

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 672.215 CEARÁ

**RELATOR** : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO  
**RECTE.(S)** : UNIÃO  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
**RECDO.(A/S)** : COOMED - COOPERATIVA MÉDICA LTDA  
**ADV.(A/S)** : ANTONIO CEZAR ALVES FERREIRA  
**AM. CURIAE.** : ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS  
- OCB  
**ADV.(A/S)** : ADRIANO CAMPOS ALVES E OUTRO(A/S)

### VOTO-VISTA

#### **O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Trata-se, na origem, de ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária ajuizada pela Cooperativa de Médicos Especialistas (COOMESP), também denominada Cooperativa Médica Ltda. (COOMED), contra a União (e-doc. 44).

Narrou a autora (ora recorrida) que consiste em sociedade cooperativa de trabalho médico, destinada a auxiliar seus cooperados na prestação de serviços médicos a pessoas físicas e jurídicas. Afirmou que, em razão de sua natureza jurídica peculiar, teria regime diferenciado de tributação pelo PIS/COFINS, CSLL e IRPJ, não devendo incidir esses tributos sobre “os valores resultantes dos atos tipicamente cooperativos praticados em favor dos cooperados”.

Defendeu ser “apenas uma intermediária, cuja atividade consiste em viabilizar a contratação dos serviços e seus cooperados por terceiros”. Anotou que somente quando pratica atos não cooperativos, isso é, “contrata[] com terceiros a prestação de serviços estranhos ao seu objetivo social, beneficiando, portanto, terceiros e não seus cooperados, é que estará sujeita à tributação”. Disse que não realiza qualquer negócio jurídico com terceiros não cooperados com objetivo diverso do que consta do estatuto social. Enfatizou que “oferece serviços unicamente aos seus associados, intermediando sua prestação de serviços de assistência médica para terceiros, mediante remuneração que é paga por esses serviços por meio da cooperativa”. Destacou que repassa todos os valores

e as despesas a seus cooperados. Quanto à taxa de administração, apontou que ela é “juridicamente considerada como receita do cooperado, uma vez que vai reverter para o pagamento das despesas da cooperativa, que são de responsabilidade dos associados”.

Em suma, afirmou que “as entradas decorrentes dos atos cooperados não são da cooperativa, mas sim de seus associados”, sendo que tais valores seriam a remuneração do trabalho desses profissionais, estando sujeitos ao imposto de renda pessoa física. Consignou, assim, não ter receita ou faturamento próprio.

Citou julgados do Superior Tribunal de Justiça segundo os quais as cooperativas de trabalho praticantes de atos exclusivamente cooperativos não se submeteriam ao pagamento do PIS/COFINS, IRPJ e CSLL.

Pediu, ao final, que a ação fosse julgada procedente, declarando-se a inexistência de relação jurídico-tributária que lhe imponha o dever de recolher o PIS/COFINS e a CSLL incidentes sobre os valores resultantes dos atos exclusivamente cooperativos, declarando indevidos os recolhimentos efetuados desde junho de 2001 e condenando a União à restituição do indébito (com possibilidade de a autora optar pela restituição em espécie ou compensação) com juros.

Na sentença (e-doc. 46), os pedidos foram julgados procedentes, reconhecendo-se a inexistência de relação jurídico-tributária que imponha à autora o dever de recolher o PIS/COFINS e a CSLL incidentes sobre os valores resultantes dos atos exclusivamente cooperativos, nos termos do art. 79 da Lei nº 5.674/79. A União foi condenada a restituir os valores indevidamente recolhidos a partir de junho de 2001, monetariamente corrigidos e acrescidos de juros equivalentes à taxa Selic a partir da citação válida. Foram fixados honorários advocatícios em 10% do valor da condenação, monetariamente corrigido.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região negou provimento à remessa oficial e às apelações das partes (anote-se que a autora requeria a majoração dos honorários advocatícios). O acórdão foi assim ementado:

“TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. ATOS COOPERATIVOS. ISENÇÃO. REVOGAÇÃO POR LEI ORDINÁRIA OU MEDIDA PROVISÓRIA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA HIERARQUIA DAS LEIS.

- Os atos da cooperativa próprios de suas finalidades, relativos à prestação de serviço a seus associados, sem fins lucrativos ou de comércio, gozam de isenção.

- Impossibilidade de revogação da isenção conferida por lei complementar através de lei ordinária ou medida provisória, sob pena de ferir o princípio da hierarquia das leis” (e-doc. 55).

Opostos embargos de declaração pela União (ora recorrente), foram eles rejeitados (e-doc. 59).

A União interpôs, então, recurso extraordinário, fundado na letra **a** do permissivo constitucional, alegando que houve violação dos arts. 5º, incisos LIV e LV; 93, inciso IX; 97; 146, inciso III, alínea **c**; 194, parágrafo único, inciso V; 195, **caput**, inciso I, alíneas **b** e **c**, e § 7º; e 239 da Constituição Federal (e-doc. 64).

Quanto ao art. 97 do texto constitucional, alegou a recorrente que o Tribunal de Origem, por meio de órgão fracionário, teria afastado a incidência dos arts. 2º, 3º e 15 da Lei nº 9.718/98 (com as alterações das MP nºs 1.858/99 e 2.158/01), dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 7.689/88 e do art. 30 da Lei nº 10.833/03, com o argumento de que o PIS/COFINS e a CSLL não poderiam incidir, inclusive sob a forma de retenção na fonte, sobre os resultados econômicos decorrentes dos atos cooperativos próprios, por estarem supostamente fora do campo material de incidência desses tributos.

Defendeu que a prestação de serviço médico a usuário (cliente) por médico cooperado não se qualificaria como ato cooperativo próprio, mas como ato mercantil comum, cuja receita e lucro estão no campo de incidência daqueles tributos. Consignou que esse ato é praticado com

terceiros não associados.

Sustentou que, mesmo que se tratasse de receitas decorrentes da prática de ato cooperativo próprio (art. 79 da Lei nº 5.764/71), elas ainda estariam no campo material dos tributos em referência. Registrou que, embora as cooperativas não tenham fins lucrativos e destinem seus resultados, em regra, aos cooperados, elas realizam as hipóteses de incidência do PIS/COFINS e da CSLL. Apontou que quem não tem receita não pode ter despesa ou resultado a ser distribuído ou destinado a compor fundos nem operar.

Consignou que a Lei nº 5.764/71 não confere ao ato cooperativo o tratamento a que se refere o art. 146, inciso III, alínea c, da Constituição Federal. Indicou que o adequado tratamento tributário do ato cooperativo possibilita a tributação dos atos cooperativos próprios.

Discorreu sobre o princípio da universalidade do financiamento da seguridade social e o princípio da equidade.

Pediu o provimento do recurso extraordinário.

O presente caso é paradigma do Tema nº 563, que está assim intitulado: “[i]ncidência de COFINS, PIS e CSLL sobre o produto de ato cooperado ou cooperativo” (e-doc. 98).

O Procurador-Geral da República opinou pelo não conhecimento do recurso extraordinário e, no mérito, pela negativa de provimento ao apelo extremo, reafirmando-se as teses fixadas nos Temas nºs 177 e 323.

Na sessão virtual de 22/8/25 a 29/8/25, o Relator, Ministro **Roberto Barroso**, votou pelo provimento do recurso extraordinário para se reconhecer a incidência do PIS/COFINS e da CSLL sobre os atos cooperativos atípicos praticados pela cooperativa recorrida com terceiros não associados, nos termos da legislação aplicável. Propôs a fixação da seguinte tese de julgamento:

“É constitucional a incidência de contribuição para o PIS, COFINS e CSLL sobre os atos cooperativos atípicos praticados por sociedades cooperativas prestadoras de serviços com

terceiros não associados, resguardadas as hipóteses legais de não incidência, exclusão e dedução tributária, como expressão do adequado tratamento tributário ao ato cooperativo.”

O Ministro **Alexandre de Moraes** acompanhou Sua Excelência. Pedi vista dos autos para melhor apreciar a controvérsia.

É o breve relatório.

Discute-se a constitucionalidade da cobrança do PIS/COFINS e da CSLL, tendo presentes a dicotomia entre ato cooperativo típico e atípico, o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas (art. 146, inciso III, aliena c) e as normas constitucionais de suporte dos referidos tributos.

#### AVANÇO NA DISCUSSÃO EM RELAÇÃO AO TEMA Nº 323

Como se sabe, no julgamento do Tema nº 323, de **minha relatoria**, o Tribunal Pleno firmou, na essência, a compreensão de que, no cenário das cooperativas de serviços, incide o PIS/PASEP sobre as receitas decorrentes da prestação de serviços aos terceiros tomadores (**vide** item 10 da ementa do RE nº 599.362/RJ).

No presente tema de repercussão geral, a discussão tem maior amplitude. Aqui estão em jogo, além do PIS, a COFINS e a CSLL, “o sentido constitucionalmente coerente para ‘ato cooperativo’, ‘receita da atividade cooperativa’ e ‘cooperados’”, como enfatizou o Ministro **Joaquim Barbosa** em sua manifestação sobre a repercussão geral. Essas questões se conectam, caso a Corte conclua pela incidência das citadas contribuições, com quem deve responder por elas como contribuinte de direito, se a cooperativa ou o cooperado, assunto que não foi debatido anteriormente.

Adianto, desde logo, que, em relação ao voto que proferi naquele caso, evoluo na compreensão de algumas matérias, mormente quanto ao sentido constitucionalmente possível de ato cooperativo. Isso, contudo, não implica dizer que há reviravolta jurídica com o presente caso. Como

se verá, a consequência da adoção da nova visão é compreender, **na linha do que a própria Receita Federal já vinha fazendo em relação às cooperativas médicas**, que os cooperados pessoas jurídicas, e não as cooperativas de serviços, são os contribuintes de direito do PIS/COFINS e da CSLL atinentes ao valores concernentes às prestações dos serviços aos terceiros tomadores.

#### IMPORTÂNCIA DO COOPERATIVISMO

Antes de adentrar no mérito do tema de repercussão geral, trago dados divulgados no Anuário do Cooperativismo Brasileiro 2025<sup>1</sup>, publicação oficial do Sistema da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB).

De acordo com o anuário, em 2024, o setor chegou a 25,8 milhões de cooperados, o que representou crescimento de 66% desde 2019. Do quadro social do cooperativismo, 87% eram pessoas físicas, e o restante, pessoas jurídicas.

Naquele ano, o setor contou com 4.834 cooperativas e gerou mais de 578 mil empregos diretos, sendo que 52% do total dos empregados nas cooperativas eram do gênero feminino. Ademais, o setor obteve R\$ 757,9 bilhões de ingressos e pagou mais de R\$ 41 bilhões em salários e encargos, tendo isso representado aumento de 31% em relação ao ano anterior. Vale também anotar que as cooperativas estiveram presentes em 3.586 municípios brasileiros, demonstrando a capilaridade do sistema cooperativo. Afora isso, o anuário ainda constatou que as cooperativas têm maior longevidade do que as empresas: enquanto apenas 37% dessas últimas sobrevivem após 5 anos, há, no setor do cooperativismo, 2.342 cooperativas com mais de 20 anos de atuação no mercado. Em termos proporcionais, isso é quase metade da quantidade de cooperativas existentes em 2024.

O anuário também indicou que, no referido ano, as cooperativas

---

<sup>1</sup> SISTEMA OCB. Dados do cooperativismo brasileiro: anuário coop 2025. Disponível em: <https://somoscooperativismo.coop.br/anuario>. Acesso em: 12 set. 2025.

agropecuárias foram responsáveis por 53% da produção de grãos e 25% da capacidade de armazenamento do país; as de saúde responderam por 33% do mercado de saúde suplementar; as de consumo tiveram 2,3 milhões de associados em redes de supermercados; as de crédito formaram a maior rede de atendimento entre instituições financeiras; as de trabalho, produção de bens e serviços tiveram mais de 187 mil cooperados; as de infraestrutura foram “referência no índice Aneel de satisfação do consumidor”, tendo atendido 806 municípios no interior; as de transporte movimentaram cerca de 450 milhões de toneladas de carga. Registre-se, ademais, que, em 2024, as cooperativas apoiadas pela ApexBrasil exportaram mais de US\$ 8 bilhões, sendo que 41,2% dos bens exportados tinham algum grau de processamento industrial.

Para o Presidente do Sistema da OCB, Márcio Lopes de Freitas, os resultados de 2024 indicaram a relevância do modelo cooperativo e sua contribuição para a economia brasileira.

Penso que vai na mesma direção o estudo da Fipe, solicitado pela OCB e divulgado em 2023, sobre os impactos do cooperativismo na economia brasileira. De acordo com esse estudo, a presença local de cooperativas está correlacionada com o incremento de: R\$ 5,1 mil no PIB por habitante; 28,4 empregos por 10 mil habitantes; 14,8 estabelecimentos por mil habitantes; US\$ 344,4 por habitante em exportações; US\$ 121,5 por habitante nas importações; e US\$ 96,2 por habitante no saldo comercial<sup>2</sup>.

A importância das cooperativas para a economia é evidente, inclusive mundo afora.

Só para se ter uma ideia, o cooperativismo foi usado nos Estados Unidos para que os proprietários rurais atingissem boa produtividade agrícola após a Guerra de Secessão, que resultou na libertação de pessoas escravizadas. Também lá o cooperativismo muito contribuiu para a

---

<sup>2</sup> FIPE. Impactos do cooperativismo na economia brasileira: relatório executivo. Agosto de 2023. Disponível em: <https://somoscooperativismo.coop.br/estudos/impacto-do-cooperativismo-na-economia-brasileira>. Acesso em: 12 set. 2025.

superação dos efeitos da quebra da bolsa de Nova Iorque de 1929. No pós-Segunda Guerra, a Alemanha Ocidental se utilizou desse setor para fortalecer sua economia<sup>3</sup>.

Segundo a Aliança Cooperativa Internacional, mais de 12% da população mundial é membro de uma das 3 milhões de cooperativas existentes e 10% da população mundial empregada trabalha em cooperativa. Ainda de acordo com a organização, com base no World Cooperative Monitor 2025, as 300 maiores cooperativas e empresas sociais do mundo são responsáveis por um volume de negócios combinado de 2,79 trilhões de dólares<sup>4</sup>.

O julgamento do presente tema de repercussão geral não pode ficar alheio a essas realidades. Cabe ao Tribunal proferir uma decisão na qual eventual cobrança tributária seja compatível com a importância e a estrutura do ramo das cooperativas de serviços, sem fazer com que os tributos em jogo atrapalhem, desnecessariamente, o cooperativismo e os benefícios que ele gera para a sociedade.

#### EVOLUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE O ATO COOPERATIVO

Há muito se debate o regime jurídico ao qual as cooperativas devem se submeter. Antes da lei ora vigente (Lei nº 5.764/71), trataram dessas entidades, *v.g.*, o Decreto nº 1.637/1907, o Decreto nº 22.239/32, o Decreto nº 24.647/34, o Decreto-lei nº 581/38 e o Decreto-lei nº 59/66. Alguns desses diplomas estabeleceram que determinadas cooperativas seriam sociedades civis, não estando sujeitas à falência nem à incidência de impostos que recaíssem sobre atividades mercantis. Nenhum desses atos normativos, contudo, definiu ato cooperativo.

Nos idos de 1967, houve interessante movimento para se alterar o

---

<sup>3</sup> Unir é sempre uma boa solução. *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 5 ago. 1973. Brasil/desafio, p. 8. Disponível em: [https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568\\_16&pasta=ano%20197&pesq=&pagfis=23524](https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568_16&pasta=ano%20197&pesq=&pagfis=23524). Acesso em: 17 set. 2025.

<sup>4</sup> INTERNACIONAL COOPERATIVE ALLIANCE. Facts and figures. Disponível em: <https://ica.coop/en/cooperatives/facts-and-figures>. Acesso em: 9 mar. 2026.

regime jurídico das cooperativas. No PLS nº 54/67, apresentado no Senado Federal, buscou-se “especificar a natureza dos ‘atos cooperativos’”<sup>5</sup>. A ideia, segundo a justificativa apresentada, era diferenciá-los dos atos civis e, principalmente, dos atos comerciais. De acordo com o senador autor da proposição, autoridades fiscais vinham entendendo pela incidência do ICM “nas operações de entrega de produtos pelos associados às suas cooperativas de venda comum”<sup>6</sup> e nas operações de distribuição de produtos aos associados pelas cooperativas de compras em comum. Para Sua Excelência, nenhuma dessas operações se referiria à circulação de mercadorias, mas ao objeto de atos cooperativos.

De acordo com o **caput** do art. 94 do projeto de lei, “os atos praticados entre a cooperativa e seus associados, e entre estes e aquela, para a consecução dos objetivos sociais, denominam-se ‘atos cooperativos’, e são imunes [à] tributação”. Os parágrafos desse artigo estabeleciam que tais atos não poderiam ser confundidos, quando envolvessem relações econômicas, com atos de compra e venda mercantis ou com atos civis e que **a cooperativa seria considerada extensão da pessoa ou do estabelecimento associado** nas relações econômicas e sociais entre a sociedade e o associado ou entre esse e aquela.

O projeto de lei em alusão, contudo, foi arquivado ao final da legislatura, em 1970.

Em 1971, passou a tramitar na Câmara dos Deputados o PL nº 292/71, de autoria do Poder Executivo, que deu origem à atual Lei nº 5.764/71, primeira lei nacional que expressamente denominou certos atos como atos cooperativos.

Segundo a exposição de motivos que acompanhou a propositura, a definição de ato cooperativo se daria por conta das “características ‘sui-

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9675928&ts=1719939443948&disposition=inline>. Acesso em: 23 fev. 2026.

<sup>6</sup> Vale lembrar que, à época, o CTN previa que a lei poderia atribuir a condição de responsável à cooperativa de produtores quanto ao ICM relativo às mercadorias a ela entregues por seus associados (art. 58, § 2º, inciso III).

generis' das cooperativas, que [seriam] sociedades civis, não sujeitas à falência e sem objetivo de lucro, divergindo seus atos da atividade puramente comercial". O projeto denominava atos cooperativos aqueles praticados entre as cooperativas e seus associados, entre esses e aquelas e pelas cooperativas entre si, quando associadas, para a consecução de seus objetivos sociais. Também estipulava que o ato em questão não importava em operação de mercado ou contrato de compra e venda de produção ou mercadoria.

Durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, houve debates tangenciando o fenômeno da tributação.

Por exemplo, houve deputado que apresentou emenda sustentando a necessidade de a lei a ser editada prever que a ação do Poder Público no estímulo às atividades de cooperativismo deveria ser exercida mediante, entre outros fatores, incentivos tributários<sup>7</sup>. Segundo a justificativa, esses incentivos já seriam "uma conquista consagrada do movimento Cooperativista, que dele não deve[ria] ser privado", e a alteração proposta colocaria "fim a dúvidas e controvérsias que lamentavelmente ainda persist[ia]m em certas áreas fazendárias e fiscalizadoras". O parlamentar também sustentou, em outra emenda, que o ato cooperativo deveria ser isento de qualquer tributação<sup>8</sup>. Tal medida consistiria na generalização de "procedimento de resto já adotado pela maioria dos Estados, ocorrendo, porém, vez por outra, notificações fiscais isoladas e infundadas que a adoção da emenda evitaria".

Na Comissão de Constituição e Justiça, o relator do projeto de lei apresentou emenda prevendo que deveriam ser concedidos incentivos fiscais às cooperativas quando existissem, na mesma atividade setorial de produção ou comercialização, sujeitas a regime de economia dirigida, empresas concorrentes que praticassem, isoladamente, a mesma

---

<sup>7</sup> **Vide** Emenda 1 oferecida em Plenário. Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD28AGO1971.pdf#page=42>. Acesso em: 17 set. 2025.

<sup>8</sup> **Vide** Emenda 9 oferecida em Plenário. Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD28AGO1971.pdf#page=42>. Acesso em: 17 set. 2025.

atividade econômica.

Na Comissão de Agricultura e Política Rural, o Relator argumentou que, se as cooperativas não tivessem capacidade de competir no mercado com as empresas mercantis, deixariam de “proporcionar aos associados as vantagens que o sistema oferece”. O parlamentar citou um especialista sobre o tema, para quem as cooperativas, por se sujeitarem a regime rigoroso de fiscalização, não tinham como “deixar de recolher corretamente os tributos devidos”, ao passo que seus concorrentes, “bafejados pela aura de que paga[va]m impostos e não t[inha]m privilégios, geralmente escapa[va]m à ação fiscal ou t[inha]m meios de escamotear lançamentos”. Muito por conta dessas considerações, o Relator propôs emenda a fim de garantir que o ato cooperado fosse imune à tributação.

Nenhuma das emendas acima prosperou<sup>9</sup>. Nesse contexto, vale citar o parecer do relator da Comissão de Economia, segundo o qual os assuntos contidos nas duas primeiras emendas deveriam ser tratados em projeto específico e que “qualquer medida isolada, com vistas à criação de incentivos tributários, ir[ia] criar sérios problemas”<sup>10</sup> à política tributária estabelecida pelo governo.

Após outras ocorrências e modificações no projeto, a Lei nº 5.764/71 foi editada. Manteve-se, como se nota, aquela definição de ato cooperativo, sem o acréscimo de que ele seria imune ou isento de qualquer tributação.

Os debates sobre o tratamento tributário a ser conferido aos atos cooperativos e os estímulos ou incentivos tributários ou fiscais que deveriam ser garantidos ao setor também ocuparam a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Na etapa preliminar do trabalho da assembleia, diversas sugestões

---

<sup>9</sup> Vide a votação na Câmara dos Deputados em 23/09/1971. Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD24SET1971.pdf>. Acesso em: 17 set. 2025.

<sup>10</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1190514&filename=Dossie-PL%20292/1971#page=295](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1190514&filename=Dossie-PL%20292/1971#page=295). Acesso em: 17 set. 2025.

trataram desses temas. Havia proposta para: (i) assegurar às sociedades cooperativas, por meio de lei, o acesso aos incentivos fiscais<sup>11</sup>; (ii) imunizar o ato cooperativo dos impostos<sup>12</sup> ou de qualquer tributo<sup>13</sup>; (iii) imunizar de qualquer tributo atos ou negócios jurídicos auxiliares ou acessórios praticados pelas cooperativas com terceiros para a consecução de seus objetivos sociais<sup>14</sup>; (iv) facilitar a burocracia tributária que pesava sobre o cooperativismo<sup>15</sup>; (v) estipular que o cooperativismo, as cooperativas ou suas atividades deveriam ser fomentadas, estimuladas, apoiadas ou incentivadas pelo estado<sup>16</sup>.

Na justificação de uma das sugestões que apregoavam a imunidade dos atos cooperativos aos tributos, argumentou-se que, sem essa medida, o sistema cooperativo ficaria vulnerável às investidas fiscais, em razão do espaço para a **dupla tributação sobre um único fato jurídico-tributário**<sup>17</sup>. Segundo o autor dessa sugestão, **as cooperativas constituiriam-se “apenas no veículo de comercialização dos sócios”**, sem auferir resultados por sua atividade direta. Na justificação de uma das propostas que indicavam serem os atos cooperativos imunes aos impostos, juntou-se ofício em que a OCB defendia que a medida não poderia ser vista como um privilégio, e sim como reconhecimento de que inexistiria justificativa para a tributação. Nesse cenário, a organização apontou que a **cooperativa seria “instrumento de seus associados” e seus estabelecimentos consistiriam em “prolongamento dos estabelecimentos dos sócios cooperadores”**. Da perspectiva da OCB, **se a medida não fosse aprovada, “[s]eria mais ou menos como tributar o mandatário”**.

Várias daquelas sugestões apresentadas na etapa preliminar dos

---

<sup>11</sup> Sugestões nºs 318-2, 756-1, 4.140, 6.293, 7.510, 10.066.

<sup>12</sup> Sugestões nºs 318-2, 756-1, 4.140, 8.269.

<sup>13</sup> Sugestões nºs 5.301, 7.510, 7.745, 10.066, 11.783-8.

<sup>14</sup> Sugestão nº 1.136-3.

<sup>15</sup> Sugestão nº 1.925.

<sup>16</sup> Sugestões nºs 2.047-8, 6.293, 7.178, 8.446, 10.066.

<sup>17</sup> Sugestão nº 7.745.

trabalhos da constituinte trouxeram definição de ato cooperativo próxima ou idêntica àquela prevista na Lei nº 5.764/71.

Os anteprojotos da subcomissão e da comissão temática previam que a lei deveria apoiar e estimular o cooperativismo e outras formas de associativismo “com incentivos financeiros, fiscais e creditícios”. Na etapa da comissão de sistematização, foram aprovadas emendas que suprimiam a especificação dos meios pelos quais as referidas ações seriam realizadas. Em resumo, prevaleceu o entendimento de que caberia ao legislador defini-los, não devendo o texto constitucional descer a essa minúcia<sup>18</sup>.

Na etapa do Plenário, foi apresentada emenda com a sugestão de incluir no projeto de constituição que caberia a lei complementar estabelecer normas gerais sobre o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas<sup>19</sup>. Segundo o autor da proposição, as cooperativas seriam “organizações que objetivam criar as condições indispensáveis para que seus integrantes possam melhor conduzir as suas atividades econômicas”; e, para a consecução de seus objetivos, elas teriam instituído o ato cooperativo. Ainda de acordo com ele, a doutrina e a jurisprudência mundial seriam pacíficas ao considerarem “os negócios internos ou ato cooperativos longe das atividades lucrativistas típicas das operações de mercado e até dos contratos, pois não existe mercado entre a Cooperativa e seus sócios”. Em seu modo de ver, isso justificaria “um tratamento tributário adequado do ato cooperativo, que deverá se dar na legislação complementar, mas exige proteção jurídica superior”. A proposta foi aprovada, embora nos termos apresentados pelo Centrão, que sugeria incluir no texto constitucional disposição análoga àquela<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Sobre o assunto, **vide, v.g.**, as Emendas 30.806 e 33.673 e os respectivos pareceres.

<sup>19</sup> **Vide** Emenda 2P00858-5. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-254.pdf#page319>. Acesso em: 22 set. 2025.

<sup>20</sup> A emenda apresentada pelo Centrão foi a 2P02042-9. **Vide** parecer. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-259.pdf#page=60>. Acesso em: 22 set. 2025.

A Constituição de 1988 previu, assim, que cabe a lei complementar estabelecer normas gerais sobre o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas (art. 146, inciso III, alínea c) e que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo (art. 174, § 2º). Não estabeleceu qualquer imunidade tributária aos atos cooperativos nem definiu o que seriam esses atos, deixando certa margem para o legislador complementar dispor sobre isso.

Com a reforma dos tributos indiretos promovida pela EC nº 132/23, foi previsto que a lei complementar deverá dispor, no que diz respeito ao IBS, sobre o regime específico de tributação para as sociedades cooperativas, que será optativo, definindo hipóteses em que o imposto não deve incidir sobre “as operações realizadas entre a sociedade cooperativa e seus associados, entre estes e aquela e pelas sociedades cooperativas entre si quando associadas para a consecução dos objetivos sociais”.

A referida emenda constitucional alterou, além disso, a alínea c do inciso III do art. 146 da Constituição Federal, acrescentando a ideia de que o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo a ser estabelecido pelo legislador complementar também deve contemplar o IBS e a CBS.

#### DIRETRIZES PARA A INTERPRETAÇÃO DO ATO COOPERATIVOS PARA FINS DO ADEQUADO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO

O Relator, Ministro **Roberto Barroso**, entendeu que o art. 79 da Lei nº 5.764/71 consiste em “ponto de partida mais sólido para a definição do conceito de ato cooperativo” e, assim, para a resolução da controvérsia.

De acordo com o dispositivo, consistem em atos cooperativos aqueles praticados entre as cooperativas e seus associados, entre esses e aquelas e pelas cooperativas entre si, quando associadas, para a consecução de seus objetivos sociais. Para o Relator, os demais atos,

quando muito, seriam atos cooperativos meramente atípicos.

Considerando o princípio da neutralidade e a ideia de que o art. 146, inciso III, alínea c, não se dirige às cooperativas, e sim aos atos cooperativos típicos, sem conferir a eles imunidade ou isenção, Sua Excelência defendeu que ficariam sujeitos ao PIS/COFINS e à CSLL “os atos cooperativos atípicos praticados por sociedades cooperativas prestadores de serviços com terceiros não associados”, observadas as desonerações legais. O resultado prático disso é que as cooperativas são consideradas, invariavelmente, contribuintes de direito dos tributos em alusão concernentes à prestação dos serviços, pelos cooperados, aos terceiros tomadores. Nesses termos, as contribuições em referência serão cobradas (ressalvadas as hipóteses legais de desoneração), ainda que os prestadores dos serviços sejam cooperados pessoas físicas, majorando, assim, a carga tributária que, ao final, recaem sobre eles.

Peço vênua ao Relator para expor outro ponto vista sobre a questão, sustentando a imprescindibilidade de os atos em questão também receberem adequado tratamento tributário, o que influencia a interpretação de quem é o contribuinte do PIS/COFINS e da CSLL sobre eles incidentes.

O citado art. 79 da Lei nº 5.764/71, embora tenha grande importância para o regime jurídico das sociedades cooperativas, não deve limitar a interpretação do texto constitucional no que diz respeito à compreensão do ato cooperativo para fins do adequado tratamento tributário a ser a ele conferido.

O histórico exposto acima revela que, além do comando geral de instituir um tratamento especial que atenda às peculiaridades do cooperativismo, os seguintes mandamentos (entre outros) de caráter específico também estão por trás da necessidade de se conferir adequado tratamento tributário do ato cooperativo: obstar que a tributação, inclusive no que diz respeito às obrigações acessórias, embarace a função social do cooperativismo, considerando em especial sua relevância para a economia; impedir que a tributação perturbe a capacidade concorrencial

das cooperativas ou desarranje as vantagens próprias do cooperativismo existentes a favor dos cooperados; combater a pluralidade de tributação na etapa da cadeia econômica atinente ao cooperativismo, se incompatível com sua estrutura; fazer com que a tributação observe que a interação entre cooperado e cooperativa se projeta no mercado, não ficando limitada ao aspecto interno do cooperativismo. A aplicação dessas regras pode resultar na ideia de que alguns tributos surgidos no mercado devem, a depender de suas estruturas e de como estão disciplinados na legislação, ser arcados pelo próprio cooperado na qualidade de contribuinte de direito, e não pela cooperativa.

Tais mandamentos devem ser considerados na interpretação do que são os atos cooperativos para fins do adequado tratamento tributário. A adoção de um conceito restrito de ato cooperativo pode fazer com que eles não sejam cumpridos. O princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, quando aplicado ao art. 146, inciso III, alínea c, da Constituição Federal, aponta para a ampliação do conceito.

O assunto ganha maior relevância ao se considerar, *v.g.*, que: (i) o sistema tributário brasileiro é muito complexo, contando com mais de 7,8 milhões de normas editadas entre a promulgação da Constituição Cidadã e setembro de 2024<sup>21</sup>, havendo cerca de 5.600 entes federativos competentes para editar leis tributárias, compreendendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios; (ii) importantes tributos, como é o caso do PIS/COFINS, não existiam quando o art. 79 da Lei nº 5.764/71 surgiu; (iii) ramos específicos do cooperativismo ganharam expressividade no mercado após o advento dessa lei, como é o caso das cooperativas de serviços. A meu ver, petrificar o ato cooperativo a um conceito restrito previsto em lei editada há mais de meio século pode fazer com que muitas daquelas milhares de normas tributárias, dos novos tributos e dos ramos cooperativos que galgaram expressividade fiquem

---

<sup>21</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. Quantidade de normas editadas no Brasil: 36 anos da Constituição Federal de 1988. Curitiba: IBPT, 2024. Disponível em: <https://ibpt.org.br/estudo-quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-2024/>. Acesso em: 25 mar. 2026.

de fora do adequado tratamento tributário.

Entendo também que a EC nº 132/23 não respalda a ideia de que o conceito previsto no art. 79 da Lei nº 5.764/71 limita a compreensão do que seria ato cooperativo para fins de seu adequado tratamento tributário.

Julgo que o constituinte derivado apenas estabeleceu um **mínimo protetivo** ao estipular, no art. 156-A, § 6º, inciso III, alínea **a**, com a redação conferida pela EC nº 132/23, que o legislador complementar deverá dispor sobre o regime específico de tributação pelo IBS para as sociedades cooperativas, definindo hipóteses em que o imposto não deve incidir sobre “as operações realizadas entre a sociedade cooperativa e seus associados, entre estes e aquela e pelas sociedades cooperativas entre si quando associadas para a consecução dos objetivos sociais”. Caso pretendesse engessar o conceito de ato cooperativo nesses termos para fins do adequado tratamento tributário, teria especificado essas operações no próprio art. 146, inciso III, alínea **c**. Contudo, o fez.

A meu ver, a coexistência desses dois dispositivos constitucionais aponta para a direção de que o conceito de atos cooperativos para fins de seu adequado tratamento tributário abrange atos que podem ir além daqueles relativos às operações especificadas acima.

Além do mais, a legislação internacional a seguir comentada indica a possibilidade de as jurisdições adotarem conceitos amplos de atos cooperativos. Há, portanto, um espectro de atos que podem ser considerados atos cooperativos, inexistindo razões ontológicas para que eles se limitem aos realizados entre as cooperativas e seus associados, entre esses e aquelas e pelas cooperativas entre si, quando associadas, para a consecução de seus objetivos sociais.

Sobre o assunto, vale conferir a Lei Marco para as Cooperativas da América Latina, editada pela Aliança Cooperativa Internacional para as Américas (ACI-Américas).

É verdade que o art. 7º desse documento estipula que os atos cooperativos são “os realizados entre as cooperativas e seus sócios ou

pelas cooperativas entre si em cumprimento de seus objetivos sociais e estão sujeitos ao Direito Cooperativo”<sup>22</sup>. Não obstante isso, na justificação desse dispositivo, a ACI-Américas deixou claro que o conceito adotado não seria o único existente. **Na compreensão mais ampla, podem ser incluídas no conceito de ato cooperativo “transações com não membros e até mesmo todas as transações que as cooperativas realizam para cumprir sua finalidade social e, especialmente, o ato constitutivo”<sup>23</sup>. De acordo com a ACI-Américas, é possível argumentar, caso seja adotada essa compreensão, que as cooperativas não auferem renda, receita ou benefício financeiro com as “transações de mercado realizadas [...], no cumprimento de sua finalidade cooperativa, relacionadas à atividade de seus membros e em seu nome”<sup>24</sup>.**

O Paraguai (Lei nº 438/94), segundo Menezes e Jiménez, em artigo publicado em 2022, teria abraçado um conceito difuso. Lá, ato cooperativo seria a atividade solidária, de ajuda mútua e sem fins lucrativos de pessoas que se associam para satisfazer necessidades comuns ou fomentar o desenvolvimento. Pela legislação paraguaia, o primeiro ato cooperativo consistiria na assembleia fundacional e na aprovação do estatuto. Também seriam atos cooperativos os realizados pelas cooperativas com seus membros, pelas cooperativas entre si e, ainda, pelas cooperativas com terceiros para o cumprimento de seus objetivos corporativos. Nesse último caso, o ato seria misto e só considerado cooperativo no que diz respeito à cooperativa.

Outros países latino-americanos também parecem adotar conceitos alargados de ato cooperativo. Na Argentina (art. 4º da Lei nº 20.337, de 2 de maio de 1973)<sup>25</sup>, são atos cooperativos não somente os realizados entre

---

<sup>22</sup> Disponível em: <https://repositorio.coomeva.com.co/server/api/core/bitstreams/e55261a2-b340-4df3-ac98-3622b01965ca/content>. Acesso em: 18 mar. 2026.

<sup>23</sup> Idem (tradução livre, grifo nosso).

<sup>24</sup> Idem (tradução livre, grifo nosso).

<sup>25</sup> ARGENTINA. Lei nº 20.337, de 2 de maio de 1973. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18462/texact.htm>. Acesso em: 19 mar. 2026.

cooperativas e seus membros e entre si no cumprimento de seus objetivos sociais e na consecução dos fins institucionais, mas também, no que diz respeito às cooperativas, os atos jurídicos que realizam com o mesmo propósito junto a outras pessoas. No Panamá (art. 3º da Lei nº 17, de 1º de maio de 1997)<sup>26</sup>, o conceito de ato cooperativo inclui os atos realizados entre os membros das cooperativas e terceiros em cumprimento do objetivo social da cooperativa, sujeitando-os ao direito cooperativo. Na Venezuela (art. 7º do Decreto nº 1.440)<sup>27</sup>, o conceito abarca os atos realizados pelas cooperativas com outros entes em cumprimento de seus objetivos sociais, sujeitando-os também ao direito cooperativo.

Convém ainda registrar que, segundo Dante Cracogna, em obra sobre a tributação cooperativa no México, América Central e Caribe, as cooperativas geralmente gozavam de tratamento tributário muito favorável até a década de noventa do século passado, que ultrapassava o simples reconhecimento de não incidências tributárias e objetivava promover as atividades cooperativas, constituindo “clara discriminação positiva em seu favor”<sup>28</sup>. No entanto, o especialista apontou que, com o tempo, benesses tributárias foram retiradas e que **a tendência “continua rumo à eliminação de todo o tratamento diferenciado entre cooperativas e outras empresas, ignorando-se, assim, o fato de as cooperativas possuírem uma natureza singular que as distingue”**<sup>29</sup>. Ele ainda consignou que surgiram legislações imprecisas, que não garantiriam

---

<sup>26</sup> PANAMÁ. Lei nº 17, de 1º de maio de 1997. Disponível em: <https://legispan.asamblea.gob.pa/norms/36d6d3a9-4c18-4652-9413-0798b283d571>. Acesso em: 19 mar. 2026.

<sup>27</sup> VENEZUELA. Decreto nº 1.440, con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Especial Asociaciones Cooperativas. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/decreto-no-1440-con-fuerza-de-ley-de-reforma-parcial-de-la-ley-especial-asociaciones-cooperativas>. Acesso em: 19 mar. 2026.

<sup>28</sup> ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL PARA LAS AMÉRICAS. La tributación cooperativa en los países de México, Centroamérica y el Caribe. 1. ed. San José: Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, 2009. p. 8 (tradução livre). Disponível em: <https://repositorio.coomeva.com.co/server/api/core/bitstreams/2f1651cd-c27d-4d39-8a19-b17211eaa9db/content>. Acesso em: 18 mar. 2026.

Idem. p. 8 (tradução livre).

<sup>29</sup> Idem. p. 8 (tradução livre, grifo nosso).

segurança jurídica em matéria tributária às cooperativas.

Creio que restringir o conceito de ato cooperativo necessariamente ao estipulado do art. 79 da Lei nº 5.764/71 para fins da compreensão de seu adequado tratamento tributário não contribui para impedir ou, quem sabe, reverter a sanha arrecadatória sobre o sistema cooperativo no Brasil.

De mais a mais, verifico que há importantes movimentos na Câmara dos Deputados com a ideia de se adotar um conceito de ato cooperativo mais amplo do que o previsto naquele dispositivo para fins do estabelecimento do adequado tratamento tributário, impactando a eleição do contribuinte de direito em relação a determinadas tributações. Passo a tratar desse ponto no tópico a seguir.

#### PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE O ADEQUADO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO AO ATO COOPERATIVO

Um dos projetos de lei complementar mais antigos que tratam do adequado tratamento tributário ao ato cooperativo é o PLP nº 271/05<sup>30</sup> (Câmara dos Deputados).

Sugere-se, nessa proposição legislativa, que o ato cooperativo, tal como previsto na legislação vigente, não fique sujeito a tributos e contribuições federais, especialmente em relação, *v.g.*, à “disponibilidade econômica ou jurídica de renda dele resultante, referente a trabalho, serviço, operação ou atividade que constitua objeto social da cooperativa”; e à “receita bruta, líquida ou faturamento resultante do conjunto de atos cooperativos”.

Interessa extrair desse projeto a justificativa exposta por seu autor. Segundo o Deputado Luiz Carlos Hauly, os atos cooperativos não consistiriam em operação de mercado nem contrato de compra e venda de mercadoria, e as cooperativas seriam “apenas **veículos destinados a dar apoio aos seus associados, sem auferir qualquer resultado pela sua**

---

<sup>30</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=292639>. Acesso em: 23 fev. 2026.

atuação”.

O PLP nº 62/07, por seu turno, replica aquele primeiro.

Já o PLP nº 198/07<sup>31</sup> traz uma alteração no próprio conceito de ato cooperativo para fins do adequado tratamento tributário a ser ele conferido.

Com efeito, o art. 2º desse projeto denomina ato cooperativo não só aqueles que assim o são pela legislação atual, mas também **“os atos externos, quando vinculados às atividades dos sócios e por conta destes, em cumprimento ao objeto social e a finalidade da sociedade cooperativa”** (grifo nosso).

Repete-se a ideia de que os atos entre os sócios e as cooperativas não caracterizam operação de mercado nem contrato de compra e venda de produtos e serviços. Em relação aos negócios de mercado, praticados pela cooperativa, por conta e responsabilidade dos sócios, o projeto de lei complementar preconiza que eles não devem implicar para a cooperativa **“prestação de serviços a terceiros, receita, faturamento ou qualquer vantagem patrimonial”**.

Estipula a proposição que, havendo ato cooperativo, a tributação deverá incidir **“sobre a pessoa física ou jurídica do sócio no limite da obrigação fiscal que assumiria se a operação não ocorresse por intermédio de sociedade cooperativa”**. Prevê-se, ainda, que **a tributação da pessoa física sócia não deve ser mais onerosa “do que a incidente sobre um empresário que realize negócio com o mesmo objeto, serviço ou produto”**.

Outrossim, o projeto de lei complementar em comento consigna que não poderá haver a equiparação, para fins tributários, dos atos cooperativos aos atos de mercado praticados por qualquer sociedade ou empresário. Fica ressalvada, contudo, a equiparação para fins de benefícios fiscais.

De acordo com a justificativa, a inovação quanto a se denominarem

---

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=378426>. Acesso em: 23 fev. 2026.

certos atos de mercado como atos cooperativos tem origem na “conveniência em se enfatizar a **unidade e o nexos das operações econômicas da cooperativa**” (grifo nosso). Tais operações, conforme o deputador autor do projeto, são entendidas como “cadeias de atos que se **iniciam com um ato bilateral cooperativo [...], mas se projeta para o ambiente externo, de mercado, para efetivação de uma vantagem patrimonial, receita ou faturamento direto para o seu sócio**” (grifo nosso). Destacando que as cooperativas não têm interesses opostos em relação a seus sócios ou finalidades lucrativas, nem retiram proveito dos resultados que promovem, Sua Excelência indicou que, como desdobramento lógico, a tributação “tende a se concentrar no sócio, entendendo-se a cooperativa como um instrumento, uma extensora operativa para suas próprias atividades econômicas”.

O PLP nº 386/08, de autoria do Poder Executivo, por sua vez, também propõe uma alteração no conceito de ato cooperativo<sup>32</sup>, sem, contudo, alcançar os atos externos indicados no projeto anteriormente comentado.

Por fim, o PLP nº 196/03 isenta os atos cooperativos próprios do PIS/COFINS e do IRPJ, incorporando o conceito previsto no art. 79 da Lei nº 5.764/71.

Esses quatro últimos projetos de lei complementar (PLP nºs 62/07, 198/07, 386/08 e 196/23) estão apensados àquele primeiro (PLP nº 271/05), que já passou pelas comissões pertinentes e está pronto para pauta no

---

<sup>32</sup> Prevê-se que o ato cooperativo consiste no negócio jurídico decorrente do objeto social da sociedade cooperativa, por ela realizado em proveito de seus cooperados, pessoas físicas ou jurídicas, quando praticado entre a sociedade cooperativa e o cooperado, a central à qual a sociedade cooperativa está associada ou a confederação à qual a sua central está associada, bem como entre a central e sua respectiva confederação. De outro giro, a proposição em tela dispõe que não se considera ato cooperativo o negócio jurídico realizado pela sociedade cooperativa quando o beneficiário do resultado jurídico, econômico ou financeiro for ela mesma ou pessoa não cooperada. Afora isso, estabelece a proposição a incidência dos tributos sobre as operações realizadas pelas sociedades cooperativas na condição de contribuinte, o ato não cooperativo e as receitas ou resultados das operações dele decorrentes. Pelo projeto, os atos cooperativos ficam isentos do IRPJ, da CSLL, do ICMS, do ISS e do ITBI, e o tratamento tributário a eles conferidos não resultar em tributação mais gravosa aos cooperados do que aquela decorrente das atividades ou operações realizadas por conta própria sem a intervenção da cooperativa.

plenário.

Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), o Deputado Relator indicou que as cooperativas seriam um **“instrumento extensor das atividades econômicas dos sócios”** e, nesse contexto, **“a incidência tributária deve ser concentrada na pessoa destes, que são os verdadeiros contribuintes, e não na cooperativa”**. De acordo com Sua Excelência, o tema é complexo e demandou diversos debates. Nesse cenário, apresentou um substitutivo, incorporando **“o que há de melhor nos projetos de lei complementar aqui comentados, assim como proposições que foram também consideradas no âmbito dos debates mencionados”**. Também destacou que incluiu no substitutivo **“boa parte da redação do PLP nº 198, de 2007, de autoria dos membros da Frente Parlamentar do Cooperativismo Nacional – Frencoop”**.

Após alguns andamentos, o Relator apresentou novo substitutivo (8/12/09). No novo texto, estipula-se que o ato cooperativo consiste no negócio jurídico decorrente do objeto social de cooperativa de qualquer praticado em proveito de seus associados. São modalidades de atos cooperativos: (i) **nas cooperativas de venda em comum, a disponibilização de bens, produtos ou serviços dos associados internamente ou no mercado, em consonância com seu objeto social**; (ii) nas cooperativas de compra em comum, a aquisição de bens, produtos ou serviços pelos associados; (iii) nas cooperativas que operam produtos e serviços no mercado financeiro, sob autorização e fiscalização do Banco Central do Brasil, as relações financeiras mantidas em proveito dos cooperados ou com a finalidade de administrar seus recursos por meio da utilização de produtos ou serviços do Sistema Financeiro Nacional; (iv) os atos praticados entre as cooperativas singulares, as centrais, as federações e as confederações, quando associadas.

Os atos cooperativos e as operações por eles abrangidas não caracterizam, de acordo com o substitutivo, **“operações de mercado ou contrato de compra e venda de bem, produto ou serviço”** **nem “implicam para a cooperativa receita, faturamento, renda, lucro ou qualquer outra**

**vantagem patrimonial". Os cooperados é que ficam sujeitos à tributação na prática do ato cooperativo**, quando verificada a hipótese de incidência tributária em sua pessoa, não podendo a tributação ser mais onerosa que a do empresário ou da sociedade empresária na prática de negócio com mesmo objeto, bens ou serviços oferecidos por uma cooperativa.

Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), o relator mais recente do projeto, considerando a complexidade do tema, apresentou substitutivo (10/9/15) incorporando "o texto sugerido pelo grupo de trabalho composto pelo Governo, Receita Federal, Câmara dos Deputados, OCB e o Deputado Andre Vargas".

O art. 3º do substitutivo do Relator na CFT estipula que o ato cooperativo é o negócio jurídico decorrente do objeto social, praticado entre as cooperativas e seus associados, entre esses e aquelas e entre as próprias cooperativas, quando associadas, para a consecução de seus objetivos sociais. Há três incisos no artigo que estabelecem, ao que parece, modalidades de atos cooperativos: (i) nas cooperativas de venda comum, a **disponibilização de bens, produtos ou serviços associados no mercado**; (ii) nas cooperativas de compra em comum, a aquisição de bens, produtos ou serviços pelos associados; (iii) nas cooperativas que operam produtos e serviços no mercado financeiro, sob autorização e fiscalização do poder público, a relação financeira mantida em proveito dos cooperados ou com a finalidade de administrar seus recursos por meio da utilização de produtos e serviços do Sistema Financeiro Nacional.

Indica-se que o ato cooperativo não implica receita, faturamento, renda, lucro ou qualquer outra vantagem patrimonial para a sociedade cooperativa e que, **na prática do ato cooperativo, os tributos recairão sobre o cooperado**. Também se preserva a compreensão de que o tratamento tributário conferido ao ato cooperativo não pode resultar em tributação mais gravosa aos cooperados do que se não houvesse o cooperativismo. No entanto, o projeto em comento preconiza que não se

considera ato cooperativo o negócio jurídico realizado pela sociedade cooperativa quando o beneficiário do resultado jurídico, econômico ou financeiro for ela mesma ou alguma pessoa não cooperada.

Na CCJ, o relator mais recente do projeto proferiu parecer (23/10/19) pela constitucionalidade, pela juridicidade e pela regimentalidade de todos os projetos de lei complementar acima mencionados, bem como do substitutivo apresentado na CDEIC<sup>33</sup>.

Como se nota, seja no plano internacional, seja no plano doméstico, há importantes posicionamentos jurídicos que ampliam a compreensão do que seriam os atos cooperativos, não os limitando aos previstos na legislação vigente (art. 79 da Lei nº 5.764/71) e tratando do adequado tratamento tributário a ser a eles conferido. No ambiente nacional, posicionamentos como esse se amparam na máxima efetividade do art. 146, inciso III, alínea c, da Constituição Federal.

#### CONSEQUÊNCIA DA ADOÇÃO DA COMPREENSÃO AMPLA DE ATO COOPERATIVO PARA FINS DO ADEQUADO TRATAMENTO DO PIS/COFINS E DA CSLL NO CONTEXTO DAS COOPERATIVAS DE SERVIÇOS

Julgo que, nas cooperativas de serviços, ao contrário do que indicou o Relator, existem atos cooperativos internos. A própria Receita Federal reconhece que são atos cooperativos os serviços prestados por cooperativas médicas “diretamente aos associados na organização e [na] administração dos interesses comuns ligados à atividade profissional, tais como os que buscam a captação de clientela; a oferta pública ou particular dos serviços dos associados; a cobrança e [o] recebimento de honorários”, entre outros<sup>34</sup>. Isso se aplica, evidentemente, em relação a outras

---

<sup>33</sup>

Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_pareceres\\_substitutivos\\_votos?idProposicao=292639](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=292639). Acesso em: 23 fev. 2026.

<sup>34</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Perguntas e respostas: pessoa jurídica**. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2025. p. 490. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/perguntas-e-respostas/ecf>. Acesso em: 6 abr. 2026.

cooperativas de serviços.

Levando em conta as considerações trazidas nos capítulos acima e as máximas de experiência, é evidente que as interações entre o cooperado e a cooperativa de serviços se projetam no mercado. Nesse caso, o próprio cooperado presta o serviço pertinente diretamente ao terceiro tomador, captado pela cooperativa (**vide** o entendimento da Receita Federal anteriormente citado). No âmbito das cooperativas de trabalho, a Lei nº 12.690/12 sinaliza essa projeção ao consignar que as de serviços são constituídas “por sócios para a prestação de serviços especializados a terceiros, sem a presença dos pressupostos da relação de emprego” (art. 4º, inciso II), tendo eles direito a retiradas proporcionais às horas trabalhadas ou às atividades desenvolvidas, observado o piso profissional ou o salário mínimo (art. 7º, inciso I).

Um conceito amplo de ato cooperativo, amparado na máxima efetividade da Constituição Federal, revela que ele abrange, como visto anteriormente, a projeção da interação entre o cooperado e a cooperativa de serviços no mercado. Sendo assim, considera-se ato cooperativo a prestação de serviço pelo cooperado (abrangido pelo objeto social da cooperativa) ao terceiro tomador, captado pela cooperativa de serviços.

Esse ato deve, portanto, receber o adequado tratamento tributário.

Considerando que o texto constitucional não conferiu imunidade nem garantiu a não incidência de tributos sobre o ato cooperativo, cabe perquirir qual deve ser o tratamento adequado (que cumpra os mandamentos subjacentes ao art. 146, inciso III, alínea c, da Constituição Federal) ao PIS/COFINS e à CSLL atinentes à receita e ao lucro concernentes ao ato em alusão.

Para tratar desse ponto, é preciso ter em mente que (i) há cooperativas de serviço que têm como cooperados pessoas físicas e pessoas jurídicas; (ii) como decorrência da projeção da interação entre cooperado e cooperativa de serviços no mercado, os valores concernentes aos serviços prestados pelo cooperado aos terceiros tomadores reportam-se diretamente a ele, sendo a cooperativa compreendida como

intermediária; (iii) a legislação dá espaço para se interpretar, nos termos do presente voto, a tributação dos atos cooperativos em comento pelo PIS/COFINS e pela CSLL à luz dos mandamentos subjacentes ao art. 146, inciso III, alínea c, da Constituição Federal.

No caso do cooperado pessoa jurídica prestador do serviço ao terceiro tomador, como os valores concernentes a essa prestação reportam-se diretamente a ele, também devem a ele se reportar o PIS/COFINS e a CSLL relativos a tais valores. Quero dizer com isso que o cooperado pessoa jurídica prestador do serviço, e não a cooperativa, é o contribuinte de direito dessas contribuições. De acordo com o CTN, o sujeito passivo da obrigação tributária principal diz-se contribuinte “quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador” (art. 121, parágrafo único, inciso I).

Por seu turno, no caso do cooperado pessoa física prestador do serviço ao terceiro tomador, não há que se falar em PIS/COFINS ou CSLL quanto aos valores concernentes a essa prestação. Isso porque, embora tais valores reportem-se diretamente a ele, pessoas físicas não são contribuintes dessas contribuições. Somente pessoas jurídicas e entidades equiparadas foram eleitas como contribuintes do PIS/COFINS e da CSLL (**vide as** LC nºs 7/70 e 70/91, bem como as Leis nºs 9.718/98, 10.637/02, 10.833/03, 7.689/88).

Entendo que essa maneira de enxergar a tributação homenageia, em grande medida, os mandamentos constitucionais que subjazem ao art. 146, inciso III, alínea c, da Constituição Federal.

Para corroborar esse entendimento, menciono a Solução de Consulta nº 15/18.

Discutia-se nesse caso, entre outros pontos, se, no contexto das cooperativas singulares de trabalho médico, tendo o serviço sido prestado por pessoa jurídica cooperada (EIRELI), o pagamento efetuado pelo tomador do serviço ficaria sujeito a uma retenção do PIS/COFINS quando fosse feito à cooperativa e mais uma outra quando ela fizesse o repasse à EIRELI. A Receita Federal do Brasil conferiu interpretação à legislação

afastando essa dupla tributação. Na espécie, entendeu o Fisco que “a nota fiscal deve ser emitida diretamente pelo tomador de serviços **em nome do cooperado pessoa jurídica**, de modo que a retenção [do PIS/COFINS] na fonte será feita uma única vez pelo tomador de serviços” (grifo nosso).

No tocante à CSLL, a referida solução de consulta estabeleceu que, quanto aos pagamentos efetuados por pessoas jurídicas a cooperativas singulares de trabalho médico, na condição de intermediárias, a contribuição deve ser retida sobre as importâncias atinentes aos serviços prestados pelas pessoas jurídicas cooperadas, não devendo tais cooperativas realizar outra retenção no repasse feito às cooperadas. Conforme a fundamentação da solução de consulta, aquela retenção será efetuada “pelo tomador dos serviços **em nome de cada cooperado pessoa jurídica**” (grifo nosso), sendo considerada como antecipação das contribuições devidas por ela.

Na conclusão, ficou dito que o beneficiário das importâncias pagas, para efeito da retenção na fonte do PIS/COFINS e da CSLL nos termos do art. 30 da Lei nº 10.833/03, é propriamente o cooperado pessoa jurídica prestador do serviço, reiterando-se que tal retenção deve ser feita pelo tomador em nome daquele (que poderá deduzi-la do PIS/COFINS e da CSLL devidas).

A solução de consulta em comento foi assim ementada, na parte que interessa:

**“ASSUNTO: CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO - CSLL**

COOPERATIVAS SINGULARES TRABALHO MÉDICO. SERVIÇOS PESSOAIS PRESTADOS POR COOPERADOS PESSOAS FÍSICAS. SERVIÇOS PRESTADOS POR COOPERADOS PESSOAS JURÍDICAS. RETENÇÃO NA FONTE.

Nos pagamentos efetuados por pessoas jurídicas a cooperativas singulares de trabalho médico, na condição de

intermediárias, será retida a CSLL, à alíquota de 1% (um por cento), de que trata o art. 31 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, sobre as importâncias relativas a serviços prestados pelas cooperadas, pessoas jurídicas, das cooperativas singulares.

Não haverá retenção pelas cooperativas singulares no repasse feito por estas às cooperadas, pessoas físicas ou jurídicas.

Dispositivos Legais: Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, arts. 30, 31 e 36; e IN SRF nº 459, de 2004, arts. 1º, 2º e 7º.

**ASSUNTO: CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - COFINS**

COOPERATIVAS SINGULARES TRABALHO MÉDICO. SERVIÇOS PESSOAIS PRESTADOS POR COOPERADOS PESSOAS FÍSICAS. SERVIÇOS PRESTADOS POR COOPERADOS PESSOAS JURÍDICAS. RETENÇÃO NA FONTE.

Nos pagamentos efetuados por pessoas jurídicas a cooperativas singulares de trabalho médico, na condição de intermediárias, será retida a Cofins, à alíquota de 3% (três por cento), de que trata o art. 31 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, sobre as importâncias relativas a serviços prestados pelas cooperadas, pessoas jurídicas, das cooperativas singulares.

Não haverá retenção pelas cooperativas singulares no repasse feito por estas às cooperadas, pessoas físicas ou jurídicas.

Dispositivos Legais: Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, arts. 30 e 31 e 36; e IN SRF nº 459, de 2004, arts. 1º, 2º e 7º.

**ASSUNTO: CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP**

COOPERATIVAS SINGULARES TRABALHO MÉDICO.

SERVIÇOS PESSOAIS PRESTADOS POR COOPERADOS PESSOAS FÍSICAS. SERVIÇOS PRESTADOS POR COOPERADOS PESSOAS JURÍDICAS. RETENÇÃO NA FONTE.

Nos pagamentos efetuados por pessoas jurídicas a cooperativas singulares de trabalho médico, na condição de intermediárias, será retida a Contribuição para o PIS/Pasep, à alíquota de 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento), de que trata o art. 31 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, sobre as importâncias relativas a serviços prestados pelas cooperadas, pessoas jurídicas, das cooperativas singulares.

Não haverá retenção pelas cooperativas singulares no repasse feito por estas às cooperadas, pessoas físicas ou jurídicas.

Dispositivos Legais: Lei nº 10.833, de 2003, arts. 30, 31 e 36; e IN SRF nº 459, de 2004, arts. 1º e 2º e 7º."

A adoção do entendimento de que a cooperativa de serviços responde como contribuinte de direito pelo PIS/COFINS e pela CSLL relativos aos valores das prestações de serviços a terceiros tomadores resultaria (ressalvadas as hipóteses legais de desoneração) sempre na cobrança dessas contribuições, ainda que os prestadores fossem cooperados pessoa física. Como bem aduziu a OCB em memorial, isso poderia ensejar, ao cabo, uma carga tributária federal (tendo presentes o PIS/COFINS, a CSLL, o IRPJ e o IRPF) mais pesada para essas pessoas físicas em comparação com aquela que é comumente repassada para os sócios de empresas que prestam os mesmos serviços, mormente se estiverem sujeitas ao lucro presumido. O resultado disso seria a criação de um importante fator contrário à adesão dessas pessoas ao cooperativismo, vulnerando não só o art. 146, inciso III, alínea c, mas também o valor subjacente ao art. 174, § 2º, da Constituição Federal.

Antes de passar para a análise do caso concreto, convém fazer algumas observações.

Em primeiro lugar, como consequência da adoção das compreensões em tela, deve-se interpretar a tese do Tema nº 323 no sentido de que o PIS/PASEP a que ela se refere tem como contribuinte de direito o cooperado pessoa jurídica prestador do serviço, inexistindo essa tributação no caso de cooperado pessoa física.

Em segundo lugar, consigno que o objeto de análise do presente voto foi o adequado tratamento apenas do PIS/COFINS e da CSLL em relação somente à prestação dos serviços pelos cooperados a terceiros tomadores no contexto das cooperativas de serviços.

Em terceiro lugar, vale ressaltar que o conceito amplo de ato cooperativo adotado neste voto foi utilizado apenas para fins de adequação do tratamento tributário do ato cooperativo. Não se retirou do mundo jurídico o art. 79 da Lei nº 5.764/71.

Passo a analisar o caso concreto.

#### **ANÁLISE DO CASO CONCRETO**

Na espécie, a ora recorrida, cooperativa de trabalho médico, defendeu, na petição inicial, que os atos que pratica são atos cooperativos, devendo todos eles estar a salvo do PIS/COFINS e da CSLL. Pediu, entre outros pontos, o reconhecimento da inexistência de relação jurídico-tributária que imponha a si o dever de recolhimento do PIS/COFINS e da CSLL incidentes sobre os valores resultantes dos atos exclusivamente cooperativos.

A sentença foi pela procedência dos pedidos. Apelou a União, realçando que o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo não se relacionaria aos serviços prestados pela cooperativa a terceiros não cooperados. A parte autora também apelou, requerendo a majoração da verba honorária. O Tribunal de Origem manteve a sentença, negando provimento às apelações e à remessa necessária.

No recurso extraordinário, a União sustentou que os serviços

prestados pelos cooperados a terceiros por intermédio da cooperativa consistiriam em atos cooperativos atípicos e, ainda que fossem considerados atos cooperativos típicos, poderiam sim ser tributados.

Em meu voto, sustentei que (i) os serviços prestados pelos cooperados aos terceiros tomadores, no contexto das cooperativas de serviços, são atos cooperativos (projeção da interação entre cooperado e cooperativa no mercado), merecendo o adequado tratamento tributário; (ii) os valores atinentes a esses serviços reportam-se diretamente ao cooperado prestador, que pode ser pessoa física ou jurídica; (iii) no caso de cooperado pessoa jurídica prestador do serviço, o PIS/COFINS e a CSLL concernentes a esses valores também se reportam a ele, na qualidade de contribuinte de direito dessas contribuições; (iv) no caso de cooperado pessoa física prestador do serviço, inexistem essas contribuições; (v) nos termos da Solução de Consulta nº 15/18, cabe ao tomador do serviço realizar a retenção na fonte de que trata o art. 30 da Lei nº 10.833/03.

Como se nota, a cooperativa de serviços não é contribuinte de direito ou responsável pelo recolhimento do PIS/COFINS ou da CSLL em referência, razão pela qual o recurso extraordinário não merece ser provido.

#### **DISPOSITIVO**

Ante o exposto, nego provimento ao recurso extraordinário.

Proponho a seguinte tese para o Tema nº 536:

1. Viola o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo a cobrança de PIS/COFINS ou de CSLL a cooperativas de serviços por serviços prestados por cooperados a terceiros tomadores;

2. O cooperado pessoa jurídica prestador de serviços a terceiro tomador, no contexto das cooperativas de serviços, é o contribuinte de direito do PIS/COFINS e da CSLL concernentes

**RE 672215 / CE**

a essa prestação, inexistindo essas tributações se o prestador for cooperado pessoa física.

É como voto.