

PROTOCOLO Nº: 417922/18
ORIGEM: MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS DO SUL
INTERESSADO: JONATAS FELISBERTO DA SILVA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 45/19

Consulta. Possibilidade de depósito de disponibilidades de caixa de entes municipais em cooperativas de crédito. Revisão da jurisprudência do Tribunal de Contas. Evolução legislativa. Preferência de contratação de instituições financeiras oficiais. Viabilidade jurídica de captação de recursos municipais por instituições financeiras cooperativas. Reafirmação da jurisprudência da Corte. Resposta à consulta.

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Laranjeiras do Sul, mediante a qual indaga o Tribunal de Contas quanto à possibilidade de movimentação de recursos públicos em bancos cooperativos (peça nº 3).

Facultada pelo Relator a emenda à inicial (Despacho nº 902/18, peça nº 5), o consulente trouxe aos autos parecer jurídico subscrito pelo Procurador Municipal, em que se assentam as seguintes premissas:

- a) É possível, nos termos da LC 161/2018, que às Cooperativas de Crédito capturem recursos (gestão de disponibilidade) de municípios de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas;
- b) Para regularidade da captação devem ser observadas as previsões contidas na Resolução nº. 4.659, de 26 de Abril de 2018 do Conselho Monetário Nacional;
- c) O Município não é obrigado a movimentar recursos nas Cooperativas de Crédito;
- d) A escolha da Cooperativa de Crédito, desde que preenchidos os requisitos da Res. 4.659/2018, independe da realização de processo licitatório. (peça nº 8, fl. 9)

Admitida a consulta (Despacho nº 1018/18, peça nº 9), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca relacionou as decisões correlatas à temática apresentada (Informação nº 69/18, peça nº 10).

Ato contínuo, a Coordenadoria de Gestão Municipal lavrou opinativo consentâneo com a possibilidade de movimentação de recursos públicos em bancos cooperativos, no limite assegurado pelos fundos garantidores referidos no inciso IV do *caput* do art. 12 da Lei Complementar nº 130/2009 (Instrução nº 4564/18, peça nº 13).

Após, vieram os autos ao exame do *Parquet* de Contas.

Porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade – vale dizer, legitimidade do consulente, apresentação objetiva dos quesitos, dúvida pertinente à aplicação de dispositivos legais relacionados à competência do controle externo, instrução por parecer jurídico e formulação em tese – a consulta deve ser conhecida.

No mérito, desde logo, cumpre-nos endossar a linha argumentativa e as conclusões manifestadas pelo parecerista local apresentadas nas alíneas “a” a “c” de seu opinativo – ressalvando, unicamente, a assertiva quanto à desnecessidade de licitação para a escolha de cooperativa de crédito.

Com efeito, a regra expressa no art. 164, § 3º da Constituição da República¹ impõe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como aos órgãos ou entidades do Poder Público e às empresas por ele controladas, o depósito de suas disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, admitindo-se, todavia, a previsão de exceções legais.

A jurisprudência² desta Corte reiteradamente já enfrentou os aspectos concernentes à incidência dessa norma constitucional, assentando que: *a)* o conceito de *disponibilidades de caixa* abrange os valores de titularidade do erário (inclusive, aplicações financeiras, poupanças e outros ativos monetários), dele excluídos os montantes já comprometidos para o pagamento de obrigações (como a folha de salários e as faturas já empenhadas em favor de fornecedores); *b)* ao se referir a *instituições financeiras oficiais*, o constituinte originário as contrapôs às instituições financeiras privadas (art. 192, inciso I, na redação original³), do que se conclui que a regra intenta a guarda de dinheiros públicos em instituições financeiras controladas pela União ou pelos Estados; *c)* excepcionalmente, carecendo o Município da instalação de agência de instituição financeira oficial, poderá ser contratada, mediante prévia licitação, entidade privada para esse propósito.

A despeito de uma primeira interpretação deixar transparecer que, ao cuidar das exceções à regra constitucional, este Tribunal de Contas se restringiu à hipótese de contratação – repita-se, sempre precedida do certame licitatório – de instituição *bancária* privada, deve-se compreender que a evolução do regime jurídico do sistema financeiro nacional passou a admitir a efetiva participação das cooperativas de crédito nesse cenário.

¹ § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

² Nesse sentido, destacam-se: Acórdão nº 78/06-TP, Consulta nº 235304/05, rel. Cons. Nestor Baptista, AOTC 17/03/2006; Acórdão nº 718/06-TP, Consulta nº 442268/04, rel. Aud. Sérgio Fonseca, AOTC 01/12/2006; Acórdão nº 129/09-TP, Consulta nº 122/09-TP, Consulta nº 636500/07, rel. Aud. Cláudio Kania, AOTC 27/03/2009; Acórdão nº 1811/18-STP, Consulta nº 881648/16, rel. Cons. Ivens Linhares, DETC 10/07/2018.

³ Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

I - a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às *instituições bancárias oficiais e privadas* acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso; (...)

Em retrospectiva, impõe-se verificar que, na redação original, o art. 192 da Constituição previa que o sistema financeiro nacional seria regulado em lei complementar, enunciando o inciso VIII do dispositivo a necessidade de regramento do *funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras*. Para integrar a disciplina constitucional, a Lei nº 4.595/1964 foi recepcionada com o *status* de lei complementar, ocupando-se de definir a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias – silenciando, porém, quanto às cooperativas de crédito.

Nesse contexto normativo, o art. 19, inciso II da mencionada Lei nº 4.595/1964 preceitua que ao Banco do Brasil S.A. compete, com exclusividade, receber em depósito as disponibilidades de quaisquer entidades federais – com a expressa ressalva dos depósitos às Caixas Econômicas Federais, nos limites e condições fixados pelo Conselho Monetário Nacional, ao qual competiria, igualmente, a autorização de exceções, mediante proposta do Banco Central⁴.

Em virtude dessa previsão normativa, sustentou-se a interpretação (seja no Poder Executivo Federal, seja no Tribunal de Contas da União) de que as ressalvas previstas no art. 164, § 3º, parte final da Constituição poderiam ser diretamente *estabelecidas por ato normativo do CMN*, tal qual consignou o Tribunal Pleno desta Corte no Acórdão nº 122/09:

4) a Lei Federal n.º 4.595/64 foi recepcionada pela Constituição Federal no que tange às exceções do art. 164, § 3.º, serem estabelecidas pelo Banco Central do Brasil, de acordo com a orientação do Conselho Monetário Nacional, o que possibilita o estabelecimento, por aquela autarquia federal, de exceções à regra constitucional do depósito em instituições financeiras oficiais, além da referente à inexistência de agências dessas instituições no município;

⁴ Art. 19. Ao Banco do Brasil S. A. competirá precipuamente, sob a supervisão do Conselho Monetário Nacional e como instrumento de execução da política creditícia e financeira do Governo Federal:

(...)

II - como principal executor dos serviços bancários de interesse do Governo Federal, inclusive suas autarquias, receber em depósito, com exclusividade, as disponibilidades de quaisquer entidades federais, compreendendo as repartições de todos os ministérios civis e militares, instituições de previdência e outras autarquias, comissões, departamentos, entidades em regime especial de administração e quaisquer pessoas físicas ou jurídicas responsáveis por adiantamentos, ressalvados o disposto no § 5º deste artigo, as exceções previstas em lei ou casos especiais, expressamente autorizados pelo Conselho Monetário Nacional, por proposta do Banco Central da República do Brasil;

(...)

§ 5º - Os depósitos de que trata o inciso II deste artigo, também poderão ser feitos nas Caixas econômicas Federais, nos limites e condições fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

E, com esteio nessa interpretação, em virtude do prescrito⁵ no art. 31, inciso VI, alínea a da Resolução CMN nº 3.442/2007, o citado *decisum* registrou:

6) são aplicáveis às cooperativas de crédito as exceções previstas na legislação federal para as instituições financeiras privadas, conforme teor da Resolução BACEN n.º 3.442, de 28/02/2007;

Tal permissivo regulamentar estaria alinhado às disposições do art. 2º, § 2º da Lei Complementar nº 130/2009, que possibilita a prestação de outros serviços de natureza financeira e afins a não associados às cooperativas de crédito, e do art. 12, inciso III do mesmo diploma, que trata da competência do CMN para regulamentar os tipos de atividades a serem desenvolvidas por tais instituições.

É importante ressaltar que a edição dessa legislação decorreu da alteração do art. 192 da Constituição, operada pela Emenda nº 41/2003, que, além de expressamente incluir as cooperativas de crédito no sistema financeiro nacional, admitiu a pluralidade de leis complementares para tratar de seu regime jurídico.

Apesar da autorização normativa infralegal já referenciada – de duvidosa constitucionalidade, visto que o art. 164, § 3º é explícito ao ressaltar “os casos previstos em lei” – fato é que o art. 2º, § 1º da Lei Complementar nº 130/2009 previa a seguinte restrição à operação das entidades cooperativas:

Art. 2º As cooperativas de crédito destinam-se, precipuamente, a prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços financeiros a seus associados, sendo-lhes assegurado o acesso aos instrumentos do mercado financeiro.

§ 1º A captação de recursos e a concessão de créditos e garantias devem ser restritas aos associados, ressalvadas as operações realizadas com outras instituições financeiras e os recursos obtidos de pessoas jurídicas, em caráter eventual, a taxas favorecidas ou isentos de remuneração.

Com a superveniência da Lei Complementar nº 161/2018, tal dispositivo passou a contar com a seguinte redação:

§ 1º A captação de recursos e a concessão de créditos e garantias devem ser restritas aos associados, *ressalvados a captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas*, as operações realizadas com outras instituições financeiras e os recursos obtidos de pessoas jurídicas, em caráter eventual, a taxas favorecidas ou isentos de remuneração.

⁵ Art. 31. A cooperativa de crédito pode realizar as seguintes operações e atividades, além de outras estabelecidas em regulamentação específica:

(...)

VI – prestar os seguintes serviços, visando atendimento a associados e a não associados:

a) cobrança, custódia e recebimentos e pagamentos por conta de terceiros, entidades públicas ou privadas; (...)

Nessa perspectiva, tem-se, conforme consignou o parecerista local, a *expressa autorização legal à captação de recursos públicos municipais pelas cooperativas de crédito* – circunstância que se amolda à ressalva constante do art. 164, § 3º, parte final da Constituição Federal, visto que a exceção decorre de lei, em sentido estrito.

Deve-se ressaltar que, consoante a previsão do § 9º do citado art. 2º, é requisito para a efetivação da operação financeira que o Município esteja na área de atuação da cooperativa de crédito. Ainda, nos termos do § 6º do mesmo dispositivo, se o montante depositado mostrar-se superior ao limite assegurado pelos fundos garantidores de que tratam o art. 12, inciso IV da legislação, impõe-se a observância dos requisitos prudenciais fixados pelo CMN – que o fez pela Resolução nº 4.659/2018.

Ao se cogitar um cenário de pluralidade de agentes potencialmente habilitados à prestação de um mesmo serviço, em vista do que impõe o art. 37, inciso XXI da Constituição⁶, torna-se *imprescindível a realização de licitação pública*, como instrumento a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração. Assim, do mesmo modo que já advogamos, com amparo em jurisprudência da Corte de Contas rondoniense, a necessidade de licitação quando haja *mais de uma instituição financeira oficial* na sede do Município, vedada a contratação direta por dispensa do processo⁷, idêntico raciocínio deve se aplicar quando, ao pretender contratar a cooperativa de crédito, o gestor deparar-se com mais de uma instituição cooperativa que atue naquela localidade.

Em razão do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** da consulta e, no mérito, **reafirmando a jurisprudência já sedimentada desta Corte quanto à prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais**, opina por se admitir a **possibilidade de captação de recursos públicos municipais por cooperativas de crédito**, conforme disciplina da Lei Complementar nº 161/2018, **desde que observado o regramento do Conselho Monetário Nacional quanto aos requisitos prudenciais para a operação** – notadamente, a Resolução nº 4.659/2018.

Curitiba, 15 de fevereiro de 2019.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

⁶ XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁷ Referimo-nos ao Parecer nº 600/18, prolatado nos autos de Consulta nº 881648/16. O precedente aludido do TCE-RO consta do Processo nº 1244/2009, rel. Aud. Davi da Silva, 25/11/2010.