



**O ADEQUADO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DO ATO COOPERATIVO MÉDICO: DO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL AO REGIME DA LEI
COMPLEMENTAR Nº 214/2025***

**THE ADEQUATE TAX TREATMENT OF THE MEDICAL COOPERATIVE ACT: FROM
FEDERAL ADMINISTRATIVE TAX LITIGATION TO THE REGIME OF
SUPPLEMENTARY LAW Nº 214/2025**

Demetrius Nichele Macei**

Rubens Ferreira Junior***

RESUMO

O artigo confronta a promessa constitucional do adequado tratamento tributário do ato cooperativo com sete acórdãos do CARF (2022-2025) e com a Lei Complementar nº 214/2025. Demonstra-se que a jurisprudência administrativa transpõe às cooperativas médicas critérios de requalificação concebidos para sociedades empresárias e que a alíquota zero optativa não equivale à não incidência. Propõe-se desenho fundado na tripartição entre repasse de produção, sobras e atos não cooperativos.

Keywords: cooperative act; medical work cooperatives; adequate tax treatment.

ABSTRACT

This article contrasts the constitutional promise of adequate tax treatment of the cooperative act with seven CARF decisions (2022-2025) and with Supplementary Law No. 214/2025. It shows that administrative case law applies to medical cooperatives requalification criteria designed for business partnerships, and that the optional zero rate is not non-incidence. A framework based on the tripartition between production transfers, surpluses and non-cooperative acts is proposed.

Keywords: cooperative act; medical work cooperatives; adequate tax treatment.

* Publicado em 12 set. 2026.

** Pós-doutorado na Faculdade de Direito do Largo São Francisco (USP). Doutor em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012). Mestre em Direito Econômico e Social (2004) e Especialista em Direito Empresarial (2000), ambos pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1994). Professor de Direito Tributário na graduação, especialização, mestrado e doutorado na Faculdade de Direito Curitiba (UNICURITIBA).

E-mail: demetriusmacei@gmail.com

*** Pós-doutorando pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro e pelo Centro Universitário Curitiba-PR, Doutor em Processo Constitucional e Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo com estágio de pesquisa na Universidade de Coimbra, PT (2022). Mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP (2017). Professor na Universidade São Judas (USJT).

E-mail: rubensfer82@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

Há mais de três décadas e meia a Constituição da República promete às sociedades cooperativas um "adequado tratamento tributário ao ato cooperativo" (art. 146, III, "c"), ao mesmo tempo em que ordena ao Estado apoiar e estimular o cooperativismo (art. 174, § 2º). A promessa, contudo, jamais foi cumprida pelo legislador complementar no regime tributário anterior à reforma do consumo. O dispositivo permaneceu à espera da lei que lhe daria operatividade e, diante desse vazio, coube à jurisprudência, judicial e administrativa, definir caso a caso o que seria esse tratamento adequado. O resultado foi um contencioso volumoso, errático e, como se demonstrará, estruturalmente desfavorável à forma cooperativa.

Nenhum segmento ilustra melhor essa tensão do que o das cooperativas de trabalho médico. Nelas convergem, simultaneamente, três frentes de litígio: a incidência de contribuições sociais sobre os valores repassados aos médicos cooperados; a qualificação das receitas de comercialização de planos de saúde como atos não cooperativos; e a caracterização das sobras distribuídas como receita ou como remuneração. A essas frentes soma-se, mais recentemente, um fenômeno paralelo que contamina a análise: a chamada "pejotização" da atividade médica, em que sociedades empresárias limitadas passaram a reproduzir — sem a natureza jurídica cooperativa — o mecanismo de retribuição do trabalho por meio de "distribuição de lucros", atraindo a reação da fiscalização e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

A dimensão do problema está longe de ser marginal. Segundo o cadastro de operadoras ativas mantido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar, com posição em julho de 2026, havia no país 1.114 operadoras de planos privados de assistência à saúde em atividade, das quais 262 classificadas na modalidade cooperativa médica, o maior contingente entre todas as modalidades, à frente das 253 empresas de medicina de grupo. Somadas às 89 cooperativas odontológicas, as sociedades cooperativas respondem por 351 operadoras, praticamente um terço de todo o setor. Registre-se que a própria agência reguladora define a modalidade por remissão expressa ao diploma cooperativista, ao caracterizá-la como a das pessoas jurídicas constituídas na forma da Lei nº 5.764/1971 que operam planos privados de assistência à saúde.

Não se discute, portanto, o regime tributário de forma societária residual, mas daquela que organiza a maior parcela das operadoras de saúde suplementar do país, de modo que a insegurança jurídica aqui examinada alcança o financiamento de segmento do qual depende parcela expressiva da população.



O momento para o reexame do tema não poderia ser mais oportuno, por três razões. Primeiro, porque a Emenda Constitucional nº 132/2023 inseriu no texto constitucional, pela primeira vez, um regime específico para as sociedades cooperativas (art. 156-A, § 6º, III), regulamentado pelos arts. 271 e 272 da Lei Complementar nº 214/2025 — a primeira lei complementar a concretizar, ainda que parcialmente, o art. 146, III, "c". Segundo, porque o conceito constitucional de ato cooperativo pende de definição pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 536 da repercussão geral — cujo leading case envolve, precisamente, uma cooperativa médica — e cujo julgamento, iniciado em 2025 e interrompido por destaque em maio de 2026 com maioria provisória favorável às cooperativas, poderá redefinir todo o quadro normativo da matéria. Terceiro, porque a licitude da contratação de pessoas jurídicas interpostas para a prestação de serviços pessoais — a pejotização — aguarda igualmente julgamento de mérito no Tema 1.389 da repercussão geral, cujo desfecho repercutirá inevitavelmente sobre o tratamento das estruturas associativas na área da saúde.

O presente artigo sustenta três teses centrais. A primeira é de natureza dogmática: o resultado do ato cooperativo típico não exterioriza capacidade contributiva da entidade, de modo que sua não tributação não constitui benefício fiscal, mas exclusão determinada pela ausência de riqueza própria a tributar, conclusão que os itens seguintes desenvolvem no plano dos precedentes administrativos e do direito comparado.

A segunda é de natureza jurisprudencial: o contencioso administrativo federal transpõe às cooperativas médicas, de forma acrítica, critério de requalificação construído para sociedades empresárias de médicos, ignorando que o teste capaz de desmascarar a dissimulação na sociedade limitada é, na cooperativa, o comportamento que a lei determina.

A terceira é de natureza legislativa: o regime optativo de alíquota zero da Lei Complementar nº 214/2025, conquanto historicamente relevante, não realiza integralmente o comando constitucional, que autoriza hipóteses de não incidência, e deixa intocado justamente o campo em que o contencioso é mais agressivo, que é o da tributação da renda e da folha.

O percurso metodológico combina revisão bibliográfica da literatura de tributação ótima e de justiça fiscal com pesquisa documental em fonte primária — sete acórdãos do CARF proferidos entre 2022 e 2025, incluindo pronunciamento da Câmara Superior de Recursos Fiscais, todos obtidos no repositório oficial e examinados no inteiro teor, além das certidões de julgamento do Supremo Tribunal Federal — e com análise dogmática da legislação cooperativa e tributária. O item 2 revisita a teoria do ato cooperativo, o histórico de inefetividade do art. 146, III, "c", e o tratamento da matéria em perspectiva comparada. O item 3 explicita os pressupostos teóricos do exame. O item 4 mapeia o



contencioso administrativo das sociedades e cooperativas médicas. O item 5 analisa o regime das cooperativas na reforma tributária do consumo. O item 6 propõe o desenho normativo adequado. Seguem-se as conclusões.

2 A TEORIA DO ATO COOPERATIVO E O MANDAMENTO CONSTITUCIONAL DO ADEQUADO TRATAMENTO

2.1 O ato cooperativo na Lei nº 5.764/1971

A sociedade cooperativa é, por definição legal, "sociedade de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeita a falência, constituída para prestar serviços aos associados" (art. 4º da Lei nº 5.764/1971). Dessa definição decorrem os traços que a apartam da sociedade empresária: a variabilidade do capital, a singularidade do voto, a impossibilidade de cessão das quotas a terceiros e — o que aqui mais importa — o "retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembleia Geral" (art. 4º, VII).

O conceito nuclear do regime está no art. 79 da mesma lei: denominam-se atos cooperativos "os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associados, para a consecução dos objetivos sociais". E o parágrafo único é categórico: "o ato cooperativo não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria".

A consequência tributária dessa configuração é estrutural, não benéfica. Se o ato cooperativo não é operação de mercado, dele não emerge riqueza nova na esfera da cooperativa: a entidade atua como longa manus do associado, instrumento comum de que se valem os cooperados para exercer, com escala e eficiência, a atividade que já lhes é própria.¹ Na cooperativa de trabalho médico, o paciente ou a operadora contratante remunera o serviço médico; a cooperativa capta, organiza e repassa. O resultado positivo do ato cooperativo típico não é lucro da sociedade — é, desde a origem, receita do cooperado que por ela transita. Por isso a doutrina especializada sustenta que a intributabilidade do ato cooperativo, na esfera da cooperativa, não configura isenção nem benefício

¹ MACEI, Demetrius Nichele. Ato cooperativo & tributação. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.



fiscal, mas simples reconhecimento de ausência de capacidade contributiva própria: tributar a cooperativa pelo ato cooperativo é tributar duas vezes a mesma riqueza, ou tributar riqueza de quem não a titulariza.²

O sistema legal completa-se com a disciplina dos atos não cooperativos. Os arts. 85, 86 e 88 da Lei nº 5.764/1971 admitem que a cooperativa realize operações com terceiros não associados — aquisição de produtos, fornecimento de bens e serviços, participação em sociedades não cooperativas — e o art. 87 determina que os resultados dessas operações sejam levados à conta do Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social (FATES), sendo indivisíveis entre os associados. O art. 111, por sua vez, qualifica expressamente como renda tributável os resultados positivos obtidos nas operações dos arts. 85, 86 e 88. Há, portanto, um desenho legal binário e coerente: ato cooperativo intributável na esfera da entidade; ato não cooperativo tributável como o de qualquer empresa.

É precisamente essa fronteira — nítida no plano normativo, porosa no plano dos fatos — que constitui o campo de batalha do contencioso examinado no item 4. A cooperativa de trabalho médico moderna, sobretudo quando registrada como operadora de plano de saúde, pratica em um mesmo exercício atos cooperativos típicos (o repasse da produção dos cooperados, o intercâmbio com outras singulares do mesmo sistema), atos auxiliares e atos inequivocamente mercantis (a venda de planos ao público, a exploração de farmácia e óptica, as aplicações financeiras). A qualificação de cada receita define o tributo devido.

2.2 O art. 146, III, "c": trinta e cinco anos de promessa não cumprida

O art. 146, III, "c", da Constituição reserva à lei complementar o estabelecimento de normas gerais sobre "adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas". A Emenda Constitucional nº 132/2023 atualizou o dispositivo para nele incluir referência expressa aos novos tributos dos arts. 156-A (IBS) e 195, V (CBS) — sinal inequívoco de que o constituinte derivado considera o mandamento vivo e vinculante também no novo sistema.

A história do dispositivo, contudo, é a história de sua inefetividade. Nenhuma lei complementar geral foi editada para cumpri-lo no meio século de vigência da Lei nº 5.764/1971,

² MACEI, Demetrius Nichele. Ato cooperativo & tributação. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.



diploma anterior à Constituição e recepcionado com status de lei ordinária no que não conflita com ela.

O fenômeno é bem descrito pelas categorias com que Paulo de Barros Carvalho distingue os planos da vigência e da eficácia. O enunciado constitucional é válido e goza de vigência plena, mas, por faltarem as regras regulamentadoras de igual ou inferior hierarquia que dele reclamou o próprio constituinte, não consegue juridicizar o fato nem propagar os efeitos que lhe seriam próprios. Falta-lhe eficácia técnica, na acepção sintática do termo, e por isso claudica a eficácia jurídica, entendida como o mecanismo mesmo da incidência.³

Diante da omissão, coube ao Supremo Tribunal Federal decidir se do próprio art. 146, III, "c" decorreria uma intributabilidade autoaplicável dos atos cooperativos. A resposta foi negativa. No julgamento do RE 599.362, sob repercussão geral, a Corte assentou que a definição do adequado tratamento é opção política do legislador, e não imunidade constitucional, admitindo a incidência do PIS sobre os atos das cooperativas de trabalho.⁴ Na mesma linha seguiu o RE 598.085, que chancelou a exigência da COFINS.

Em outra frente, desta vez em favor das cooperativas, o STF declarou inconstitucional, no RE 595.838, a contribuição de quinze por cento do art. 22, IV, da Lei nº 8.212/1991. A exação é frequentemente mal compreendida: o encargo não recaía sobre a cooperativa nem sobre o cooperado, mas sobre a empresa tomadora, que devia recolher quinze por cento sobre o valor bruto da fatura emitida pela entidade. A base assim eleita extrapola a materialidade do art. 195, I, "a", da Constituição, que autoriza tributar a folha e os rendimentos pagos à pessoa física prestadora de serviço, ao passo que o valor da fatura é preço pago a pessoa jurídica, cuja tributação exigiria fonte nova instituída por lei complementar.⁵

O efeito econômico da regra enquanto viveu interessa diretamente à tese aqui sustentada: ao encarecer em quinze por cento a contratação por meio de cooperativa, ela penalizava a forma

³ A distinção é de CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. São Paulo: Saraiva. Ensina o autor que pode uma norma válida assumir o inteiro teor de sua vigência mas, "por falta de outras regras regulamentadoras, de igual ou inferior hierarquia, não possa juridicizar o fato, inibindo-se a propagação de seus efeitos", hipótese a que denomina ineficácia técnica — correspondente, na terminologia de Tércio Sampaio Ferraz Jr., à ineficácia sintática. A eficácia jurídica, por sua vez, é "o mecanismo de incidência, o processo pelo qual, efetivando-se o fato relatado no antecedente, projetam-se os efeitos prescritos no consequente".

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 599.362/RJ. Plenário. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 6 nov. 2014.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 595.838/SP. Plenário. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 23 abr. 2014.



associativa, tornando fiscalmente mais vantajoso ao tomador contratar profissionais isolados ou sociedades empresárias. Trata-se, contudo, de precedente que decidiu questão de competência tributária, e não de conceito de ato cooperativo.

No Superior Tribunal de Justiça, a Primeira Seção firmou, em sede de recursos repetitivos, tese substancialmente protetiva, no sentido de que os atos cooperativos típicos não geram receita ou faturamento tributáveis pelo PIS e pela COFINS.⁶ A aplicação da tese permanece, todavia, condicionada, pois o repetitivo encontra-se sobrestado em razão do Tema 536 da repercussão geral, cujo leading case — significativamente, o de uma cooperativa médica — chegou a estágio avançado de julgamento sem alcançar conclusão.

Na sessão virtual de agosto de 2025, o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, votou pela incidência das contribuições sobre os atos cooperativos atípicos praticados com terceiros não associados, propondo tese que qualifica essa própria incidência como expressão do adequado tratamento tributário ao ato cooperativo.

Na sessão virtual de maio de 2026, o voto-vista do Ministro Dias Toffoli inaugurou corrente oposta e reuniu cinco votos, sustentando, em dois enunciados, que viola o adequado tratamento a cobrança de PIS, COFINS ou CSLL das cooperativas de serviços por serviços prestados por cooperados a terceiros tomadores, e que o contribuinte de direito dessas exações é o cooperado pessoa jurídica, "inexistindo essas tributações se o prestador for cooperado pessoa física". Uma terceira via, do Ministro Cristiano Zanin, admite a incidência sobre operações com terceiros, salvo quando a cooperativa atue como simples intermediária, sem agregação de valor econômico autônomo aos serviços dos cooperados. O julgamento foi interrompido por destaque do Ministro Gilmar Mendes, com deslocamento para o plenário presencial.⁷

Em síntese, passados trinta e cinco anos, nem o legislador cumpriu integralmente a promessa, nem o Judiciário fixou em definitivo o conceito que permitiria cobrá-la, embora a maioria provisoriamente formada sinalize, pela primeira vez, leitura substancialmente protetiva do art. 146, III, "c".

⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recursos Especiais nº 1.141.667/RS e nº 1.164.716/MG. Primeira Seção. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 672.215/CE (Tema 536 da repercussão geral). Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Certidão de julgamento das Sessões Virtuais de 22 a 29 de agosto de 2025 e de 15 a 22 de maio de 2026, esta encerrada com destaque do Ministro Gilmar Mendes. O sobrestamento do repetitivo é registrado também na ementa do Acórdão CARF nº 3102-002.947 (3ª Seção, 1ª Câmara, 2ª Turma Ordinária, sessão de 22 set. 2025): "Aplicação de tese firmada em julgamento do STJ do REsp nº 1.141.667/RS, atualmente sobrestado em razão do Tema nº 536/STF".



A omissão legislativa produz, ainda, consequência institucional que excede os limites deste estudo e é examinada em trabalho autônomo dos autores: ao não editar a lei complementar reclamada, o Legislativo transferiu ao Judiciário e à administração fiscal a construção de categoria que a Constituição confiara à deliberação parlamentar sob quórum qualificado. O contencioso examinado no item 4 é o retrato desse deslocamento.

2.3 A omissão brasileira em perspectiva comparada

A omissão do legislador brasileiro é anômala, e três ordenamentos bastam para demonstrá-lo. O exame que segue limita-se ao que interessa diretamente ao contencioso examinado adiante, remetendo-se o leitor, quanto ao panorama completo, a estudo autônomo dos autores.

A doutrina portuguesa formulou o mesmo corolário enunciado no item 2.1: os acréscimos que não devam ser considerados rendimento da cooperativa não traduzem capacidade contributiva desta, de modo que sua não tributação não é benefício fiscal, mas exclusão por falta de capacidade contributiva — exclusão que, ditada pela lógica do sistema, tampouco se sujeita ao crivo europeu dos auxílios de Estado.⁸

A Itália importa por razão mais direta: nela, a conduta que o Fisco brasileiro toma por indício de dissimulação vem ordenada em lei. O art. 2.545-sexies do Código Civil italiano determina que o ato constitutivo estabeleça os critérios de repartição dos *ristorni* aos sócios proporcionalmente à quantidade e à qualidade das trocas mutualísticas, e impõe às cooperativas reportar separadamente, no balanço, os dados da atividade desenvolvida com os sócios.⁹ São exatamente as duas condutas que o contencioso brasileiro trata com desconfiança.

Acresce que o direito italiano condiciona o regime fiscal favorecido à qualificação da entidade como cooperativa de mutualidade prevalente, aferida por teste de gestão, que compara a cada exercício o volume das operações com sócios ao das operações com terceiros, e por teste estatutário,

⁸ AGUIAR, Nina. O problema da tributação do rendimento das cooperativas: reflexão a partir do direito português. *Cooperativismo e Economia Social*, Vigo, n. 38, 2016. Sobre a compatibilidade dos regimes fiscais cooperativos com o regime europeu de auxílios de Estado, o Tribunal de Justiça da União Europeia firmou, no caso *Paint Graphos*, que a licitude do tratamento diferenciado depende de as cooperativas não se encontrarem em situação fática e jurídica comparável à das demais entidades empresariais com que concorrem (processos apensos C-78/08, C-79/08 e C-80/08, julgados em 2011).

⁹ ITÁLIA. *Codice Civile*, art. 2.545-sexies: "L'atto costitutivo determina i criteri di ripartizione dei *ristorni* ai soci proporzionalmente alla quantità e qualità degli scambi mutualistici. Le cooperative devono riportare separatamente nel bilancio i dati relativi all'attività svolta con i soci, distinguendo eventualmente le diverse gestioni mutualistiche."



que exige cláusulas antilucrativas, entre as quais a proibição de repartir reservas e a obrigação de devolver o patrimônio a fundos mutualísticos na liquidação. A perda da qualificação decorre do descumprimento das condições por dois exercícios consecutivos.¹⁰ Trata-se, como se verá no item 6, de solução objetiva ao problema do abuso.

Os Estados Unidos completam o quadro por um motivo inverso: lá não existe tipo legal de cooperativa. O Subchapter T do Internal Revenue Code, introduzido em 1962, aplica-se a qualquer sociedade que opere em bases cooperativas, permitindo-lhe excluir do resultado tributável os valores devolvidos aos patronos, que são tributados na pessoa destes. Alcança-se assim o que a doutrina designa como *Single Tax Principle*, a tributação da riqueza uma única vez, na pessoa de quem a titulariza.¹¹

A consequência é decisiva para este estudo. Como a classificação independe do estatuto, uma entidade formalmente constituída como cooperativa não se qualifica para o regime se não distribuir os resultados aos patronos com base no uso, isto é, na proporção dos negócios realizados.¹² No direito norte-americano, portanto, distribuir proporcionalmente às operações é condição de acesso ao regime cooperativo; no contencioso brasileiro, a mesma conduta é indício de remuneração disfarçada. O que lá qualifica, aqui desqualifica.

¹⁰ A alteração de método operou-se pelo Decreto Legislativo n. 6, de 17 de janeiro de 2003, e pelo art. 223-duodecies das disposições de atuação do Código Civil italiano, que reservou as agevolazioni fiscali previstas em leis especiais exclusivamente às sociedades cooperativas de mutualidade prevalente, tal como definidas no art. 2.512. No regime anterior, os benefícios dependiam apenas da observância, no estatuto e de fato, das cláusulas do art. 26 do Decreto Legislativo n. 1.577, de 14 de dezembro de 1947, a chamada lei Basevi, sem qualquer critério de gestão vinculado à prevalência da atividade em favor dos sócios.

¹¹ ARANA-LANDIN, Sofia. US worker cooperatives: a dire need for a profound revision of their tax regulation at a federal level. *International Journal of Cooperative Law*, n. 4, 2022. O Subchapter T foi acrescido ao Internal Revenue Code em 1962 e esclarece que a cooperativa pode excluir, a título de patronage refunds, os valores alocados em dinheiro ou títulos, e que os patronos são tributados sobre tais valores. A extensão do regime às cooperativas de trabalho, resistida pela administração tributária, foi confirmada em *Linnton Plywood Ass'n v. United States*, 236 F. Supp. 227 (D. Or. 1964), decisão jamais superada.

¹² ARANA-LANDIN, op. cit.: "the taxation classification of a cooperative business is separate from its incorporation status. For that reason, an LLC or a corporation operating on a cooperative basis can be taxed under Subchapter T while an entity incorporated as a cooperative would not qualify if it did not distribute patronage based on use".



3 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DO EXAME

O confronto entre a jurisprudência administrativa e o regime da reforma, a que se dedicam os itens seguintes, pressupõe alguns parâmetros que convém explicitar, ainda que em síntese. Seu desenvolvimento pleno, com o exame da teoria da tributação ótima e das vertentes da justiça fiscal, constitui objeto de trabalho autônomo, ao qual se remete o leitor interessado.

O primeiro parâmetro é a capacidade contributiva, cuja projeção sobre o ato cooperativo já foi enunciada no item 2.1: faltando à entidade riqueza própria, falta-lhe o índice de força econômica que a hipótese de incidência deve pressupor. Cumpre acrescentar apenas que o art. 145, § 1º, da Constituição a consagra em três funções — pressuposto, limite e referencial de igualdade — e que é a primeira delas que aqui interessa, pois nenhuma consideração de praticabilidade arrecadatória sana o vício de alcançar quem administra recurso alheio.

O segundo parâmetro é a neutralidade, que deixou de ser postulado doutrinário. A Emenda Constitucional nº 132/2023 inscreveu-a no art. 156-A, § 1º, e acrescentou ao art. 145 os §§ 3º e 4º, submetendo o Sistema Tributário Nacional aos princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente, além de determinar atenção aos efeitos regressivos. Um sistema que onera a associação horizontal de profissionais autônomos e desonera comparativamente a concentração empresarial e a interposição de pessoa jurídica não é neutro: induz a escolha organizativa contra o comando do art. 174, § 2º. E não há benefício arrecadatório que compense a distorção, pois a riqueza permanece tributável na pessoa física do cooperado, qualquer que seja a forma adotada.

O terceiro parâmetro decorre dos princípios da simplicidade e da cooperação, densificados pela Lei Complementar nº 225, de 9 de janeiro de 2026, que instituiu o Código de Defesa do Contribuinte e erigiu a boa-fé, a lealdade e a cooperação em pauta de conduta recíproca. Um regime que obriga a cooperativa a litigar por anos, suportando perícias e reconstituições contábeis retroativas, apenas para saber se o retorno de sobras que a lei lhe impõe realizar configura ou não remuneração disfarçada, transfere ao contribuinte o custo da indefinição criada pela omissão do próprio Estado. A cooperação constitucionalmente exigida supõe, no mínimo, que o Fisco não converta em ilícito a observância de um mandamento legal.

O quarto e último parâmetro é a moralidade tributária, entendida como exigência de coerência simétrica. Se do contribuinte se reclama que não abuse das formas para mascarar a realidade, do Estado se reclama que não estimule uma forma pela Constituição e a persiga pela fiscalização, nem



caminhe para a chancela da terceirização por pessoa jurídica interposta enquanto requalifica como dissimulação a associação de profissionais sob a forma que a própria Constituição protege.

4 O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL DAS SOCIEDADES E COOPERATIVAS MÉDICAS

O exame que segue apoia-se em sete acórdãos do CARF, todos verificados no inteiro teor: três relativos a sociedades empresárias de médicos (item 4.1) e quatro relativos a cooperativas de trabalho médico do sistema Unimed (item 4.2). O conjunto permite reconstituir, com fidelidade documental, os critérios que a jurisprudência administrativa efetivamente aplica — e o ponto exato em que sua transposição às cooperativas se torna juridicamente insustentável (item 4.3).

4.1 As sociedades médicas e a requalificação da distribuição de lucros: a lógica antielisiva da pejetização

A Primeira Turma Ordinária da Segunda Câmara da Segunda Seção do CARF consolidou, em julgamento submetido à sistemática dos recursos repetitivos internos, a tese de que os valores pagos a sócios de sociedades de profissionais da saúde a título de "distribuição de lucros" possuem natureza remuneratória quando caracterizada a contraprestação por serviços prestados. No caso paradigmático, envolvendo sociedade de anesthesiologistas, assentou-se que "é vedado o pagamento apenas de distribuição de lucros ao sócio que presta serviços à empresa" e que, ausente discriminação contábil entre a remuneração decorrente do trabalho e a proveniente do capital, a contribuição previdenciária incide sobre o valor total pago, ainda que rotulado de antecipação de lucro — aplicação direta do art. 201, § 5º, do Regulamento da Previdência Social.¹³

A tese foi reafirmada em 2025 em caso de contornos ainda mais ilustrativos: sociedade limitada com cento e trinta e nove sócios médicos e enfermeiros, prestadora de serviços de plantão à rede pública estadual, que distribuía "lucros" mensalmente, na proporção direta da produção individual de cada sócio (plantões e atendimentos), conforme registrado em contas contábeis explícitas. A fiscalização demonstrou — e o colegiado confirmou por unanimidade — que a estrutura

¹³ BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Acórdão nº 2201-010.361. 2ª Seção, 2ª Câmara, 1ª Turma Ordinária. Sessão de 8 mar. 2023. Julgamento vinculado ao paradigma nº 2201-010.359, de mesma data (Processo nº 11516.720875/2020-90).



reproduzia "o mesmo mecanismo utilizado pelas antigas cooperativas médicas" para retribuir trabalho sob o rótulo de resultado societário, e requalificou os pagamentos como remuneração de contribuintes individuais, com a contribuição patronal de 20% e multa de ofício.¹⁴ A Câmara Superior de Recursos Fiscais, por sua vez, manteve intacta a tese do paradigma ao não conhecer do recurso especial do contribuinte, em acórdão no qual se registra, inclusive, a qualificação da multa por evidente intuito de fraude.¹⁵

Os três julgados compõem um bloco coeso, cuja ratio pode ser assim enunciada: (i) o rótulo formal do pagamento é irrelevante diante da primazia da realidade; (ii) a periodicidade mensal e a proporcionalidade à produção individual são os indícios decisivos da natureza remuneratória; (iii) a ausência de discriminação contábil entre retribuição do trabalho e retorno do capital atrai a incidência sobre o total. Trata-se, à evidência, do mesmo instrumental antielisivo mobilizado contra a pejotização da atividade médica — a interposição de pessoa jurídica para converter salário em lucro isento.

Registre-se que a licitude da contratação de profissionais por pessoa jurídica interposta constitui, precisamente, o objeto do Tema 1.389 da repercussão geral, cujo julgamento de mérito foi iniciado e suspenso no Supremo Tribunal Federal, permanecendo pendente.¹⁶ O desfecho desse julgamento condicionará todo o campo aqui examinado — e, como se verá, cria para o sistema um risco de incoerência que nenhuma das instâncias parece ter percebido.

4.2 Três receitas, três destinos: o impasse do CARF

O segundo bloco de julgados revela como esses critérios se comportam quando o autuado não é uma limitada travestida, mas uma cooperativa de trabalho médico autêntica, constituída sob a Lei nº 5.764/1971.

¹⁴ BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Acórdão nº 2201-012.484. 2ª Seção, 2ª Câmara, 1ª Turma Ordinária. Sessão de 4 dez. 2025. A referência ao mecanismo das "antigas cooperativas médicas" consta do relatório fiscal transcrito no voto.

¹⁵ BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Câmara Superior de Recursos Fiscais. Acórdão nº 9202-011.848. 2ª Turma. Sessão de 11 nov. 2025. Relatora: Conselheira Ludmila Mara Monteiro de Oliveira.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1.389 da repercussão geral, reconhecida em abril de 2025, com determinação de suspensão nacional dos processos correlatos, parcialmente revogada em junho de 2026; o julgamento de mérito, iniciado em dezembro de 2025, encontra-se suspenso por pedido de vista.



O próprio Conselho já consolidou, em enunciados de observância obrigatória, duas orientações que revelam ter compreendido a natureza do instituto. A Súmula CARF nº 83 estabelece que o resultado positivo obtido pelas sociedades cooperativas nas operações realizadas com seus cooperados não integra a base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, e o faz inclusive para períodos anteriores à vigência do art. 39 da Lei nº 10.865/2004, o que revela tratar-se de reconhecimento de natureza, e não de concessão legal. A Súmula CARF nº 141, por sua vez, qualifica como atos cooperativos as aplicações financeiras realizadas por cooperativas de crédito, afastando a incidência de IRPJ e CSLL sobre os respectivos resultados.¹⁷

O segundo enunciado importa pelo critério, não pelo resultado. Se a aplicação financeira da cooperativa de crédito é ato cooperativo, é porque a intermediação de recursos constitui o próprio objeto social realizado em favor dos associados. O que qualifica o ato não é sua natureza intrínseca, mas sua relação com a finalidade institucional da entidade — critério que se retoma no item 6, e que inverte a conclusão na cooperativa médica, cujo objeto é a prestação de serviços de saúde: nela, a aplicação de disponibilidades de caixa é gestão acessória, e seus resultados não se confundem com o produto do ato cooperativo.

No caso mais significativo, julgado em setembro de 2025, cooperativa singular do sistema Unimed foi autuada pela incidência de PIS e COFINS sobre três ordens de receitas: as decorrentes do intercâmbio eventual com outras cooperativas do sistema; valores lançados em duplicidade; e as sobras distribuídas aos médicos cooperados. O colegiado cancelou por unanimidade a exigência sobre o intercâmbio eventual, qualificando-o como ato cooperativo típico nos exatos termos da tese repetitiva do STJ — cuja aplicação registrou estar sobrestada pelo Tema 536 do STF —, mas manteve, por voto de qualidade, a incidência das contribuições sobre as sobras distribuídas.¹⁸ A relatora, vencida, votava pelo cancelamento integral. O placar não poderia ser mais eloquente: dentro do próprio órgão técnico de revisão administrativa, a natureza jurídica da sobra da cooperativa médica divide o colegiado ao meio, resolvendo-se a questão pelo desempate presidencial.

¹⁷ BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Súmula CARF nº 83: "O resultado positivo obtido pelas sociedades cooperativas nas operações realizadas com seus cooperados não integra a base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), mesmo antes da vigência do art. 39 da Lei nº 10.865/2004"; Súmula CARF nº 141: "As aplicações financeiras realizadas por cooperativas de crédito constituem atos cooperativos, o que afasta a incidência de IRPJ e CSLL sobre os respectivos resultados". Nos termos do Regimento Interno do Conselho, as súmulas são de observância obrigatória por seus membros.

¹⁸ BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Acórdão nº 3102-002.947. 3ª Seção, 1ª Câmara, 2ª Turma Ordinária. Sessão de 22 set. 2025. Redator designado: Conselheiro Pedro Sousa Bispo; relatora vencida: Conselheira Joana Maria de Oliveira Guimarães.



No mesmo mês, outra Turma da Terceira Seção examinou situação que serve de contraprova, porque nela o sistema funcionou como deveria. Discutia-se a incidência do PIS e da COFINS sobre duas ordens de receitas auferidas por uma mesma cooperativa médica. De um lado, as decorrentes do intercâmbio eventual, isto é, do atendimento que uma cooperativa singular presta, por seus cooperados, a beneficiário vinculado a outra cooperativa do mesmo sistema, mediante posterior acerto de contas entre ambas. De outro, as receitas obtidas com a exploração de comércio varejista de artigos de óptica e de produtos farmacêuticos mantido pela entidade.¹⁹

O tratamento dispensado a cada qual foi diametralmente oposto, e com razão. Quanto ao intercâmbio, o colegiado afastou a incidência, porquanto se cuida de operação praticada entre cooperativas associadas para a consecução de seus objetivos sociais, hipótese expressamente compreendida no conceito legal de ato cooperativo do art. 79 da Lei nº 5.764/1971. Não há, aí, venda de serviço a terceiro estranho ao sistema: há o cumprimento recíproco, entre entidades congêneres, do mesmo objeto social que cada uma delas persegue em favor de seus próprios associados, de modo que o valor transferido não remunera atividade empresarial da singular, mas apenas reparte o custo do atendimento prestado pelo médico cooperado. Quanto à óptica e à farmácia, ao contrário, a tributação foi mantida, e não poderia ser diferente: a cooperativa que vende armações, lentes e medicamentos ao público em geral atua no mercado varejista em concorrência direta com qualquer outro comerciante, adquire mercadorias de fornecedores, forma preço e auferir resultado próprio, nada disso guardando relação com o serviço médico prestado por seus associados.

O contraste é didático. Num mesmo julgado, o ato cooperativo típico e o ato inequivocamente mercantil receberam os tratamentos opostos que o desenho binário da Lei nº 5.764/1971 preconiza, pelo critério correto: perguntou-se se a receita decorria da atividade-fim exercida pelos cooperados por intermédio da entidade, ou de exploração econômica autônoma desta com terceiros. Quando a fronteira é nítida, o contencioso não apresenta dificuldade — e o julgado anterior demonstra que o problema surge quando a autuação não recai sobre receita obtida no mercado, mas sobre o próprio mecanismo interno de devolução do excedente.

O terceiro par de julgados ilumina face menos visível do problema, a da assimetria procedimental, e exige breve explicação sobre o modo de contratação dos planos. Nos contratos a preço pré-estabelecido, a operadora recebe do contratante uma mensalidade fixa por beneficiário,

¹⁹ BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Acórdão nº 3201-012.631. 3ª Seção, 2ª Câmara, 1ª Turma Ordinária. Sessão de 17 set. 2025.



independentemente de este vir ou não a utilizar os serviços no período, assumindo o risco atuarial da cobertura. Esse pagamento, portanto, não remunera serviço médico algum efetivamente prestado no mês: remunera a disponibilidade da cobertura. Foi essa a razão pela qual o CARF reconheceu ser indevida a retenção do imposto de renda na fonte que as pessoas jurídicas contratantes vinham praticando, pois a hipótese legal de retenção pressupõe importância paga a cooperativa de trabalho em razão de serviços pessoais prestados por seus associados, e no plano pré-estabelecido esse pressuposto simplesmente não se verifica.

Reconhecida a impropriedade da retenção, seria de esperar que a cooperativa pudesse empregar os valores indevidamente retidos na quitação do imposto que ela própria é obrigada a reter quando repassa a produção aos médicos cooperados, promovendo-se o encontro imediato entre o que lhe foi retido a mais e o que ela deve recolher. Não foi o que decidiu o colegiado, que negou essa utilização direta e relegou o aproveitamento à compensação com o imposto de renda da pessoa jurídica devido ao final do período de apuração.²⁰ O efeito prático é que a cooperativa, mesmo vencedora quanto ao mérito, financia o Tesouro durante todo o exercício com recursos que já se reconheceu não serem devidos, e o faz justamente com a parcela de caixa destinada a remunerar seus associados. Vale dizer, ainda quando prevalece a tese do contribuinte, o desenho procedimental converte a vitória em ônus financeiro.

4.3 O paradoxo da proporcionalidade: quando o indício de fraude é o cumprimento da lei

A leitura conjunta dos dois blocos revela o ponto cego da jurisprudência administrativa. No bloco das sociedades empresárias, o critério decisivo da requalificação foi a proporcionalidade da distribuição à produção individual: distribuir resultado conforme os plantões realizados denuncia que o pagamento retribui trabalho, não capital. O critério é correto para a sociedade limitada, cuja causa típica é a partilha de lucros na proporção das quotas (art. 1.007 do Código Civil): o desvio dessa proporção em favor da produção revela a dissimulação.

²⁰ BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Acórdãos nº 1001-002.767 e nº 1001-002.768. 1ª Seção, 1ª Turma Extraordinária. Sessões de 10 nov. 2022. Os julgados examinaram fatos do ano-calendário de 2011 e reportaram-se, por isso, ao art. 652 do Regulamento do Imposto de Renda então vigente (Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999), dispositivo hoje correspondente ao art. 719 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018, cuja redação preserva a hipótese de retenção à alíquota de um e meio por cento. A crítica formulada no texto permanece, pois, atual.



Ocorre que, transposto à cooperativa, o mesmo critério produz contrassenso completo. Ali, a distribuição proporcional às operações de cada associado não é anomalia denunciadora de fraude: é o critério legal cogente de retorno das sobras, imposto pelo art. 4º, VII, da Lei nº 5.764/1971. A cooperativa que assim procede não imita salário — cumpre a única regra de distribuição que a lei lhe faculta. O comportamento que, na limitada, constitui o indício central da requalificação é, na cooperativa, o cumprimento literal do regime legal da forma societária.

Daí a insustentabilidade da tributação das sobras mantida por voto de qualidade no caso do item 4.2. Provindo a sobra de atos cooperativos típicos, ela é mera devolução do excedente de custeio: o cooperado antecipou, via taxa de administração embutida no repasse, mais do que o custo real da estrutura comum, e recebe a diferença de volta. Não há receita nova nem fato gerador das contribuições sociais na entidade, pois a riqueza subjacente já foi ou será tributada onde deve ser — no imposto de renda da pessoa física e nas contribuições incidentes sobre o repasse da produção.

A insustentabilidade agrava-se quando se confronta essa orientação com a que o próprio Conselho sumulou. Pela Súmula CARF nº 83, o resultado positivo das operações realizadas com cooperados não integra a base de cálculo da CSLL, e o enunciado é expresso ao afirmar que assim já era antes do art. 39 da Lei nº 10.865/2004 — reconhecendo, portanto, não se tratar de isenção concedida por lei, mas de resultado que jamais constituiu lucro da entidade.

Ora, a sobra devolvida ao cooperado é precisamente esse resultado positivo. Se não é lucro para efeito de CSLL, por lhe faltar natureza de riqueza própria da entidade, causa espécie que a mesma grandeza seja receita para efeito de PIS e COFINS. Poder-se-á objetar que as bases diferem e que a súmula alcança apenas a CSLL, mas a objeção resolve-se no plano do enunciado, não no da razão de decidir: o fundamento pelo qual o resultado não é lucro — a ausência de riqueza nova na esfera da entidade — é o mesmo pelo qual ele não é receita. O CARF admite a premissa em uma exação e a recusa em outra.

A distinção entre sobra e remuneração não se esgota, contudo, no critério da proporcionalidade, e há elemento frequentemente negligenciado tanto pela fiscalização quanto pela defesa das cooperativas: o momento em que a devolução se opera. A sobra é, por definição legal, resultado do exercício, e pressupõe encerramento do período, apuração contábil do excedente, dedução prévia das parcelas destinadas ao Fundo de Reserva e ao Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social, nos termos do art. 28 da Lei nº 5.764/1971, e deliberação da Assembleia Geral Ordinária, a quem compete privativamente decidir sobre a destinação do resultado, na forma do art.



44. Ela nasce do balanço e da deliberação que o aprova, não podendo ser apurada e paga mensalmente ao sabor da produção de cada associado.

A consequência é desfavorável a certa praxe do setor. A cooperativa que credita mensalmente aos cooperados, a título de sobras, valores calculados sobre a produção do próprio mês, sem apuração de resultado, sem constituição dos fundos obrigatórios e sem deliberação assemblear, não devolve excedente algum: antecipa retribuição do trabalho sob rótulo diverso, e nesse caso — apenas nesse — a requalificação fiscal é correta. Foi esse padrão que o CARF identificou nas sociedades empresárias do item 4.1, e é compreensível que a fiscalização, deparando-se com prática semelhante em cooperativas, aplique o mesmo raciocínio.

A conclusão é mais matizada do que a defesa corporativa admite e mais rigorosa do que a Fazenda supõe. O que distingue a sobra legítima da remuneração disfarçada não é a proporcionalidade às operações, que é imposição legal, mas o encadeamento formal e temporal do procedimento: apuração ao término do exercício, segregação contábil que demonstre a formação do excedente a partir de atos cooperativos, constituição dos fundos indivisíveis e aprovação assemblear. Presentes esses elementos, há retorno de sobras e não há incidência; ausentes, o pagamento periódico atrelado à produção individual é antecipação de remuneração e como tal deve ser tributado.

O critério proposto não é idiosincrasia brasileira. Nos ordenamentos norte-americano e francês, o excedente somente se reputa pertencente ao cooperado quando retornado no próprio exercício em que gerado, ou quando exista obrigação de retorno definitiva, irrevogável e previamente estabelecida, ainda que os valores transitem por reservas. Fora dessas condições, desaparece a diferença econômica entre o excedente cooperativo e o lucro societário, e com ela o fundamento do tratamento diferenciado.²¹ Some-se o que o item 2.3 demonstrou: o que na Itália é mandamento legal e nos Estados Unidos requisito de acesso ao regime, aqui é tratado como indício de dissimulação.

Acresce que, também na Itália, a vantagem cooperativa pode realizar-se por duas vias economicamente equivalentes: o preço mais favorável praticado no próprio momento da troca com o associado, ou a devolução posterior do excedente pelo método do *ristorno*, admitida ainda a forma mista.²² A observação desnuda consequência absurda da orientação fiscal brasileira. Se a cooperativa

²¹ AGUIAR, op. cit. A autora reporta a solução aos direitos norte-americano e francês, observando que, ausente o retorno no próprio exercício ou a obrigação prévia e irrevogável de retorno, "não existirá uma diferença substancial, em termos econômicos, entre os excedentes e os lucros societários".

²² SANSEVERINO, op. cit. Registra o autor que as modalidades de obtenção da vantagem cooperativa individual podem variar conforme as necessidades da sociedade, compreendendo o melhor preço de mercado pela prestação



remunerar generosamente o repasse no curso do exercício, nada se questiona; se, mais prudente, repassar valor módico e devolver o excedente ao final, converte-se em suspeita. Tributa-se, no caso, não a riqueza, mas a prudência na gestão do caixa comum.

O paradoxo se agrava quando se projeta sobre ele o Tema 1.389. Se o Supremo Tribunal Federal vier a cancelar a licitude ampla da contratação de profissionais por pessoa jurídica interposta, o sistema terá produzido o seguinte resultado: a estrutura artificial criada exclusivamente para arbitragem tributária (a PJ unipessoal do médico) será lícita e fiscalmente eficaz, enquanto a forma associativa secular, constitucionalmente estimulada (art. 174, § 2º) e dotada de garantia expressa de adequado tratamento (art. 146, III, "c"), permanecerá sob requalificação administrativa sistemática. A inversão completa da hierarquia constitucional de proteção — o que a Constituição protege é tratado como suspeito; o que ela ignora é cancelado — constitui, a mais acabada violação de moralidade tributária institucional.

5 O REGIME DAS COOPERATIVAS NA REFORMA TRIBUTÁRIA DO CONSUMO

5.1 O art. 156-A, § 6º, III, da Constituição e os arts. 271 e 272 da LC nº 214/2025

A Emenda Constitucional nº 132/2023 rompeu a inércia de trinta e cinco anos em dois movimentos. Atualizou o art. 146, III, "c", para referir expressamente o IBS e a CBS, e criou o art. 156-A, § 6º, III, segundo o qual lei complementar disporá sobre regime específico de tributação para as sociedades cooperativas, "que será optativo, com vistas a assegurar sua competitividade, observados os princípios da livre concorrência e da isonomia tributária", definindo inclusive "as hipóteses em que o imposto não incidirá 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 regulamentação veio nos arts. 271 e 272 da Lei Complementar nº 214/2025. O art. 271 institui regime específico optativo no qual ficam reduzidas a zero as alíquotas do IBS e da CBS sobre as operações em que o associado fornece bens e serviços à cooperativa de que participa e naquelas

fornecida ou recebida pelos sócios, a redistribuição do excedente do ativo do balanço entre os sócios com base no volume de atividade desenvolvida, ou ainda a forma mista.



em que a cooperativa fornece bens e serviços a associado sujeito ao regime regular. O art. 272 autoriza o associado submetido ao regime regular a transferir à cooperativa os créditos das operações antecedentes, excepcionando a vedação geral de transferência de créditos, para que não se acumulem resíduos na cadeia cooperativa. Complementarmente, o art. 6º da mesma lei exclui da incidência a destinação e a reversão dos fundos obrigatórios e a distribuição de sobras aos cooperados.

O avanço é inegável e deve ser registrado como tal: pela primeira vez desde 1988, uma lei complementar enfrenta estruturalmente o ato cooperativo, reconhece a especificidade do trânsito cooperativa–associado e equaciona o problema crônico dos créditos na cadeia. Para as cooperativas de trabalho médico, o regime alcança o núcleo do ato cooperativo típico: o repasse da produção e o fornecimento interno deixam de gerar débito de IBS/CBS.

5.2 Alíquota zero optativa não é não incidência: os atritos com a moldura constitucional

O exame dogmático, porém, revela três atritos entre a regulamentação e a moldura constitucional que a autoriza.

O primeiro é conceitual. O art. 156-A, § 6º, III, autoriza a lei complementar a definir hipóteses em que o imposto "não incidirá" sobre as operações internas ao circuito cooperativo. O art. 271 da LC nº 214/2025 entregou outra coisa: alíquota zero. As categorias não se equivalem. Na não incidência, a operação está fora do campo material do tributo — o que é coerente com a natureza do ato cooperativo, que "não implica operação de mercado" (art. 79, parágrafo único, da Lei nº 5.764/1971). Na alíquota zero, a operação permanece dentro do campo de incidência, com fato gerador ocorrido e obrigações acessórias devidas, apenas quantificada em zero — técnica reversível por simples alteração de alíquota e que mantém o ato cooperativo, conceitualmente, como operação tributável. A distinção não é bizantina: ela define se o tratamento do ato cooperativo é reconhecimento estrutural de ausência de capacidade contributiva ou favor fiscal precário.

O segundo atrito está na opcionalidade. Se o ato cooperativo não exterioriza capacidade contributiva da cooperativa, a não incidência deveria ser a regra, não uma opção cujo exercício pressupõe que a incidência seja o estado natural das coisas. A opcionalidade faz sentido operacional — há cooperativas para as quais o regime regular, com apropriação plena de créditos, pode ser mais vantajoso —, mas ao preço de converter em escolha de planejamento aquilo que o art. 146, III, "c" assegura como direito.



O terceiro atrito reside no silêncio sobre a sobreposição de regimes. A cooperativa de trabalho médico que opera plano de saúde está simultaneamente sujeita ao regime específico das cooperativas (art. 271) e ao regime específico dos planos de assistência à saúde, com suas regras próprias de base de cálculo e alíquota reduzida. A LC nº 214/2025 não disciplina com clareza a articulação entre os dois regimes — qual prevalece sobre qual receita, como se segregam as operações, que efeitos a opção por um produz sobre o outro. Recria-se, no novo sistema, exatamente o tipo de zona cinzenta que alimentou meio século de contencioso no sistema anterior.

A limitação mais importante do novo regime, contudo, não está naquilo que ele disciplina mal, mas naquilo que sequer alcança. O IBS e a CBS substituem a tributação do consumo. Todo o contencioso mapeado no item 4 que verse sobre renda e folha — a contribuição previdenciária patronal sobre repasses e distribuições, o imposto de renda sobre sobras, a requalificação de resultados em remuneração — permanece regido pelo sistema antigo, com sua jurisprudência dividida e seus conceitos pendentes de definição no Supremo Tribunal Federal.

Mais do que isso: a tramitação da reforma da tributação da renda, com a projetada tributação de lucros e dividendos distribuídos, tornará dramática a qualificação correta das sobras cooperativas. Se sobras forem equiparadas a dividendos, a forma cooperativa terá sido duplamente derrotada — tributada como empresa no resultado e requalificada como empregadora na folha. A definição conceitual que o art. 146, III, "c" exige desde 1988 deixou de ser questão setorial para se tornar pressuposto de coerência de todo o sistema que emerge da reforma.

6 O DESENHO ADEQUADO: CRITÉRIOS PARA A TRIBUTAÇÃO DO ATO COOPERATIVO MÉDICO

O percurso dos itens anteriores permite formular, em síntese propositiva, o desenho que se sustenta ser o constitucionalmente adequado para a tributação da cooperativa de trabalho médico. Sua chave está na rigorosa distinção entre os fluxos econômicos que transitam pela entidade, cada qual submetido a regime próprio, distinção essa que a jurisprudência administrativa tem sistematicamente embaralhado.

Os valores que a cooperativa repassa ao médico cooperado em razão dos serviços por ele prestados constituem rendimento do trabalho não assalariado, sobre os quais incidem o imposto de renda da pessoa física, com retenção na fonte pela cooperativa, e a contribuição previdenciária do



contribuinte individual. Nessa esfera não há, nem nunca houve, intributabilidade cooperativa, pois o adequado tratamento não subtrai a renda do médico à tributação, mas assegura tão somente que ela seja tributada uma única vez e na pessoa certa. Reside aí, precisamente, o ponto que imuniza o desenho ora proposto contra o argumento fazendário da elisão, porquanto a cooperativa autêntica não é veículo de desoneração da renda do trabalho.

A formulação não é original deste estudo, nem estranha a ordenamentos de tradição diversa da nossa. É precisamente o que o direito norte-americano designa como *Single Tax Principle*, examinado no item 2.3: a entidade que opera em bases cooperativas exclui de seu resultado tributável os valores devolvidos aos patronos, e estes são tributados sobre tais valores, alcançando-se a riqueza uma única vez, na pessoa de quem a titulariza.²³

Diversa é a natureza do excedente do exercício proveniente de atos cooperativos e retornado aos cooperados na forma do item 4.3. Cuida-se de devolução de custeio antecipado, e não de receita da cooperativa ou de rendimento novo do cooperado, uma vez que a riqueza nele veiculada já foi alcançada no momento do repasse da produção. Daí decorre a não incidência das contribuições ao PIS e à COFINS — e, no sistema que se inaugura, do IBS e da CBS — na esfera da entidade, bem como a da contribuição previdenciária, porquanto a sobra não retribui trabalho. Pela mesma razão, não deve incidir imposto de renda por ocasião da distribuição, sob pena de bitributação econômica da mesma manifestação de riqueza.

A aplicação desse regime submete-se, contudo, a condição de ordem probatória: exige-se escrituração que segregue atos cooperativos e não cooperativos e que demonstre a formação da sobra a partir dos primeiros, deduzidos os fundos obrigatórios. A exigência não é invenção doutrinária: o art. 2.545-sexies do Código Civil italiano, referido no item 2.3, impõe idêntica segregação.

Situação inteiramente distinta é a dos resultados apurados em atos não cooperativos. As receitas oriundas de operações com terceiros — a comercialização de planos ao público em geral, na parcela correspondente a serviços prestados por não associados, a exploração de farmácia e de óptica e a aplicação de disponibilidades de caixa no mercado financeiro — são tributáveis na cooperativa tal como o seriam em qualquer empresa, por força do art. 111 da Lei nº 5.764/1971, e seus resultados, indivisíveis, destinam-se ao Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social, nos termos do art.

²³ ARANA-LANDIN, Sofia. US worker cooperatives: a dire need for a profound revision of their tax regulation at a federal level. *International Journal of Cooperative Law*, n. 4, 2022. O regime consta do Subchapter T do Internal Revenue Code, seções 1.381 a 1.388, aplicável a "any corporation operating on a cooperative basis", expressão que o Código não define e cujo alcance foi construído pela jurisprudência, exigindo-se a alocação de resultados aos patronos na proporção dos negócios com eles realizados.



87 do mesmo diploma. Quanto às aplicações financeiras, convém explicitar o critério para afastar equívoco possível: a Súmula CARF nº 141 as reputa atos cooperativos nas cooperativas de crédito, mas ali a intermediação de recursos é o próprio objeto social realizado em favor dos associados, ao passo que na cooperativa médica ela constitui gestão de tesouraria alheia à atividade-fim. A eventual distribuição desses resultados aos cooperados é que configuraria, aí sim, dividendo ou remuneração disfarçada, legitimando a atuação fiscal. Preserva-se, nesse fluxo, a integralidade da isonomia concorrencial com o setor empresarial de saúde suplementar.

Submetida aos parâmetros do item 3, a tripartição restaura a neutralidade organizativa, pois o profissional deixa de ser induzido por razões fiscais a integrar-se verticalmente ou a interpor pessoa jurídica, e reduz o custo administrativo ao substituir o exame casuístico dos pagamentos por critério objetivo de segregação contábil. Não se propõe privilégio setorial em nome do fomento ao cooperativismo: reconhece-se que, nesse ponto, a solução constitucionalmente devida coincide com a que a teoria da tributação recomendaria ainda que o art. 174, § 2º, não existisse.

O desenho proposto não depende do desfecho do Tema 536, e convém explicitar por quê. A tese do relator, ao admitir a incidência sobre os atos cooperativos atípicos praticados com terceiros não associados, alcança exatamente o terceiro dos fluxos aqui descritos, nada decidindo sobre os dois primeiros. A corrente que reuniu a maioria provisória faz o percurso inverso e chega ao mesmo ponto, pois afasta a tributação na entidade quanto aos serviços prestados por cooperados e desloca a incidência para a pessoa do prestador, excluindo-a quando este for pessoa física. E a via intermediária, ao reconhecer a intributabilidade da cooperativa que atua como simples intermediária, sem agregação de valor econômico autônomo, adota como critério jurídico aquilo que o item 3 sustenta em termos econômicos.

As três correntes divergem sobre onde traçar a linha, não sobre sua existência. É o critério para traçá-la com coerência, qualquer que seja a tese vencedora, que aqui se oferece.

Do desenho extraem-se consequências normativas em três planos. No da atuação administrativa, a proposta não retira da fiscalização instrumento algum de combate ao abuso; apenas redireciona a mira. O objeto legítimo da requalificação deve ser a violação da fronteira entre os fluxos, e não a estrutura do retorno em si. Assim, é cabível a autuação quando a sobra distribuída houver sido formada, no todo ou em parte, com resultado de ato não cooperativo, contornando-se a indivisibilidade que a lei lhe impõe; quando o repasse da produção não houver sido oferecido à tributação na pessoa física do cooperado; quando a devolução mensal atrelada à produção individual dispensar a apuração de resultado e a deliberação assemblear, na forma examinada no item 4.3; ou,



ainda, quando se estiver diante de cooperativa apenas nominal, desprovida de *affectio societatis* cooperativa e constituída para servir de anteparo a relação de emprego ou a prestação empresarial de serviços. O que não se admite é autuar pela estrutura do retorno em si, pelas razões do item 4.3.

No plano legislativo imediato, impõe-se corrigir o vício apontado no item 5.2. A conversão do regime do art. 271 da Lei Complementar nº 214/2025 em autêntica hipótese de não incidência, tal como o art. 156-A, § 6º, III, da Constituição expressamente autoriza, eliminaria a precariedade conceitual de um tratamento hoje entregue à técnica da alíquota zero e submetido a opção do contribuinte. A correção é de baixo custo político e alto ganho de segurança jurídica, pois não amplia benefício algum: apenas nomeia corretamente aquilo que já se pretendeu conceder.

Quanto ao risco de uso abusivo da forma cooperativa, que é a preocupação legítima subjacente à atuação fiscal, o direito italiano oferece solução objetiva digna de consideração pelo legislador brasileiro. Como exposto no item 2.3, o acesso ao regime favorecido depende ali da qualificação da entidade como cooperativa de mutualidade prevalente, aferida por teste de gestão, que compara a cada exercício o volume das operações com sócios ao das operações com terceiros, e por teste estatutário, que exige cláusulas antilucrativas efetivas, perdendo-se a qualificação após dois exercícios consecutivos de descumprimento.²⁴

O mérito do modelo está menos no conteúdo do que na forma: critério verificável, anunciado previamente e aplicado uniformemente, que permite combater a cooperativa de fachada sem submeter a autêntica à requalificação casuística. É o que falta ao modelo brasileiro, no qual a ausência de parâmetros legais transfere ao caso concreto — e, como se viu, ao voto de qualidade — definição que deveria ser normativa.

No plano legislativo prospectivo, finalmente, reside o risco mais sério. A reforma da tributação da renda, ao disciplinar a incidência sobre lucros e dividendos distribuídos, precisará distinguir de modo expreso as sobras de atos cooperativos dos lucros societários, sob pena de o novo regime alcançar, por equiparação automática, aquilo que não é lucro nem nunca foi. Sem essa ressalva, o art. 146, III, "c", que já sobreviveu a trinta e cinco anos de omissão, será atropelado não mais pelo silêncio do legislador, mas por sua atuação desatenta.

²⁴ ITÁLIA. Codice Civile, arts. 2.512 a 2.514 e 2.545-octies. O art. 2.512 define a cooperativa de mutualidade prevalente segundo o tipo de troca mutualística; o art. 2.513 fixa os critérios de aferição da prevalência; o art. 2.514 enumera as cláusulas estatutárias obrigatórias, de caráter antilucrativo; e o art. 2.545-octies disciplina a perda da qualificação pelo descumprimento das condições de prevalência por dois exercícios consecutivos.



7 CONCLUSÕES

O ato cooperativo, tal como definido pelo art. 79 da Lei nº 5.764/1971, não implica operação de mercado nem exterioriza capacidade contributiva da cooperativa. Sua intributabilidade na esfera da entidade não configura benefício fiscal, mas imputação correta da riqueza ao seu titular, o cooperado, em cuja pessoa física a renda do trabalho é e deve continuar sendo tributada. O adequado tratamento tributário prometido pelo constituinte não subtrai riqueza alguma ao alcance do Fisco: apenas determina que ela seja alcançada onde efetivamente se manifesta.

A tributação do ato cooperativo viola, ademais, a neutralidade constitucionalizada no art. 156-A, § 1º, ao onerar a associação horizontal de profissionais autônomos e favorecer, comparativamente, a concentração empresarial e a interposição de pessoa jurídica — e o faz sem contrapartida arrecadatória, pois a riqueza permanece tributável na pessoa do cooperado.

O contencioso administrativo federal examinado revela um duplo padrão: tese consolidada na requalificação da distribuição de lucros das sociedades empresárias de médicos, e profunda divisão, decidida por voto de qualidade, quanto à tributação das sobras das cooperativas autênticas. A transposição do critério de um bloco ao outro é insustentável, pelas razões expostas no item 4.3.

A pendência simultânea dos Temas 536, relativo ao conceito constitucional de ato cooperativo, e 1.389, atinente à licitude da pejetização, no Supremo Tribunal Federal, cria risco de incoerência sistêmica grave, uma vez que a eventual chancela da interposição artificial de pessoa jurídica, convivendo com a requalificação sistemática da forma cooperativa, inverteria a hierarquia constitucional de proteção estabelecida pelos arts. 174, § 2º, e 146, III, "c". Registre-se, todavia, que a maioria provisória formada no Tema 536 em torno do voto-vista do Ministro Dias Toffoli sinaliza convergência da Corte com o desenho aqui sustentado, embora o destaque de maio de 2026 tenha reaberto a disputa.

Em nosso entender, o balanço que se impõe é este. A Lei Complementar nº 214/2025 representa a primeira concretização legislativa do art. 146, III, "c", em trinta e cinco anos, e resolve o problema crônico dos créditos na cadeia cooperativa, mas padece dos três atritos apontados no item 5.2 e permanecerá incompleta enquanto não alcançar a tributação da renda e da folha das cooperativas médicas — justamente onde se concentram os conflitos mais graves do contencioso administrativo, e onde se decide se a sobra é retorno de excedente ou remuneração disfarçada. Legislou-se sobre a fronteira menos disputada e silenciou-se sobre a mais litigiosa.



A advertência não é retórica, e tem destinatário certo. A reforma da tributação da renda, ao disciplinar a incidência sobre lucros e dividendos distribuídos, precisará distinguir expressamente as sobras de atos cooperativos dos lucros societários, sob pena de alcançar por equiparação automática aquilo que não é lucro nem jamais foi. Sem essa ressalva, o dispositivo que sobreviveu a trinta e cinco anos de omissão será atropelado não mais pelo silêncio do legislador, mas por sua atuação desatenta.

A distinção sustentada no item 6 oferece o critério de que necessitam tanto esse legislador quanto a jurisprudência administrativa.

O tributo se sustenta enquanto a norma guarda correspondência com a realidade que pretende disciplinar. Rompida essa correspondência — quando o ordenamento promete o que não entrega e pune quem se conduz como ele próprio determina —, o Estado deixa de ser percebido como ordem comum e passa a ser sentido como potência estranha por aquele que o sustenta. É essa a experiência do cooperado brasileiro há três décadas e meia: a Constituição assegurou-lhe tratamento adequado, a lei ordenou-lhe repartir o excedente na proporção das operações de cada associado, e a fiscalização converteu essa obediência em indício de fraude.

Convém lembrar, ao cabo, o que está verdadeiramente em causa. O ato cooperativo não é técnica de economia fiscal nem arranjo de conveniência: é o modo pelo qual quem não dispõe de capital de organização alcança o mercado sem subordinar-se a quem o detém. Ao prometer-lhe tratamento adequado, o constituinte não instituiu privilégio setorial — reconheceu que existem formas de produzir riqueza que não se explicam pela apropriação do excedente alheio, e que um sistema tributário justo precisa saber distingui-las daquelas que assim se explicam.

Enquanto essa distinção não for feita por lei, o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo seguirá sendo o que tem sido desde 1988, e o Estado brasileiro permanecerá a estimular o cooperativismo por mandamento constitucional e a desestimulá-lo por meio da autuação.

O vício, contudo, é mais grave do que a incoerência. O princípio republicano supõe que a ação estatal se oriente ao interesse público, e que esse interesse não seja definido pelo aparato que o executa, mas pela deliberação constituinte que o precede e vincula. Ao determinar o estímulo ao cooperativismo e assegurar tratamento adequado ao ato cooperativo, a Constituição já definiu, nessa matéria, onde reside o interesse público. Não cabe à administração fiscal substituí-lo pela conveniência arrecadatória, nem ao legislador subtrair-se por três décadas e meia ao dever de concretizá-lo.

Não se cuida, pois, de lacuna legislativa a ser oportunamente colmatada. O legislador perscruta o ato cooperativo, atualizou-lhe a moldura constitucional pela Emenda nº 132 e dele cuidou



parcialmente na Lei Complementar nº 214, mas permanece inerte quanto ao essencial. O que há é a ausência dos pressupostos republicanos que vinculam a atuação do Estado ao interesse público constitucionalmente definido e, em última análise, lesão ao próprio princípio democrático.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. *Relatório de operadoras de planos de saúde ativos* (Relatorio_cadop). Rio de Janeiro: ANS, posição de 25 jul. 2026.

AGUIAR, Nina. O problema da tributação do rendimento das cooperativas: reflexão a partir do direito português. *Cooperativismo e Economía Social*, Vigo, n. 38, 2016.

ARANA-LANDIN, Sofia. US worker cooperatives: a dire need for a profound revision of their tax regulation at a federal level. *International Journal of Cooperative Law*, n. 4, 2022.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Acórdãos nº 1001-002.767 e nº 1001-002.768. 1ª Seção, 1ª Turma Extraordinária. Sessões de 10 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Acórdão nº 2201-010.361. 2ª Seção, 2ª Câmara, 1ª Turma Ordinária. Sessão de 8 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Acórdão nº 2201-012.484. 2ª Seção, 2ª Câmara, 1ª Turma Ordinária. Sessão de 4 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Acórdão nº 3102-002.947. 3ª Seção, 1ª Câmara, 2ª Turma Ordinária. Sessão de 22 set. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Acórdão nº 3201-012.631. 3ª Seção, 2ª Câmara, 1ª Turma Ordinária. Sessão de 17 set. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Câmara Superior de Recursos Fiscais. Acórdão nº 9202-011.848. 2ª Turma. Sessão de 11 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Súmulas nº 83 e nº 141.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social.

BRASIL. Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018. Regulamenta o Imposto sobre a Renda.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 225, de 9 de janeiro de 2026. Institui o Código de Defesa do Contribuinte.

BRASIL. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.



BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recursos Especiais nº 1.141.667/RS e nº 1.164.716/MG. Primeira Seção.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 595.838/SP. Plenário. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 23 abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 599.362/RJ. Plenário. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 6 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 672.215/CE (Tema 536 da repercussão geral). Plenário. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1.389 da repercussão geral.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. São Paulo: Saraiva.

ITÁLIA. *Codice Civile*. Regio Decreto n. 262, de 16 de março de 1942, com as alterações do Decreto Legislativo n. 6, de 17 de janeiro de 2003.

MACEI, Demetrius Nichele. *Ato cooperativo & tributação*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*, art. 85.

PORTUGAL. *Estatuto dos Benefícios Fiscais*, art. 66-A.

SANSEVERINO, Giuseppe. L'evoluzione dello scopo mutualistico: regola costituzionale ed economia globalizzata. L'esempio paradigmatico del credito cooperativo. *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, fasc. 1, 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processos apensos C-78/08, C-79/08 e C-80/08, *Paint Graphos* e outros. Julgados em 2011.