



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

SF/15701.27870-05

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2013, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *acrescenta o inciso XI ao art. 21 e o art. 88-A à Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que “define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências”, a fim de atribuir às cooperativas a possibilidade de agirem como substitutas processuais dos seus associados.*

RELATORA: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 93, de 2013, do Senador Antonio Carlos Valadares, formulado com o objetivo alterar a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que *define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências* (Lei das Cooperativas), para atribuir às cooperativas o direito de agirem como substitutas processuais dos seus associados.

O projeto é composto de três artigos.

O artigo 1º—visa acrescentar o inciso XI ao art. 21 da Lei das Cooperativas, para prever que o estatuto da cooperativa deverá indicar se a



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

SF/15701.27870-05

cooperativa tem poderes para agir como substituta processual de seus associados.

O artigo 2º—intenta inserir o art. 88-A, cuja disposição encerra a finalidade do projeto, para prever que “poderão as cooperativas ser dotadas de legitimidade extraordinária autônoma concorrente para agir como substituta processual em defesa de direitos de seus associados, quando a causa de pedir versar sobre atos de interesse direto dos associados que tenham relação com as operações de mercado das cooperativas, desde que tais poderes sejam expressamente previstos nos seus estatutos.”

O artigo 3º—traz a cláusula de vigência imediata.

Na justificação do PLS nº 93, de 2013, observa-se que a iniciativa foi motivada pela preocupação com o aprimoramento do sistema processual civil a fim de possibilitar a legitimação extraordinária das cooperativas na defesa dos interesses dos seus associados. Atualmente, conforme decidido pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 901.782/RS, as cooperativas não podem demandar em nome próprio na defesa dos direitos dos seus associados justamente pela falta de previsão legal expressa nesse sentido.

A proposição foi distribuída exclusivamente a esta Comissão, cabendo-lhe decisão terminativa sobre a matéria.

Não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar acerca da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, em especial aquelas que digam respeito ao direito processual. De resto, o PLS nº 93, de 2013, não apresenta vício de natureza regimental.

Quanto aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nada há a opor ao PLS nº 93, de 2013, pois: *i*) compete privativamente à União legislar sobre direito processual, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

SF/15701.27870-05

Constituição Federal (CF); *ii*) cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); *iii*) os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétreia; e *iv*) não há reserva temática de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No que concerne à juridicidade, o projeto afigura-se escorreito, pois: *i*) o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii*) possui o atributo da *generalidade*; *iii*) é consentâneo com os *princípios gerais do Direito*; e *iv*) afigura-se dotado de potencial *coercitividade*; *v*) a matéria nele vertida *inova* o ordenamento jurídico.

Quanto ao mérito, a proposta mostra-se conveniente, pois a Constituição Federal, nos termos do seu art. 5º, inciso XXI, outorga às entidades associativas, quando expressamente autorizadas, legitimidade ativa e passiva para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente. Ao utilizar a expressão entidades associativas, o legislador constituinte optou por um termo abrangente, que engloba diferentes tipos de entes personalizados, como associações, sindicatos, entidades de classe, dentre outros.

No capítulo que trata dos princípios gerais da ordem econômica, a Constituição Federal estabelece que “a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo” (art. 174, § 2º). Ao fazer referência a outras formas de associativismo, a Constituição deixa evidente que o cooperativismo é uma forma de associativismo.

Na cooperativa, os cooperativados se obrigam reciprocamente a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica de proveito comum, sem objetivo de lucro, com finalidade voltada à prestação de serviços e benefícios aos seus associados. Definida como sociedade simples pelo Código Civil (art. 982, parágrafo único), o peculiar formato jurídico-social das cooperativas é fortemente inspirado em valores democráticos.

A possibilidade de cooperativas demandarem, em juízo e fora dele, por meio da substituição processual, os direitos coletivos de seus cooperativados, mais do que um avanço, representa a realização da vontade constitucional. Se as cooperativas ainda não possuem legitimidade processual



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

para as ações coletivas de interesse de seus cooperativados, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 901.782/RS, isso se deve exclusivamente à ausência de previsão normativa a respeito, cuja lacuna este projeto se propõe meritoriamente a suprir.

A tutela coletiva dos direitos dos cooperativados afigura-se completamente em sintonia com o princípio do acesso à Justiça, por facilitar a defesa de direitos de pessoas que de outra forma não teriam como ingressar com ação judicial, ou ainda, por exemplo, proporcionando escala suficiente para a defesa de direitos que, individualmente considerados, não viabilizariam uma ação judicial devido à pouca expressão econômica.

Deve-se salientar ainda a concretização do princípio da economia processual que se dá com o tratamento coletivo dos litígios, trazendo benefícios como a redução dos custos materiais e econômicos da prestação jurisdicional, a uniformização dos julgamentos, diminuição de decisões contraditórias, enfim, rumo ao ideal de uma Justiça mais célere e efetiva.

Quanto à solução jurídica empregada na elaboração da proposição, apresentamos uma emenda para limitar a substituição processual aos casos de defesa de direitos **coletivos** de seus associados, assim entendidos como gênero do qual são espécies os direitos difusos, os direitos coletivos *strictu sensu* e os direitos individuais homogêneos.

A legitimação extraordinária é medida excepcional que se justifica, nesse caso, apenas para a tutela coletiva. Os processos coletivos são regidos por normas e princípios próprios, compondo um verdadeiro microssistema normativo-processual que dá solução adequada aos problemas apresentados pela legitimação extraordinária.

O principal deles diz respeito à interferência injusta nas garantias do indivíduo titular do direito subjetivo, que pode ficar sujeito aos efeitos da coisa julgada de um processo do qual não participou. Em vista disso, a sentença coletiva estende seus efeitos ao plano individual “*in utilibus*”, ou seja, no caso de procedência da ação coletiva, o indivíduo poderá aproveitar o resultado e

SF/15701.27870-05



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

promover a liquidação e execução da sentença. Já a sentença coletiva de improcedência não produz efeitos para as pretensões individuais. Apenas nos casos de direitos individuais homogêneos, se o indivíduo intervier na ação coletiva, é que haverá a vinculação aos efeitos da sentença coletiva, ainda que se tenha a improcedência do pedido.

Se a autorização legal fosse estendida para a defesa de direitos individualmente considerados, a cooperativa poderia demandar em nome próprio direito individual do cooperativado. No caso de ação individual proposta pela cooperativa, a imutabilidade dos efeitos da sentença atingiriam o cooperado que não poderia sequer ter participado do processo. Não há que se descartar, ainda, a possibilidade de conflito de interesses entre cooperativa e cooperado envolvendo “alguns atos de interesse direto dos associados que tenham relação com as operações de mercado das cooperativas.”

A previsão de que a substituição se dê apenas para a defesa de direitos **coletivos** resguarda, por outro lado, os direitos individuais dos cooperados, que poderão pleiteá-los sem prejuízo na via individual, beneficiando-se, contudo, de eventual procedência do pedido feito pela cooperativa em sede de ação coletiva.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2013, com a seguinte emenda:

EMENDA N° – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 88-A da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, inserido pelo art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2013:

SF/15701.27870-05



**SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN**

legitimidade extraordinária autônoma concorrente para agir como substituta processual em defesa dos direitos coletivos de seus associados, quando a causa de pedir versar sobre atos de interesse direto dos associados que tenham relação com as operações de mercado das cooperativas, desde que tais poderes sejam expressamente previstos nos seus estatutos.” (NR)

SF/15701.27870-05

Sala da Comissão, 04 de novembro de 2015.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senadora GLEISI HOFFMANN, Relatora



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN



PARECER SOBRE A EMENDA N° 1 – CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Emenda nº 1 apresentada ao Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2013, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *acrescenta o inciso XI ao art. 21 e o art. 88-A à Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que “define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências”, a fim de atribuir às cooperativas a possibilidade de agirem como substitutas processuais dos seus associados.*

RELATORA: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

I – RELATÓRIO

Em 21 de outubro passado foi apresentada ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 93, de 2013, a Emenda nº 1- CCJ, de autoria do Senador Ronaldo Caiado.

A emenda tem por objetivo incluir no dispositivo proposto no art. 2º do projeto em apreço, que intenta acrescer o Art. 88-A na Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a necessidade de autorização em assembleia geral para a atuação da cooperativa na defesa dos direitos do cooperado, por entender que tal medida é de fundamental importância para que a ação expresse verdadeiramente a vontade social, além de evitar que ações sejam tomadas em dissenso com os interesses dos cooperados.



II – ANÁLISE

A emenda apresentada é meritória, pois, objetiva conferir maior segurança aos cooperados em relação ao respeito a sua vontade no que se refere a atuação das cooperativas em defesa de seus interesses coletivos.

Em verdade, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto à questão da legitimidade para propositura de ações de defesa de direitos coletivos. Embora a decisão faça referência a entidades associativas, cuja natureza jurídica é diversa das sociedades cooperativas, mas guardam algumas similitudes, a sinalização dada pelo tribunal constitucional deve ser levada em consideração, para a análise do projeto.

Tal questão foi objeto de debate pelo STF na ocasião do julgamento do RE 573.232 (o mais recente), quando foi firmada a tese de que a autorização a que se refere o art. 5º, XXI da Constituição Federal deve ser expressada por ato individual do associado ou por assembleia da entidade, sendo insuficiente a mera autorização genérica prevista em cláusula estatutária.

O Ministro Teori Zavascki, que acompanhou a tese vencedora, bem delimitou a questão:

“(...)Pois bem, se é indispensável, para propor ação coletiva, autorização expressa, a questão que se põe é a que diz com o modo de autorizar “expressamente”: se por ato individual, ou por decisão da assembleia de associados, ou por disposição genérica do próprio estatuto. Quanto a essa questão, a resposta que tem sido dada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não basta a autorização estatutária genérica da entidade associativa, sendo indispensável que a declaração expressa exigida pela Constituição (art. 5º, XXI) seja manifestada ou por ato individual do associado ou por deliberação tomada em assembleia da entidade.

(...)

Em suma, reafirma-se o entendimento da jurisprudência do STF, corroborada pelo parágrafo único do art. 2º-A da Lei 9.494/97, de que a autorização a que se refere o art. 5º, XXI deve ser expressa por ato



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN



individual do associado ou por assembleia da entidade, sendo insuficiente a mera autorização genérica prevista em cláusula estatutária”.

O STF já sinaliza para a necessidade de autorização individual do associado ou coletiva da assembleia geral, não sendo suficiente mera referência em estatuto social, para a propositura de ações judiciais em defesa de direitos coletivos mesmo para as associações, que tem expressa contemplação no dispositivo constitucional.

Neste sentido, portanto, além de acatar a Emenda sugerida pelo Senador Ronaldo Caiado, considerando a sinalização do STF, propomos também a inclusão da alternativa de manifestação individual do cooperado para que seja conferida autorização às cooperativas para propositura de ações judiciais.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, votamos pela **aprovação** da Emenda nº 1 – CCJ de autoria do Senador Ronaldo Caiado apresentada ao Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2013, na forma da seguinte subemenda:

SUB-EMENDA Nº 1-CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 88-A da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, inserido pelo art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2013:

“Art. 88-A. As cooperativas poderão ser dotadas de legitimidade extraordinária autônoma concorrente para agir como substituta processual em defesa dos direitos coletivos de seus associados, quando a causa de pedir versar sobre atos de interesse direto dos associados que tenham relação com as operações de mercado das cooperativas, desde que tais poderes sejam previstos nos seus



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN



estatutos e haja, de forma expressa, autorização manifestada individualmente pelo cooperado ou por meio de assembleia geral que delibere sobre a propositura da medida judicial.” (NR)

Sala da Comissão, 4 de novembro de 2015

Senador José Maranhão, Presidente

Senadora Gleisi Hoffmann, Relatora



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN



IV – DECISÃO DA COMISSÃO

Durante a discussão, a Senadora Gleisi Hoffmann reformula o seu relatório, concluindo pela aprovação do Projeto e da Emenda nº 1, de autoria do Senador Ronaldo Caiado, na forma da Subemenda substitutiva que apresenta.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprova o Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2013 e a Emenda nº 1, nos termos da Subemenda nº 1-CCJ (substitutiva), nos termos abaixo:

SUBEMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVA) À EMENDA Nº 1

Dê-se a seguinte redação ao art. 88-A da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, inserido pelo art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 93, de 2013:

“Art. 88-A. As cooperativas poderão ser dotadas de legitimidade extraordinária autônoma concorrente para agir como substituta processual em defesa dos direitos coletivos de seus associados, quando a causa de pedir versar sobre atos de interesse direto dos associados que tenham relação com as operações de mercado das cooperativas, desde que tais poderes sejam previstos nos seus estatutos e haja, de forma expressa, autorização manifestada individualmente pelo cooperado ou por meio de assembleia geral que delibere sobre a propositura da medida judicial.” (NR)

Sala das Comissões, 4 de novembro de 2015

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente