

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.280.820 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S)	: COOPERATIVA AGROPECUARIA E LATICINIOS PONTAO LTDA
ADV.(A/S)	: LEONARDO KAUER ZINN
RECDO.(A/S)	: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S)	: OCERGS - SINDICATO E ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S)	: TIAGO MACHADO

DECISÃO: Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ementado nos seguintes termos:

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS. RNTRC. PRÉVIA FILIAÇÃO A OCERGS. NECESSIDADE. 1. O art. 107 da Lei n. 5.764/71 prevê que as cooperativas são obrigadas, para seu funcionamento, a registrar-se na Organização das Cooperativas Brasileiras ou na entidade estadual, se houver, mediante apresentação dos estatutos sociais e suas alterações posteriores. 2. Apelação improvida.” (eDOC 10, p. 1)

Os embargos de declaração foram parcialmente conhecidos apenas para fins de prequestionamento. (eDOC 14)

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. 5º, XIII, XVIII, XX e 170, do texto constitucional.

Em suas razões, a recorrente alega, em síntese, que, por força do disposto na Resolução n. 4.799/15 da ANTT, a obtenção do Registro

Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga (RNTC) depende do cadastramento na Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) ou perante a entidade estadual competente, o que afronta a liberdade de funcionamento das cooperativas e o princípio da livre iniciativa. (eDOC 18, p. 8)

A Procuradoria-Geral da República manifestou pelo desprovimento do recurso, nos seguintes termos:

AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS. PRÉVIA FILIAÇÃO À OCERGS. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. CONTROVÉRSIA SOLUCIONADA À LUZ DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. PARECER PELO DESPROVIMENTO DO AGRAVO. (eDOC 78, p. 1)

É o relatório. Decido.

O recurso não merece prosperar.

A Constituição Federal, ao prever a liberdade de criação e funcionamento das cooperativas no art. 5º, inciso XVIII, expressamente ressalvou a possibilidade de atuação do legislador infraconstitucional, ao dispor que o exercício da dessa liberdade se dará na forma da lei.

Na mesma linha, o parágrafo único do art. 170 da Constituição assegura *“a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”*.

Como já apontei em sede acadêmica, um traço que se repete nas normas constitucionais modernas é a **abertura à mediação do legislador**, a fim de ensejar liberdade para a composição de forças políticas no momento da sua concretização e também viabilizar a adequação das normas às necessidades de cada tempo. Nesse sentido, confira-se:

É traço que se repete nas normas constitucionais modernas serem elas abertas à mediação do legislador, apresentando uma regulamentação deliberadamente lacunosa, a fim de ensejar liberdade para a composição de forças políticas no momento da sua concretização. Com isso, também, viabiliza-se a adequação das normas às novas necessidades de cada tempo. De fato, a Constituição não é um código, nem pretende tudo resolver nas suas disposições, como se fosse um sistema cerrado e bastante em si. Percebe-se no Texto Constitucional, entretanto, que essa abertura à ação complementar e integradora do legislador não ocorre de modo sempre idêntico. Há, no conjunto das normas constitucionais, variações de grau de abertura às mediações do legislador.

Há normas densas, em que a disciplina disposta pelo constituinte é extensa e abrangente, dispensando ou pouco deixando para a interferência do legislador no processo de concretização da norma. A liberdade de conformação é ampla, porém, nas normas que se valem de conceitos de significação aberta, vazadas, por vezes, com termos de múltiplas denotações, ou naquelas formuladas de modo genérico. (Curso de Direito Constitucional. MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Ed. Saraiva, 14ª edição, revista e atualizada, 2019, pag. 68)

Valendo-se das competências que lhes são próprias, o legislador infraconstitucional editou a Lei n. 5.764/71, que define a política nacional de cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e que, segundo o Supremo Tribunal Federal, foi recepcionada pela Constituição de 1988. A propósito, cito o seguinte acórdão de julgado, que tratou sobre o regime tributário das cooperativas:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral. Artigo 146, III, c, da Constituição Federal. Adequado tratamento tributário. Inexistência de imunidade ou de não incidência com relação ao ato cooperativo. Lei nº 5.764/71. Recepção como lei ordinária. PIS/PASEP. Incidência. MP nº 2.158-35/2001. Afronta ao

princípio da isonomia. Inexistência. 1. O adequado tratamento tributário referido no art. 146, III, c, CF é dirigido ao ato cooperativo. A norma constitucional concerne à tributação do ato cooperativo, e não aos tributos dos quais as cooperativas possam vir a ser contribuintes. 2. O art. 146, III, c, CF pressupõe a possibilidade de tributação do ato cooperativo ao dispor que a lei complementar estabelecerá a forma adequada para tanto. O texto constitucional a ele não garante imunidade ou mesmo não incidência de tributos, tampouco decorre diretamente da Constituição direito subjetivo das cooperativas à isenção. 3. A definição do adequado tratamento tributário ao ato cooperativo se insere na órbita da opção política do legislador. Até que sobrevenha a lei complementar que definirá esse adequado tratamento, a legislação ordinária relativa a cada espécie tributária deve, com relação a ele, garantir a neutralidade e a transparência, evitando tratamento gravoso ou prejudicial ao ato cooperativo e respeitando, ademais, as peculiaridades das cooperativas com relação às demais sociedades de pessoas e de capitais. **4. A Lei nº 5.764/71 foi recepcionada pela Constituição de 1988 com natureza de lei ordinária e o seu art. 79 apenas define o que é ato cooperativo, sem nada referir quanto ao regime de tributação. Se essa definição repercutirá ou não na materialidade de cada espécie tributária, só a análise da subsunção do fato na norma de incidência específica, em cada caso concreto, dirá.** 5. Na hipótese dos autos, a cooperativa de trabalho, na operação com terceiros – contratação de serviços ou vendas de produtos - não surge como mera intermediária de trabalhadores autônomos, mas, sim, como entidade autônoma, com personalidade jurídica própria, distinta da dos trabalhadores associados. 6. Cooperativa é pessoa jurídica que, nas suas relações com terceiros, tem faturamento, constituindo seus resultados positivos receita tributável. 7. Não se pode inferir, no que tange ao financiamento da seguridade social, que tinha o constituinte a intenção de conferir às cooperativas de trabalho tratamento tributário privilegiado, uma vez que está expressamente consignado na Constituição que a seguridade

social “será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei” (art. 195, caput, da CF/88). 8. Inexiste ofensa ao postulado da isonomia na sistemática de créditos conferida pelo art. 15 da Medida Provisória 2.158-35/2001. Eventual insuficiência de normas concedendo exclusões e deduções de receitas da base de cálculo da contribuição ao PIS não pode ser tida como violadora do mínimo garantido pelo texto constitucional. 9. É possível, senão necessário, estabelecerem-se diferenciações entre as cooperativas, de acordo com as características de cada segmento do cooperativismo e com a maior ou a menor necessidade de fomento dessa ou daquela atividade econômica. O que não se admite são as diferenciações arbitrárias, o que não ocorreu no caso concreto. 10. Recurso extraordinário ao qual o Supremo Tribunal Federal dá provimento para declarar a incidência da contribuição ao PIS/PASEP sobre os atos (negócios jurídicos) praticados pela impetrante com terceiros tomadores de serviço, objeto da impetração (RE 599362, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 10.2.2015, grifo nosso)

Dessa forma, no caso concreto, não vislumbro violação ao texto constitucional e à jurisprudência desta Corte por parte do Tribunal de origem, que solucionou a demanda com base nos dispositivos da legislação infraconstitucional, a saber, o art. 107 da Lei n. 5.764/71 e a Resolução n. 4.799/15 da ANTT.

Assim, verifica-se que a matéria debatida pelo Tribunal de origem restringe-se ao âmbito infraconstitucional, de modo que a ofensa à Constituição, se existente, seria reflexa ou indireta, o que inviabiliza o processamento do presente recurso.

Observa-se que o art. 107 da referida lei prevê que as cooperativas são obrigadas a registrar-se na Organização das Cooperativas Brasileiras ou na entidade estadual, mediante apresentação dos estatutos sociais. Portanto, a condicionante exigida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres para a obtenção do registro nacional de transportador de cargas encontra-se amparada na legislação infraconstitucional, não

ARE 1280820 / RS

havendo que se falar em restrição ilegítima à liberdade de exercício da atividade cooperativa e à liberdade econômica.

Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (artigo 932, VIII, do CPC, c/c art. 21, §1º, do RISTF).

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 5 de abril de 2021.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente