



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO EMPREENDEDORISMO, DA MICROEMPRESA E DA  
EMPRESA DE PEQUENO PORTE  
GABINETE

**PARECER n. 00003/2025/GAB/CONJUR-MEMP/CGU/AGU**

NUP: 16100.004402/2024-71

INTERESSADOS: DREI, COOPERATIVAS

ASSUNTOS: INSTRUÇÃO NORMATIVA ACERCA DO REGISTRO DE COOPERATIVAS

EMENTA: DIREITO EMPRESARIAL. DREI. INSTRUÇÃO NORMATIVA. ATO ADMINISTRATIVO. ELEMENTOS DO ATO. COOPERATIVAS. MINUTAS DE ATAS E ESTATUTO. APROVAÇÃO. TARIFAS NAS JUNTAS COMERCIAIS.

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise jurídica acerca da proposta de **Instituição Normativa DREI/MEMP** (SEI n.º 47322215), cuja finalidade é promover incentivos e estímulos ao cooperativismo no Brasil, em apoio e comemoração ao “Ano Internacional das Cooperativas em 2025”, institucionalizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), antecipando a facilitação e simplificação dos atos cooperativistas.

2. A proposta em comento visa, em síntese, estabelecer atas de Constituição e Estatutos Sociais padronizados, os quais tramitarão com mais celeridade no âmbito do órgão de registro público de empresas; instituição de um “teto” para a cobrança dos respectivos preços públicos nas juntas comerciais, seguindo-se os valores que são, comumente, autorizados às micro e pequenas empresas; bem como elaboração de uma cartilha com linguagem fácil e acessível para divulgar de forma simplificada e ilustrativa as regras legais previstas para se constituir uma sociedade cooperativa no ramo de trabalho, bens e serviços, com ênfase na área de coleta e seleção de resíduos sólidos (reciclagem).

3. Nessa oportunidade, vieram os autos a esta Consultoria para análise dos aspectos jurídicos da proposta, acompanhados dos documentos carreados aos autos até a presente data.

4. Importante consignar, por fim, que a presente manifestação se funda exclusivamente nestes documentos, juntados até a data de recebimento do processo no sistema SEI, razão porque deve ser objeto de nova consulta situações excepcionais que justifiquem a necessidade de complementar a instrução do processo.

5. **É o relato do necessário.**

**II – FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

6. De início, é de se registrar que esta análise jurídica não engloba aquelas de caráter **discretional** realizada pelos gestores, cujo mérito encontra-se no espectro de decisão do administrador público.

7. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

8. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar, ou não, a precaução recomendada.

9. Importante salientar que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

10. Sobre o tema, destaca-se o que preceitua o Enunciado n.º 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, no sentido de que o Órgão Consultivo deve evitar "*[...] posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade [...].*"

11. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Em face disso, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas as publicações dos atos de nomeação/designação, ou as citações destes, da autoridade e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

12. É imperioso consignar, por derradeiro, que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem cabe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

### III - ANÁLISE JURÍDICA

13. Na presente hipótese, busca-se, por meio da Instrução Normativa em análise, elaborada pelo **Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração - DREI**, na esteira do “Ano Internacional das Cooperativas em 2025”, institucionalizado pela ONU, uniformizar e atualizar os critérios para o exame dos atos submetidos ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, no que se refere às sociedades cooperativas, com vistas a simplificar o processo no âmbito dos órgãos de registro público de empresas.

#### *III.I) Aspectos Jurídicos do Ato Administrativo*

14. Em breve síntese, pode-se dizer que são elementos dos atos administrativos: a **competência**, a **forma**, a **finalidade**, o **objeto** e o **motivo**, os quais se constituem em verdadeiros requisitos de existência e validade desses respectivos atos, conforme se extrai a *contrario sensu* do art. 2º da Lei n.º 4.717/1965 (Lei da Ação Popular):

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:  
a)incompetência;  
b)vício de forma;  
c)ilegalidade do objeto;  
d)inexistência dos motivos;  
e)desvio de finalidade.

#### A) Competência

15. No que se refere à competência para edição do ato pretendido, vê-se que a instrução normativa em comento se trata de mero desdobramento da competência atribuída ao DREI pela Lei n.º 8.934, de 1994, na forma do art. 4º, incisos II e III :

Art. 4º O Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Drei) da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia tem por finalidade: (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)

[...]

II - estabelecer e consolidar, com exclusividade, as normas e diretrizes gerais do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;

III - solucionar dúvidas ocorrentes na interpretação das leis, regulamentos e demais normas relacionadas com o registro de empresas mercantis, **baixando instruções para esse fim:**

[...]

16. Esclarece-se ainda que, por submeterem seus atos registrais ao arquivamento perante as Juntas Comerciais, as **cooperativas** também se sujeitam às regras do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, naquilo que, por óbvio, lhes sejam compatíveis, conforme se extrai do art. 32, II, "a", da Lei n.º 8.934, de 1994:

Art. 32. O registro compreende:

I - a matrícula e seu cancelamento: dos leiloeiros, tradutores públicos e intérpretes comerciais, trapicheiros e administradores de armazéns-gerais;

II - O arquivamento:

a) dos documentos relativos à constituição, alteração, dissolução e extinção de firmas mercantis individuais, sociedades mercantis e **cooperativas**;

17. Competente, pois, o DREI para a edição do presente ato normativo.

#### B) Forma

18. Em relação ao meio pelo qual o conteúdo do ato é exteriorizado, isto é, a forma, sabe-se que a **Instrução Normativa** é o instrumento jurídico adequado para atos normativos editados por autoridades singulares, nos termos do que dispõe o art. 9º do Decreto n.º 12.002, de 2024:

Art. 9º Os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a denominação de:

I - **Instruções normativas** e portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares; e  
II - Resoluções - atos normativos editados por colegiados

19. De igual modo, colhe-se a referência do inciso III do art. 4º da Lei n.º 8.934, de 1994, que, conforme já transrito, expressamente menciona as **instruções** como formas jurídicas válidas para o exercício da competência normativa técnica por parte do DREI.

20. Dessa forma, pode-se inferir, a princípio, pela juridicidade formal do instrumento adotado.

### C) Objeto

21. Constitui-se como objeto da instrução normativa a destinação de tratamento diferenciado e simplificado aos processos envolvendo sociedades cooperativas no âmbito das juntas comerciais; a aprovação de modelos simplificados e padronizados de Atas de Constituição e Estatuto social das Sociedades Cooperativas; bem como a definição de um teto de cobrança dos respectivos preços públicos nas juntas.

22. Por versar sobre assuntos relacionados ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, o objeto se revela lícito.

### D) Motivo

23. Foram considerados como pressupostos fáticos e jurídicos para o ensejo da edição da presente instrução normativa: a comemoração do “Ano Internacional das Cooperativas em 2025”, institucionalizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), bem como a proposta do Comitê Gestor de Simplificação da REDESIM - CGSIM no sentido de descomplicar as regras para a constituição das cooperativas.

24. Tais motivos encontram-se bem delineados na Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 27/2024/MEMP (SEI n.º 47321861), produzida pelo setor técnico competente:

2. Em reunião realizada pelo Grupo de Trabalho de Normas, no âmbito do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), em 1º de agosto de 2024, por unanimidade foi deliberado que, em virtude da necessidade de descomplicar as regras para a constituição das cooperativas, aliado ao estímulo causado pela declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) do “Ano Internacional das Cooperativas em 2025”, será produzido pelo grupo de trabalho uma “cartilha simplificada das regras para a constituição de sociedades cooperativas”, além do empenho na consecução pela busca de benefícios em searas governamentais e privadas.

### E) Finalidade

25. Conforme aduziu o DREI na Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 27/2024/MEMP (SEI n.º 47321861):

1. O presente processo refere-se à proclamação da Organização das Nações Unidas (ONU) do “Ano Internacional das Cooperativas em 2025”, para estimular todos os Estados-Membros, dentre os quais está o Brasil, bem como as Nações Unidas e todas as outras partes interessadas relevantes, com o objetivo de aproveitarem o “Ano Internacional das Cooperativas” como forma de promovê-las e conscientizar a população mundial sobre sua contribuição para a implementação dos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” e para promover o desenvolvimento social e econômico geral, consoante disposto na Ata de Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, realizada em 10/10/2023.

26. Vê-se, assim, que a presente instrução normativa possui como finalidade precípua a simplificação do procedimento de registro envolvendo as cooperativas perante as Juntas Comerciais.

27. Resta, portanto, evidente a finalidade pública da proposição.

### III.2) Análise de Impacto Regulatório - AIR

28. Como se sabe, a Lei da Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874, de 2019) instituiu, em seu art. 5º, para os casos de propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, a chamada *análise de impacto regulatório - AIR*, o que foi devidamente regulamentado pelo Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020.

29. Trata-se, assim, a AIR, nos termos do art. 2º, inciso I, do Decreto n.º 10.411, de 2020, de “*procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão*”.

30. Com efeito, como regra geral, a edição de ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados deve ser precedida de AIR, salvo quando a situação se enquadrar nas hipóteses de **não aplicabilidade** e de **dispensa** constantes dos art. 3º e 4º do citado decreto:

Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.

§ 1º No âmbito da administração tributária da União, o disposto neste Decreto aplica-se somente aos atos normativos que instituem ou modifiquem obrigação acessória. (Redação dada pelo Decreto nº 11.243, de 2022)

§ 2º O disposto no caput não se aplica aos atos normativos:

- I - de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;
- II - de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados;
- III - que disponham sobre execução orçamentária e financeira;
- IV - que disponham estritamente sobre política cambial e monetária;

- V - que disponham sobre segurança nacional; e  
VI - que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito.

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

- I - urgência;  
II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;  
III - ato normativo considerado de baixo impacto;  
IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;  
V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:  
a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;  
b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou  
c) dos sistemas de pagamentos;  
VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;  
VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e  
VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.  
§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.  
§ 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.  
§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.

31. *In casu*, é possível aferir que, ainda que se trata de matéria que possivelmente se amolde a alguma das hipóteses de dispensa do AIR acima listadas, certo é que tal aspecto **não** foi objeto de consideração pela competente área técnica, como exige o §1º do citado art. 4º.

32. Dessa forma, é de se reconhecer, sem invasão à consideração de mérito a ser realizada pelo setor técnico competente, que a necessidade ou não da elaboração do AIR precisa ser objeto de avaliação pela área administrativa, ainda que se trate de hipótese de dispensa, ocasião em que o setor competente deve explicitar o respectivo fundamento.

### ***III.3) Aspectos Jurídicos da Minuta da Instrução Normativa***

33. Passando agora à análise das disposições contidas na presente Minuta de Instrução Normativa, é de se observar, primeiramente, no que tange à legística do ato normativo, a necessidade da presente instrução observar as seguintes regras na redação do texto, extraídas do já referido Decreto n.º 12.002:

- Art. 11, II - para obtenção da precisão:  
g) usar no penúltimo inciso, alínea, item ou subitem:  
1. a conjunção “e”, se a sequência de dispositivos for cumulativa ou enumerativa; ou  
2. a conjunção “ou”, se a sequência de dispositivos for alternativa;

- Art. 12, X - o texto do inciso inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:  
a) ponto e vírgula;  
b) dois-pontos, quando se desdobrar em alíneas; ou  
c) ponto, caso seja o último;

34. Na parte preliminar do ato normativo, nos moldes do preconizado no art. 4º, I, do Decreto n.º 12.002, de 2024, constam a epígrafe; a ementa e o préambulo, este último com a autoridade signatária do ato e o fundamento legal e normativo para a edição do presente.

35. Ressalva-se, todavia, a explicação posterior, a justificar a finalidade da instrução, o que, nos termos do §3º do art. 4º do Decreto n.º 12.002/2024, deve ser evitado:

Art. 4º. § 3º Ressalvados os decretos de promulgação de atos internacionais, os atos normativos não conterão enunciados iniciados pela expressão “considerando”, nem explicações destinadas a justificar a edição do ato normativo.

36. Por oportuno, convém registrar ainda que, considerando a brevidade do ato e a homogeneidade do assunto, não parece se mostrar necessário, a título formal, a indicação de capítulo próprio, mormente sendo este a única divisão:

- Art. 11. III - para a obtenção da ordem lógica:  
a) reunir sob as categorias de agregação – livro, título, capítulo, seção e subseção – apenas as disposições

relacionadas com a matéria nelas especificada;

37. O artigo 1º da instrução sob análise enumera as condições para que as sociedades cooperativas gozem em seus processos no âmbito das juntas comerciais de tratamento diferenciado e simplificado, excluídas àquelas contidas no parágrafo único.

38. No artigo 2º, há a aprovação dos modelos simplificados e padronizados que irão anexos à Instrução Normativa.

39. No art. 3º, há a fixação de um teto máximo de 1/6 (um sexto) do salário mínimo vigente no país, a ser cobrado pelas juntas comerciais para a tramitação do processo simplificado de constituição de sociedades cooperativas.

40. Neste ponto, impugna-se, inicialmente, a vinculação do teto das tarifas cobradas ao salário mínimo, hipótese expressamente **vedada** pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) no seu art. 7º, inciso IV, parte final:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

IV - salário mínimo , fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, **sendo vedada sua vinculação para qualquer fim:**

41. **Registre-se, porém, que tal fato não impede a adoção de outro marco referencial como teto, desde que este não seja o salário mínimo.**

42. Sob outro prisma, mas ainda quanto ao dispositivo em questão, convém considerar também a existência ou a eventual ausência de competência normativa do DREI no que diz respeito à regulação da cobrança de tais tarifas.

43. A princípio, é de se ter em vista o panorama geral do funcionamento do sistema de registro público mercantil, no qual o **DREI**, como órgão de natureza federal, fica responsável **primordialmente** pela **supervisão, orientação e coordenação**, no âmbito normativo e técnico, desses serviços, ao passo que às **Juntas Comerciais** (entes, em sua maioria, autárquicos estaduais) é atribuída a **execução e a administração** dessas atividades em suas respectivas competências territoriais.

44. Não se olvide, contudo, que cabe também ao DREI, na posição de órgão central do Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (Sinrem), atuar, **supletivamente**, na área administrativa, na forma do art. 3º, I, "b", da Lei n.º 8.934/94.

45. Aliás, nessa esteira de verdadeiro condomínio legislativo, a Constituição Federal, não obstante atribuir à União a competência privativa em legislar sobre direito empresarial, designou também aos Estados e ao Distrito Federal (DF) a legislação sobre as juntas comerciais:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, **comercial**, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

III - juntas comerciais;

46. Dessa forma, ainda mais especificamente sobre o tema, a Lei n.º 8.934/94 reafirmou a existência da **competência concorrente** entre o DREI e as Juntas também no que diz respeito à elaboração da tabela de preços dos serviços.

47. Assim, enquanto ao DREI é atribuída a elaboração da tabela de preços dos serviços relativa aos atos de natureza federal, as Juntas se incumbem da tabela de preços relativa aos seus respectivos serviços, conforme se extrai do art. 8º c/c art. 55 da referida lei:

Art. 8º Às Juntas Comerciais incumbe:

I - executar os serviços previstos no art. 32 desta lei;

**II - elaborar a tabela de preços de seus serviços, observadas as normas legais pertinentes;**

Art. 55. Compete ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração propor a elaboração da tabela de preços dos serviços pertinentes ao Registro Público de Empresas Mercantis, na parte relativa aos atos de natureza federal, bem como especificar os atos a serem observados pelas juntas comerciais na elaboração de suas tabelas locais. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 1º As isenções de preços de serviços restringem-se aos casos previstos em lei. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º É vedada a cobrança de preço pelo serviço de arquivamento dos documentos relativos à extinção do registro do empresário individual, da empresa individual de responsabilidade limitada (Eireli) e da sociedade limitada. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

48. Nessa mesma linha, são as disposições do Decreto n.º 1.800, de 1996:

Art. 89. Compete ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo

Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia propor a elaboração da tabela de preços dos serviços pertinentes ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, na parte relativa aos atos de natureza federal, e especificar os atos a serem observados pelas Juntas Comerciais na elaboração de suas tabelas locais. (Redação dada pelo Decreto nº 10.173, de 2019)

§ 1º As isenções de preços de serviços restringem-se às hipóteses previstas em lei. (Incluído pelo Decreto nº 10.173, de 2019)

§ 2º É vedada a cobrança de preço pelo serviço de arquivamento dos documentos relativos à extinção do registro do empresário individual e da sociedade limitada. (Redação dada pelo Decreto nº 11.250, de 2022)

49. Oportuno ainda colacionar, para esclarecimento do assunto, as disposições extraídas da Instrução Normativa n.º 81/2020 do DREI, mais especificamente da seção que diz respeito à retribuição dos serviços:

Art. 129. Os atos integrantes da Tabela de Preços dos Serviços pertinentes ao Registro Público de Empresas e Atividades Afins são os especificados no anexo X desta Instrução Normativa.

§ 1º Os atos especificados excluem qualquer outra modalidade de cobrança, por serviços de natureza de registro, prestados pelas Juntas Comerciais, de modo que é vedada a cobrança por evento.

§ 2º É vedada a cobrança de preço pelo serviço de arquivamento dos documentos relativos à extinção do registro do empresário individual e da sociedade limitada. (Redação dada pela Instrução Normativa DREI nº 112, de 20 de janeiro de 2022)

§ 3º As Juntas Comerciais podem suplementar a tabela de preços mencionados no caput com a criação de serviços de natureza administrativa.

Art. 130. Observada a previsão constitucional de a União e os Estados legislarem concorrentemente sobre os preços da tabela a que se refere o art. 129 desta Instrução Normativa, é da competência:

I - do Ministro de Estado da Economia a definição dos preços dos serviços de natureza federal; e

II - das autoridades estaduais e distrital, conforme dispuser a respectiva legislação, a definição dos preços a serem cobrados em relação aos atos especificados na tabela referida no caput deste artigo, excetuados os atos de natureza federal mencionados no inciso anterior.

Art. 131. As Juntas Comerciais poderão praticar preços de serviços desconcentrados mediante convênio, diferenciados dos praticados na sua sede e nas suas unidades próprias.

§ 1º Na hipótese do caput deste artigo, os valores aprovados pelo plenário a título de retribuição destinada ao custeio operacional da conveniada deverão, obrigatoriamente, estar compreendidos nos preços dos atos especificados e constarão de tabela de preços individualizada.

§ 2º Na prestação de serviços desconcentrados, as unidades próprias não poderão praticar preços diferenciados dos da sede.

Art. 132. O recolhimento dos valores dos atos especificados como serviços prestados pelo DREI será efetuado através de Documento de Arrecadação da Receita Federal (DARF), sob o código 6621.

§ 1º No caso de Recurso ao DREI, a Junta Comercial anexará ao respectivo processo o DARF correspondente ao recolhimento devido.

§ 2º A guia de recolhimento que instruirá o respectivo processo deverá nele permanecer após o seu arquivamento.

50. De tais dispositivos, interessa aqui ressaltar que as hipóteses de isenção de preços de serviços se circunscrevem **exclusivamente** às previsões legais, não podendo ato normativo inferior assim o fazer.

51. No caso, a previsão do art. 3º em debate não se cuida de hipótese de isenção, senão na definição de um **parâmetro máximo** a ser observado pelas Juntas na cobrança dos serviços relativos ao processo simplificado de constituição de sociedades cooperativas.

52. Logo, conclui-se que a hipótese normativa em questão, de nítido conteúdo administrativo, é respaldada, conforme já se expôs, pela possibilidade do DREI atuar **supletivamente** nesta referida área no âmbito do sistema de registro mercantil.

53. Outrossim, sob outro aspecto, pode-se dizer que a fixação de um teto pelo DREI mais equivale a uma norma de caráter **geral** do que a uma disposição **específica**, como seria, por exemplo, a definição exata pelo DREI do respectivo valor do serviço, hipótese esta ainda reservada aos Estados no exercício da sua competência suplementar.

54. É dizer, na medida em que a Constituição define ser **competência concorrente** da União, dos Estados e do DF legislarem sobre as Juntas Comerciais, é legítimo afirmar que dispositivos de caráter geral, ainda que extraídos de atos normativos infralegais, podem ser editados pela União a ponto de se tornarem aplicáveis a toda a Federação.

55. Em conclusão, vê-se que a definição de um teto estabelecido pelo DREI para a cobrança dos serviços executados pelas Juntas no caso em espécie justifica-se diante da sua **competência supletiva** para atuar no âmbito administrativo, sem prejuízo à competência suplementar específica das Juntas.

56. Ademais, adverte-se também que resta ausente da instrução previsão acerca da sua vigência, ao contrário do que exige o art. 16 do Decreto n.º 12.002, de 2024:

Art. 16. O texto da proposta indicará, de forma expressa, a vigência do ato normativo.

§ 1º As propostas de emendas à Constituição dispensam a previsão de entrada em vigor imediata.

§ 2º As medidas provisórias terão previsão de entrada em vigor imediata, com possibilidade de previsão de postergação da produção de efeitos.

57. Logo, recomenda-se com ênfase a inserção de cláusula expressa neste sentido, em atenção às seguintes balizas estipuladas pelo mencionado Decreto:

Art. 17. A *vacatio legis* ou a postergação da produção de efeitos será prevista nos atos normativos:

- I - de maior repercussão;
- II - que demandem tempo para esclarecimento de seu conteúdo aos destinatários;
- III - que exijam medidas de adaptação pela população;
- IV - que exijam medidas administrativas prévias para sua aplicação de modo ordenado; ou
- V - em que não convenha a produção de efeitos antes da edição de ato normativo inferior ainda não publicado.

Parágrafo único. Para estabelecer a *vacatio legis*, serão considerados:

- I - o prazo necessário para amplo conhecimento pelos destinatários;
- II - o tempo necessário para adaptação da administração pública e dos particulares aos novos procedimentos, regras e exigências; e
- III - o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras.

Art. 18. A cláusula de vigência indicará a data de entrada em vigor do ato normativo da seguinte forma:

- I - “[número cardinal por extenso] dias após a data de sua publicação”;
- II - “no [número ordinal por extenso] dia do [número ordinal por extenso] mês subsequente ao de sua publicação”;
- III - “em [data por extenso]”; ou

IV - “na data de sua publicação”, quando não houver previsão devacatio legis.

Parágrafo único. Alternativamente ao disposto no *caput*, a cláusula de vigência poderá ser estabelecida em dias úteis, semanas, meses ou anos, contados da data de publicação do ato normativo.

58. Por derradeiro, na esteira do princípio da publicidade preconizado na CF/88 e em atenção ao art. 68, inciso II, do Decreto n.º 12.002, de 2024, recomenda-se a publicação da instrução normativa no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico do Ministério, bem como que se proceda à comunicação direta do DREI às Justas Comerciais de todo o país, informando-as da publicação do ato.

59. Saliente-se, mais uma vez, que as sugestões são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem cabe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

### ***III.4) Aspectos Jurídicos dos Anexos da Instrução Normativa***

60. Constam como anexos à Instrução Normativa em análise os seguinte documentos:

- Anexo ANEXO ATA E ESTATUTO I (47322327)
- Anexo ANEXO ATA E ESTATUTO II (47322424)
- Anexo CONTEÚDO PARA A CARTILHA (47322534)
- Anexo CONTEÚDO PARA O FOLHETO. (47417949)

61. Tratam-se os dois primeiros dos modelos simplificados e padronizados aprovados no citado artigo 2º da Instrução Normativa em espécie, enquanto os dois últimos se referem aos materiais produzidos pelo DREI concretizando a “elaboração de uma cartilha com linguagem fácil e acessível para divulgar de forma simplificada e ilustrativa as regras legais previstas para se constituir uma sociedade cooperativa no ramo de trabalho, bens e serviços, com ênfase na área de coleta e seleção de resíduos sólidos (reciclagem)”.

62. Com efeito, no que concerne aos dois primeiros anexos, relativos às atas e estatutos sociais padronizados, pode-se dizer que a disponibilização pelo DREI de modelos desses instrumentos, os quais visam conferir, em suma, ao processo de constituição das cooperativas maior agilidade e simplificação, encontra-se dentro do espectro de atribuições do referido Departamento na regulação da matéria.

63. Nessa toada, aliás, a autorizar a elaboração de modelos por parte do DREI, pode-se extrair os seguintes dispositivos na Lei n.º 8.934/94:

Art. 42. § 3º O arquivamento dos atos constitutivos e de alterações não previstos no inciso I docaput do art. 41 desta Lei terá o registro deferido automaticamente caso cumpridos os requisitos de: (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

I - aprovação da consulta prévia da viabilidade do nome empresarial e da viabilidade de localização, quando o ato exigir; e (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

II - utilização pelo requerente do **instrumento padrão estabelecido pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Drei)** da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º O arquivamento dos atos de extinção não previstos no inciso I docaput do art. 41 desta Lei terá o registro deferido automaticamente **no caso de utilização pelo requerente do instrumento padrão estabelecido pelo Drei.** (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

64. Ademais, é de se reconhecer que os modelos das **Atas de Constituição** e dos **Estatutos Sociais** propostos se encontram consonantes à legislação regente, sobretudo no que concerne aos seus requisitos obrigatórios, conforme dispõem os art. 15 c/c 21 da Política Nacional de Cooperativismo - Lei n.º 5.764, de 1971:

Art. 15. O ato constitutivo, sob pena de nulidade, deverá declarar:

- I - a denominação da entidade, sede e objeto de funcionamento;
- II - o nome, nacionalidade, idade, estado civil, profissão e residência dos associados, fundadores que o assinaram, bem como o valor e número da quota-partes de cada um;
- III - aprovação do estatuto da sociedade;
- IV - o nome, nacionalidade, estado civil, profissão e residência dos associados eleitos para os órgãos de administração, fiscalização e outros.

Art. 21. O estatuto da cooperativa, além de atender ao disposto no artigo 4º, deverá indicar:

- I - a denominação, sede, prazo de duração, área de ação, objeto da sociedade, fixação do exercício social e da data do levantamento do balanço geral;
- II - os direitos e deveres dos associados, natureza de suas responsabilidades e as condições de admissão, demissão, eliminação e exclusão e as normas para sua representação nas assembleias gerais;
- III - o capital mínimo, o valor da quota-partes, o mínimo de quotas-partes a ser subscrito pelo associado, o modo de integralização das quotas-partes, bem como as condições de sua retirada nos casos de demissão, eliminação ou de exclusão do associado;
- IV - a forma de devolução das sobras registradas aos associados, ou do rateio das perdas apuradas por insuficiência de contribuição para cobertura das despesas da sociedade;
- V - o modo de administração e fiscalização, estabelecendo os respectivos órgãos, com definição de suas atribuições, poderes e funcionamento, a representação ativa e passiva da sociedade em juízo ou fora dele, o prazo do mandato, bem como o processo de substituição dos administradores e conselheiros fiscais;
- VI - as formalidades de convocação das assembleias gerais e a maioria requerida para a sua instalação e validade de suas deliberações, vedado o direito de voto aos que nelas tiverem interesse particular sem privá-los da participação nos debates;
- VII - os casos de dissolução voluntária da sociedade;
- VIII - o modo e o processo de alienação ou oneração de bens imóveis da sociedade;
- IX - o modo de reformar o estatuto;
- X - o número mínimo de associados.
- XI - se a cooperativa tem poder para agir como substituta processual de seus associados, na forma do art. 88-A desta Lei.

65. Noutro giro, quanto à cartilha e ao folheto apresentados, vê-se que se cuidam, de fato, de materiais informativos simplificados, cujo conteúdo se espelha em algumas das regras da Política Nacional de Cooperativismo - Lei n.º 5.764, de 1971, com vistas a transmitir informações de forma mais acessível aos possíveis interessados na constituição de cooperativas.

66. Constam desses documentos informações como os aspectos marcantes das cooperativas que as diferenciam das sociedades em geral; as suas principais áreas de atuação, inclusive com possibilidade de se enquadrar como uma *startup*; a sua forma de constituição; as espécies de assembleia; o seu capital social; os fundos obrigatórios, dentro outros aspectos.

67. Dessa forma, sem invasão ao mérito administrativo e técnico na definição do exato conteúdo a ser veiculado por tais materiais, nada há o que ressalvar por parte desta Consultoria neste presente tópico quanto aos aspectos **estritamente** jurídicos ora analisados.

#### **IV - CONCLUSÃO.**

68. Ante o exposto, abstraiadas as questões afetas à conveniência e à oportunidade na edição do ato, **opina-se, em suma, pela regularidade formal e material** da instrução normativa em análise e dos seus respectivos anexos, sem prejuízo das seguintes recomendações e advertências acima consignadas:

- a) Relativa à **manifestação técnica acerca da AIR**, conforme item 3.2;
- b) As **regras de legística** constantes dos parágrafos 33, 35 e 36;
- c) A **vedação de vinculação ao salário mínimo**, nos termos dos parágrafos 40 e 41;
- d) A inclusão de **cláusula de vigência**, conforme aduz os parágrafos 56 e 57; e
- e) A observância de conferir **publicidade** à Instrução Normativa (Parágrafo 58).

69. Consigna-se ainda que **o acatamento às alterações recomendadas encontram-se no escopo de decisão dos respectivos órgãos técnicos**, não cabendo, portanto, ao órgão consultivo a responsabilidade por eventuais alterações ou abstenções de acréscimos que destoem do sugerido neste parecer.

70. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 23 de janeiro de 2025.

**LUIZ GUSTAVO BARBOSA LEITE**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 16100004402202471 e da chave de acesso b444b041

---



Documento assinado eletronicamente por LUIZ GUSTAVO BARBOSA LEITE, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1821241139 e chave de acesso b444b041 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIZ GUSTAVO BARBOSA LEITE, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-01-2025 17:20. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---