





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

## 1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor do dispositivo questionado:

***Lei 11.101, de 9.2.2005***

*Art. 6º A decretação da falência ou o deferimento do processamento da recuperação judicial implica: (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020)*

*(...)*

***§ 13. Não se sujeitam aos efeitos da recuperação judicial os contratos e obrigações decorrentes dos atos cooperativos praticados pelas sociedades cooperativas com seus cooperados, na forma do art. 79 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, conseqüentemente, não se aplicando a vedação contida no inciso II do art. 2º quando a sociedade operadora de plano de assistência à saúde for cooperativa médica. (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020)***

Como se demonstrará, as disposições em destaque são formalmente inconstitucionais, por afrontarem o **art. 65, parágrafo único** (princípio do bicameralismo), da Constituição Federal.

## 2. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Em 24.12.2020, foi sancionado, com vetos, o Projeto de Lei 4.458/2020 (PL 6.229/2005 na Câmara dos Deputados), que alterou as Leis 8.929/1994, 11.101/2005 e 10.522/2002, para atualizar a legislação referente à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

recuperação judicial, à recuperação extrajudicial e à falência do empresário e da sociedade empresária.

Entre os comandos vetados pelo Chefe do Poder Executivo, está a inclusão do § 13 no art. 6º da Lei 11.101/2005, que exclui dos efeitos da recuperação judicial os contratos e as obrigações decorrentes dos atos cooperativos praticados pelas sociedades cooperativas com seus cooperados e, na parte final, excepciona da vedação à recuperação judicial, extrajudicial e falência a cooperativa médica operadora de plano de assistência à saúde.<sup>2</sup>

De acordo com a Mensagem 752, de 24.12.2020, encaminhada ao Presidente do Senado Federal, o item foi vetado por contrariedade ao interesse público, uma vez que:

*(...) a previsão de recuperação judicial somente para cooperativas médicas, além de ferir o princípio da isonomia em relação às demais modalidades societárias, afasta os instrumentos regulatórios que oportunizam às operadoras no âmbito administrativo a recuperação de suas anormalidades econômico-financeiras e as liquidações extrajudiciais.*

---

2 **Art. 2º Esta Lei não se aplica a:**

*I – empresa pública e sociedade de economia mista;*

*II – instituição financeira pública ou privada, cooperativa de crédito, consórcio, entidade de previdência complementar, **sociedade operadora de plano de assistência à saúde**, sociedade seguradora, sociedade de capitalização e outras entidades legalmente equiparadas às anteriores.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Ademais, tem-se, ainda, que a criação dessa excepcionalidade impacta nas concessões de portabilidades especiais de carências a beneficiários de operadoras a serem compulsoriamente retiradas do mercado regulado, em prejuízo ao acompanhamento econômico-financeiro das operadoras pela Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, e submete milhões de brasileiros a riscos de desassistência.*

As razões de veto indicadas pelo Presidente da República foram direcionadas, exclusivamente, à parte final do dispositivo, que criou uma exceção à regra prevista no art. 2º, II, da Lei 11.101/2005, segundo o qual estão excluídas do regime da recuperação de empresas a sociedade operadora de plano de assistência à saúde e as entidades a ela legalmente equiparadas.

O trecho vetado, no entanto, não constava do projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados, que foi encaminhado ao Senado Federal com a seguinte redação:

*§ 13. Não se sujeitam aos efeitos da recuperação judicial os contratos e obrigações decorrentes dos atos cooperativos praticados pelas sociedades cooperativas com seus cooperados, na forma do art. 79 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.*

Durante a tramitação na Casa revisora, o texto foi objeto de emenda (Emenda 62 de Plenário), para incluir a expressão “consequentemente, não se aplicando a vedação contida no inciso II do art. 2º quando a sociedade operadora de plano de assistência à saúde for cooperativa médica”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Segundo o autor da modificação, Senador Eduardo Gomes:

*A mens legis desta alteração reside da constatação fática de que o legislador, ao especificar uma única entidade cooperativa a ser excluída de aplicação da Lei 11.101/2005, no caso, a “cooperativa de crédito”, análoga às instituições financeiras, liberou, a contrario sensu, o acesso a todas as demais cooperativas, inclusive às cooperativas médicas, que não se caracterizam sociedades operadoras de planos de assistência à saúde.*

*Visa, portanto, possibilitar que os planos de assistência à saúde operados por cooperativas ou federações médicas possam vir a ter acesso principalmente à recuperação judicial, tendo em vista que a situação de dificuldade financeira já verificadas há algum tempo são objeto de novos desafios econômico-financeiros, com a multiplicação dos casos de internamento e procedimentos para tratamento das enfermidades diretamente causadas pelo COVID-19 no decorrer do presente ano de 2020.*

Por conter assunto diverso daquele tratado pelo texto aprovado pela Câmara, a alteração deveria ter sido considerada como emenda aditiva,<sup>3</sup> nos termos do art. 246, II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF),<sup>4</sup> para, se aprovada, retornar à Casa iniciadora.

3 O art. 118, § 6º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, conceitua a emenda aditiva como aquela que se acrescenta a outra proposição.

4 Art. 246. As proposições serão numeradas de acordo com as seguintes normas:  
II – as emendas serão numeradas, em cada turno, pela ordem dos artigos da proposição emendada, guardada a sequência determinada pela sua natureza, a saber: supressivas, substitutivas, modificativas e aditivas; (...).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No entanto, ao apresentar o Parecer de Plenário 165/2020, o relator do PL 4.458/2020, Senador Rodrigo Pacheco, acolheu a proposta como emenda de redação. Aprovado o parecer, a proposição legislativa foi remetida à sanção presidencial.

Em sessão do dia 17.3.2021, o Congresso Nacional rejeitou o veto aposto ao dispositivo sob exame, que foi promulgado em 26.3.2021 e, no mesmo dia, publicado no Diário Oficial da União.

Verifica-se, desse modo, que a expressão *“consequentemente, não se aplicando a vedação contida no inciso II do art. 2º quando a sociedade operadora de plano de assistência à saúde for cooperativa médica”*, incluída no art. 6º, § 13, da Lei 11.101/2005 pela Lei 14.112/2020, não foi discutida nem aprovada pela Câmara dos Deputados, contrariando, assim, o art. 65, parágrafo único, da Carta da República.

Ensina o Ministro Alexandre de Moraes, em obra doutrinária, que *“em face do princípio do bicameralismo, qualquer emenda ao projeto aprovado por uma das Casas, haverá, obrigatoriamente, que retornar à outra, para que se pronuncie somente sobre esse ponto, para aprová-lo ou rejeitá-lo, de forma definitiva”*.<sup>5</sup>

No mesmo sentido, anota Ana Paula de Barcellos:

---

5 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 38. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 753.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*(...) os projetos de lei, em geral, devem contar com a concordância simultânea de ambas as Casas, por manifestação de seus Plenários de acordo com o quórum exigido pela Constituição, e a violação dessa regra conduz à inconstitucionalidade formal, como acontece com o descumprimento de qualquer norma constitucional que cuide da elaboração de normas. Assim, por exemplo, se o Senado Federal altera projeto oriundo da Câmara e o encaminha diretamente para sanção ou veto presidencial, sem devolvê-lo para que a Câmara aprecie as alterações, haverá inconstitucionalidade.<sup>6</sup>*

A regra somente é flexibilizada na hipótese de a Casa revisora aprovar emendas de redação, ou seja, modificações que objetivem sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto,<sup>7</sup> desde que não alterem o sentido da proposição, conforme jurisprudência da Corte:

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. Lei Complementar nº 101/2000. Não-conhecimento. I – Os §§ 2º e 3º do art. 7º da LC nº 101/00 veiculam matérias que fogem à regulação por lei complementar, embora inseridas em diploma normativo dessa espécie. Logo, a suposta antinomia entre esses dispositivos e o art. 4º da Medida Provisória nº 1.980-22/00 haverá de ser resolvida segundo os princípios hermenêuticos aplicáveis à espécie, sem nenhuma conotação de natureza constitucional. Ação não conhecida.*

6 BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 453.

7 Cf. art. 118, § 8º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*II – Ação prejudicada quanto ao inciso I do art. 30 da LC nº 101/00, dado que já expirado o prazo da norma de caráter temporário. Lei Complementar nº 101/2000. Vício formal. Inexistência.*

*III – O parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal só determina o retorno do projeto de lei à Casa iniciadora se a emenda parlamentar introduzida acarretar modificação no sentido da proposição jurídica. (...)*

(ADI 2.238-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJe de 12.9.2008)

*EMENTAS: 1. AÇÃO. Condição. Interesse processual, ou de agir. Caracterização. Ação direta de inconstitucionalidade. Propositura antes da publicação oficial da Emenda Constitucional nº 45/2004. Publicação superveniente, antes do julgamento da causa. Suficiência. Carência da ação não configurada. Preliminar repelida. Inteligência do art. 267, VI, do CPC. Devendo as condições da ação coexistir à data da sentença, considera-se presente o interesse processual, ou de agir, em ação direta de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional que só foi publicada, oficialmente, no curso do processo, mas antes da sentença. (...)*

*5. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Competência. Magistratura. Magistrado vitalício. Cargo. Perda mediante decisão administrativa. Previsão em texto aprovado pela Câmara dos Deputados e constante do Projeto que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004. Supressão pelo Senado Federal. Reapreciação pela Câmara. Desnecessidade. Subsistência do sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado (art. 103-B, § 4º, III). Expressão que, ademais, ofenderia o disposto no art. 95, I, parte final, da CF. Ofensa ao art. 60, § 2º, da CF. Não ocorrência. Arguição repelida. Precedentes. Não precisa ser reapreciada pela Câmara dos Deputados expressão suprimida pelo Senado Federal em texto de projeto que, na redação remanescente, aprovada de ambas as Casas do Congresso, não perdeu sentido normativo. (...)*

(ADI 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 17.3.2006)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*EMENTA: – CONSTITUCIONAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 15, LEI 9.424/96. SALÁRIO-EDUCAÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PARA O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO. DECISÕES JUDICIAIS CONTROVERTIDAS. ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. FORMAL: LEI COMPLEMENTAR. DESNECESSIDADE. NATUREZA DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. § 5º, DO ART. 212 DA CF QUE REMETE SÓ À LEI. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA DE REDAÇÃO PELO SENADO. EMENDA QUE NÃO ALTEROU A PROPOSIÇÃO JURÍDICA. FOLHA DE SALÁRIOS – REMUNERAÇÃO. CONCEITOS. PRECEDENTES. QUESTÃO INTERNA CORPORIS DO PODER LEGISLATIVO. CABIMENTO DA ANÁLISE PELO TRIBUNAL EM FACE DA NATUREZA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: BASE DE CÁLCULO. VEDAÇÃO DO ART. 154, I DA CF QUE NÃO ATINGE ESTA CONTRIBUIÇÃO, SOMENTE IMPOSTOS. NÃO SE TRATA DE OUTRA FONTE PARA A SEGURIDADE SOCIAL. IMPRECISÃO QUANTO A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA. A CF QUANTO AO SALÁRIO-EDUCAÇÃO DEFINE A FINALIDADE: FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E O SUJEITO PASSIVO DA CONTRIBUIÇÃO: AS EMPRESAS. NÃO RESTA DÚVIDA. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI AMPLAMENTE DEMONSTRADA. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA PROCEDENTE, COM EFEITOS EX-TUNC.*

*(ADC 3, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 9.5.2003)*

Nesse último julgado, asseverou o Ministro Nelson Jobim:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*O retorno do projeto emendado à Casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado.*

*Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica.*

*Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada.*

*Tal ocorrerá quando a modificação produzir alterações em qualquer um dos âmbitos de aplicação do texto emendado: material, pessoal, temporal ou espacial.*

*Não basta a simples modificação do enunciado pela qual se expressa a proposição jurídica.*

*O comando jurídico – a proposição – tem que ter sofrido alteração.*

No caso sob exame, contudo, a emenda produziu comando jurídico diverso da proposição emendada. Comentando a alteração legislativa, Fábio Ulhoa Coelho aponta:

*(...) o § 13 aprovado pela Câmara trata das cooperativas como credoras; o acréscimo aprovado pelo Senado trata de uma cooperativa como devedora. Não é possível, sob o ponto de vista lógico, extrair qualquer conclusão de algo que não está sedimentado na premissa. Quer dizer, não é possível extrair-se de norma sobre cooperativas credoras nenhuma consequência acerca de cooperativas devedoras.<sup>8</sup>*

Diante da jurisprudência da Suprema Corte e em face do disposto no art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal, há de se concluir pela inconstitucionalidade formal da expressão “consequentemente, não se aplicando

---

8 COELHO, Fábio Ulhoa. *Comentários à Lei de falências e de recuperação de empresas*. 15. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 74.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*a vedação contida no inciso II do art. 2º quando a sociedade operadora de plano de assistência à saúde for cooperativa médica”, presente no art. 6º, § 13, da Lei 11.101/2005, incluído pela Lei 14.112/2020.*

**3. PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que se colham as informações da Presidência da República e do Congresso Nacional e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 6º, § 13 (expressão “consequentemente, não se aplicando a vedação contida no inciso II do art. 2º quando a sociedade operadora de plano de assistência à saúde for cooperativa médica”) da Lei 11.101/2005, incluído pela Lei 14.112/2020.

Brasília, data da assinatura digital.

**Augusto Aras**  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

[ALM]