

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

ANA PAULA BASSO

ANA ELIZABETH LAPA WANDERLEY CAVALCANTI

GABRIEL ANTINOLFI DIVAN

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ana Paula Basso, Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti, Gabriel Antinolfi Divan – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-273-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Transformações na ordem social e econômica. 3. Regulação. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

No dia 26 de novembro de 2025, como parte do XXXII Congresso Nacional do CONPEDI, na sede da Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo-SP, os professores Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti (Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP), Ana Paula Basso (Universidade Federal da Paraíba-PB) e Gabriel Antinolfi Divan (Universidade de Passo Fundo-RS) coordenaram o Grupo de Trabalho n. 25, denominado TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO.

Os trabalhos apresentados demonstraram qualidade, atualidade e a vibração características das melhores e mais proveitosas discussões dos Grupos do evento, com a participação ativa dos presentes nos blocos de debates que se seguiram às comunicações. E, mais: se entrelaçaram com bastante pertinência não só para com a temática geral respectiva, mas com vários e ricos eixos de contato entre os mesmos.

Assim, é com alegria que subscrevemos esse texto de apresentação para essa profícua publicação que traz a íntegra dos trabalhos submetidos ao Grupo no dia, e certamente vai legar uma leitura e um estudo proveitosos daqueles que vão aqui publicados.

Passemos a um breve resumo dos trabalhos que integraram as apresentações:

O trabalho A RELAÇÃO EMPREGATÍCIA SOB OS EFEITOS DA PLATAFORMIZAÇÃO: DANOS E CONSEQUÊNCIAS AO TRABALHADOR de Antonio Jose Saviani da Silva e Matheus Arcoleze Marelli - da Universidade Estadual do Norte do Paraná-PR, discute a questão de uma modernização da visão econômico-social (e jurídica) das relações de emprego a partir da transformação da própria ordem social com o ponto de vista do dinamismo econômico de uma sociedade mediada pela “plataformização” como paradigma.

Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti e Douglas Belanda - do programa de Pós Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP apresentaram o trabalho intitulado TECNOFEUDALISMO E IMPACTOS NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO: APONTAMENTOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS DIANTE DA SOCIEDADE GLOBAL, comentando o paradigma atual econômico-político que muitos

autores consideram tecnofeudalista, alterando drasticamente as relações pautadas em um capitalismo tradicional em uma realidade de extrativismo diferenciado na era das chamadas big techs.

O artigo ESTADO, CIDADANIA E DIREITO: POSSIBILIDADES POLÍTICAS E JURÍDICAS EM MEIO AO REALISMO CAPITALISTA de autoria de Gabriel Antinolfi Divan, Luíz Felipe Souza Vizzoto e Bruna Segatto Dall Alba - do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Passo Fundo-RS, discute a relação entre direito, economia política e sociologia a partir das ideias do pensador britânico Mark Fisher e das formas de subjetividade geradas em uma era pautada no que ele chama de realismo capitalista. São discutidas possíveis alternativas para a reorganização de direitos, padrões e garantias sob a égide de um neoliberalismo que desbasta alguns desses pilares.

O trabalho TRANSFORMAÇÕES DA ORDEM ECONÔMICA E A RECUPERAÇÃO JUDICIAL ÀS INSTITUIÇÕES NÃO EMPRESÁRIAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE INTERDISCIPLINAR E A INCONSISTÊNCIA JURISPRUDENCIAL de autoria de Saulo Bichara Mendonça e Alvaro dos Santos Maciel - da Universidade Federal Fluminense-RJ, fora apresentado pelo último coautor, e discute, via estudos de caso, a questão da variação jurisprudencial superior (especialmente pelo STJ) no que diz para com critérios que permite e /ou conduzem os pedidos de Recuperação Judicial. Os questionamentos passam por uma visão crítica de uma revisão legal acerca desses critérios, como forma de busca de segurança jurídica que estabilize a oscilação judicial sobre o tema.

Ana Paula Basso e Larissa Luciana de Melo - da Universidade Federal da Paraíba-PB - apresentaram trabalho escrito também em coautoria com Marcio Flavio Lins De Albuquerque e Souto, intitulado ECONOMIA DIGITAL: OS DESAFIOS TRIBUTÁRIOS DA REGULAÇÃO DAS APOSTAS ESPORTIVAS NO BRASIL. Vai abordada no texto a questão das (im)possibilidades e dificuldades de enquadramento para a tributação das empresas especializadas em apostas esportivas e da necessidade de estabelecimento de balizas para evitar o desnível possível no caso no que diz para com medidas de elisão e de enquadramento tributário, e passam por complexas relações da digitalização da economia em cenário de interfaces internacionais.

O trabalho ALÉM DA PUNIÇÃO: COMPLIANCE, CIDADANIA E O NOVO PARADIGMA NO COMBATE À CORRUPÇÃO SISTÊMICA, de autoria de Affonso Ghizzo Neto da Universidade do Vale do Itajaí-SC e Fabiano Augusto Petean, da Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP fora apresentado por esse último, promovendo fundamentalmente uma transformação de governanças e formas sociais e políticas (com

enfoque cidadão), para trabalhar com elementos fundamentais e atuais na temática, como por exemplo, a questão do compliance e das repercussões sociais das boas/más práticas empresariais. A participação da cidadania, com acesso a esses mecanismos e práticas de controle quanto à corrupção - para além do cenário exclusivamente judicial/institucional, é fundamental.

O artigo **POLÍTICAS PÚBLICAS, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, NECESSIDADE DE ENERGIA e DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**, foi escrito e apresentado por Benedito Fonseca e Souza Adeodato, Ana Clara Lourenço Corrêa e João Gabriel de Carvalho Domingos de Aguiar, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro-RJ. O texto trata da pauta do desenvolvimento sustentável discutida na questão da finitude e do gasto energético, a partir do uso de indicadores sobre o aumento exponencial de uso de energia pelos novos modelos econômicos (sumamente na questão das empresas de processamento de dados e nos modelos de desenvolvimento de inteligência artificial). A falta de regulação e de preocupação ambiental com o abuso do gasto energético pelos modelos de exploração econômica referidos é uma das questões prementes do texto, e a proposta de uma necessidade específica de controle e legislação a respeito da matéria.

Claucir Conceição Costa apresentou texto escrito em coautoria com Augusto Moutella Nepomuceno - da UNESA-RJ - e Juliana Pereira Lança De Brito, da Universidade Federal Fluminense-RJ, intitulado **IMPACTOS ECONÔMICOS DA ATUAÇÃO NORMATIVA E SANCIONADORA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: ENTRE A AUTONOMIA REFORÇADA E A SEGURANÇA JURÍDICA**. Agências estatais de controle/regulação (como a Comissão de Valores Mobiliários, por exemplo) foram estudadas a partir da literatura jurídica e da jurisprudência para um questionamento sobre suas operações, seu funcionamento, e as discrepâncias entre a previsão de sua atuação e os reais desafios e entraves quanto a ela. Não há como regular e hiper-sancionar as agências de forma a inibir e inviabilizar sua atuação com tentativas de controle ambicioso, bem como a desregulação e a ausência de fiscalização sobre seu funcionamento gera igualmente discrepâncias indesejadas para órgãos cuja estabilidade é fundamental .

O trabalho **ANÁLISE ESTRATÉGICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS DIRETORES DAS EMPRESAS DE APOSTAS DE QUOTA FIXA** foi escrito e apresentado por Frederico de Andrade Gabrich - da Universidade FUMEC-MG. Nele, a densificação temática passa pela discussão legal sobre a regulamentação desse tipo de operação e por um questionamento sobre os limites e avanços que a responsabilização de executivos e operadores possui (fazendo frente à ideia de que se igualam em responsabilidade solidária os diretores, em todas ocasiões, independentemente de individualização, e à confusão entre as

responsabilidades e deveres das figuras dos diretores executivos e da empresa/pessoa jurídica em si).

Eliane Venâncio Martins apresentou artigo escrito em coautoria com Edvânia Antunes Da Silva e Sébastien Kiwonghi Bizawu, intitulado DIREITOS HUMANOS E SUSTENTABILIDADE: UMA ABORDAGEM JURÍDICA REFLEXIVA. O trabalho enfoca a questão de sustentabilidade vista dentro da perspectiva dos direitos humanos. Temas como o envolvimento comunitário em dilemas como coleta seletiva de lixo e práticas de preservação, enfatizam o caráter que mescla economia circular com exercício e criação de uma visão atualizada de cidadania. Problemas que envolvem o próprio conceito e uso de cidades precisam de participação cidadã e uma integralização de abordagem que reúna direito ambiental com efetiva emancipação.

Eliane Venâncio Martins igualmente apresentou artigo escrito em coautoria com Edvânia Antunes Da Silva, intitulado EDUCAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE URBANA: O IMPACTO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NA CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL. Neste trabalho, as autoras focalizam a questão da limpeza urbana frente ao contexto patrimonial público ante a política relativa a resíduos sólidos. O artigo se estrutura em seções, sendo elas protagonizadas por discussão sobre educação ambiental, ambiente urbano, estudos comparativos de casos em relação à geração de resíduos e soluções de coleta e reciclagem, visando educação cidadã na temática.

Desejamos uma ótima leitura e excelentes cruzamentos acadêmicos a partir desse volume!

Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti - Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP

Ana Paula Basso - Universidade Federal da Paraíba-PB

Gabriel Antinolfi Divan - Universidade de Passo Fundo-RS

São Paulo, 26 de Novembro de 2025

TRANSFORMAÇÕES DA ORDEM ECONÔMICA E A RECUPERAÇÃO JUDICIAL ÀS INSTITUIÇÕES NÃO EMPRESÁRIAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE INTERDISCIPLINAR E A INCONSISTÊNCIA JURISPRUDENCIAL

TRANSFORMATIONS OF THE ECONOMIC ORDER AND JUDICIAL REORGANIZATION FOR NON-BUSINESS ENTITIES IN BRAZIL: AN INTERDISCIPLINARY ANALYSIS AND JURISPRUDENTIAL INCONSISTENCY

Saulo Bichara Mendonça ¹
Alvaro dos Santos Maciel ²

Resumo

Este artigo investiga a efetividade da concessão da recuperação judicial a sociedades não empresariais, notadamente cooperativas, em face da notável inconsistência jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Observa-se que a distinção anacrônica entre sociedades simples e empresárias, pautada primariamente pelo critério do fim lucrativo, tem gerado significativa insegurança jurídica e externalidades socioeconômicas negativas. Para além da análise dogmática, a metodologia adotada incorpora uma abordagem interdisciplinar, utilizando teorias da Regulação Reflexiva (Teubner), do Institucionalismo Jurídico (North), da Análise Econômica do Direito (Posner) e da Teoria dos Custos de Transação (Coase e Williamson). O estudo demonstra que a legislação e a jurisprudência atuais falham em reconhecer o valor econômico e o impacto social de entidades não empresárias, impondo custos de falha de mercado. A principal conclusão aponta para um hiato regulatório que exige uma reforma legislativa proativa. Propõe-se a adoção de critérios funcionais, modelos híbridos de insolvência ou regimes especiais para entidades do terceiro setor, fundamentados em princípios de funcionalidade, proporcionalidade, eficiência e predictibilidade, e informados por uma perspectiva de direito comparado, para garantir a segurança jurídica e a livre iniciativa.

Palavras-chave: Recuperação judicial, Cooperativas, Regulação reflexiva, Análise econômica do direito, Reforma regulatória

Abstract/Resumen/Résumé

This article investigates the effectiveness of granting judicial reorganization to simple societies, particularly cooperatives, in light of the notable jurisprudential inconsistency of Brazil's Superior Court of Justice and Supreme Federal Court on the matter. It is observed that the anachronistic distinction between simple and business societies, primarily based on

¹ Professor Associado UFF. Pós-Doutor, Doutor e Mestre em Direito. Líder de grupo de pesquisa e Vice-Diretor do ICM/UFF. Experiência em gestão e coordenação de Pós-Graduação.

² Professor de Graduação e Pós-Graduação na UFF. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais. Avaliador BASis Inep e autor de textos científicos. Experiência em Gestão.

the profit motive criterion, has generated significant legal uncertainty and negative socioeconomic externalities. Beyond dogmatic analysis, the adopted methodology incorporates an interdisciplinary approach, utilizing the lenses of Reflective Regulation (Teubner), Legal Institutionalism (North), Law and Economics (Posner), and Transaction Cost Theory (Coase and Williamson). The study demonstrates that current legislation and jurisprudence fail to recognize the economic value and social impact of non-business entities, imposing market failure costs. The main conclusion highlights a regulatory gap that demands proactive legislative reform. It proposes the adoption of functional criteria, hybrid insolvency models, or special regimes for third-sector entities, grounded in principles of functionality, proportionality, efficiency, and predictability, and informed by a comparative law perspective, to ensure legal certainty and free enterprise.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Judicial reorganization, Cooperatives, Reflective regulation, Law and economics, Regulatory reform

INTRODUÇÃO

A discussão acadêmica acerca da efetividade da concessão da recuperação judicial das sociedades simples, a partir do caso que envolve uma cooperativa médica reconhece o valor da polêmica que vem caracterizando o tema a partir do reconhecimento da relevância socioeconômica das instituições econômicas não empresariais. Trata-se de polêmica que tende a ganhar fôlego com a tramitação no Senado do Projeto de Lei nº 4/2025, que se propõe a discutir a revisão do Código Civil¹, por conseguinte, a base do direito de empresa, buscando definir nova conceituação para empresário e empresa.

Contrariando a relevância socioeconômica inegável dessas instituições, o ordenamento jurídico brasileiro, ao manter uma distinção anacrônica pautada apenas pelo critério do fim lucrativo, cria uma lacuna regulatória que se traduz em significativa insegurança jurídica. Tal hiato impede que mecanismos de proteção essenciais, como a recuperação judicial, sejam aplicados de forma consistente a entidades que, embora formalmente "simples", possuem um papel econômico e social complexo e vital. A ausência de um arcabouço legal adaptado gera externalidades negativas diretas, como a inviabilização de serviços essenciais, a perda de postos de trabalho e a desarticulação de cadeias produtivas, impondo, em última análise, elevados custos de falha de mercado à sociedade. Diante desse cenário, este estudo não apenas diagnostica a incoerência normativa e jurisprudencial, mas justifica a urgência de uma abordagem que transcenda os formalismos, em busca de soluções pragmáticas alinhadas às dinâmicas da ordem econômica contemporânea.

Para tanto, o presente estudo visa ir além da mera análise dogmática, ao abordar teorias como *Regulação Reflexiva*, *Institucionalismo Jurídico* e *Análise Econômica do Direito*. Essas abordagens interdisciplinares permitem uma compreensão aprofundada das dinâmicas regulatórias, dos custos institucionais e dos impactos socioeconômicos que permeiam a concessão da recuperação judicial a entidades não empresárias.

É preciso, também, analisar o teor dos precedentes apresentados pelas cortes superior (STJ) e suprema (STF) em busca da efetividade e pragmatismo das decisões judiciais ante às demandas socioeconômicas. Neste sentido, os precedentes jurisprudenciais são analisados neste estudo a partir de observações particulares com a expectativa de se alcançarem conclusões gerais que viabilizem a melhor aplicação da Lei nº 11.101/2005 pelos Tribunais.

¹ No momento da redação deste artigo, o PLS nº 4/2025 encontrava-se no Plenário do Senado Federal, aguardando despacho, desde o dia 31/01/2025.

Desta forma, num primeiro momento são estudadas as cooperativas, sua formação como sociedade simples, ressaltando eventuais distinções legais e funcionais em relação às sociedades empresárias e evidenciando seu valor socioeconômico como fundamento para o tratamento legal voltado à sua proteção e continuidade.

Na sequência, são analisadas de forma didática as decisões exaradas pelo Superior Tribunal de Justiça, acerca da viabilidade da concessão de recuperação judicial às sociedades simples e o entendimento oposto da mesma Corte, que indefere pedido dessa natureza, aplicando interpretação meramente literal ao frágil texto legal que ignora a amplitude e o valor do direito em discussão.

No mesmo sentido, tem-se a decisão do Supremo Tribunal Federal que, num primeiro momento, parece ir em sentido contrário ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça, mas em verdade parece limitar-se a um controle de constitucionalidade formal, como se verá no desenvolvimento da pesquisa.

Questão posta, tem-se o alicerce central do problema, que é a segurança jurídica ou a mitigação dela, a partir das decisões judiciais.

1. COOPERATIVA: O VALOR ECONÔMICO DA SOCIEDADE SIMPLES

A cooperativa é regulada pela Lei nº 5.764/1971. Trata-se de instituição criada como instrumento para viabilizar a execução da Política Nacional de Cooperativismo que, de acordo com a Lei em tela, congrega atividades e interesses originários de setor público ou privado caracterizadas pelo interesse público. Desde sua criação, a característica de sociedade simples chama a atenção, seja especificamente por força do inciso I do art. 6º da Lei nº 5.764/1971 ou por força do parágrafo único do art. 982 do Código Civil.

Não que se esperasse que a Lei geral viesse alterar a Lei especial. Sabe-se que uma disposição neste sentido fere a Lei de introdução às normas do direito brasileiro. Mas a restrição ao objetivo de lucro determinada pela Lei em tela parece, cada vez mais, se caracterizar por sua falta de coerência com a finalidade pela qual as pessoas reciprocamente se obrigam a contribuir para o exercício de uma atividade econômica, através dos termos contidos num contrato celebrado entre os cooperativados.

Tem-se, mais uma vez, o lucro como impasse no estabelecimento de condições e meios de se manter a altivez e a efetividade das atividades econômicas (Mendonça, 2023, p. 33). Ao que parece, historicamente o legislador demonstra preconceito com a percepção do retorno

remunerado do capital investido pelos empreendedores e envida esforços para que organizações econômicas não ostentem lucro.

Ao discutir a efetividade econômica e o impasse do lucro para as cooperativas (Mendonça, 2023, p. 33), a análise pode ser aprofundada pela *Teoria dos Custos de Transação*, desenvolvida por Coase (1937) e expandida por Williamson (1987). Esta perspectiva compreende a “firma” – ou qualquer organização econômica – como uma estrutura que surge e se mantém para minimizar os custos de transação inerentes às trocas de mercado. As cooperativas, nesse sentido, podem ser vistas como formas organizacionais que otimizam a produção e circulação de bens e serviços, reduzindo, por exemplo, os custos de agência entre produtores e consumidores ou os custos de busca e negociação. Elas representam uma resposta institucional a falhas de mercado específicas, permitindo a seus membros alcançar economias de escala e escopo que seriam inatingíveis individualmente. Assim, quando a legislação, ao negar a recuperação judicial a essas instituições, desconsidera sua função de minimização de custos e seu efetivo “valor econômico”, ela não apenas ignora a amplitude da atividade que desenvolvem, mas impõe novos custos de falha de mercado. A falência de uma cooperativa, nesse contexto, representa uma externalidade negativa não apenas para seus membros, mas para o mercado e a sociedade em geral, na medida em que elimina uma estrutura eficiente de coordenação econômica e de provisão de bens e serviços.

A força empenhada em evidenciar a característica simples das sociedades cooperativas pode, por um lado, estimular empreendimentos economicamente mais frágeis, mas a ausência de impedimento da instituição de cooperativas por atividades financeiramente mais robustas contribui para a análise binária do instituto. Como se a cooperativa possuísse dois valores, um próprio das instituições voltadas para a subsistência dos cooperados e outro comum às instituições criadas como cooperativas que atuam como sociedades empresárias.

Diante do impasse, fica parecendo que esse conflito decorre da própria Lei que regulamenta o instituto em tela.

1.1 Da Incoerência entre a Constituição Regular das Cooperativas e sua Aplicabilidade Econômica

A norma geral prevê atualmente (não se sabe ainda se haverá mudança na regra com eventual reforma do Código Civil de 2002) que as sociedades simples devem ser registradas no Registro Civil de Pessoas Jurídicas e as sociedades empresárias no Registro Público de

Empresas Mercantis, a cargo das Juntas Comerciais, cujos atos são regulados pela Lei nº 8.934/1994.

A despeito do disposto no art. 1.150 do Código Civil de 2002, a Lei nº 5.764/1971 determina que, para ser constituída, a cooperativa deve apresentar ao órgão executivo federal de controle, no prazo de trinta dias da sua constituição, um requerimento de autorização instruído com quatro vias do ato constitutivo, estatuto, lista nominativa e demais documentos eventualmente necessários. Aprovado o ato constitutivo, este deverá ser remetido para arquivamento na Junta Comercial do estado onde a entidade estiver sediada. Ou seja, embora não seja uma sociedade empresária, seu registro passa pelo órgão próprio de registro de empresa.

Quiçá a norma expressada nos arts. 17 a 20 da Lei nº 5.764/1971 considere a característica *sui generis* da cooperativa, mencionada na Exposição de Motivos nº 45, de 1º de abril de 1971, do Ministério da Agricultura que, entre outras assertivas, sustenta o seguinte:

Dentro dessa linha de atuação, realmente não seria possível desconhecer a importância fundamental do cooperativismo brasileiro, que vem desempenhando transcendente tarefa na organização de uma estrutura socioeconômica, que corresponde plenamente, às múltiplas exigências do desenvolvimento nacional.

[...]

Com vistas ao apressamento da indispensável tramitação burocrática, foi fixado o prazo de 60 dias para o órgão controlador manifestar-se sobre a existência de condições de funcionamento e regularidade da documentação das Cooperativas, implicando sua falta de manifestação na aprovação do ato constitutivo, com o consequente arquivamento na Junta Comercial, havendo, inclusive, a sistemática da fusão de cooperativas sido simplificada, objetivando ao fortalecimento e integração do sistema.

Dadas as características "sui-generis" das cooperativas, que são sociedades civis, não sujeitas à falência e sem objetivo de lucro divergindo seus atos da atividade puramente comercial, foi definido o "ato cooperativo", caracterizando perfeitamente as relações entre as entidades entre si e seus associados.

A fim de criar condições de competição, atualmente inexistentes, já que as Cooperativas, a despeito de suas finalidades não lucrativas, estão equiparadas em termos tributárias, no que tange a ICM e IPI, às entidades tradicionais de comércio, foram introduzidas algumas inovações, a saber:

- Permissão, às que se dedicarem à venda em comum, para se registrarem como armazém geral, podendo operar unidades de armazenagem, embalagem frigorificação, bem como armazéns ferais alfandegados, obedecida a legislação específica.
- Possibilidade de funcionamento de seção de crédito nas cooperativas agrícolas mistas, mediante prévia autorização do Banco Central do Brasil.
- As Cooperativas de produtores rurais poderão adquirir produtos de não associados, para completar lotes destinados ao cumprimento de contratos ou suprir capacidade ociosa de instalações industriais.
- As Cooperativas poderão fornecer bens e serviços a não associados, desde que tal faculdade atenda aos objetivos sociais.

O legislador idealizou uma instituição sem fins lucrativos que, apesar disso, produz e faz circular bens e serviços, movimenta a economia, desenvolve atividade financeira e acumula

patrimônio. E, para tanto, deve ter sua autorização para funcionar registrada na Junta Comercial, sendo equiparada às entidades empresariais tradicionais para fins fiscais.

Não é uma empresa, mas se parece muito com uma. Não fosse a impossibilidade de registrar lucro em seus demonstrativos contábeis e o compartilhar entre os cooperativados, quiçá ninguém afirmaria não estar diante de uma empresa.

Mas, afinal, que mal há em auferir lucro?

Se há algum mal na percepção do retorno remunerado do capital investido, este é forte o suficiente para alijar a cooperativa da tutela estatal destinada à empresa que se apresente em situação financeira deficitária?

Mais vale uma cooperativa inadimplente, que tenha que encerrar suas atividades em razão de insuficiência financeira do que estender-lhe a tutela destinada às instituições empresariais criadas com fim lucrativo?

1.2 Do Perfil Legal das Cooperativas e as Demandas Contemporâneas

As cooperativas não se divorciaram do ideal de união da força dos cooperados para desenvolver um propósito em comum. A despeito disso, avançaram economicamente e, não raras vezes se confundem com instituições que atuam no segmento empresarial. Verifica-se o crescimento da atuação econômica das cooperativas no mercado, não apenas no que tange à movimentação financeira, mas na empregabilidade das pessoas, celebração de negócios, atendimento de demandas do mercado consumidor, geração de tributos e ampliação da competitividade nos setores industriais, produtivos e de serviços, conforme pode ser constatado mediante os seguintes resultados:

A relevância socioeconômica do modelo de negócios cooperativista continua crescendo e se torna cada vez mais representativa. O Anuário do Cooperativismo Brasileiro 2024, divulgado nesta quarta-feira (31) pelo Sistema OCB, aponta que o país já soma 23,45 milhões de cooperados, o que equivale a 11,55% da população, com base no último censo do IBGE. O número é 14,5% superior ao registrado em 2023, quando o total de cooperados atingiu 20,5 milhões de brasileiros. Além disso, o movimento engloba 23% da população ocupada, emprega 550.611 profissionais e sua movimentação financeira alcançou R\$ 692 bilhões (SISTEMAOCB, 2024).

Até mesmo no campo da exportação vê-se a relevância da atividade das cooperativas, há registros expressivos da atuação de cooperativas no mercado internacional, “as cooperativas brasileiras somaram US\$ 8,3 bilhões em negócios em 2023. Com a participação, 2,5% de tudo o que foi vendido pelo Brasil ao exterior foram exportados por cooperativas, enquanto 7,1% dos embarques [foram] do agronegócio” (Sistema OCB, 2024).

O Sistema Unimed, operadora de planos de saúde que, paralelamente à Uniodonto, que integra o Sistema Nacional de cooperativas de dentistas e da Atesa, cooperativa de trabalho dos profissionais da área da saúde, chamam atenção pela expressividade econômica das cooperativas.

No segmento financeiro, tem-se a Sicredi, o Sicoob, a Unicred, a Cecred e a Cresol, todas cooperativas financeiras, instituições que atuam de forma semelhante às instituições bancárias, ofertando serviços bancários apesar de serem propriedades dos cooperativados associados. Neste caso, são suscetíveis à incidência da Lei nº 4.595/1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, além de outras providências.

Neste caso, a referida Lei equipara as cooperativas de crédito às sociedades por ações que atuam no segmento bancário, dispondo que: “das cooperativas de crédito ou a seção de crédito das cooperativas que a tenham, também se subordinam às disposições e disciplina desta lei no que for aplicável, as bolsas de valores” (art. 18, Lei nº 4.595/1964), autorizando, desta forma, que realizem operações ou serviços financeiros no mercado de capitais, a saber:

O número de cooperativas brasileiras presentes no relatório cresceu mais de 200 por cento quando comparado com o documento de 2021, que contabilizou um total de 9 representantes nacionais. No segmento Educação, Saúde e Trabalho Social, o Sistema Unimed aparece como primeiro colocado nas duas categorias pesquisadas. Já no *ranking* geral, a cooperativa é a quarta colocada na vertente Faturamento sobre o PIB *per capita*. Outras sete cooperativas aparecem entre as 50 maiores da categoria também.

[...]

De acordo com o relatório, as 300 principais cooperativas relataram um total global de 2.170,99 bilhões de dólares para o ano de 2020 em volume de negócios. A maioria atua nos ramos de Seguros (101), Agro (100) e Comércio Atacadista e Varejista (59). Já o *ranking* por Faturamento sobre o PIB *per capita* mostra que o ramo Agropecuário se destaca com 101 cooperativas, seguido do de Seguros com 85 e do de Comércio com 57 (Sistema OCB, 2022).

Chama atenção a contradição entre o perfil econômico que algumas cooperativas possuem, até mesmo com respaldo legal e a determinação contida no art. 3º da Lei nº 5.764/1971, que ressalta a ausência do objetivo de lucro das cooperativas.

Ao comparar o artigo em tela com os arts. 981 e 982 do Código Civil, constata-se que um contrato eventualmente celebrado por um grupo de pessoas que reciprocamente venham se obrigar a contribuir para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, por si só, não difere do conceito de sociedade empresária. O ponto dissociativo das normas legais está na obrigatoriedade da ausência do objetivo de lucro que deve pautar as atividades das cooperativas.

Apesar da origem legal, o referido ponto dissociativo parece não se ajustar ao volume contemporâneo de negócios, por serem variáveis e de interesses direcionados, conforme são

desenvolvidos a partir das cooperativas. Elas recebem todo impacto do mercado empresarial sem a cobertura legal que o sistema jurídico disponibiliza às empresas, isso porque são instituições econômicas, mas não são instituições empresárias.

2. DAS DECISÕES SOBRE REQUERIMENTO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL POR SOCIEDADES SIMPLES

É preciso ter em mente que, a despeito de não empresárias, as sociedades simples, tal como as cooperativas, assim classificadas nos termos do art. 3º da Lei nº 5.764/1971, desenvolvem atividades econômicas, movimentam patrimônio e recursos financeiros. São, por natureza, detentoras de direitos e obrigações. Desta forma, naturalmente, acabam por enfrentar eventualmente situações de déficit financeiro, redução ou ausência de fluxo de caixa e escassez patrimonial.

E, neste contexto aflitivo, acabam por buscar socorro junto ao Poder Judiciário, na expectativa de terem deferido um pedido de reestruturação econômica, financeira e patrimonial por meio de apoio dos credores. Trata-se de prática comum das instituições empresárias que se encontram em recuperação judicial ou extrajudicial.

Ocorre que os tribunais têm alternado suas decisões sobre a possibilidade de as sociedades simples terem deferidos seus pedidos de recuperação instruídos a partir dos preceitos da Lei nº 11.101/2005. Ora deferidos, em atenção ao valor das atividades econômicas que desenvolvem as sociedades simples, ora indeferidos, sob a alegação de excesso de ônus imposto à comunidade que já arca com o ônus das benesses tributárias concedidas às sociedades simples.

2.1 A Instabilidade do Superior Tribunal De Justiça

São conhecidos alguns precedentes de deferimento de recuperação judicial de instituições como as Santas Casas de Araçatuba-SP e de Rio Grande-RS, a Fundação Comunitária Tricordiana de Educação, a Fundação Universitária de Cardiologia, a Rede de Ensino Metodista, além de diversos clubes de futebol, entre outros.

Em 2022, o STJ, em juízo preliminar no âmbito de uma tutela provisória, por meio da sua 4ª Turma decidiu, por maioria (4x1), que associações civis sem fins lucrativos que exercem atividade econômica, têm legitimidade para requerer recuperação judicial. Neste sentido, lê-se o Informativo nº 729, do STJ, em menção ao AgInt no TP 3.654-RS: “Associações civis sem fins lucrativos com finalidade e atividades econômicas detêm legitimidade para requerer

recuperação judicial”. O referido Informativo segue justificando esse posicionamento da seguinte forma:

A possibilidade da recuperação judicial das associações civis é tema latente e que vem dividindo o entendimento tanto da doutrina especializada como da jurisprudência. Deveras, apesar de não se enquadrarem literalmente nos conceitos de empresário e sociedade empresária do art. 1º da Lei n. 11.101/2005 para fins de recuperação judicial, as associações civis também não estão inseridas no rol dos agentes econômicos excluídos de sua sujeição (art. 2º).

Em diversas circunstâncias as associações civis sem fins lucrativos acabam se estruturando como verdadeiras empresas do ponto de vista econômico, em que, apesar de não distribuírem o lucro entre os sócios, exercem atividade econômica organizada para a produção e/ou a circulação de bens ou serviços, empenhando-se em obter superávit financeiro e crescimento patrimonial a ser revertido em prol da própria entidade e manutenção de todas as benesses sociais das quais vinculada.

[...]

Na sequência, a outra questão que se impõe é: a Lei Recuperação Judicial e Falência não seria aplicável às pessoas jurídicas que, apesar de não terem o fim lucrativo (espécie), teriam finalidade econômica (gênero)? Tal indagação surge justamente porque as associações civis podem ter como desiderato a atividade econômica, ainda que não realizem a distribuição de lucros entre os associados.

[...]

Deveras, a questão jurídica em comento já foi apreciada por esta Corte. Em 2006, reconheceu-se a possibilidade de uma associação civil valer-se da recuperação judicial com fundamento, entre outras razões, na relevância do papel social desempenhado, na teoria do fato consumado e nos princípios da segurança jurídica e da estabilidade das relações (REsp 1004910/RJ, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, Quarta Turma, julgado em 18/03/2008, DJe 04/08/2008).

Contudo, mais recentemente, a 3ª Turma do STJ julgou outras questões onde se discutiam a possibilidade de sociedades simples requererem e terem deferidos pedidos de recuperação judicial. A ementa da decisão proferida no Recurso Especial nº 2091441 - SP (2023/0281335-4) foi proferida pela 3ª Turma, por unanimidade, no seguinte sentido:

RECURSO ESPECIAL. EMPRESARIAL. IMPUGNAÇÃO DE CRÉDITO. COOPERATIVA DE CRÉDITO. CÉDULA DE CRÉDITO BANCÁRIO. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. COOPERADA. ATO COOPERATIVO. NÃO SUBMISSÃO.

1. A controvérsia dos autos resume-se em definir se o crédito da recorrida decorre de ato cooperativo e se está sujeito aos efeitos da recuperação judicial da cooperada.
2. Trata-se, na origem, de impugnação de crédito apresentada por cooperativa de crédito questionando a inclusão de crédito representado em cédulas de crédito bancário na relação de credores apresentada na recuperação judicial de cooperada.
3. Ato cooperativo é aquele praticado entre a cooperativa e seus associados visando à consecução dos objetivos sociais da cooperativa. Inteligência do parágrafo único do artigo 79 da Lei nº 5.764/1971.
4. A Lei nº 14.112/2020 introduziu o § 13 no artigo 6º da LREF, que excluiu dos efeitos da recuperação judicial do cooperado os atos cooperativos.
5. Na hipótese, o ato de concessão de crédito realizado entre a cooperativa de crédito e seu associado está dentro dos objetivos sociais da cooperativa, devendo ser considerado como ato cooperativo e, portanto, não sujeito aos efeitos da recuperação judicial.
6. Recurso especial não provido.

DOUTOR, SE A IDEIA É PÔR EM DESTAQUE O QUE ESTÁ EM VERMELHO, A MELHOR FORMA É ESCREVÊ-LO EM COR PRETA E EM NEGRITO. AO FINAL DA CITAÇÃO, ESCREVER (grifos deste artigo).

No mesmo sentido lê-se o Recurso Especial nº 2038048 - MG (2022/0357642-0) e o Recurso Especial nº 2155284 - MG (2024/0243837-1), em ambas as ementas o STJ frisa que: “O deferimento de recuperação judicial a fundações sem fins lucrativos impacta na alocação de riscos dos agentes do mercado, em desatendimento à segurança jurídica”.

Apesar da decisão proferida em 2022, citada acima, o STJ se voltou à inteligência do § 13 do art. 6º da Lei nº 11.101/2005, incluído pela Lei nº 14.112/2020, segundo o qual:

Não se sujeitam aos efeitos da recuperação judicial os contratos e obrigações decorrentes dos atos cooperativos praticados pelas sociedades cooperativas com seus cooperados, na forma do art. 79 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, consequentemente, não se aplicando a vedação contida no inciso II do art. 2º quando a sociedade operadora de plano de assistência à saúde for cooperativa médica.

Entre idas e vindas, a despeito de demonstrar preocupação com o atendimento da demanda dos agentes econômicos por segurança jurídica, o Superior Tribunal de Justiça ora beneficiou, ora não instituições caracterizadas por não desenvolverem atividades econômicas com fim lucrativo. A situação parece reforçar a demanda pelo enfrentamento legislativo da questão atinente ao valor social dos agentes econômicos de forma ampla, independente da estrutura jurídica na qual tenham sido instituídos (cooperativas, fundações, associações etc.), ou se tenham escopo lucrativo ou não.

Ao analisar a flutuação dos precedentes judiciais do Superior Tribunal de Justiça, que ora deferem, ora negam a recuperação judicial a sociedades simples, torna-se imperativa uma incursão na *Análise Econômica do Direito*, notadamente sob a ótica de autores como Posner (2011). Neste íterim, o Direito não é apenas um sistema de regras e princípios, mas um instrumento com consequências econômicas tangíveis. A "efetividade e pragmatismo das decisões judiciais", como mencionado, deve ser medida não apenas pela coerência interna do sistema, mas pelos custos e benefícios sociais que essas decisões geram.

A insegurança jurídica, manifestada pela alternância de entendimentos sobre a aplicabilidade da recuperação judicial a cooperativas, por exemplo, impõe um custo social significativo. Qual o custo econômico de permitir a falência de uma cooperativa médica ou de outro setor vital? Não se trata apenas da perda de empregos diretos, mas também da interrupção na prestação de serviços essenciais, sobrecarga do sistema público de saúde, perda de arrecadação tributária e desarticulação de cadeias produtivas. Tais externalidades negativas não são meros efeitos colaterais; elas representam falhas de mercado induzidas por uma regulação jurídica inadequada ou inconsistente. A análise da jurisprudência, sob essa luz, deve transcender

a mera interpretação formal para considerar as eficiências e ineficiências econômicas geradas pelas decisões judiciais, defendendo um direito que otimize o bem-estar social e minimize os custos sociais desnecessários.

2.2 A Sutileza no Tempo da Decisão do Supremo Tribunal Federal

De forma convergente ao recente entendimento do STJ, se verificam os argumentos postos na decisão proferida pelo STF na ADI 7.442, que analisa a seguinte tese de julgamento:

Não se aplica a vedação contida no inciso II do art. 2º da Lei 11.101/2005 quando a sociedade operadora de plano de assistência à saúde for cooperativa médica, após a alteração de § 13 do art. 6º da Lei 11.101/2005, na redação promovida pela Lei 14.122/2020.

A discussão paira no questionamento sobre a parte final do § 13, art. 6º, da Lei nº 11.101/2005, acerca do pedido de recuperação judicial instruído por cooperativas médicas que operam planos de saúde. O relator, Ministro Alexandre de Moraes, afirma que:

4. O Senado Federal especificou, exclusivamente, que as sociedades cooperativas operadoras de planos de assistência à saúde não estão contidas na limitação constante do art. 2º, II, da Lei 11.101/2005. Nesse sentido, não alterou substancialmente o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados, na medida em que, tão somente, referiu-se expressamente a um específico aspecto, prescindindo o retorno para deliberação para a Casa iniciadora. 5. Legítima opção do legislador ao excluí-las da vedação contida no inciso II do art. 2º da Lei 11.101/2005, consideradas as suas peculiaridades e dentro da margem de conformação legislativa.

Sabe-se que depois de ser aprovado pela Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 6.229/2005 foi enviado para o Senado Federal. Só então a redação do art. 6º, § 13, da Lei nº 11.101/2005 foi alterada, e deu-se a inclusão da parte referente à possibilidade de as cooperativas médicas poderem requerer recuperação judicial. Com a aprovação do Projeto de Lei pelo Senado Federal, o texto seguiu direto para a análise do Presidente da República, não retornou à Câmara dos Deputados. O veto presidencial à modificação foi derrubado pelo Congresso Nacional, que manteve a redação original do Senado Federal, sob alegação de que o intuito era tornar o texto mais claro e coerente com os preceitos da própria Lei nº 11.101/2005.

Não houve alteração significativa do conteúdo, nem do sentido inicial da proposta, apenas uma emenda de redação, por isso não foi necessário o retorno à Câmara dos Deputados para nova avaliação. Não houve, segundo o STF, violação ao princípio do bicameralismo.

2.3 A Regulação Reflexiva e as Limitações do Direito Formal

A complexidade das transformações socioeconômicas contemporâneas frequentemente expõe os limites de uma regulação jurídica que se pauta por classificações formais rígidas. Nesse contexto, a abordagem da “Regulação Reflexiva”, desenvolvida por Teubner (1993), oferece uma proposição analítica de destaque para compreender as dificuldades enfrentadas pelo Direito ao argumentar que, em sociedades altamente diferenciadas, o Direito não pode mais impor soluções substantivas de cima para baixo – como um mero comando-e-controle – sobre sistemas sociais autônomos (a exemplo da economia, da política, da ciência). Cada um desses sistemas opera com sua própria lógica interna e códigos de comunicação.

A regulação reflexiva, em contraste com a regulação substantiva (que busca prescrever condutas específicas) ou a regulação procedimental (que define ritos para a tomada de decisão), foca na *capacidade do sistema regulado de auto-observação e auto-organização*. O papel do Direito, sob essa ótica, não é ditar o que a economia deve fazer, mas sim estruturar as condições para que o próprio sistema econômico possa refletir sobre seus problemas, desenvolver suas próprias normas operacionais e corrigir suas disfunções, gerando um aprendizado sistêmico.

No caso das cooperativas, a tentativa do Direito de classificá-las rigidamente como “sociedades simples” e alijá-las de mecanismos essenciais de sobrevivência econômica, como a recuperação judicial, ilustra uma falha da regulação substantiva. O sistema jurídico impõe uma lógica formal (ausência de lucro como elemento distintivo) que não corresponde à realidade operacional e à crescente relevância econômica dessas entidades.

Tal abordagem ignora a capacidade de auto-organização das cooperativas e as externalidades negativas de sua falência, resultando em um “autobloqueio” do próprio sistema legal. A inconsistência jurisprudencial do STJ reflete essa tensão: ora tenta adequar a norma à realidade econômica (revelando uma busca por “reflexividade” na aplicação), ora se apegua à literalidade da classificação (reforçando a rigidez substantiva), gerando a insegurança jurídica apontada neste estudo. A superação desse impasse exige que o Direito reconheça as lógicas operacionais da economia cooperativista, permitindo que os mecanismos de recuperação judicial se adaptem às suas particularidades, sem aniquilar sua vitalidade.

3. A RELEVÂNCIA ECONÔMICA DA SOCIEDADE SIMPLES

Ao que parece, todo imbróglio judicial advém da dificuldade de se pautar um debate legislativo objetivo acerca do elemento diferenciador entre sociedades simples e empresárias.

A simplicidade do texto contido no art. 982 do Código Civil oprime uma questão de maior pragmatismo: afinal, por que o objetivo de obter lucro tem tanta relevância na distinção das

instituições societárias a ponto de distinguir a tutela legal atribuída às instituições e agentes econômicos de grupos distintos?

Acaso não seria mais relevante considerar a intensidade dos resultados que as referidas instituições produzem no campo da geração de empregos e postos de trabalho, no atendimento das demandas do mercado consumidor, na produção de fatos geradores de tributos e no equilíbrio da concorrência?

3.1 A Distinção Conceitual que se perdeu no Tempo

A questão é anacrônica. É indiscutível que o legislador precisa rever os conceitos atribuídos às instituições que desenvolvem atividade econômica e superar a distinção posta às que se propõem à atividade lucrativa e as que, de fato ou em tese, são filantrópicas.

Primeiro, porque não há razão técnica que justifique a distinção em tela, e segundo, porque esta diferenciação viabiliza simulações transvestidas de filantropia, planejamento fiscal ou outra medida contrária ao efetivo propósito das instituições. A notoriedade deste raciocínio se comprova pelas contrariedades verificadas nos textos legais. Basta comparar o art. 4º da Lei nº 5.764/1971 com os arts. 1º, 2º e 6º, § 13 da Lei nº 11.101/2005.

Num primeiro momento, o legislador alija a cooperativa dos efeitos da falência e, por conseguinte, da recuperação de empresas, posteriormente, institui ressalva às cooperativas operadoras de planos de assistência à saúde e cooperativas médicas. Uma ressalva que, frisa-se, não consta no rol de exceções contido no citado art. 2º da Lei Recuperacional e Falimentar.

Esse conflito entre os dispositivos legais denuncia não apenas o anacronismo legal, como evidencia o sincretismo jurisprudencial nas decisões do Superior Tribunal de Justiça que, ora decide que instituições sem fins lucrativos, que exerçam atividade econômica, têm legitimidade para requerer recuperação judicial (TP 3.654 – Informativo nº 729), ora seguem em sentido diametralmente oposto, negando o direito às instituições com esta característica (REsp n. 2.026.250/MG).

Os precedentes citados permitem perceber a problemática estabelecida a partir da dificuldade do legislador em reconhecer o direito das instituições e agentes que desenvolvem atividade econômica não enquadrada como atividade empresária em terem seus direitos tutelados de forma ampla, em respeito à relevância social das atividades que desenvolvem.

3.2 Institucionalismo Jurídico e os Custos das Normas Anacrônicas

A dicotomia persistente entre sociedades empresárias e sociedades simples, que historicamente tem pautado a regulamentação jurídica no Brasil, pode ser profundamente analisada sob a perspectiva do “Institucionalismo Jurídico”, notadamente a partir das contribuições de North (1990), ao afirmar que as instituições são as “regras do jogo” em uma sociedade, sejam elas formais (leis, constituições, regulamentos) ou informais (normas de conduta, convenções, costumes). Essas instituições moldam as interações humanas e, consequentemente, afetam o desempenho econômico ao reduzir as incertezas e os custos de transação. No contexto das instituições econômicas, como as cooperativas, a manutenção de *normas anacrônicas* que as excluem de regimes de recuperação judicial revela uma deficiência institucional significativa.

Quando a legislação não se alinha à realidade econômica e social – como no caso da desconsideração da relevância econômica e do impacto social de entidades sem fins lucrativos que operam em mercados competitivos – ela gera elevados *custos de transação*. Estes custos manifestam-se na necessidade de litígios constantes para forçar a adaptação legal à realidade (como evidenciado pela instabilidade jurisprudencial do STJ), na alocação ineficiente de capital (pois o risco de falência para cooperativas é percebido como maior e não mitigável pelos mecanismos de recuperação) e na redução da competitividade.

A recusa em reconhecer a funcionalidade econômica das cooperativas e outras sociedades simples, apesar de seu impacto significativo na geração de empregos, tributos e oferta de serviços, implica que as instituições formais (as leis vigentes) estão a criar atritos e ineficiências no mercado. A ausência de um arcabouço legal adaptado inibe o pleno desenvolvimento dessas organizações, distorce a alocação de recursos e penaliza indevidamente agentes econômicos que, por sua natureza, deveriam ser incentivados pela sua capacidade de promover o bem-estar social e a inclusão. A reforma legislativa, sob esta ótica, não é apenas uma questão de clareza, mas de otimização institucional para promover um ambiente econômico mais eficiente e justo.

3.3 Expectativas sobre Sociedades Simples

Não obstante as questões postas a partir dos precedentes jurisprudenciais não parece ser viável ansiar pela renovação do texto legal que regulamente as instituições não empresárias de forma mais objetiva, permitindo o alcance da tutela legal nos momentos nos quais venham enfrentar dificuldades financeiras com reflexos econômicos e patrimoniais. Numa análise do anteprojeto de reforma do Código Civil de 2002, Alfredo de Assis Gonçalves Neto observa que:

É recriada a sociedade civil sem serem extintas as disposições da sociedade simples. Num primeiro momento, pareceu-me ter havido uma desatenção, mas, pensando melhor, nota-se que a ideia foi reservar a sociedade simples para a função de sociedade-tronco, sociedade-base, cujas normas destinam-se a suprir as eventuais lacunas do regramento das demais sociedades; a sociedade civil, nesse contexto, ressurgiu para fazer as vezes do tipo destinado a abrigar as sociedades não empresárias. Assim, ao que suponho, a intenção é separar, com nomes diversos, as duas funções que o Código Civil atribuiu àquela que denomina de sociedade simples (GONÇALVES NETO, 2024, p. 7).

Em sua análise realizada do PLS nº 4/2025, no que tange às cooperativas em especial, outros pontos negativos são ressaltados:

Em relação à cooperativa, o anteprojeto dá um passo atrás ao suprimir a permissão legal de ela ser constituída sem capital social (art. 1.094, inc. I). Ou seja, elimina uma alternativa que facilitaria a constituição dessa figura jurídica por pessoas com pouca ou sem nenhuma condição econômica, como catadores de papel, bordadeiras etc. Isso é um grande despropósito, uma vez que o capital social da cooperativa não corresponde ao indispensável capital social das sociedades. Tal como as associações, as cooperativas prescindem de capital para sua existência. As demais inserções sugeridas para o art. 1.094 são inutilidades, por tratarem de manifestas evidências. A exceção fica na inclusão do FATES – Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social, que é de existência obrigatória, como característica da cooperativa singular (Gonçalves Neto, 2024, p. 18-19).

Confundindo mais do que explicando, a expectativa de que o anteprojeto de reforma do Código Civil permite ter, referindo-se à parte societária, é que o texto aprovado demandará muito esforço hermenêutico e justificará muitas discussões judiciais em busca de pacificação no entendimento sobre a aplicação da norma e saneamento de interesses conflitantes.

É preciso resgatar a noção de que “é função do direito, portanto, garantir a livre circulação das ideias, das pessoas e, particularmente, dos bens” (Gomes, 2001, p. 17), de forma que a produção de normas e decisões judiciais que impactem esta liberdade e, no caso das instituições econômicas, normas que impactem a livre iniciativa e a proteção da concorrência podem acarretar em perniciosa e desinteressante solução de continuidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Comparando as demandas que têm chegado aos tribunais, no sentido de ver deferida a recuperação judicial de instituições econômicas não empresárias com as normas vigentes, notadamente a Lei nº 5.764/1971 e a Lei nº 11.101/2005, e os fundamentos das decisões que caracterizam os precedentes jurisprudenciais referentes a pedidos de recuperação judicial das citadas instituições, identifica-se um hiato entre a demanda social e a atenção destinada a esta por parte dos Poderes Legislativos e Judiciário.

Por certo, ao Poder Judiciário cabe decidir conforme as normas vigentes, de forma que o ponto nevrálgico do problema parece residir no âmbito legislativo.

Diante do "hiato entre a demanda social e a atenção destinada a esta por parte dos Poderes Legislativos e Judiciário", conforme identificado, a mera constatação do problema legislativo se mostra insuficiente. Para que o Direito efetivamente cumpra sua função de garantir a livre circulação de ideias e bens (Gomes, 2001), e para evitar a continuidade de "anacronismos" e "sincretismos jurisprudenciais", é imperativo que o Poder Legislativo adote uma postura proativa na reforma regulatória. Não se trata apenas de "ajustar" ou "remendar" a legislação existente, mas de promover uma reengenharia normativa baseada em princípios claros.

A extensão da recuperação judicial a entidades "não empresárias", como as cooperativas, exige a definição de *critérios funcionais*, e não apenas formais. Seria valioso debater a criação de um *modelo híbrido de insolvência*, que reconheça a natureza peculiar dessas organizações – econômicas em sua essência e impacto, mas não estritamente lucrativas em sua finalidade formal. Alternativamente, a revisão do próprio conceito de *atividade econômica organizada* na legislação societária e falimentar, desvinculando-o exclusivamente do fim lucrativo, poderia abarcar a vasta gama de entidades que, embora não busquem o lucro para distribuição, geram valor, empregos e serviços essenciais.

A criação de um *regime especial de insolvência para entidades do terceiro setor* com comprovada relevância social e econômica também emerge como uma proposta concreta, mitigando os *custos de falha de mercado* e as *externalidades negativas* impostas pela ausência de tal proteção, como discutido pela Análise Econômica do Direito. Essa reforma legislativa (PL 4/2025) deve ser guiada por princípios regulatórios essenciais: *funcionalidade* (focando no que a entidade faz e seu impacto, e não apenas em sua forma jurídica), *proporcionalidade* (adequando a regulação aos riscos e à importância da atividade), *eficiência* (minimizando custos de transação e otimizando o bem-estar social), e *predictibilidade* (oferecendo segurança jurídica e reduzindo a oscilação jurisprudencial). Tais princípios, derivados das contribuições teóricas sobre Regulação Reflexiva, Institucionalismo Jurídico e Análise Econômica do Direito, são fundamentais para que o ordenamento jurídico promova, de fato, a segurança jurídica e a livre iniciativa, adaptando-se às complexas transformações da ordem social e econômica (Ferraz Júnior, 2023).

Os textos legais precisam regular as atividades econômicas e sociais de forma objetiva e pragmática, precisam abandonar o preciosismo e o rebuscamento das expressões e se colocarem de forma direta ao serviço dos Princípios Constitucionais da Livre Iniciativa, da Valorização do Trabalho Humano e da Ampla Concorrência.

Adicionalmente, a busca por soluções para o impasse regulatório da recuperação judicial de entidades não empresárias no Brasil pode beneficiar-se significativamente de uma perspectiva comparada². A análise de como outros sistemas jurídicos – tanto do *common law* quanto de outras jurisdições de *civil law*, conforme estudado por autores como David (2002) – abordam a insolvência de organizações com perfil similar às cooperativas, que operam economicamente mas sem o "fim lucrativo" tradicional, oferece valiosos *insights*. Experiências internacionais, que vão desde a adoção de regimes especiais de insolvência adaptados a entidades sem fins lucrativos até a ampliação da definição de "atividade econômica" para fins de acesso a mecanismos de reestruturação, podem colaborar para a inovação legislativa e jurisprudencial no contexto brasileiro. Isso permite que se evite a reinvenção de soluções já testadas e, por vezes, aperfeiçoadas em outros contextos, demonstrando a capacidade de diálogo do sistema jurídico nacional com o direito comparado na construção de normas mais eficientes e adaptadas à realidade socioeconômica.

Se o inciso II do art. 2º da Lei nº 11.101/2005 não impede a formulação do pedido de recuperação judicial por instituições não empresárias (sociedades simples), não cabe a dispositivos posteriores da mesma norma o proibirem, bem como outros dispositivos contidos em normas anteriores devem ser considerados revogados tacitamente, em respeito aos preceitos da Lei de introdução às normas do direito brasileiro.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada - Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971 - Exposição de Motivos**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5764-16-dezembro-1971-357788-exposicaodemotivos-149585-pl.html>. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

² Por exemplo, nos Estados Unidos, entidades sem fins lucrativos como hospitais, universidades e grandes organizações de caridade são elegíveis para a reorganização financeira sob o *Chapter 11 do Código de Falências (U.S. Bankruptcy Code)*, que se aplica a entidades que se engajam em "negócios ou atividade comercial" (*business or commercial activity*), independentemente da ausência de finalidade lucrativa. Essa flexibilidade permite que tais organizações reestruturam suas dívidas e continuem suas operações, focando em sua função e impacto social. Para mais detalhes, sugere-se a leitura de Epstein (2017).

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm. Acesso: em 19 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no TP 3.654-RS**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=0729.cod>. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EResp nº 2026250/MG (2022/0288559-7)**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_processo=REsp2026250. Acesso em: 19 maio 2025.

COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EPSTEIN, David G. **Bankruptcy and Related Law in a Nutshell**. 9. ed. St. Paul, MN: West Academic Publishing, 2017.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GOMES, Diego J. Duquelsky. **Entre a Lei e o Direito**. Tradução: Amilton Bueno de Carvalho; Salo de Carvalho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. O Anteprojeto de Reforma do Código Civil de 2002 encaminhado ao Senado Federal: mais pontos negativos que positivos em matéria societária. **Revista da Academia Paranaense de Letras Jurídicas**. Paraná, Instituto Memória, 2024. Disponível em <https://www.institutomemoria.com.br/detalhes.asp?id=700>. Acesso em: 19 maio 2025.

MENDONÇA, Saulo Bichara. **Teoria da Empresa: na amplitude da atividade econômica**. Londrina: Thoth, 2023.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SISTEMA OCB. **Brasil chega a 23,45 milhões de cooperados**. Disponível em: <https://somoscooperativismo.coop.br/noticias/brasil-chega-a-23-45-milhoes-de-cooperados>. Acesso em: 19 maio 2025.

SISTEMA OCB. **Brasil tem 22 cooperativas entre as 300 maiores do Monitor Global**. Disponível em: <https://somoscooperativismo.coop.br/noticias-negocios/brasil-tem-22-cooperativas-entre-as-300-maiores-do-monitor-global>. Acesso em: 19 maio 2025.

TEUBNER, Gunther. **Law as an Autopoietic System**. Oxford: Blackwell, 1993.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: Free Press, 1987.