

COOPERATIVAS DE CRÉDITO RECURSOS PÚBLICOS – MOVIMENTAÇÃO – BANCOS OFICIAIS

PROCESSO Nº : 184677/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SAUDADE DO IGUAÇU
INTERESSADO : MAURO CESAR CENCI
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2053/19 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. A previsão do §1º do art. 2º da LC 164/18, quanto à captação de recursos municipais por cooperativas de crédito não configura exceção à preferência dada aos bancos oficiais pelo art. 164, §3º, da CF para a movimentação de disponibilidades, mas, equipara as referidas cooperativas às instituições financeiras não oficiais, para efeito de permitir sua participação nesse mercado, dentro das mesmas condições de atuação.

1 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Trata-se de Consulta¹ formalizada pelo Município de Saudade do Iguaçu, através de seu Prefeito, Sr. Mauro Cesar Cenci, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente indaga a este Tribunal de Contas quanto à possibilidade de abertura de conta junto a cooperativa de crédito, inclusive arrecadação e cobrança de tributos, tendo em vista recentes alterações na Lei Complementar nº 130/2009, promovidas pela Lei Complementar nº 161/2018.

Foi apresentado Parecer Jurídico², que concluiu que não há “*óbice na abertura de conta junto a cooperativa de crédito mencionada, pois com o advento da Lei Complementar supra referida condicionou essa possibilidade*”³.

A DJB – Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 46/16⁴, noticiou haver encontrado sobre o tema os Acórdãos 1875/06 e 524/06, ambos do Tribunal Pleno.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Instrução nº 16/19⁵, opinou pela

possibilidade de movimentação de recursos públicos em bancos cooperativos, no limite assegurado pelos fundos garantidores referidos no inci-

1 Peça 03 destes autos.

2 Pg. 04 da peça 03 destes autos.

3 Pg. 04 da peça 03 destes autos.

4 Peça 13 destes autos.

5 Peça 08 destes autos.

so IV do caput do art. 12 da Lei Complementar nº 130/2009, obedecida a disposição do art. 2º, §6º, da aludida lei complementar”⁶.

O Ministério Público de Conta, através do Parecer nº 61/19 - PGC⁷, reafirma

a jurisprudência já sedimentada desta Corte quanto à prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais⁸ e 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 4.659/2018⁹.

Por fim, vieram os autos conclusos.

2 VOTO VENCIDO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES¹⁰

Após análise dos presentes autos, acompanho parcialmente os opinativos técnicos, conforme passo a expor.

Conforme bem ressaltou o Ministério Público de Contas,

a jurisprudência 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 original), 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 propósito¹¹.

Nos termos de recentíssima consulta respondida por esta Corte, Processo 41792-2/18, da Relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão:

ACÓRDÃO Nº 1196/19 - Tribunal Pleno
Consulta. Movimentação de recursos municipais por cooperativas de crédito. Possibilidade. Observância da Lei Complementar n.º 161/18, bem como Resolução n.º 4.659/18 do CMN

6 Pg. 06 da peça 08 destes autos.

7 Peça 09 destes autos.

8 Pg. 05 da peça 09 destes autos.

9 Idem.

10 Responsável Técnico – Levi Rodrigues Vaz (TC 51620-1).

11 Pg. 02 da peça 09 destes autos.

Tal entendimento decorre, principalmente, do art. 163, §3º, da Constituição Federal, que determina que as disponibilidades de caixa dos Estados e Municípios, dos órgãos ou entidades públicas e empresas controladas devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei, nos seguintes termos:

Art. 163 [...]

[...]

§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. (grifo nosso)

No entanto, no ano de 2018, a Lei Complementar nº 161/2018 alterou dispositivos da Lei Complementar nº 130/2009, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, possibilitando a captação de recursos financeiros dos Municípios, seus órgãos, entidades e empresas controladas, pelas cooperativas de crédito:

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, 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.

[...]

§6º A captação de recursos dos Municípios, prevista no § 1º deste artigo, que supere o limite assegurado pelos fundos garantidores referidos no inciso IV do caput do art. 12 desta Lei, obedecerá aos requisitos prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

§7º Caso a cooperativa não atenda ao disposto no § 6º deste artigo, incorrerá nas sanções previstas na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.

§8º Além das hipóteses ressalvadas no § 1º deste artigo, as instituições referidas nesta Lei e os bancos por elas controlados, direta ou indiretamente, ficam autorizados a realizar a gestão das disponibilidades financeiras do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.

§9º As operações previstas no § 1º deste artigo, correspondentes aos depósitos de governos municipais, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, somente poderão ser realizadas em Município que esteja na área de atuação da referida cooperativa de crédito. (grifo nosso)

Tal alteração legislativa visa possibilitar que Municípios depositem seus recursos em instituições financeiras que atendam sua área territorial, vez que muitos não possuem agências de instituições financeiras oficiais; e para que seus recursos financeiros promovam o desenvolvimento e fortalecimento da economia local, por meio da oferta de crédito, geração de emprego e renda, formação de poupança e

melhoria de qualidade de vida da população, conforme bem ressaltou a exposição de motivos¹² da Lei Complementar nº 161/2018.

Em muitas localidades remotas as cooperativas de crédito estão presentes e estruturadas, enquanto instituições financeiras oficiais não se encontram, apesar de atenderem uma vasta gama de municípios, sendo que no Estado do Paraná as cooperativas de crédito estão em 53% dos Municípios não atendidos por bancos oficiais, conforme bem apontou a referida exposição de motivos, nos seguintes termos:

Nessa seara, distribuídas por todo país, as cooperativas de crédito, instituições financeiras sem fins lucrativos, reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil, reúnem cerca de 5,1 milhões de cooperativados e possuem ativos na ordem de R\$ 78 bilhões e empréstimos que alcançam R\$ 35 bilhões. Estão presentes e devidamente estruturadas em aproximadamente 2.200 municípios, com mais de 4,7 mil pontos de atendimento. São as únicas instituições financeiras atuantes em um expressivo número de localidades notadamente mais remotas (mais de 400 municípios). Isso fica bastante visível quando nos deparamos com a presença das cooperativas de crédito onde os bancos oficiais (Banco do Brasil, CEF, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Bancos estaduais) não se encontram. Como é o caso do estado de Rondônia onde se constata que as cooperativas estão em 29% dos municípios onde os bancos oficiais não estão, o mesmo acontece em Mato Grosso, onde as cooperativas além de estarem presentes em outros municípios também estão em 53% dos municípios que os bancos oficiais não estão; em Minas Gerais o estado que mais possui cidades no país as cooperativas também estão em centenas de municípios e ainda se fazem presentes em 29% dos municípios em que os bancos oficiais não se encontram, no Paraná esse percentual chega a 53% e no Rio Grande do Sul alcança 85% de presença em cidades onde os bancos oficiais não estão.¹³(grifo nosso)

Além disso, as cooperativas de crédito aplicam seus recursos nas pessoas e projetos do Município em que se encontram, fortalecendo e auxiliando a geração do ciclo econômico local, além de possuir características peculiares de gestão profissional e governança, voltadas para os reais interesses locais, podendo aplicar todo o recurso financeiro municipal na própria localidade, conforme bem ressaltou a referida exposição de motivos, nos seguintes termos:

Não existem argumentos plausíveis para que um município tenha que manter seus depósitos em uma instituição financeira que sequer está situada no território daquele município, que por vezes está localizado a distâncias de dezenas de quilômetros dali e que ainda de certa forma indireta promova assim a evasão de divisas do município de origem em favorecimento de outro em razão de que ele (município) seja obrigado a depositar seus recursos em um banco que não se encontra em sua cidade. Esse certamente é um gargalo e obstáculo para o desenvolvimento sustentado de muitos dos mais de 5 mil municípios brasileiros, na medida em que a cooperativa de crédito, instituição financeira que aplica seus

12 Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=932952&filename=PLP+100/2011>

13 Idem.

recursos nas pessoas e projetos daquele lugar, tem menos condições de oferecer crédito, de fomentar a economia, de elevar a inclusão financeira, de promover o fortalecimento e auxiliar na geração do ciclo econômico local sustentado.

Portanto, é inegável que algumas ações poderiam beneficiar a aceleração do combate às desigualdades socioeconômicas do país. O cooperativismo de crédito, com suas características peculiares de gestão profissional e governança voltadas para os reais interesses locais, pode contribuir substancialmente como instrumento de desenvolvimento, fomentando, fortalecendo e potencializando a economia local.

[...]

Ocorre que com o mecanismo em questão, há aplicação efetiva de todo numerário na própria comunidade composta pela municipalidade, e não há exploração de recursos financeiros que são remetidos às respectivas sedes das Instituições Bancárias e por vezes sedes de bancos internacionais em outros Países.

Ressalte-se, isso não ocorrerá com cooperativas de crédito, pois elas são locais e sediadas nos próprios municípios e garantem a aplicação de todo e qualquer recurso nas próprias comunidades.¹⁴(grifo nosso)

Além da conveniência do Município em ser atendido por instituição financeira localizada em seu território, a alteração legislativa visou fomentar a economia local com a utilização dos recursos financeiros municipais pelas cooperativas de crédito, que podem atender as necessidades locais conforme se estabelecem as prioridades, ou seja, em um determinado município poderá ser criada uma linha de crédito específica para fomentar determinadas atividades que respeitem e atendam as características das pessoas e comunidades onde se encontram, alavancando as potencialidades e melhorando a qualidade de vida dos municípios¹⁵.

Assim, tendo em vista a nova redação que a Lei Complementar nº 161/2018 promoveu na Lei Complementar nº 130/2009, valendo-se do permissivo constante no art. 164, §3º, da Constituição Federal, há clara permissão legal para que os Municípios, seus órgãos, entidades e empresas controladas possam depositar suas disponibilidades de caixa em cooperativas de crédito.

Além da referida alteração legislativa estabelecer tal permissivo, também estabeleceu restrições, para fins de dar segurança aos recursos públicos depositados.

Nos termos dos parágrafos do art. 2º da Lei Complementar nº 130/2009, acima já citados, o depósito de recursos municipais somente poderá ocorrer em Município que esteja na área de atuação da cooperativa; e a captação de recurso dos Municípios que supere o limite assegurado pelos fundos garantidores deverá observar os requisitos prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, incorrendo em sanções a cooperativa que não atenda esta determinação.

14 Idem.

15 Idem.

Apesar de opinarem no mesmo sentido acima exposto, a CGM concluiu pela possibilidade de depósitos e movimentação das disponibilidades financeiras municipais em cooperativa de crédito quando não houver instituição financeira oficial no município; e o Ministério Público de Contas concluiu pela prioridade da realização dos depósitos das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, sendo os depósitos em cooperativas realizado de modo subsidiário.

No entanto, não acompanho este último entendimento.

O entendimento anterior deste Tribunal de Contas se assentava na Constituição Federal, que determinava que as disponibilidades de caixa dos Municípios deveriam ser depositadas em instituições financeiras oficiais. Frente à ausência de tais instituições financeiras no território do Município, este Tribunal de Contas possibilitou a contratação de instituições financeiras privadas, por meio de licitação quando existirem mais de uma instituição privada no município, nos seguintes termos:

[...]

2) como regra, nos termos do art. 164, § 3.º, da Constituição da República, as disponibilidades de caixa de município devem ser mantidas em instituições financeiras oficiais, assim entendidas as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados;

3) inexistindo agência de instituição financeira oficial no município, deverá ser realizada licitação, nos termos da Lei Federal n.º 8.666/93, para selecionar a instituição financeira em que serão mantidas as disponibilidades financeiras municipais, desde que haja agências de mais de uma instituição financeira privada;

[...]¹⁶(grifo nosso)

Tal entendimento visa facilitar a administração dos recursos municipais, tendo em vista a limitação imposta constitucionalmente e as dificuldades nos deslocamentos para municípios vizinhos em todos os momentos em que fosse necessário utilizar os serviços das instituições financeiras oficiais.

Com a alteração legislativa realizada pela Lei Complementar nº 161/2018, não se visa somente evitar os deslocamentos para outros municípios, mas fomentar a economia local com a reaplicação dos recursos municipais nas pessoas e projetos daquele local, oferecendo crédito e elevando a inclusão financeira, promovendo o fortalecimento e auxiliando o ciclo econômico local sustentado, conforme acima já citado.

Não há qualquer determinação legal que estabeleça as instituições financeiras oficiais como entidades principais dos depósitos dos recursos municipais e as cooperativas como entidades subsidiárias, ou seja, não existe qualquer previsão legal de que somente na inexistência de instituições financeiras oficiais no município se poderia contratar as cooperativas de crédito, uma vez que a União, detentora da competência para legislar sobre finanças através de Lei Complementar, restou silente neste sentido.

Pelo contrário, entendo que a inclusão das cooperativas de crédito visa manter os recursos financeiros no próprio município, em vez da evasão de divisas para favorecimento de outros municípios ou, até mesmo, para sedes de bancos internacionais em outros países, conforme bem explicitou a exposição de motivos contidos na Lei Complementar nº 161/2018, nos seguintes termos:

Esse certamente é um gargalo e obstáculo para o desenvolvimento sustentado de muitos dos mais de 5 mil municípios brasileiros, na medida em que a cooperativa de crédito, instituição financeira que aplica seus recursos nas pessoas e projetos daquele lugar, tem menos condições de oferecer crédito, de fomentar a economia, de elevar a inclusão financeira, de promover o fortalecimento e auxiliar na geração do ciclo econômico local sustentado.

Portanto, é inegável que algumas ações poderiam beneficiar a aceleração do combate às desigualdades socioeconômicas do país. O cooperativismo de crédito, com suas características peculiares de gestão profissional e governança voltadas para os reais interesses locais, pode contribuir substancialmente como instrumento de desenvolvimento, fomentando, fortalecendo e potencializando a economia local.

O segmento, naturalmente, auxilia na inclusão financeira, na manutenção e melhor equilíbrio dos índices demográficos, colaborando para o surgimento de prósperas e novas realidades socioeconômicas no interior do país, gerando riqueza e melhoria da qualidade de vida dos brasileiros.

A proposta de viabilizar com que as disponibilidades de caixa dos municípios sejam depositadas nas cooperativas de crédito contempla um avanço incontestável, no sentido de implementar mecanismos alternativos para a melhor gestão dos recursos públicos, principalmente dos municípios brasileiros, no que tange ao fortalecimento das economias municipais por meio das cooperativas de crédito.

Economias mais maduras já o utilizam, há muito tempo, como instrumento impulsionador de setores econômicos estratégicos. Os principais exemplos são encontrados na Europa, especialmente na Alemanha onde as cooperativas respondem por cerca de 20% da movimentação financeira, percentual semelhante ao encontrado na Espanha, na Holanda e na Itália, nos Estados Unidos as cooperativas respondem por cerca de 10% do movimento financeiro e na França chega a 40%.

Ocorre que com o mecanismo em questão, há aplicação efetiva de todo numerário na própria comunidade composta pela municipalidade, e não há exploração de recursos financeiros que são remetidos às respectivas sedes das Instituições Bancárias e por vezes sedes de bancos internacionais em outros Países.

[...]

Cabe aqui também lembrar que dentre os princípios do cooperativismo está o interesse pela comunidade e a educação, formação e informação que extrapolam os níveis do quadro social da cooperativa e abarcam toda a comunidade em atividades de ação social e projetos sociais que promovem a educação, o esporte, o empreendedorismo, a cultura, a saúde e o meio ambiente, propiciando a inclusão social e a criação de uma sociedade mais justa e homogênea nos quatro cantos de nosso país e nos rincões mais distantes dos olhos das grandes capitais.¹⁷(grifo nosso)

17 Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=932952&filename=PLP+100/2011>

Além disso, foram estabelecidas diversas medidas de segurança, visando resguardar os recursos financeiros depositados nas cooperativas de crédito, conforme os parágrafos do art. 2º da Lei Complementar nº 130/2009, além das cooperativas de crédito estarem inseridas em programa de fiscalização, auditoria e implementação de controles internos do Banco Central do Brasil, conforme bem apontou a referida exposição de motivos:

Mais ainda, as Cooperativas de Crédito estão inseridas em um amplo programa de Fiscalização, Auditoria e Implementação de Controles Internos, do Banco Central do Brasil, regulamentado por meio de resoluções do Conselho Monetário Nacional, tais como, a Resolução 3.859/10 dentre outras. Além da própria Lei Complementar nº 130/09.¹⁸

Tendo em vista esta faceta das cooperativas de crédito, que além de possuírem garantias de segurança dos depósitos dos recursos municipais, como ocorre nas instituições financeiras oficiais, proporcionam o fomento e desenvolvimento da economia local através do oferecimento de crédito e outros serviços financeiros em áreas de interesse local, entendo que pode o gestor local realizar a contratação direta destas entidades, através de inexigibilidade de licitação, tendo em vista a inviabilidade de competição, nos termos do caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Somente o gestor local possui condições de avaliar, frente ao caso concreto, as características, confiabilidade e qualidade da cooperativa de crédito, além da vantajosidade que a comunidade municipal terá com os serviços por ela oferecidos, frente ao depósito dos recursos em instituição financeira oficial.

Sem dúvida, tal opção deve ser precedida da devida exposição de motivos, onde devem ser explicitadas todas as razões fáticas por tal escolha e os benefícios advindos de determinada contratação em detrimento de outra, sempre visando à finalidade pública, além da demonstração de que os valores a serem pagos à instituição são condizentes com o mercado, com a devida comprovação, a fim de justificar os valores contratados, além de outras exigências previstas no art. 26 a Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Este Tribunal de Contas possui o entendimento de que no caso de depósito em instituição financeira oficial, quando haja mais de uma na sede do município, deve ser realizada licitação, uma vez que desempenham atividade econômica em sentido estrito, nos seguintes termos:

Da mesma forma, a despeito de a Constituição Federal exigir que o depósito da disponibilidade de caixa se dê em banco oficial, tal situação, por si só, não autoriza a dispensa de licitação, em especial se houver na sede do ente da federação mais de uma instituição financeira oficial. É o que se extrai da pertinente fundamentação contida no Parecer nº 600/18 (fls. 4-5, peça nº 13):

[...]

A regra não dá guarida a contratações da Administração Pública com entidades administrativas que desempenhem atividade econômica no sentido estrito. Se o inc. VIII pretendesse autorizar contratação direta no âmbito de atividades econômicas, estaria caracterizada inconstitucionalidade. É que as entidades exercentes de atividade econômica estão disciplinadas pelo art. 173, § 1º, da CF/88. Daí decorre a submissão ao mesmo regime reservado para os particulares. Não é permitido qualquer privilégio nas contratações dessas entidades. Logo, não poderiam ter a garantia de contratar direta e preferencialmente com as pessoas de direito público. Isso seria assegurar-lhes regime incompatível com o princípio da isonomia. Essa solução é indispensável para assegurar a livre concorrência.

(...) apenas podem ser atingidas pelo regime de contratação direta prevista no dispositivo comentado aquelas empresas que prestam serviços ou fornecem bens exclusivamente em favor da Administração Pública. A exploração empresarial mista, que envolva atividades tanto no mercado institucional como naquele privado, conduz à exclusão da contratação direta fundada no inc. VIII do art. 24. (sem grifos no original)¹⁹

No entanto, além de as cooperativas de crédito serem entidades sem fins lucrativos, oferecem benefícios aos municípios que não são oferecidos pelas entidades financeiras oficiais, conforme acima amplamente já exposto.

Ao realizar seus depósitos em cooperativas de crédito locais, os Municípios adquirem, além dos serviços financeiros corriqueiros, o fomento da econômica local, uma vez que tais recursos são reaplicados no município, através do oferecimento de crédito e fomento de atividades econômicas típicas do município.

Em tese, os benefícios decorrentes da contratação de cooperativas de crédito locais supera os benefícios decorrentes da contratação de instituições financeiras oficiais, devendo ser caracterizados tais fatos em processo administrativo tendente a demonstrar tal vantajosidade.

19 Acórdão nº 1811/18 – Consulta nº 88164-8/16 – TCE-PR.

Existindo estes benefícios extras, devidamente caracterizados frente ao caso concreto, ocorre a inviabilidade de competição, caracterizando inexigibilidade de licitação, uma vez que tais benefícios não podem ser ofertados pelas instituições financeiras oficiais, nos termos do caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
[...] (grifo nosso)

Ao se deparar com questão idêntica à tratada na presente Consulta, o Tribunal de Contas do Espírito Santo apresentou entendimento que produz os mesmos efeitos, mas com fundamentos diversos, pois entendeu pela possibilidade de contratação direta, nos seguintes termos:

1. É possível que o município faça depósitos, contrate serviços, mantenha disponibilidade de caixa e pague fornecedores usando Cooperativas de crédito?

2. Em caso positivo, essa contratação poderá ser realizada por inexigibilidade de licitação?

[...]

1.1. É possível que o município, seus órgãos ou entidades e as empresas por eles controladas, mantenham suas disponibilidades de caixa, além das instituições financeiras oficiais, conforme previsão contida no art. 164, §3º, da Constituição Federal de 1988, também em cooperativas de crédito, conforme Lei Complementar Federal nº 161/2018 que alterou o art. 2º, da Lei Complementar nº 130/2009 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, devendo observar, para tanto, as regras prudenciais aplicáveis ao caso, conforme disposição nas resoluções pertinentes e vigentes expedidas pelo Conselho Monetário Nacional/Banco Central do Brasil, em especial a na Resolução nº 4.659/2018.

1.2. A contratação dos serviços de manutenção da disponibilidade de caixa poderá, a critério do gestor, devidamente fundamentado e motivado, se realizar por meio de procedimento licitatório, credenciamento ou contratação direta de instituições financeiras oficiais com fundamento no artigo 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, devendo, ainda, serem observadas as condições de validade do ato administrativo estabelecidas no artigo 26, caput, e parágrafo único, do referido diploma legal, sobretudo a apresentação do motivo da escolha do prestador do serviço e justificativa do preço, bem como demonstrada a vantagem da contratação direta em relação à adoção do procedimento licitatório.²⁰

No entanto, quando houver mais de uma cooperativa de crédito com abrangência do território municipal e forem oferecidos benefícios ao fomento da economia local, verifica-se a ocorrência de viabilidade de competição, devendo ser realizada licitação para efetivação da contratação.

Em tal licitação, a competitividade deve abranger, além da economicidade dos preços cobrados pelos serviços de depósitos, os planos e vantagens a serem oferecidos para o fomento da economia local, como linhas créditos, taxas de juros,

etc., a serem verificados por técnica e preço, visando assegurar os melhores serviços, tanto para a Administração quanto para a economia local.

Este entendimento se coaduna com a intenção do legislador em buscar fomentar a economia local com os recursos da própria Administração Municipal, através da reaplicação dos recursos financeiros por meio das cooperativas locais, entidades sem finalidade lucrativa e fomentadoras de atividades econômicas tipicamente locais, nos termos da exposição dos motivos da Lei Complementar nº 161/2018.

Por fim, conforme apontou a CGM e o Ministério Público de Contas, a respeito do tema tratado nestes autos existem outras 03 (três) Consultas tramitando neste Tribunal de Contas, sob o nº 417922/18, 678297/18 e 629741/18, sob a relatoria dos Exmos. Conselheiros Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral, e Ivens Zschoerper Linhares, respectivamente, distribuídos em 13/06/2018, 27/09/2018, 06/09/2018, respectivamente.

Tendo em vista o art. 346, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, que estabelece que “a prevenção será reconhecida em favor do relator a quem por primeiro foi distribuída a matéria, conforme a data e horário da distribuição”, e que os presentes autos foram distribuídos em 21/03/2018, portanto, em data anterior aos autos acima citados, a presente Relatoria deve ser fixada como preventa em relação aos demais, razão pela qual devem ser juntadas cópias deste Acórdão aos autos acima citados, para que os respectivos Relatores tomem as medidas que entenderem cabíveis.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná responder à presente Consulta nos seguintes termos:

Tendo em vista a nova redação que a Lei Complementar nº 161/2018 promoveu na Lei Complementar nº 130/2009, valendo-se do permissivo constante no art. 164, §3º, da Constituição Federal, há clara permissão legal para que os Municípios, seus órgãos, entidades e empresas controladas possam depositar disponibilidades de caixa em cooperativas de crédito, devendo ser observados os parágrafos do art. 2º da Lei Complementar nº 130/2009, que estabelecem que o depósito de recursos municipais somente poderá ocorrer em Município que esteja na área de atuação da cooperativa; e que a captação de recurso dos Municípios que supere o limite assegurado pelos fundos garantidores deverá observar os requisitos prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, incorrendo em sanções a cooperativa que não atenda esta determinação.

Além disso, pode o gestor local realizar a contratação direta destas entidades, através de inexigibilidade de licitação, tendo em vista a inviabilidade de competição, nos termos do caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93, com a devida exposição de motivos, onde devem ser explicitadas todas as razões fáticas por tal escolha e os

benefícios advindos de determinada contratação em detrimento de outra, sempre visando à finalidade pública, além da demonstração de que os valores a serem pagos à instituição são condizentes com o mercado, com a devida comprovação, a fim de justificar os valores contratados, além de outras exigências previstas no art. 26 a Lei nº 8.666/93.

No entanto, quando houver mais de uma cooperativa de crédito com abrangência do território municipal e forem oferecidos benefícios ao fomento da economia local, verifica-se a ocorrência de viabilidade de competição, devendo ser realizada licitação para efetivação da contratação.

Em tal licitação, a competitividade deve abranger, além da economicidade dos preços cobrados pelos serviços de depósitos, os planos e vantagens a serem oferecidos para o fomento da economia local, como linhas créditos, taxas de juros, etc., a serem verificados por técnica e preço, visando assegurar os melhores serviços, tanto para a Administração quanto para a economia local.

3 VOTO VENCEDOR DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

A presente consulta indaga acerca da possibilidade de os Municípios depositarem suas disponibilidades de caixa e realizarem outras movimentações financeiras por meio de Cooperativas de Crédito, em razão da alteração introduzida pela LC nº 161 de 04/01/2018, que reformulou §1º do art. 2º da LC nº 130/2009 (Lei do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo) no sentido de autorizar a captação de recursos da Administração Municipal direta e indireta sem que os mesmos fossem associados das cooperativas.

A mesma temática foi abordada nas Consultas nº 417922/18, 629741/18 e nº 678297/18, sendo que as duas primeiras já foram apreciadas pelo Tribunal Pleno desta Corte.

Primeiramente, na sessão plenária de 08/05/19, a Consulta nº 417922/18 foi julgada positivamente mediante o Acórdão nº 1196/16 - Tribunal Pleno (DETC 16/05/19), de relatoria do ilustre Conselheiro Artagão de Mattos Leão, do qual se extrai a seguinte ementa e dispositivo:

Consulta. Movimentação de recursos municipais por cooperativas de crédito. Possibilidade. Observância da Lei Complementar nº 161/18, bem como Resolução nº 4.659/18 do CMN.

(...)

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA do questionamento, no sentido de que se admite a movimentação de recursos municipais em cooperativas de crédito, nos moldes da Lei Complementar 161/18, atentando-se ao regramento do Conselho Monetário Nacional em relação ao requisitos prudenciais para a operação, em especial sua Resolução nº 4.659/18.

Por sua vez, na sessão plenária de 15/05/19, a Consulta nº 629741/18 foi julgada positivamente mediante o Acórdão nº 1196/16 - Tribunal Pleno (DETC 27/05/19), do qual se extrai a seguinte ementa e dispositivo:

Consulta. Possibilidade de realização de depósito de disponibilidades de caixa e movimentações financeiras de recursos de entes municipais em cooperativas de crédito. Alteração introduzida pela LC nº 161/18 ao §1º do art. 2º da LC nº 130/2009. Ressalvada a prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, é possível o depósito de disponibilidades de caixa bem como a movimentação de outros recursos públicos municipais por cooperativas de crédito. Resposta positiva à consulta.

(...)

Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

Ressalvada a prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, é possível o depósito de disponibilidades de caixa bem como a movimentação de outros recursos públicos municipais por cooperativas de crédito, consoante a nova disciplina do §1º do art. 2º da LC nº 130/2009, desde que observado o regramento do Conselho Monetário Nacional quanto aos requisitos prudenciais para a operação dos valores que ultrapassem o limite dos fundos garantidores, notadamente a Resolução CMN nº 4.659/2018 e demais normativas incidentes, sendo ainda necessária a realização de licitação pública para a seleção da instituição financeira com a proposta mais vantajosa à Administração.

Neste contexto, a resposta da presente consulta deve seguir o mesmo entendimento.

De início, cabe frisar que a regra acerca das disponibilidades de caixa de recursos públicos consta do art. 164, § 3º da Constituição, e impõe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como aos órgãos, entidades e empresas por ele controladas, o depósito das disponibilidades em instituições financeiras oficiais, ressalvando-se, porém, a previsão de exceções legais. Verbis:

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

(...)

§ 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. (grifou-se)

A propósito, a jurisprudência desta Corte já enfrentou diversos 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 original²¹), 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 este fim.²²

Por todos, destaquem-se os seguintes Acórdãos:

2. Constatando-se a instalação de estabelecimento bancário oficial no Município, com este devem ser realizadas as operações, para atendimento do mandamento constitucional.

3. Não existindo banco oficial no Município, este poderá efetuar suas operações junto a banco privado, observando-se que se existir mais de um estabelecimento privado no Município, faz-se necessária a realização de procedimento licitatório.

(...)

(TCE/PR - Acórdão nº 78/06 - Pleno, Consulta nº 235304/05, Rel. Cons. Nestor Baptista, AOTC 17/03/2006)

2) Como regra, nos termos do art. 164, § 3º, da Constituição da República, as disponibilidades de caixa do Município devem ser mantidas em instituições financeiras oficiais, assim entendidas as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados-membros.

3) Excepcionalmente, inexistindo agência de instituição financeira oficial no Município, poderá ser realizada licitação, nos termos da Lei 8.666/93, para selecionar o banco em que serão mantidas as disponibilidades financeiras municipais.

(...)

(TCE/PR - Acórdão nº 718/06 - Pleno, Consulta nº 442268/04, Rel. Aud. Sérgio Fonseca, AOTC 01/12/2006)

2) como regra, nos termos do art. 164, § 3.º, da Constituição da República, as disponibilidades de caixa de município devem ser mantidas em instituições financeiras oficiais, assim entendidas as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados;

3) inexistindo agência de instituição financeira oficial no município, deverá ser realizada licitação, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, para selecionar a instituição financeira em que serão mantidas as disponibilidades financeiras municipais, desde que haja agências de mais de uma instituição financeira privada;

21 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; (...)

22 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.

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;

5) de acordo com a legislação federal vigente emanada pelo Banco Central do Brasil, é possível às sociedades de economia mista não-bancárias municipais a movimentação de suas disponibilidades em instituições financeiras privadas;

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;

(...)

(TCE/PR - Acórdão 718/06 - Pleno, Consulta nº 636500/07, Rel. Aud. Cláudio Augusto Canha, AOTC 27/03/2009)

Conforme bem assentado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, no Parecer nº 37/18, disponibilidade de caixa é conceito oriundo das ciências contábeis que representa os valores pecuniários de propriedade do ente da federação, tais como aplicações financeiras, poupança e outros ativos”, que, entretanto, “não se confunde com outras verbas existentes, mas já comprometidas com o pagamento de obrigações do ente federativo, como remuneração/salário/subsídio de servidores e faturas emitidas por fornecedores, já empenhadas.

(...)

Nos termos da fundamentação supra, os valores que compõem a disponibilidade de caixa, em consonância com o disposto no art. 164, §3º, da Constituição Federal devem ser depositados em instituição financeira oficial. Todavia, na inexistência de instituição financeira oficial no Município, essa regra pode ser mitigada, e o depósito se dar em instituição financeira privada, precedida a contratação do devido procedimento licitatório.

(...)

Da mesma forma, a despeito de a Constituição Federal exigir que o depósito da disponibilidade de caixa se dê em banco oficial, tal situação, por si só, não autoriza a dispensa de licitação, em especial se houver na sede do ente da federação mais de uma instituição financeira oficial.

(...)

Portanto, a movimentação financeira de recursos que não se caracterizam como disponibilidade pode ser feita em banco oficial ou não oficial, devendo a contratação necessariamente ser precedida de licitação, cuja escolha da modalidade está inserida no âmbito da discricionariedade da Administração Pública, devendo eleger a opção e definir os critérios que melhor atendam ao interesse público, nos termos da lei.

(TCE/PR - Acórdão nº 1811/18-STP, Consulta nº 881648/16, rel. Cons. Ivens Linhares, DETC 10/07/2018)

Portanto, no entendimento desta Corte de Contas, as disponibilidades de caixa do preceituado §3º, do art. 164 da Constituição Federal, somente admitem depósitos em bancos oficiais (assim entendidos como “as instituições financeiras que sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista da União ou dos Estados”), excepcionando deste conceito os recursos públicos já comprometidos com o pagamento de obrigações do ente federativo, como as que integram a folha de pagamento, bem como faturas emitidas por fornecedores e já empenhadas.

Por outro lado, esta regra já vem sendo mitigada, admitindo esta Corte a contratação de instituições financeiras privadas (não oficiais) no caso excepcional de o município não possuir nenhuma agência bancária oficial em seu território, tendo em vista as reconhecidas dificuldades advindas da necessidade de constante deslocamento para municípios vizinhos.

Pois bem, mediante a Emenda nº 41/2003, foi alterado o art. 192 da Constituição, que incluiu as Cooperativas de Crédito no sistema financeiro nacional e estabeleceu que seu regime jurídico seria regulado por leis complementares. *Verbis:*

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003) (grifou-se)

Atendendo ao preceito, foi aprovada a Lei do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (Lei Complementar nº 130/2009) que recentemente teve o §1º do art. 2º reformulado pela LC nº 161 de 04/01/2018 e passou a autorizar que as cooperativas de crédito promovessem a *captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e empresas controladas* sem que os mesmos fossem associados daquelas. *Verbis:*

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. (Revogado)~~

§ 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. (Redação dada pela Lei Complementar nº 161, de 2018)

Neste contexto, o melhor entendimento é de que a nova redação do §1º do art. 2º da LC nº 130/2009 (dada pela LC nº 161 de 04/01/2018) formaliza uma alternativa aos municípios que não contam com atendimento bancário de instituições financeiras oficiais, uma vez que os bancos oficiais têm prioridade na contratação, que podem agora optar pela movimentação de seus recursos públicos por cooperativas de créditos, além dos bancos privados (não oficiais).

A este respeito, faz-se oportuno transcrever a manifestação do presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB em entrevista citada pela própria consulente, no qual destaca a capilaridade das cooperativas de crédito e os benefícios de sua utilização na gestão financeira de recursos públicos. *Verbis*:

As cooperativas de crédito já estão nessas localidades, suprimindo a lacuna deixada pelo Estado, por meio de suas instituições financeiras oficiais. Para se ter uma ideia, em 564 cidades brasileiras, a única instituição bancária é uma cooperativa e isso faz com que as prefeituras tenham de gerir seus recursos em bancos localizados em outras cidades. A gestão dos recursos públicos desses lugares acaba sendo penalizada, sem falar nos servidores que dependem de um banco oficial para resolver suas questões financeiras e não têm (...)

Distribuídas por todo País, as cooperativas de crédito, instituições financeiras sem fins lucrativos, reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil, reúnem mais de 9 milhões de associados, com ativos, em 2017, na ordem de R\$ 220 bilhões, depósitos de R\$ 103 bilhões e empréstimos de R\$ 81 bilhões, estando presentes e devidamente estruturadas em aproximadamente 95% dos municípios, com mais de 5,5 mil pontos de atendimento.²³

Nesse sentido, faz-se oportuno igualmente transcrever a exposição de motivos da Lei Complementar nº 161/2018, *verbis*:

Esse certamente é um gargalo e obstáculo para o desenvolvimento sustentado de muitos dos mais de 5 mil municípios brasileiros, na medida em que a cooperativa de crédito, instituição financeira que aplica seus recursos nas pessoas e projetos daquele lugar, tem menos condições de oferecer crédito, de fomentar a economia, de elevar a inclusão financeira, de promover o fortalecimento e auxiliar na geração do ciclo econômico local sustentado.

Portanto, é inegável que algumas ações poderiam beneficiar a aceleração do combate às desigualdades socioeconômicas do país. O cooperativismo de crédito, com suas características peculiares de gestão profissional e governança voltadas para os reais interesses locais, pode contribuir substancialmente como instrumento de desenvolvimento, fomentando, fortalecendo e potencializando a economia local.

O segmento, naturalmente, auxilia na inclusão financeira, na manutenção e melhor equilíbrio dos índices demográficos, colaborando para o surgimento de prósperas e novas realidades socioeconômicas no interior do país, gerando riqueza e melhoria da qualidade de vida dos brasileiros.

A proposta de viabilizar com que as disponibilidades de caixa dos municípios sejam depositados nas cooperativas de crédito contempla um avanço incontestável, no sentido de implementar mecanismos alternativos para a melhor gestão dos recursos públicos, principalmente dos municípios brasileiros, no que tange ao fortalecimento das economias municipais por meio das cooperativas de crédito.

Economias mais maduras já o utilizam, há muito tempo, como instrumento impulsionador de setores econômicos estratégicos. Os principais exemplos são encontrados na Europa, especialmente na Alemanha onde

23 Disponível na internet via: <http://cooperativismodecredito.coop.br/2018/01/agora-e-oficial-prefeituras-e-entes-publicos-podem-movimentar-suas-disponibilidades-de-caixa-em-instituicoes-financeiras-cooperativas/>.

as cooperativas respondem por cerca de 20% da movimentação financeira, percentual semelhante ao encontrado na Espanha, na Holanda e na Itália, nos Estados Unidos as cooperativas respondem por cerca de 10% do movimento financeiro e na França chega a 40%.

Ocorre que com o mecanismo em questão, há aplicação efetiva de todo numerário na própria comunidade composta pela municipalidade, e não há exploração de recursos financeiros que são remetidos às respectivas sedes das Instituições Bancárias e por vezes sedes de bancos internacionais em outros Países.

Ressalte-se, isso não ocorrerá com cooperativas de crédito, pois elas são locais e sediadas nos próprios municípios e garantem a aplicação de todo e qualquer recurso nas próprias comunidades.

Nesse ponto, portanto, divirjo da proposta do relator, ao interpretar a previsão do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 164/18, de “captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas”, como exceção à preferência dada aos bancos oficiais pelo art. 164, §3º, da Constituição Federal, para a movimentação de disponibilidades financeiras.

Entendo que o dispositivo legal citado equipara as cooperativas de crédito às demais instituições financeiras não oficiais, para efeito de permitir sua participação nesse mercado, dentro das mesmas condições de atuação, sem, contudo, outorgar-lhes nenhuma preferência, nem, muito menos, desconstituir a preferência outorgada pela Constituição Federal aos bancos oficiais.

Tanto para a contratação direta, por inexigibilidade de licitação em relação às demais instituições privadas atuantes no mercado financeiro, como na eventual prioridade de contratação sobre as instituições oficiais, a regra autorizadora deve ser clara e assertiva sobre essa matéria, dispondo expressamente a respeito dessas duas hipóteses, não bastando a mera indicação, abstrata, de possibilidade de captação de recursos municipais.

Saliente-se que a previsão dessa captação, em termos genéricos, sujeita à regulamentação, não pode se confundir com a movimentação de disponibilidade financeira, de muito maior abrangência, e para a qual a preferência dos bancos oficiais tem sido retiradamente confirmada nos questionamentos dirigidos a esta Corte.

Nesse sentido, inclusive, havendo mais de uma instituição financeira, é vedada a contratação direta por processo de dispensa ou inexigibilidade, diante da ausência de autorização legal e da inequívoca viabilidade fática de competição entre estas instituições, sendo, portanto, necessária a realização de licitação pública para a seleção da instituição financeira com a proposta mais vantajosa à Administração.

A este respeito, é oportuno transcrever as ponderações do supracitado Acórdão nº 1196/16 - Tribunal Pleno (DETC 16/05/19), de relatoria do ilustre Conselheiro Artagão de Mattos Leão. *Verbis*:

De toda forma, a contratação das cooperativas de crédito, quando da existência da pluralidade destas, prescinde, naturalmente, de procedimento licitatório, em atenção ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, buscando-se obter a proposta mais vantajosa à Administração, focando-se no interesse público, por consequência da observância dos princípios da economicidade e eficiência.

Nesta linha de raciocínio, igualmente concluiu o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

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 Constituição, 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 processo, 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.

Ainda a propósito, ressalte-se que, nos termos do § 9º do art. 2º da LC nº 130/2009, é requisito para a efetivação destas operações financeiras que o Município esteja na área de atuação da cooperativa de crédito. Outrossim, nos termos do § 6º do mesmo dispositivo, se o montante depositado for superior ao limite assegurado pelos fundos garantidores de que tratam o art. 12, IV desta lei (que atualmente corresponde a R\$ 250.000,00), é obrigatória a observância dos requisitos prudenciais fixados pelo Conselho Monetário Nacional - CMN. *Verbis:*

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.

(...)

§ 6º A captação de recursos dos Municípios, prevista no § 1º deste artigo, que supere o limite assegurado pelos fundos garantidores referidos no inciso IV do caput do art. 12 desta Lei, obedecerá aos requisitos prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional. (Incluído pela Lei Complementar nº 161, de 2018)

§ 7º Caso a cooperativa não atenda ao disposto no § 6º deste artigo, incorrerá nas sanções previstas na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. (Incluído pela Lei Complementar nº 161, de 2018)

(...)

§ 9º As operações previstas no § 1º deste artigo, correspondentes aos depósitos de governos municipais, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, somente poderão ser realizadas em Município que esteja na área de atuação da referida cooperativa de crédito. (Incluído pela Lei Complementar nº 161, de 2018) (grifou-se)

Por sua vez, o Conselho Monetário Nacional - CMN regulamentou os requisitos prudenciais aplicáveis à captação de recursos municipais por cooperativas de crédito através da Resolução Bacen nº 4.659, de 26 de abril de 2018, da qual se destacam os arts. 2º e 3º. *Verbis:*

Art. 2º Admite-se a captação de recursos dos Municípios exclusivamente por cooperativas de crédito classificadas nas categorias plena ou clássica, conforme disposto na Resolução nº 4.434, de 5 de agosto de 2015.

Parágrafo único. A captação de que trata o caput somente pode ser realizada por meio de depósitos à vista ou depósitos a prazo sem emissão de certificado.

Art. 3º Para fins do disposto no art. 2º, § 6º, da Lei Complementar nº 130, de 2009, o valor correspondente ao saldo total, apurado ao final de cada dia, de recursos captados de cada Município que exceder o limite da cobertura assegurada pelos fundos mencionados no art. 1º desta Resolução deve estar aplicado em títulos públicos federais livres, admitidos à negociação nas operações compromissadas realizadas com o Banco Central do Brasil.

§ 1º Os títulos públicos federais de que trata o caput devem estar custodiados na conta de custódia normal própria da cooperativa de crédito no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

§ 2º A aplicação de que trata o caput é facultada à cooperativa central de crédito que possua política própria para prestação de serviço de aplicação centralizada de recursos nos termos da Resolução nº 4.434, de 2015, desde que tal política contenha diretrizes específicas para a aplicação de recursos captados de Municípios.

§ 3º Os valores aplicados pela cooperativa de crédito, na hipótese de utilização da faculdade prevista no § 2º, não podem ser objeto de aval, garantia, ou qualquer outro gravame.

§ 4º A cooperativa central de crédito, na utilização da faculdade prevista no § 2º, deve manter controles internos capazes de identificar o cumprimento do disposto no caput pelas cooperativas de crédito filiadas. (grifou-se)

Oportuno ainda destacar os condicionamentos e as vedações previstas nos arts. 5º a 7º da mesma Resolução Bacen nº 4.659/2018:

Art. 5º A captação de recursos de cada Município por cooperativa de crédito é condicionada a:

I - aprovação pela assembleia geral; e

II - cumprimento dos requerimentos mínimos de capital e limites regulamentares.

§ 1º A decisão da assembleia geral de que trata o inciso I do caput deve ser documentada em ata e mantida à disposição do Banco Central do Brasil por, no mínimo, cinco anos após a data de encerramento do relacionamento com o respectivo Município.

§ 2º A ata mencionada no § 1º deve identificar nominalmente cada Município e a respectiva deliberação da assembleia geral.

§ 3º No caso de incorporação, fusão ou desmembramento de ente federado municipal com o qual já tenha efetuado captação de recursos nos termos desta Resolução, a cooperativa de crédito deve assegurar o cumprimento do disposto no inciso I do caput, observados os procedimentos e os prazos estabelecidos no art. 8º.

Art. 6º É vedada à cooperativa de crédito a captação de recursos de Município cujo prefeito, vice-prefeito ou secretário municipal seja diretor ou membro de seu conselho de administração.

Parágrafo único. O cumprimento do disposto no caput deve ser documentado pela cooperativa de crédito em declaração anual mantida à disposição do Banco Central do Brasil por, no mínimo, cinco anos, após a data de encerramento do relacionamento com o respectivo Município.

Art. 7º As cooperativas de crédito que captem recursos de Municípios devem indicar diretor responsável pela observância do disposto nesta Resolução. (grifou-se)

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:

A previsão do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 164/18, quanto à captação de recursos municipais por cooperativas de crédito, não configura exceção à preferência dada aos bancos oficiais pelo art. 164, §3º, da Constituição Federal para a movimentação de disponibilidades, mas, equipara as referidas cooperativas às instituições financeiras não oficiais, para efeito de permitir sua participação nesse mercado, dentro das mesmas condições de atuação.

4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta (vencido o Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES):

Responder à consulta no sentido de que a previsão do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 164/18, quanto à captação de recursos municipais por cooperativas de crédito, não configura exceção à preferência dada aos bancos oficiais pelo art. 164, §3º, da Constituição Federal para a movimentação de disponibilidades, mas, equipara as referidas cooperativas às instituições financeiras não oficiais, para efeito de permitir sua participação nesse mercado, dentro das mesmas condições de atuação.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 24 de julho de 2019 – Sessão nº 25.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente