus arts.174<sup>36</sup> e 187<sup>37</sup>.

Assim, pensar em um procedimento legal que possa preservar sua atividade é, indiretamente, dar efetividade a uma norma constitucional, já que pelo texto de nossa carta magna, a lei apoiará e estimulará essa forma de organização jurídica da atividade econômica.

Curiosamente, não é redundante classificar o art.174, §2º da CRFB/88 como uma norma constitucional de eficácia limitada programática que, por essa natureza, carrega, sim, um alto grau de abstração, mas também compromissos que vinculam o Poder Legislativo pátrio, que não poderá deixar de observar, em suas posteriores manifestações típicas<sup>38</sup>, os valores perpetrados pela norma programática: “o apoio e o estímulo ao cooperativismo”.

<sup>36</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

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

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

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

<sup>37</sup> Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

<sup>38</sup> Crisafulli, em sua obra *L'interpretazione delle Norme Costituzionali*, citado por Paulo Bonavides, demonstra que as normas de conteúdo programático possuem várias funções: “1. O reconhecimento da eficácia normativa das disposições constitucionais exclusivamente programáticas, as quais enunciam verdadeiras normas jurídicas, que são por isso preceptivas, tanto quanto as demais, se bem que dirigidas tão-somente, de maneira originária e direta, aos órgãos estatais e antes de tudo, com certeza, pelo menos aos órgãos legislativos. 2. O reconhecimento, no vigente ordenamento, da natureza propriamente obrigatória do vínculo que deriva das normas constitucionais programáticas para os órgãos legislativos,



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Por mais que o PL nº 815/2022 não objetive formar a norma pela qual o legislador infraconstitucional pretenda materializar os ditames do art.174, §2º da CRFB/88, ele é vetor essencial da intenção de, no plano prático, criar um mecanismo jurídico que possibilite a manutenção da atividade econômica das cooperativas, indo no exato sentido do valor maior tutelado pelo texto constitucional.

É ponto crucial deste parecer argumentar que, dentro das técnicas conhecidas de exegese do texto maior, a observância de um comando constitucional programático não se limita a constituir a lei ordinária<sup>39-40</sup> a que o constituinte fez menção, mas também de atribuir-lhe os meios legislativos práticos para que tal valor seja materializado.

Expostos estes argumentos, devemos notar que a importância da criação de uma lei que propugna pelo estabelecimento de uma ferramenta legal que organiza e tenta racionalizar o pagamento de credores das cooperativas é um esforço do Poder Legislativo em consonância com a Constituição, de modo que esse PL não deve ser observado apenas na dimensão do direito comercial, mas também do cumprimento de uma norma constitucional programática (que possui eficácia jurídica, ainda que limitada).

Indo além, o art.187 da CRFB/88 ainda determina que a própria política agrícola do país será planejada e executada nos termos da lei, levando em conta, especialmente, o cooperativismo.

Em outras palavras, o texto constitucional determina que as cooperativas são elementos relevantes para a tomada da decisão do Estado na forma em que guiará, na

---

como consequência da eficácia formal prevalente de sua fonte (a Constituição) com respeito às outras leis ordinárias. 3. O reconhecimento, por isto, da invalidade das leis subseqüentes, que estejam em contraste com as normas constitucionais programáticas e, segundo a corrente doutrinária que parece preferível, também das disposições de leis preexistentes, se contrastarem e enquanto contrastarem com tais normas”. BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.247.

<sup>39</sup> “(...) Nem haveria falar-se em afronta à regra protetiva do art. 174, 2º, da Constituição Federal, vez que programática, a ser exercida nos moldes da lei, sequer existente”.

<sup>40</sup> O STF já fez menção expressa ao conteúdo dessa norma constitucional, visando, através do controle concentrado de constitucionalidade: “Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo. Contribuição para o seu financiamento. (...) A contribuição para o SESCOOP tem natureza jurídica de contribuição de intervenção no domínio econômico (art. 149 da Constituição) destinada a incentivar o cooperativismo como forma de organização da atividade econômica, com amparo no § 2º do artigo 174 da Carta Política. (...) O estímulo ao cooperativismo é finalidade pública, por expressa previsão constitucional — ‘a lei apoiará e estimulará o cooperativismo’ (art. 174, § 2º, da CF) – e o dever de prestar contas ao TCU está previsto, em caráter meramente didático, pois existiria de qualquer forma, no *caput* do artigo 8º da MP 2.168-40 (ADI 1.924, rel. min. Rosa Weber, j. 16-9-2020, P, *DJE* de 5-10-2020)”.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

macroperspectiva, a política agrícola do país que, no Brasil, é um dos setores mais importantes da economia nacional (se não o mais importante).

Com mecanismos relevantes de reorganização dos agentes econômicos, todo o setor é beneficiado, podendo-se argumentar que o objetivo geral do PL, mais uma vez, auxilia na materialização de um comando constitucional, já que com agentes econômicos com maior segurança e previsibilidade com a forma pela qual quitarão seus débitos, mais seguro estará o mercado para oferecer uma melhor performance e, conseqüentemente, servir como um melhor indicador de referência para a política estatal.

Por fim, cabe destacar que, inicialmente, levando-se em consideração os aspectos gerais do texto, não há inconstitucionalidade formal ou material.

Do ponto de vista formal, genericamente, legislar sobre direito comercial é matéria reservada à União<sup>41</sup>, o que está sendo respeitado. Além disso, não há iniciativa privativa do poder executivo<sup>42</sup>, podendo o legislativo iniciar o processo legislativo sem maiores problemas.

Do ponto de vista material, não observamos na redação nenhuma incompatibilidade com os arts.174 e 187 da CRFB/88, nem com outros valores constitucionais, ao contrário, como argumentado anteriormente, do ponto de vista geral

---

<sup>41</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

<sup>42</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).



COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL  
(de haver uma iniciativa legislativa que vise a reorganização das cooperativas no Brasil),  
o PL vai ao encontro da proteção constitucional ao “apoio e estímulo” ao cooperativismo.

#### *II.IV – Conclusão Geral:*

Pode-se concluir, ainda que de maneira generalista, que tanto no plano jurídico, como no plano econômico, não há uma impossibilidade objetiva, *a priori*, de se positivar, através de lei ordinária federal, um procedimento específico para a reorganização das sociedades cooperativas, que seja “parecido” com a recuperação (judicial e extrajudicial) da Lei nº 11.101/05.

Como para a configuração da atividade econômica, em momento inicial, é dispensável sua condição de sociedade empresária, pensar em um procedimento próprio de “reorganização” das cooperativas é desejável e abre uma série de possibilidades para a manutenção das atividades destes agentes econômicos no Brasil.

#### *II.II – Disposições Preliminares:*

### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei disciplina a reorganização da sociedade cooperativa, com o objetivo de preservar a atividade econômica, a identidade da cooperativa, a continuidade de atos cooperativos, o emprego dos trabalhadores e os interesses dos credores.

Art. 2º Esta Lei se aplica às sociedades cooperativas regularmente registradas na Organização das Cooperativas Brasileiras, na forma do artigo 107 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971 e não se aplica às cooperativas de crédito reguladas pela Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009.

§ 1º A sociedade cooperativa deverá aprovar em Assembleia Geral dos cooperados, com voto de pelo menos de 2/3 dos sócios presentes, a autorização para a Diretoria ou Conselho de Administração pedir a reorganização cooperativa.

§ 2º O estatuto da sociedade cooperativa poderá delegar à Diretoria ou ao Conselho de Administração os poderes necessários para o pedido de reorganização com dispensa da autorização de Assembleia Geral.

§ 3º Em caso de urgência e sob pena de responsabilidade por danos, o pedido de reorganização cooperativa poderá ser formulado pela Diretoria ou Conselho de



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Administração, convocando-se imediatamente a Assembleia Geral para manifestar-se sobre a matéria.

§ 4º Desde que atendidos os demais requisitos desta Lei, poderão requerer a reorganização cooperativa a maioria dos cooperados remanescentes de sociedade cooperativa que tenha perdido da administração.

Art. 3º São meios de reorganização cooperativa: I – reorganização extrajudicial; II – reorganização judicial.

- . No que tange às disposições preliminares do PL, as previsões são adequadas. Em primeiro lugar, há uma exclusão explícita da cooperativa de crédito, o que é coerente com o sistema jurídico e da nossa regulação atual.
- . Em segundo lugar, restringir-se-ia às cooperativas que são registradas na Organização das Cooperativas Brasileiras, na forma do artigo 107 da Lei nº 5.764/71. Essa é uma escolha de classe do legislador.
- . Ademais, há um quórum específico para autorizar a sociedade cooperativa a pedir a reorganização, sendo este estabelecido em 2/3.
- . Por fim, há a exposição das formas de reorganização, sendo estas a judicial e extrajudicial.
- . Dentro da lógica do PL, não há incompatibilidades desta seção com a ordem legal, em nosso sentir.

#### *II.III - Disposições Comuns aos Meios de Reorganização Cooperativa:*

### CAPÍTULO II

#### DISPOSIÇÕES COMUNS AOS MEIOS DE REORGANIZAÇÃO COOPERATIVA

Art. 4º É competente para tramitação dos meios de reorganização o foro do principal estabelecimento da sociedade cooperativa no território nacional.

Art. 5º Ressalvadas as ações que demandam quantias ilíquidas, o deferimento judicial dos meios de reorganização cooperativa suspende o curso da prescrição e de todas as ações e execuções em face da sociedade cooperativa devedora.

§ 1º O juiz competente para as ações que demandam quantias ilíquidas poderá determinar a reserva da importância que estimar devida na reorganização cooperativa e, uma vez reconhecido líquido o direito, será o crédito incluído na classe própria.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

§ 2º A suspensão de que trata o caput deste artigo observará aos seguintes prazos: I – Na reorganização extrajudicial, o prazo convencionado na transação; II – Na reorganização judicial, o prazo a ser determinado pelo juiz, por no mínimo 180 (cento e oitenta) dias, que será contado a partir do deferimento do processamento da reorganização judicial, sendo admitida a prorrogação, pelo juiz, se o devedor não der causa ao atraso da deliberação do Plano de Reorganização.

§ 3º Para fixação e prorrogação do prazo referido no inciso II do §2º deste artigo, o juiz levará em consideração a razoabilidade de prazo para a apresentação do Plano de Reorganização, a celeridade de tramitação e o potencial prejuízo que a suspensão poderá causar aos credores.

§ 4º Durante o prazo de suspensão ficam vedadas tutelas provisórias de retenção, arresto, penhora, sequestro, busca e apreensão, constrição judicial ou extrajudicial sobre os bens do devedor, oriundas de demandas judiciais ou extrajudiciais cujos créditos ou obrigações se sujeitem à reorganização cooperativa.

§ 5º Após o decurso do prazo de suspensão, reestabelece-se o direito dos credores de ajuizar ou prosseguir suas ações e execuções, independentemente de pronunciamento judicial. § 6º Admite-se o ajuizamento de tutela provisória de urgência cautelar para preservar os ativos da cooperativa nos 15 (quinze) dias anteriores à homologação da reorganização extrajudicial ou à propositura da ação de reorganização judicial.

Art. 6º Os meios de reorganização cooperativa deverão obrigatoriamente preservar as características da cooperativa e poderão se constituir por venda de ativos e estabelecimentos, novação de obrigações, financiamentos por meio de fundos especializados previstos nesta Lei, alterações administrativas na sociedade cooperativa, fusão, incorporação e desmembramento da cooperativa, dentre outras medidas que se revelem adequadas ao objetivo desta Lei e ao bom andamento do procedimento.

Parágrafo único. Caso a sociedade cooperativa seja controladora de uma sociedade empresária poderá: I – incluir as participações societárias na sociedade controlada ou os respectivos ativos como unidade produtiva isolada para fins de estruturação do plano de reorganização, respeitados os interesses de credores e de sócios minoritários da controlada; II – consolidar substancialmente os ativos e os passivos com a sociedade controlada para fins de reorganização cooperativa, desde que sejam preservados os objetivos previstos no art. 1º desta Lei.

Art. 7º Os credores, as instituições financeiras, os créditos excluídos da reorganização e os cooperados poderão estruturar fundos de investimento com o objetivo de financiar a atividade da sociedade cooperativa em crise, lastreados em garantias reais ou em garantias fiduciárias sobre bens imóveis e direitos creditórios, com preferência sobre todos os créditos em caso de





### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

liquidação da sociedade cooperativa, com exceção dos trabalhistas e derivados de acidente do trabalho.

§ 1º O pagamento antecipado dos fundos previstos no caput não é causa de nulidade e nem de anulação da reorganização cooperativa.

§ 2º Os fundos de investimentos regulados neste dispositivo legal não implicam participação societária na cooperativa ou aportes de integralização de capital.

Art. 8º Os meios de reorganização obedecem à igualdade entre credores da mesma classe e ocorrerá invalidade nas seguintes hipóteses: I – será nula a reorganização cooperativa celebrada em fraude aos objetivos desta Lei, com simulação e com tratamento desfavorável aos credores fora das hipóteses legais; II – será anulável se contemplar o pagamento antecipado de dívidas fora das hipóteses previstas nesta Lei.

Art. 9º O plano de reorganização que cumprir os requisitos da presente Lei constitui título executivo extrajudicial, nos termos da legislação processual.

Art. 10. Os meios de reorganização cooperativa implicam novação dos créditos por eles abrangidos e obrigam o devedor e todos os credores a ele sujeitos, observado o disposto nesta Lei a respeito das garantias pessoais e reais.

Art. 11. Durante os processos, os credores e os cooperados poderão pedir ao juiz a destituição dos administradores da sociedade, se ficar demonstrado que agiram com dolo, simulação ou fraude contra os interesses de seus credores ou cooperados.

Parágrafo único. Verificada qualquer das hipóteses do caput deste artigo, o juiz destituirá o administrador, que será substituído por assembleia geral dos cooperados no prazo máximo de 30 (trinta) dias, caso a destituição possa afetar a regularidade da administração ou da fiscalização da sociedade.

- . São apresentadas regras gerais dos meios de reorganização, que abrangem a reorganização judicial e extrajudicial.
- . No art.11, por exemplo, é estabelecida uma regra de destituição dos administradores da sociedade, ficando demonstrado o dolo, simulação ou fraude, o que configura uma regra protetiva dos credores.
- . Ademais, os meios de reorganização cooperativa implicam novação dos créditos por eles abrangidos e obrigam o devedor e todos os credores a ele sujeitos, observado o disposto nesta Lei a respeito das garantias pessoais e reais.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

- . A melhor interpretação desse dispositivo, a nosso sentir, é de que além dos créditos abrangidos pelo devedor restarem novados, as garantias pessoais e reais dos credores, respeitado o que dispõe a lei, não perdem essa qualidade.
- . A prazo prescricional das execuções individuais ficará suspenso, o que é condizente com a realidade do plano de recuperação judicial lá da LFRE.
- . Além disso, há uma previsão expressa de suspensão da exigibilidade dos créditos líquidos, na reorganização judicial, pelo prazo mínimo de 180 dias, o que é condizente com o procedimento da Lei nº 11.101/05.
- . Dentro da lógica do PL, não há incompatibilidades desta seção com a ordem legal, em nosso sentir.

#### *II.IV – Reorganização Extrajudicial:*

### CAPÍTULO III

#### REORGANIZAÇÃO EXTRAJUDICIAL

Art. 12. A sociedade cooperativa poderá celebrar transação para fins de reorganização cooperativa, com efeitos de novação, das obrigações trabalhistas, acidentárias, com garantias reais, quirografárias e demais não excepcionadas por esta Lei.

§ 1º Não se incluem no plano de reorganização extrajudicial as obrigações decorrentes dos atos cooperativos, Cédulas de Produto Rural, reguladas pela Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994, além dos créditos que tenham sido utilizados na formalização de Certificados de Direito Creditório do Agronegócio – CDCA, Letra de Crédito do Agronegócio – LCA, Certificados de Recebíveis do Agronegócio – CRA, previstos na Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004 e de créditos garantidos por Patrimônio Rural em Afetação regulado pela Lei nº 13.986, de 07 de abril de 2020.

§ 2º Na alienação de bem objeto de garantia real, a supressão da garantia e a sua substituição somente serão admitidas mediante a aprovação expressa do credor titular da respectiva garantia.

Art. 13. A sociedade cooperativa poderá requerer a homologação de Plano de Reorganização que obriga a todos os credores por ele abrangidos, desde que assinado por credores que representem mais de 50% (cinquenta por cento) de todos os créditos trabalhistas, acidentários, com garantias reais, quirografários e demais não excepcionados pela lei.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

§ 1º A eficácia do Plano de Reorganização Extrajudicial em relação às obrigações abrangidas dependerá de publicação prévia do plano com 15 (quinze) dias de antecedência da data de fechamento, com ampla divulgação no sítio de internet da sociedade cooperativa ou comumente utilizado pelos credores e cooperados, em jornal físico ou eletrônico de ampla circulação e envio aos credores com comprovação de recebimento por qualquer meio.

§ 2º Deverá ser liberado o acesso aos credores, por escrito ou por meio eletrônico, logo após a publicação mencionada no parágrafo anterior, aos seguintes documentos: I – exposição da situação patrimonial da sociedade cooperativa devedora; II – demonstrações contábeis relativas ao último exercício social e as levantadas especialmente para a reorganização cooperativa; e III – relação nominal completa dos credores, com a indicação do endereço de cada um, a natureza, a classificação e o valor atualizado do débito, discriminando sua origem, o regime dos respectivos vencimentos e a indicação dos registros contábeis de cada transação pendente.

§ 3º Considera-se data de fechamento do Plano de Reorganização Extrajudicial o termo fixado pela sociedade cooperativa devedora para adesão dos credores ao plano objeto deste artigo.

§ 4º A adesão dos credores será manifestada por termo escrito ou por meios tecnológicos de certificação digital.

§ 5º O pedido de homologação do Plano de Reorganização Extrajudicial acarretará suspensão de direitos, ações ou execuções de todos os débitos nele incluídos até a sua homologação judicial.

§ 6º Os credores que aderirem ao Plano não poderão dele desistir, salvo com a anuência expressa dos demais signatários.

Art. 14. Em relação ao Plano de Reorganização Extrajudicial aprovado, os credores somente poderão arguir judicialmente: I – matéria do art. 8º da presente Lei em relação ao plano de reorganização. II – não preenchimento do percentual mínimo de aprovação previsto no caput do art. 13 desta Lei.

. A reorganização extrajudicial é um mecanismo desejável nesse sistema proposto, uma vez que tira a exclusividade do judiciário.

. O percentual previsto no art.13 é similar a aprovação do plano de recuperação extrajudicial (art.163 da LFRE), diferenciando-se deste apenas na expressão “metade”.

. Dentro da lógica do PL, não há incompatibilidades desta seção com a ordem legal, em nosso sentir.

*II.V – Reorganização Judicial:*



## COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

### CAPÍTULO IV

#### REORGANIZAÇÃO JUDICIAL

##### Seção I

##### Disposições Gerais

Art. 15. Estão sujeitos à reorganização judicial todos os créditos existentes na data do pedido, ainda que não vencidos, acomodados nas seguintes classes: I – titulares de créditos derivados da legislação do trabalho ou decorrentes de acidentes de trabalho; II – titulares de créditos com garantia real; III – titulares de créditos quirografários, com privilégio especial e com privilégio geral. IV – titulares de créditos enquadrados como microempresa ou empresa de pequeno porte.

Art. 16. Não se incluem no Plano de Reorganização Judicial: I – as obrigações decorrentes dos atos cooperativos; II – as obrigações derivadas de Cédulas de Produto Rural reguladas pela Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994, além dos créditos que tenham sido utilizados na formalização de Certificados de Direito Creditório do Agronegócio – CDCA, Letra de Crédito do Agronegócio – LCA, Certificados de Recebíveis do Agronegócio – CRA, previstos na Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004 e de créditos garantidos por Patrimônio Rural em Afetação regulado pela Lei nº 13.986, de 07 de abril de 2020; III – as obrigações contratadas na forma do art. 7º desta Lei; IV – as obrigações decorrentes da posição de proprietário fiduciário de bens móveis ou imóveis, de arrendador mercantil, de proprietário ou promitente vendedor de imóvel cujos respectivos contratos contenham cláusula de irrevogabilidade ou irretratabilidade, inclusive em incorporações imobiliárias, ou de proprietário em contrato de venda com reserva de domínio; V – obrigações decorrentes de importâncias entregues ao devedor, em moeda corrente nacional, decorrente de adiantamento a contrato de câmbio para exportação, na forma do art. 75, §§ 3º e 4º, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, desde que o prazo total da operação, inclusive eventuais prorrogações, não exceda o previsto nas normas específicas da autoridade competente.

§ 1º Os credores da cooperativa em reorganização judicial conservam seus direitos e privilégios contra os coobrigados, fiadores e obrigados de regresso.

§ 2º As obrigações anteriores à reorganização judicial observarão as condições originalmente contratadas ou definidas em lei, inclusive no que diz respeito aos encargos, salvo se de modo diverso ficar estabelecido no plano de reorganização judicial.

§ 3º Durante o prazo previsto no art. 5º, §2º, III, desta Lei, é vedada a venda ou a retirada do estabelecimento da sociedade cooperativa devedora dos bens de capital, móveis ou imóveis, inclusive insumos, vinculados à produção e essenciais à atividade cooperativa.



## COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

### Seção II

#### Procedimento

Art. 17. A petição inicial de reorganização judicial será instruída com: I – a exposição das causas concretas da situação patrimonial do devedor e das razões da crise econômico-financeira; II – as demonstrações contábeis relativas aos 3 (três) últimos exercícios sociais e as levantadas especialmente para instruir o pedido, confeccionadas com estrita observância da legislação aplicável e compostas obrigatoriamente de: a) balanço patrimonial; b) demonstração do resultado desde o último exercício social; c) relatório gerencial de fluxo de caixa e de sua projeção. III – a relação nominal completa dos credores, inclusive aqueles por obrigação de fazer ou de dar, com a indicação do endereço de cada um, a natureza, a classificação e o valor atualizado do crédito, discriminando sua origem, o regime dos respectivos vencimentos e a indicação dos registros contábeis de cada transação pendente; IV – a relação integral dos empregados, em que constem as respectivas funções, salários, indenizações e outras parcelas a que têm direito, com o correspondente mês de competência, e a discriminação dos valores pendentes de pagamento; V – certidão de regularidade do devedor no Registro Público de Empresas e na Organização das Cooperativas do Brasil, o ato constitutivo atualizado e as atas de eleição dos atuais administradores; VI – os extratos atualizados das contas bancárias do devedor e de suas eventuais aplicações financeiras de qualquer modalidade, inclusive em fundos de investimento ou em bolsas de valores, emitidos pelas respectivas instituições financeiras; VII – certidões dos cartórios de protestos situados na comarca do domicílio ou sede do devedor e naquelas onde possui filial; VIII – a relação, subscrita pelo devedor, de todas as ações judiciais e procedimentos arbitrais em que este figure como parte, inclusive as de natureza trabalhista, com a estimativa dos respectivos valores demandados; IX – o relatório detalhado do passivo fiscal; X – a relação de bens e direitos não sujeitos à reorganização judicial, acompanhada dos negócios jurídicos celebrados com os credores de que trata o art. 16 desta Lei; XI – avaliação prévia de viabilidade econômica da sociedade cooperativa e do Plano de Reorganização para fins de reorganização judicial; XII – proposta de Plano de Reorganização.

§ 1º Os documentos de escrituração contábil e demais relatórios auxiliares, na forma e no suporte previstos em lei, permanecerão à disposição do juízo, do administrador judicial e, mediante autorização judicial, de qualquer interessado.

§ 2º A proposta de Plano de Reorganização deverá conter: I – discriminação pormenorizada dos meios de reorganização a serem empregados; II – demonstração de sua viabilidade



## COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

econômica; e III – laudo econômico-financeiro e de avaliação dos bens e ativos do devedor, subscrito por profissional legalmente habilitado ou pessoa jurídica especializada.

Art. 18. Estando em termos a documentação exigida no art. 17 desta Lei, o juiz deferirá o processamento da reorganização judicial e, no mesmo ato: I – nomeará o administrador judicial; II – determinará a dispensa da apresentação de certidões negativas para que o devedor exerça suas atividades, exceto para contratação com o Poder Público ou para recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios; III – ordenará a suspensão de todas as ações ou execuções contra o devedor, na forma do art. 5º, § 2º, inciso II desta Lei, permanecendo os respectivos autos no juízo onde se processam, ressalvado o normal prosseguimento de créditos excluídos pela presente Lei; IV – ordenará a intimação do Ministério Público e a comunicação por carta às Fazendas Públicas Federal e de todos os Estados e Municípios da sede e filiais da cooperativa.

§ 1º Deferido o pedido, a sociedade cooperativa devedora deverá comprovar nos autos, no prazo de 05 (cinco) dias, a publicação em seu site da internet, em forma de edital, dos seguintes documentos: I – o resumo do pedido de reorganização e da decisão que defere o processamento da reorganização judicial; II – as demonstrações contábeis relativas ao último exercício social e as levantadas especialmente para a reorganização cooperativa; e III – a relação nominal completa dos credores, com a indicação do endereço de cada um, e-mail para comunicações deste processo, a natureza, a classificação e o valor atualizado do crédito, discriminando sua origem, o regime dos respectivos vencimentos e a indicação dos registros contábeis de cada transação pendente.

§ 2º Os credores poderão habilitar, questionar ou impugnar créditos no prazo de 5 (cinco) dias a contar da juntada da comprovação de publicação na internet dos documentos informados no §1º deste artigo, por meio de impugnação dirigida ao juiz, instruída com os documentos que tiver o impugnante, o qual indicará as provas consideradas necessárias.

§ 3º O procedimento da impugnação seguirá as previsões dos arts. 13 a 19 da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, naquilo que for compatível com a presente Lei.

Art. 19. O administrador da reorganização cooperativa consolidará o quadro de credores, com indicação das respectivas classes, juntará no processo e publicará no site da cooperativa em reorganização.

Art. 20. Os credores e a sociedade cooperativa devedora poderão estabelecer negócio jurídico processual para a tramitação da reorganização cooperativa, com vistas à celeridade, boa-fé processual e redução de custos.



## COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

### Plano de Reorganização

Art. 21. Após a consolidação do quadro de credores, estes terão o prazo de 05 (cinco) dias para se opor ao Plano de Reorganização prévio indicado na forma do art. 17, inciso XII, desta Lei, com justificação dos fundamentos da oposição e com apresentação de contraproposta.

Art. 22. Caso ocorra qualquer oposição ao Plano de Reorganização, a sociedade cooperativa poderá reformular o Plano de Reorganização, no prazo de 15 (quinze) dias, reapresentando-o nos autos do processo e com publicação no site da internet.

Parágrafo único. Os credores terão prazo de 5 (cinco) dias para se opor ao novo Plano de Reorganização, com apresentação dos fundamentos da oposição.

Art. 23. O Plano de Reorganização não poderá prever prazo superior a 12 (doze) meses para pagamento dos créditos derivados da legislação do trabalho ou decorrentes de acidentes de trabalho vencidos até a data do pedido de Reorganização Judicial.

Parágrafo único. O plano não poderá prever prazo superior a 30 (trinta) dias para o pagamento, até o limite de 5 (cinco) salários mínimos por trabalhador, dos créditos de natureza estritamente salarial vencidos nos 3 (três) meses anteriores ao pedido de reorganização judicial.

Art. 24. O Plano de Reorganização deverá respeitar os seguintes limites: I – os fundos de reserva poderão ser liberados para o pagamento de credores; II – o fundo de assistência técnica, educacional e social somente será liberado para o pagamento de credores se no Plano de Reorganização contiver previsão de retenção de sobras para recomposição de pelo menos metade do saldo do referido fundo, no prazo do art. 33 desta Lei. III – o Plano de Reorganização poderá prever que os resultados das operações das cooperativas com não sócios sejam integralmente revertidos para o pagamento de credores somente durante o prazo do art. 33 desta Lei.

Art. 25. Em caso de utilização, pelos cooperados, de resultados acumulados por atos cooperativos para constituição de fundos previstos no art. 7º desta Lei, haverá abatimento proporcional no rateio de prejuízos do exercício anterior previsto nos artigos 80 e 89 da Lei nº 5.764, de 20 de dezembro de 1971.

Art. 26. As garantias reais somente serão liberadas pelo Plano de Reorganização com expressa concordância dos respectivos credores.

Art. 27. Se o plano de reorganização judicial aprovado envolver alienação judicial de filiais ou de unidades produtivas isoladas da sociedade cooperativa, o objeto da alienação estará livre de qualquer ônus e não haverá sucessão do arrematante nas obrigações da sociedade cooperativa devedora, inclusive, mas não se limitando, as de natureza ambiental, regulatória, administrativa, penal, anticorrupção, tributária e trabalhista.



## COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Art. 28. Caso não ocorra qualquer oposição, o juiz homologará o Plano de Reorganização e concederá a Reorganização Cooperativa.

### Seção III

#### Assembleia de Credores

Art. 29. Havendo objeção de qualquer credor ao Plano de Reorganização Judicial, o juiz determinará ao administrador a convocação de Assembleia Geral de Credores para deliberar sobre o Plano de Reorganização reapresentado.

§ 1º A Assembleia Geral de Credores será realizada no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da intimação do administrador acerca da oposição ao Plano de Reorganização reapresentado na forma do art. 22 desta Lei.

§ 2º A convocação será feita por meio de edital divulgado no processo, na página de internet da sociedade cooperativa devedora, por e-mail ao credor e a Assembleia Geral de Credores poderá ser presencial, eletrônica ou semipresencial.

§ 3º Em caso de Assembleia Geral de Credores eletrônica ou semipresencial, o edital de convocação deverá definir as regras para coleta de votos e para a participação dos credores, sob pena de nulidade da Assembleia.

Art. 30. A Assembleia Geral será composta pelas classes de credores previstas no art. 15 desta Lei.

§ 1º Os titulares de créditos derivados da legislação do trabalho, acidente do trabalho, microempresas e empresas de pequeno porte votam com o total de seu crédito, independentemente do valor.

§ 2º Os titulares de créditos com garantia real votam até o limite do valor do bem gravado com garantia real e o valor remanescente será considerado crédito quirografário.

§ 3º Os credores quirografários e privilegiados votarão com a proporção do crédito de cada um.

Art. 31. O Plano de Reorganização será colocado em votação em cada uma das classes e as vinculará isoladamente, com efeitos de novação para o respectivo crédito que o aprovar, independentemente dos demais.

§ 1º Considerar-se-á aprovado o Plano de Reorganização que obtiver votos favoráveis de credores em cada classe que representem mais da metade do respectivo crédito.

§ 2º A classe que não aprovar o Plano de Reorganização poderá seguir com as cobranças e execuções das obrigações originais, ressalvadas as preferências do art. 7º desta Lei.

### Seção IV

#### Sentença





### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Art. 32. Cumpridas as exigências desta Lei, o juiz concederá a reorganização judicial do devedor cujo Plano de Reorganização não tenha sofrido objeção de credor ou tenha sido aprovado pela Assembleia Geral de Credores na forma do art. 31 desta Lei.

Parágrafo único. Em caso de rejeição do Plano de Reorganização por alguma das classes na Assembleia Geral de Credores, o juiz fará ressalva de que a homologação do Plano de Reorganização não a abrangerá, restaurando a obrigação original e respectivas garantias, deduzidos os valores eventualmente pagos e ressalvados os atos validamente praticados no âmbito da reorganização judicial.

Art. 33. Concedida a reorganização judicial, a sociedade cooperativa permanecerá nesse estado por 2 (dois) anos para todos os efeitos, até que se cumpram as obrigações que vencerem nesse prazo.

Parágrafo único. Descumprido o Plano de Reorganização, os credores terão reconstituídos os direitos e garantias originalmente contratados, cessando os efeitos da novação, ressalvados: I – os bens e direitos transferidos para garantia dos fundos previstos no art. 7º desta Lei; II – a dedução dos valores eventualmente pagos e os atos validamente praticados no âmbito da reorganização judicial.

Art. 34. Cumpridas as obrigações vencidas, o juiz decretará por sentença o encerramento da reorganização judicial e determinará: I – o pagamento do saldo de honorários ao administrador judicial após relatório com prestação final de contas assinalada para o prazo de 30 (trinta) dias, com exoneração final de suas funções se forem aprovadas; II – a apuração do saldo das custas judiciais a serem recolhidas; III – a comunicação ao Registro Público de Empresas para as providências cabíveis.

. As previsões legais sobre disposições gerais, procedimento, plano de reorganização judicial, assembleia geral de credores e sentença são coerentes com os procedimentos de execução coletiva que temos atualmente, respeitada a lógica própria proposta por esse sistema de reorganização das cooperativas.

. A impugnação seguirá as previsões dos arts. 13 a 19 da Lei nº 11.101/05, naquilo que for compatível com o procedimento proposto pelo PL.

. Aqui, mais uma vez, há um aproveitamento do bom sistema de impugnação que a LFRE possui, aliado ao espaço de discricionariedade do magistrado para adaptar o procedimento, se necessário, às particularidades das cooperativas.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

. Dentro da lógica do PL, não há incompatibilidades desta seção com a ordem legal, em nosso sentir.

#### *II.VI - Créditos Tributários, Transações e Compensações:*

#### CAPÍTULO V

#### CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS, TRANSAÇÕES E COMPENSAÇÕES

Art. 35. As Fazendas Públicas poderão deferir, nos termos da legislação específica, parcelamento de seus créditos, em sede de Reorganização Cooperativa, de acordo com os parâmetros estabelecidos na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional e também celebrar transação tributária na forma da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.

Art. 36. Concedida a reorganização judicial, os depósitos judiciais vinculados a exigências fiscais poderão se dar, a critério da sociedade cooperativa, no montante correspondente a até 50% (cinquenta por cento) do valor do tributo questionado.

Art. 37. Concedida a reorganização judicial, os depósitos judiciais poderão ser substituídos por caução imobiliária, fiança bancária ou seguro garantia, que ficarão sujeitos aos mesmos efeitos do art. 151, Inciso II, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional.

Art. 38. Os parcelamentos e estímulos tributários concedidos no âmbito da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, serão aplicáveis às sociedades cooperativas.

Art. 39. As cooperativas que se utilizarem dos meios de reorganização judicial poderão efetuar imediata compensação de créditos tributários anteriores à reorganização judicial, independentemente de ajuizamento de ação para repetição de valores da respectiva Fazenda Pública, quando: I – derivados do adequado tratamento tributário do ato cooperativo; II – reconhecidos por julgamento em acórdãos de controle concentrado de constitucionalidade, súmulas vinculantes, repercussão geral, incidente de resolução de demandas repetitivas, recurso extraordinário e recurso especial repetitivos; III – reconhecidos por enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho; IV – reconhecidos por enunciados da súmula do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais e dos Tribunais de Impostos e Taxas.

Art. 40. Os fundos previstos no art. 7º da presente Lei têm preferência sobre os créditos tributários.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

. Aqui reside o principal debate sobre inconstitucionalidade, a nosso ver, do PL. O art.146, III, 'c', da CRFB/88 estabelece que apenas Lei Complementar poderá estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

. Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“Na ausência da lei a que se refere o art. 146, III, c, da Constituição, que estabelece que lei complementar disporá sobre o adequado tratamento do ato cooperativo, **os Estados-Membros podem exercer sua competência residual de forma plena, inclusive instituindo isenção de tributos estaduais para operações entre cooperativas**, como fez o art. 16 da Lei Estadual 11.829/2002. Todavia, a norma deve receber interpretação conforme para excluir do seu alcance o ICMS, uma vez que, nos termos do art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição da República, as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais relativos a esse imposto dependem de prévia deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal. [**ADI 2.811**, rel. min. Rosa Weber, j. 25-10-2019, P, *DJE* de 7-11-2019, grifo nosso].

. Nesse sentido, em razão da inexistência da lei complementar que faça esse tratamento específico, eventual previsão legal, em lei ordinária, de compensação de crédito tributário pelas cooperativas, não afrontaria o texto constitucional pátrio.

. Além disso, a previsão legal proposta que aplica o parcelamento e os estímulos tributários concedidos, no âmbito da Lei nº 11.101/05, às sociedades cooperativas, também não paira ilegalidade, principalmente, pela proximidade que esses procedimentos possuem, em tese.

#### *II.VII - Alterações Legislativas, Disposições Finais e Transitórias:*

#### CAPÍTULO VI

#### ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS, DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 41. Aplicam-se, naquilo que forem compatíveis com as características das sociedades cooperativas e com a presente Lei, as regras da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, em relação a: I – Administrador da reorganização judicial; II – Assembleia Geral de Credores.

Art. 42. Os prazos da presente lei contam-se todos em dias úteis.

Art. 43. Caberá interposição de agravo e de apelação, respectivamente, contra as decisões e sentenças previstas na presente Lei.

Art. 44. O emprego da analogia da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005 ficará sempre condicionado à preservação das características das sociedades cooperativas.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Art. 45. Em certidões, registros e demais designações, a denominação da sociedade cooperativa será acrescida da expressão “Em Reorganização”, até o encerramento previsto no art. 34 desta Lei.

Art. 46. A concessão de quaisquer dos meios de reorganização cooperativa e das compensações previstas no art. 39 da presente Lei não dependem de certidão negativa ou equivalente concedida pelos órgãos públicos.

Art. 49. A Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, passa a vigor com as seguintes alterações:

“Art. 4º.....

Parágrafo único. Os contratos e obrigações decorrentes do ato cooperativo praticado pela sociedade cooperativa com o seus cooperados, na forma do art. 79 desta Lei, não se sujeitam aos efeitos da recuperação judicial e da recuperação extrajudicial reguladas pela Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005.

“Art. 68.....

II – comunicar aos órgãos federais em setores regulados e à Organização das Cooperativas Brasileiras a sua nomeação, fornecendo cópia da ata da assembleia geral que decidiu a matéria;

VI – realizar o ativo social para saldar o passivo e reembolsar os associados de suas cotas-partes, destinando o remanescente, inclusive o dos fundos indivisíveis, ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo;

“Art. 75. A liquidação extrajudicial das cooperativas poderá ser promovida por iniciativa do respectivo órgão executivo federal em setores regulados e na forma da legislação especial e demais disposições regulamentares”.

“Art. 78. Na realização do ativo da sociedade, o liquidante deverá: I – mandar avaliar os bens da sociedade cooperativa por avaliadores credenciados e tecnicamente habilitados; II – proceder à venda dos bens do estabelecimento preferencialmente em bloco, individualizando-os somente em caso de impossibilidade ou falta de interessados, observadas as regras dos arts. 142 e 144 da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, no que couber”;

Art. 50. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, ressalvadas as compensações e transações de créditos tributários anteriores.

. A primeira questão problemática nessa seção refere-se à estipulação de que o prazo correrá em dias úteis para o procedimento de reorganização, abrangendo, inclusive, prazos que não são processuais.

. A previsão contraria a jurisprudência do STJ ao interpretar a Lei nº 11.101/05, que estabeleceu que o prazo do *stay period*, por exemplo, é contado em dias corridos, assim



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

como o prazo para a apresentação do Plano de Recuperação Judicial e o prazo para impugnar habilitação de crédito na recuperação judicial.

. Dessa forma, cremos que a redação atual do art.42 do PL deveria ser modificada, para se aproximar do previsto no art.189, §1º, I da LFRE.

. Ainda no aspecto técnico, a lei prevê a utilização do agravo de instrumento e da apelação como modalidades recursais, o que é coerente com o CPC/15, em se tratando de sentenças e decisões.

. A previsão legal de que o emprego da analogia da Lei nº 11.101/05 ficará sempre condicionado à preservação das características das sociedades cooperativas, é positiva, pois dá margem de discricionariedade ao magistrado para realizar a aplicação dessa analogia.

. Quanto às demais disposições legais propostas nesta seção, dentro da lógica do PL, não há incompatibilidades com a ordem legal em nosso sentir.

### **CONCLUSÃO:**

Pelo exposto, em um primeiro momento, opinamos no sentido de que os Projetos de Lei nº 383/2022 (Senado Federal) e 815/2022 (Câmara dos Deputados), possuem previsões legais adequadas (observadas as modificações sugeridas neste parecer) e que podem, no limite, serem admitidas no ordenamento jurídico brasileiro.

Por outro lado, deve ser observado que as previsões legais expostas nestes Projetos de Lei são contraditórias, ou seja, se um projeto se tornar lei, outro terá de ser modificado parcialmente ou extinto.

A razão pela qual se opina nesse sentido, é pelo fato de que, no caso das cooperativas (excetuadas as de crédito), seria contraditório admiti-las ao sistema de falência e recuperação (judicial e extrajudicial) e, ao mesmo tempo, criar um procedimento específico de reorganização para elas.

Exatamente por isso, como foi argumentado ao longo deste trabalho, as peculiaridades do modelo cooperativista no Brasil, apesar de serem compatíveis com os procedimentos e institutos da Lei nº 11.101/05, pelo porte econômico dos seus agentes, podem ter um procedimento instituído por lei própria, o que seria desejável diante de sua notória especialização.



### COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO EMPRESARIAL

Nesse sentido, visando a harmonia entre as manifestações das casas do Poder Legislativo, entende-se que é necessário excluir as cooperativas do PL nº 383/2022 e manter a redação do PL nº 815/2022 (observando-se as sugestões aqui realizadas), de modo que seja possível criar um procedimento próprio de reorganização destas, tendo a Lei nº 11.101/05 uma aplicação auxiliar e subsidiária.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 2023.

Assinatura manuscrita em azul sobre uma superfície branca, provavelmente papel.

Luiz César Martins Loques

Membro da Comissão Permanente de  
Direito Empresarial