

PROCESSO Nº:	@CON 23/00264603
UNIDADE GESTORA:	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
INTERESSADO:	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
ASSUNTO:	Revisão do Prejulgado 2339 - Possibilidade de prefeituras efetuarem depósitos e/ou investimentos em cooperativas de crédito
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/LRH - 671/2023

I. EMENTA

REVISÃO DE PREJULGADO. DISPONIBILIDADE DE CAIXA DE ENTES MUNICIPAIS. MANUTENÇÃO. COMO REGRA, EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS (§ 3º DO ARTIGO 164 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). MANUTENÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE CAIXA EM COOPERATIVAS DE CRÉDITO. POSSIBILIDADE MEDIANTE CONTRATAÇÃO POR PROCESSO LICITATÓRIO. OBSERVÂNCIA DAS NORMAS DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. REVOGAÇÃO DE PREJULGADOS. CONSOLIDAÇÃO DA MATÉRIA EM NOVO PREJULGADO.

1. O *serviço de pagamento* de despesas do município e de seus órgãos e entidades, incluídos os salários e benefícios previdenciários aos servidores públicos, bem como o *recebimento de tributos e outras receitas*, será preferencialmente contratado com instituição financeira oficial (banco público) quando houver unidade no seu território, podendo o município, mediante processo licitatório, contratar estabelecimento bancário da rede privada ou estabelecimento de cooperativa de crédito autorizada pelo Banco Central do Brasil (Lei n. 4.595/1964) com atuação no território do município, ressalvados os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que devem ser mantidos em bancos públicos, na forma prevista nos arts. 20 e 21 da Lei n. 14.113/2020.

2. O município pode conceder a exclusividade de suas contas correntes e serviços bancários a uma única instituição financeira, desde que realizada contratação por meio de prévio procedimento licitatório, salvo a hipótese de dispensa de licitação para instituição financeira oficial nos termos do inciso VIII do art. 24 da Lei n. 8.666/1993 ou do inciso IX do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, dispensada autorização legislativa específica, por envolver típica matéria administrativa de competência do Poder Executivo, ressalvados os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que devem ser mantidos em

bancos públicos, na forma prevista nos arts. 20 e 21 da Lei n. 14.113/2020.

3. Como regra, nos termos do artigo 164, § 3º, da Constituição Federal e do art. 43 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as *disponibilidades de caixa* de entes municipais devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais, assim consideradas as controladas pelo Poder Público.

4. Tem-se admitido aos entes municipais realizar depósitos de *disponibilidades de caixa* em cooperativas singulares de crédito integrantes das categorias plena e clássica estabelecidas no território do município, selecionadas mediante processo licitatório, observadas as regras e requisitos prudenciais estabelecidos na atual redação da Lei Complementar nº 130/2009 (federal) e na Resolução CMN nº 5.051/2022, do Conselho Monetário Nacional.

5. No caso de instituições financeiras oficiais, a contratação pode ser realizada por dispensa de licitação, com fundamento no inciso VIII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 ou no inciso IX do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

6. As instituições financeiras não oficiais, incluindo as cooperativas de crédito, ainda que sejam a única instituição financeira com dependência instalada no município, não podem ser contratadas por dispensa de licitação, por não se enquadrar em qualquer das hipóteses taxativas do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 ou do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

7. As *disponibilidades de caixa dos regimes próprios de previdência social* devem ser mantidas em contas bancárias ou em depósitos de poupança, em instituições financeiras bancárias, públicas ou privadas, devidamente autorizadas a funcionar no País pelo Banco Central do Brasil, controladas e contabilizadas de forma segregada dos recursos do ente federativo, nos termos do art. 26 da Resolução CMN nº 4.963/2021, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, observadas as condições de contratação delineadas nesta decisão.

8. As *reservas dos regimes próprios de previdência* dos municípios (reservas para pagamento de benefícios concedidos e a conceder), aplicadas conforme a respectiva política de investimentos, não podem ser mantidas em cooperativas de crédito, devendo ser observadas estritamente as normas da Lei Federal n. 9.717/1998 e as regras específicas do Conselho Monetário Nacional.

II. RELATÓRIO

Trata-se de processo visando à revisão de prejulgado, que trata de depósitos e/ou investimentos em cooperativas de crédito, por entes públicos municipais, ante nova normatização do Conselho Monetário Nacional (CMN), que torna desatualizado o entendimento manifestado por esta Corte de Contas sobre a matéria.

Inaugurado pela Presidência deste Tribunal de Contas (fls. 21-22), a partir de expediente recebido da Cooperativa Central de Crédito de Santa Catarina e Rio Grande do Sul – Sicoob Central SC/RS e outros (fls. 3 a 18), o processo foi autuado por solicitação da Diretoria Geral de Controle Externo (fl. 23).

Inicialmente, os autos foram encaminhados à Secretaria Geral para pesquisa de precedentes, que indicou diversos prejulgados que tratam da matéria (fls. 24-28).

Em seguida, o processo tramitou para a Diretoria de Contas de Gestão (DGE) para exame da matéria. Ao final da análise, a Diretoria técnica sugeriu a revogação do Prejulgado nº 2339 e constituição de novo prejulgado, com a seguinte redação:

- 1) Os entes municipais podem realizar depósitos à vista (conta corrente) ou depósitos a prazo sem emissão de certificado (RDB) em cooperativas singulares de crédito plena e clássica estabelecidas no município, de acordo com a Lei Complementar nº 130/2009 (federal) e a Resolução CMN nº 5.051/2022.
- 2) Para isso, os entes municipais não podem ser associados das cooperativas de crédito em atendimento ao art. 4º, §1º, I da Lei Complementar nº 130/2009 e devem atender a todos os requisitos prudenciais estabelecidos pela Resolução CMN nº 5.051/2022 para captação de recursos municipais.
- 3) Se os valores mantidos na cooperativa de crédito excederem ao limite da cobertura garantida pelo fundo garantidor das cooperativas de

crédito, o excedente deve ser aplicado em título público pós-fixado, como o Tesouro Selic. Além disso, a cooperativa deve permitir a consulta em tempo real do saldo aplicado pelo município.

- 4) Se houver mais de uma instituição financeira no município, deve-se realizar uma licitação para escolher a proposta mais vantajosa para a administração pública, levando em consideração os riscos inerentes às instituições financeiras, como os riscos operacionais e de insolvência.
- 5) As disponibilidades financeiras dos regimes próprios de previdência social não podem ser mantidas em cooperativas de crédito. O art. 26 da Resolução CMN nº 4963/2021 determina que esses recursos devem ser mantidos em contas bancárias ou depósitos de poupança em instituições financeiras bancárias públicas ou privadas.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer MPC/DRR/1880/2023 (fls. 41-42), do senhor procurador Diogo Roberto Ringenberg, manifestou-se pela adoção das conclusões expostas no Relatório nº DGE-375/2023.

É o relatório.

III. FUNDAMENTAÇÃO

De início, entende-se que o presente processo trata de revisão de prejudgado, nos termos do parágrafo único do art. 156 do Regimento Interno, cuja discussão é de iniciativa da Presidência deste Tribunal de Contas, em decorrência de expediente recebido por esta Corte, subscrito por entidade privada, não legitimada a formular consulta, em que questiona o atual entendimento sobre o depósito de disponibilidades de caixa de entes municipais em cooperativas de crédito. O presente processo se destina a examinar prejudgados deste Tribunal sobre a matéria, com a finalidade de verificar se há necessidade de eventual atualização.

Este Tribunal de Contas já se manifestou em sede de consulta acerca da possibilidade de os entes municipais realizarem depósitos em cooperativas de crédito.

De início, a movimentação de recursos de entes federados somente poderia ser feita em bancos públicos, inclusive diante do disposto do art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Prejulgados nº 357, nº 1536, nº 2002, nº 2067 e nº 2213, posteriormente revogados ou reformados).

Embora fosse admitida a contratação para recebimento de tributos e para pagamento de salários e fornecedores, não era admitida a manutenção das disponibilidades de caixa em cooperativas de crédito.

No decorrer dos anos houve modificações na legislação e normas do Banco Central, que levaram à evolução no entendimento sobre a matéria. Foram ampliadas as hipóteses de operações com cooperativas de crédito, inclusive, de forma excepcional, o depósito de disponibilidades financeiras. Nesse sentido, 07.08.2019, o Tribunal Pleno, na resposta à consulta no processo CON-1800538925, dando origem ao Prejulgado nº 2213, havia firmado novo entendimento:

1. Como regra geral, nos termos dos artigos 164, § 3º, da Constituição Federal, e do art. 43 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as disponibilidades de caixa do Município e seus órgãos e entidades serão depositadas em instituições financeiras oficiais (controladas pelo Poder Público);

2. Em caráter excepcional, é admitida a manutenção das disponibilidades de caixa do Município e seus órgãos e entidades em estabelecimento de cooperativa de crédito autorizada pelo Banco Central do Brasil (Lei n. 4.595/1964) com atuação no território município, desde que observadas as normas da Lei Complementar n. 130/2009, com as alterações da Lei Complementar n. 161/2018, e o regramento específico do Conselho Monetário Nacional, notadamente a Resolução n. 4.659/2018;

...

5. As reservas dos regimes próprios de previdência dos municípios (reservas para pagamento de benefícios concedidos e a conceder), que devem ser aplicados conforme a Política de Investimentos, não pode ser mantida em cooperativas de crédito, devendo ser observadas estritamente as normas da Lei Federal n. 9.717/1998 e as regras específicas do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional.

O último posicionamento está expresso no Prejulgado nº 2339, com redação conferida pela Decisão nº 1080/2022, de 24.08.2022 (processo CON-2200125636):

*1. Os órgãos públicos municipais **podem realizar depósitos e/ou investimentos em cooperativas de crédito apenas quando não houver banco oficial no Município** e desde que observado o regramento do Conselho Monetário Nacional quanto aos requisitos prudenciais para a operação, notadamente a Resolução n. 4.659/2018. O mesmo não ocorre com os recursos dos regimes próprios de previdência social, relativos às reservas, que devem seguir os termos da Resolução BACEN n. 4963/2021.*

O teor do Prejulgado nº 2339, em verdade, apenas esclarece o entendimento expresso no item 2 do Prejulgado nº 2213, porquanto, a excepcionalidade de contratação de cooperativa de crédito, mencionada neste citado item, seria apenas quando não houver banco oficial no Município.

Ocorre que este Tribunal de Contas recebeu expediente da Cooperativa Central de Crédito de Santa Catarina e Rio Grande do Sul – Sicoob Central SC/RS, alegando que o teor do Prejulgado nº 2339 estaria provocando dúvidas e insegurança nos gestores municipais, porquanto a redação atual da Lei Complementar nº 130/2009 (federal) e as atuais normas do Conselho Monetário Nacional (CMN) permitiriam aos municípios manterem suas disponibilidades de caixa em cooperativas de crédito.

Essa possibilidade também estaria em consonância com o **art. 164, §3º, da Constituição Federal**, o qual dispõe que **os municípios devem depositar suas disponibilidades em instituições financeiras oficiais, excetuando-se os casos previstos em lei.**

Desse modo, na concepção da entidade representativa das cooperativas de crédito, o entendimento deste Tribunal de Contas de que os depósitos em cooperativas de crédito somente seriam possíveis quando não houver banco oficial no Município não estaria em linha com as normas vigentes, citando que o art. 2º, §1º, inciso I, da Lei

Complementar nº 130/2009 (federal) estabeleceu exceção, na forma da Constituição Federal, ao permitir que cooperativa singular de crédito capte recursos dos municípios:

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 de garantias devem ser restritas aos associados, ressalvados:**

I - a captação, por cooperativa singular de crédito, de recursos de Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas;

[...]

§ 2º Ressalvado o disposto no § 1º deste artigo, é permitida a prestação de outros serviços de natureza financeira e afins a associados e a não associados, inclusive a entidades integrantes do poder público.

[...]

§ 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.

[...]

§ 9º **A operação de que trata o inciso I do § 1º deste artigo somente poderá ser realizada com Município onde a cooperativa de crédito possua dependência instalada, com seus órgãos ou entidades e com empresas por eles controladas.**

Pois bem. O entendimento deste Tribunal explicitado no Prejulgado nº 2339 foi decorrente das normas então em vigor (agosto/2022). Contudo, em 25.11.2022 o Conselho Monetário Nacional expediu a Resolução CMN nº 5.051/2022, ante a modificação da Lei Complementar nº 130/2009 (federal) pela Lei Complementar nº 196, de 22.08.2022, estabelecendo novo regramento **sobre o funcionamento das cooperativas de crédito**. Destacam-se os seguintes dispositivos acerca da captação de recursos de Municípios:

DAS OPERAÇÕES E ATIVIDADES

Art. 3º A cooperativa de crédito pode realizar as seguintes operações e atividades, além de outras estabelecidas na regulamentação em vigor:

I - captar, exclusivamente de associados, recursos e depósitos sem emissão de certificado, **ressalvada a captação de recursos de Municípios onde possua dependência instalada;**

[...]

§ 1º Para fins do disposto nesta Resolução, considera-se Município o ente federado municipal, seus órgãos ou entidades e empresas por ele controladas.

[...]

Art. 4º A captação de recursos dos Municípios somente pode ser realizada por meio de depósitos à vista ou depósitos a prazo sem emissão de certificado.

[...]

DOS REQUISITOS PRUDENCIAIS APLICÁVEIS À CAPTAÇÃO DE RECURSOS DE MUNICÍPIOS

Art. 6º O valor correspondente ao saldo total, apurado ao final de cada dia, dos recursos captados de cada Município que exceder o limite da cobertura assegurada por fundo garantidor constituído por cooperativas de crédito, de associação obrigatória por regulamentação específica emanada do Conselho Monetário Nacional, 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 O valor de que trata o caput não pode ser objeto de aval, garantia, ou qualquer outro gravame pela cooperativa de crédito.

§ 3º É facultada a aplicação centralizada dos recursos de que trata o caput, desde que a cooperativa central de crédito responsável pela centralização possua política específica para prestação desse serviço.

§ 4º A cooperativa central de crédito responsável pela centralização prevista no § 3º deve manter controles internos capazes de identificar o cumprimento do disposto no caput pelas cooperativas de crédito filiadas.

Art. 7º A captação de recursos de cada Município por cooperativa de crédito é condicionada:

I - à aprovação pela assembleia geral; e

II - ao 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.

...

Art. 8º É vedada à cooperativa de crédito captar 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 Município.

Art. 9º A cooperativa de crédito que captar recursos de Municípios deve indicar diretor responsável pela observância do disposto neste Capítulo.

Esses aspectos foram mencionados no Relatório DGE-375/2023 (fls. 29-38), concluindo que, de acordo com a nova normatização, as disponibilidades financeiras dos municípios (órgãos e entidades) podem ser depositadas/movimentadas em cooperativas de crédito, observadas as regras prudenciais explicitadas na Resolução CMN nº 5.051/2022.

Porém, há a ressalva de que apenas cooperativas de crédito plena e clássica podem captar recursos dos municípios, assim definidas no art. 2º da Resolução CNM nº 5.051/2022:

Art. 2º A cooperativa singular de crédito se classifica em uma das seguintes categorias, de acordo com as operações e atividades praticadas:

I - **cooperativa de crédito plena**: quando autorizada a realizar as operações e atividades previstas nos incisos I a XI do art. 3º;

II - **cooperativa de crédito clássica**: quando autorizada a realizar as operações e atividades previstas nos incisos I a XI do art. 3º, observado o disposto no art. 5º; e

III - cooperativa de crédito de capital e empréstimo: quando autorizada a realizar as operações e atividades previstas nos incisos II a VIII, na alínea “b” do inciso IX e nos incisos X e XI do art. 3º, observado o disposto no art. 5º.

Aduziu a Diretoria técnica no Relatório DGE-375/2023:

Cumprе ressaltar que, segundo a exegese do art. 2º, §1º, inciso I, da Lei Complementar nº 130/2009 (federal) e dos arts. 3º, I, e 4º da Resolução nº 5.051/2022, os municípios, caso optem por manter suas disponibilidades em cooperativas de crédito, não são considerados associados da instituição financeira, visto que os municípios são exceção à regra que permite a captação apenas de associados. Se aos municípios fosse permitida a associação em cooperativas de crédito, tal ressalva não faria sentido.

Com a finalidade de mitigar os riscos dessas aplicações em títulos públicos e evitar um possível dano ao erário, entende-se que o excedente de que trata o art. 6º Resolução nº 5.051/2022 deve ser aplicado em título público pós-fixado

(Tesouro Selic) com a possibilidade de o município consultar o saldo aplicado em tempo real.

Ademais, segundo o previsto no art. 7º da Resolução em comento, para captar recursos municipais, é necessário que a cooperativa de crédito obtenha aprovação da assembleia geral e cumpra os requerimentos mínimos de capital e limites regulamentares. Por seu turno, o art. 8º da norma veda à cooperativa de crédito captar recursos de município cujo prefeito, vice-prefeito ou secretário municipal seja diretor ou membro de seu conselho de administração.

Por fim, vale destacar que o gestor público deve buscar a contratação da instituição financeira que apresente a proposta mais vantajosa, nos termos da Lei nº 14.133/2021. Para tanto, no caso de contratação de instituição financeira, não basta apenas levar em consideração os aspectos financeiros – como remuneração e custos, mas também os riscos envolvidos.

Também restou explicitado que a contratação da instituição financeira mais vantajosa para o ente deve ser realizada via licitação pública para a seleção da instituição financeira quando houver mais de uma instituição financeira oficial no Município ou se existirem apenas bancos privados e/ou cooperativas singulares de crédito.

Com efeito, a atual redação da Lei Complementar nº 139/2009, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, **no que se refere à captação de recursos de Municípios**, foi dada pela Lei Complementar nº 161, de 2018, e pela Lei Complementar nº 196, de 22.08.2022:

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 de garantias **devem ser restritas aos associados, ressalvados:**

I - a captação, por cooperativa singular de crédito, de recursos de Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas;

...

§ 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.

...

§ 9º A operação de que trata o inciso I do § 1º deste artigo somente poderá ser realizada com Município onde a cooperativa de crédito possua dependência instalada, com seus órgãos ou entidades e com empresas por eles controladas.

É preciso ficar esclarecido que a Lei Complementar nº 130/2009 e suas alterações posteriores, regula apenas o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e as instituições financeiras constituídas sob a forma de cooperativas de crédito. Portanto, **está restrita às operações de cooperativas de crédito**. São normas que regulam a atividade de cooperativa de crédito. Assim também as resoluções do Banco Central/Conselho Monetário Nacional sobre a matéria.

Tais normas, endereçadas exclusivamente a entidades privadas, não interferem nas disposições da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Com efeito, **a LC nº 130/2009 não alterou a LRF**, nem faz qualquer menção a ela.

Como consequência, as resoluções do Banco Central que regulamentam as atividades das cooperativas de crédito, incluindo a Resolução CNM nº 5.051/2022, se restringem ao âmbito daquelas instituições financeiras. Não possuem a capacidade para suplantarem determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal endereçadas aos entes públicos.

Cabe lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal é norma legal especial, que regula as finanças públicas, nelas incluídas a gestão das disponibilidades financeiras dos entes federados e suas entidades dependentes.

O fato de a Lei Complementar nº 130/2009 e as resoluções do Conselho Monetário Nacional **PERMITIREM** que as cooperativas de crédito, observadas determinadas condições, **possam captar recursos de município**, **NÃO SIGNIFICA que os entes municipais estão autorizados ou liberados para promover a contratação de cooperativas de crédito**. Ou seja, não podem livremente escolher cooperativas de crédito para todas as operações financeiras do município, dispensando as instituições financeiras públicas (tal como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal).

Com efeito, ainda permanece a regra geral de que as disponibilidades financeiras dos municípios devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais, pois o art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que “serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição”.

A LC 130/2009 **apenas autoriza as cooperativas de crédito captarem recursos de entes municipais**, mas **não fez permissão aos municípios para depositar em cooperativas de crédito**, nem os desobriga de cumprir a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso, sequer há conflito de normas. Mas, se houvesse, a interpretação haveria de levar em conta o princípio hermenêutico em favor da especialidade da norma, na hipótese, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diga-se que a própria excepcionalidade admitida de depósitos de disponibilidades em cooperativas de crédito (quando não houver banco oficial no local) não está expressamente prevista em lei. Foi uma construção jurisprudencial para atender aos municípios que não dispunham de agências de bancos públicos e as consequências negativas para as transações desses entes federados.

A SICOOB CENTRAL SC/RS defende que a atual redação da LC 130/2009, ao permitir que as cooperativas de crédito recebam recursos de municípios, atenderia ao disposto na parte final do § 3º do art. 164 da Constituição Federal, que assim prescreve:

§ 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.**

Por disponibilidade de caixa deve-se compreender os valores de titularidade do ente público à sua disposição, em dinheiro (ou papel nele conversível, como cheque),

que devem ficar guardados em instituição financeira para permitir os pagamentos das despesas rotineiras do Município.

Para que houvesse permissão para que os Municípios façam depósitos de disponibilidades de caixa em cooperativas de crédito seria necessário tal previsão expressa em uma lei nacional tratando de finanças públicas. Não se conhece tal situação.

O fato de uma lei permitir que as cooperativas de crédito recebam depósitos financeiros de município, em rigor, não caracteriza ressalva prevista em lei de que trata a parte final do § 3º do art. 164 da Constituição Federal.

No aspecto da contratação de instituições privadas (incluindo cooperativas de crédito) há muito é admitido para *depósito de salários de servidores públicos e pagamento de fornecedores e prestadores de serviço*, pois não se trata de depósito de “disponibilidades de caixa”. Nesse sentido, a seguinte decisão do STF:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DISPONIBILIDADE DE CAIXA. FOLHA DE PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS. DEPÓSITO EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PRIVADA. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ARTIGO 164, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O depósito de salário ou de remuneração de servidor público em instituição financeira privada não afronta o artigo 164, § 3º, da Constituição Federal, pois não se enquadra no conceito de disponibilidade de caixa. Precedentes. Agravo regimental a que se nega seguimento.
(STF. Primeira Turma. AI 837677 AgR / MA – Maranhão. Relator(a): Min. Rosa Weber. Julgamento: 03/04/2012. Publicação: 08/05/2012)

Porém, quanto às *disponibilidades de caixa*, a eventual exceção à regra do depósito em instituição oficial dependeria de lei nacional:

1. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo.
2. Direito Constitucional.
3. **Competência para autorizar a disponibilidade de caixa em instituição financeira privada. Necessidade de edição de lei nacional.** Precedentes.
4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada.
5. Negado provimento ao agravo regimental.

(STF. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.295.437 Mato Grosso do Sul. Relator Min. Gilmar Mendes. Sessão Virtual de 21 a 28 de maio de 2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE AUTORIZA A INCLUSÃO, NO EDITAL DE VENDA DO BANCO DO ESTADO DO MARANHÃO S/A, DA OFERTA DO DEPÓSITO DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA DO TESOUREO ESTADUAL - IMPOSSIBILIDADE - CONTRARIEDADE AO ART. 164, § 3º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA NORMATIVA DO ESTADO-MEMBRO - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - EXISTÊNCIA DE PRECEDENTE ESPECÍFICO FIRMADO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR, COM EFICÁCIA EX TUNC. AS DISPONIBILIDADES DE CAIXA DOS ESTADOS-MEMBROS SERÃO DEPOSITADAS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS, RESSALVADAS AS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI NACIONAL.

- As disponibilidades de caixa dos Estados-membros, dos órgãos ou entidades que os integram e das empresas por eles controladas deverão ser depositadas em instituições financeiras oficiais, **cabendo, unicamente, à União Federal, mediante lei de caráter nacional, definir as exceções autorizadas pelo art. 164, § 3º da Constituição da República.** - O Estado-membro não possui competência normativa, para, mediante ato legislativo próprio, estabelecer ressalvas à incidência da cláusula geral que lhe impõe a compulsória utilização de instituições financeiras oficiais, para os fins referidos no art. 164, § 3º da Carta Política. O desrespeito, pelo Estado-membro, dessa reserva de competência legislativa, instituída em favor da União Federal, faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal, que compromete a validade e a eficácia jurídicas da lei local, que, desviando-se do modelo normativo inscrito no art. 164, § 3º da Lei Fundamental, vem a permitir que as disponibilidades de caixa do Poder Público estadual sejam depositadas em entidades privadas integrantes do Sistema Financeiro Nacional. Precedente ADI 2.600-ES, Rel. Min. Ellen Gracie. O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA - ENQUANTO VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO DE CARÁTER ÉTICOJURÍDICO - CONDICIONA A LEGITIMIDADE E A VALIDADE DOS ATOS ESTATAIS. – (...) A ratio subjacente à cláusula de depósito compulsório, em instituições financeiras oficiais, das disponibilidades de caixa do Poder Público em geral (CF, art. 164, § 3º) reflete, na concreção do seu alcance, uma exigência fundada no valor essencial da moralidade administrativa, que representa verdadeiro pressuposto de legitimação constitucional dos atos emanados do Estado. Precedente: ADI 2.600-ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE. **As exceções à regra geral constante do art. 164, § 3º da Carta Política - apenas definíveis pela União Federal** - não de respeitar, igualmente, esse postulado básico, em ordem a impedir que eventuais desvios ético-jurídicos possam instituir situação de inaceitável privilégio, das quais resulte indevido favorecimento, destituído de causa legítima, outorgado a determinadas instituições financeiras de caráter privado. Precedente: ADI 2.600-ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE. (...)

(STF. ADI 2.661 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 23.8.2002) (grifamos)

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 171 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO MATO GROSSO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS FINANCEIROS AO ESTADO. DESRESPEITO À LIVRE INICIATIVA.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 171, caput e §§ 1º e 2º, da Constituição Estadual do Mato Grosso, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 27/2004, que impede a prestação de serviços financeiros ao Estado por instituições financeiras privadas sob controle estrangeiro. Alegação de incompatibilidade com a Emenda à Constituição Federal nº 6/1995, os princípios da livre concorrência e do livre exercício de atividade e a competência privativa da União para legislar sobre o conceito de empresa nacional.

(...)

3. No caso em análise, tais razões não estão presentes. As atividades descritas no dispositivo impugnado consistem na arrecadação de tributos e demais receitas (caput e § 1º) e na movimentação de recursos financeiros (§ 2º). Trata-se meramente de operações bancárias de pagamento de valores, que não implicam riscos elevados à soberania, à segurança nacional ou à ordem econômica. Desde que a contratação se restrinja a instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central e que preencham requisitos de idoneidade econômico-financeira, não há princípios constitucionais em jogo que indiquem a necessidade de tratamento diferenciado entre potenciais prestadores do serviço conforme a origem do seu capital.

4. A restrição de contratação imposta pelo dispositivo impugnado não é tendente a promover os princípios constitucionais da ordem econômica. Pelo contrário, o interesse nacional estará mais bem contemplado quanto maior for o rol de instituições financeiras autorizadas a receber valores pelos entes públicos e a concorrer pela gestão de sua folha de pagamentos. O setor bancário no Brasil é um dos mais concentrados do mundo; restringir ainda mais o número de instituições aptas a operacionalizar pagamentos em nome do Estado é medida que prejudica a ele próprio.

5. **O dispositivo impugnado não guarda relação com o art. 164, § 3º, da Constituição Federal, que determina que as disponibilidades de caixa dos Estados serão depositadas em instituições financeiras oficiais.** As atividades financeiras descritas no art. 171 da Constituição Estadual envolvem apenas o recebimento e repasse de valores, e não o depósito de disponibilidades de caixa, que não diz respeito à controvérsia apreciada neste feito. O Plenário do Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de apontar a diferença entre o depósito das disponibilidades de caixa e a mera movimentação de recursos financeiros (Rcl 3.872 AgR, Red. p/ acórdão Min. Carlos Velloso, j. em 14.12.2005).

6. Ação conhecida e pedidos julgados procedentes, com a declaração de inconstitucionalidade da expressão “em que brasileiros detenham mais de 50% (cinquenta por cento) do capital com direito a voto”, constante do caput e dos §§ 1º e 2º do art. 171 da Constituição Estadual do Mato Grosso.

Tese de julgamento: “É inconstitucional dispositivo de Constituição estadual que veda a prestação de serviços de arrecadação e movimentação de recursos financeiros por instituições financeiras privadas constituídas no País sob controle estrangeiro”. (grifamos)

(STF. Tribunal Pleno. ADI 3565 / MT - Mato Grosso. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 03/07/2023. Publicação: 22/08/2023)

Não foi localizada decisão do STF admitindo que a permissão da LC nº 130/2009 (redação atual) para as cooperativas de crédito captarem recursos de municípios, corresponda à lei nacional a que se refere a parte final do § 3º do art. 164 da Constituição Federal.

Veja-se que o art. 164, topograficamente, está inserido no Capítulo II – DAS FINANÇAS PÚBLICAS, do Título VI - DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO. E integra as Normas Gerais de Finanças Públicas.

De outro lado, a questão das atividades financeiras está disciplinada no Capítulo IV - DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL, pertencente a título distinto, qual seja, o Título VII - DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA.

Assim, a Lei Complementar nº 130/2009 (e suas alterações) se destina a regular matérias da Ordem Econômica e Financeira e, mais especificamente, relacionadas ao Sistema Financeiro Nacional.

Também a Resolução CMN Nº 5.051/2022 é explícita em relação ao destinatário:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre a organização e o funcionamento de cooperativas de crédito.

...

Art. 3º A cooperativa de crédito pode realizar as seguintes operações e atividades, além de outras estabelecidas na regulamentação em vigor:

I - captar, exclusivamente de associados, recursos e depósitos sem emissão de certificado, ressalvada a captação de recursos de Municípios onde possua dependência instalada;

(...)

XI - prestar os seguintes serviços, visando ao atendimento a associados e a não associados:

a) **cobrança, custódia e serviços de recebimentos e pagamentos** por conta de terceiros a pessoas físicas e entidades de qualquer natureza, inclusive a entidades integrantes do poder público;

(...)

Cabe ressaltar que inicialmente as cooperativas de crédito somente podiam captar recursos de seus associados (que é a essência do cooperativismo). Posteriormente, pelas Lei Complementares nº 161/2018 e nº 196/2022 foi ampliada a possibilidade de captação.

Para regular ou prever exceções ao disposto no Capítulo das Finanças Públicas, como é o caso do § 3º do art. 164, seria necessário lei que disponha expressamente sobre esse artigo. Ou seja, uma lei nacional que regule finanças públicas (e não que regulamente o sistema financeiro nacional). Basicamente, existem duas leis nacionais que tratam de finanças públicas: a Lei nº 4320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000. Logo, para autorizar município a depositar disponibilidades financeiras em cooperativas de crédito haveria a necessidade de alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal ou uma lei especial para regular o art. 164 da Constituição Federal.

Isso decorre do fato de que no campo das Finanças Públicas (parte da Administração Pública) vige o princípio da reserva legal (legalidade estrita), ou seja, o administrador somente pode fazer o que está autorizado em lei.

Portanto, em rigor, permanece a regra de depósito de disponibilidades de caixa em instituições financeiras públicas. Não há lei nacional autorizando municípios a promover tais depósitos em cooperativas de crédito ou outras instituições financeiras privadas.

Contudo, conforme acima explicitado, ainda que sem expressa autorização em lei nacional, Tribunais de Contas (incluindo esta Corte de Contas) passaram a admitir

depósitos em cooperativas de crédito quando não existir agência de banco público no território municipal.

Ao se pesquisar outros Tribunais de Contas sobre a matéria, encontrou-se os seguintes posicionamentos:

Tribunal de Contas do Estado Rio Grande do Sul:

CONSULTA. Executivo Municipal de São Jerônimo. As disponibilidades de caixa dos entes públicos deverão ser depositadas somente em bancos públicos ou cooperativas de crédito.

O mesmo vale para as aplicações financeiras dos recursos oriundos dos RPPS.

No âmbito municipal é possível contratar instituições financeiras para a prestação de serviços de pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas, mediante licitação prévia acessível a bancos públicos ou privados, desde que os recursos financeiros sejam depositados no dia exato do pagamento.

No âmbito estadual pode ser dispensada a licitação para a contratação direta do Banrisul para a prestação de serviços de pagamento de servidores. Parecer Consultoria Técnica. Acolhimento do Parecer com Ressalva, quanto a concluir no item "b".

(TCE/RS. Tribunal Pleno. Processo: 011327-0200/16-7, Relator(a): Alexandre Postal, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 10/02/2018, Publicado em 24/10/2018, Boletim 1811/2018)

Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Pregão eletrônico. Contratação de instituição financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil, pública ou cooperativa de crédito para prestação de serviços de gerenciamento das aplicações financeiras, consideradas como disponibilidade de caixa. **Impossibilidade de participação de cooperativas de crédito quando existente instituição oficial no Município.** Procedência. Determinação. (grifamos)

(TCE/PR. Tribunal Pleno. Processo n.º: 523207/21. Acórdão n.º 157/22)

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 n.º 161/18 ao §1º do art. 2º da LC n.º 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." (Grifamos.)

(TCE/PR. Tribunal Pleno. Consulta. Acórdão n.º 1.313/2019)

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.

(TCE/PR. Tribunal Pleno. Processo nº 184677/18. Consulta, Acórdão nº 2053/19 - Sessão de 24.07.2019 – Sessão nº 25).

Destaca-se do Voto do Relator do citado Acórdão n.º 2053/19 do Tribunal de Contas do Paraná:

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 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 este fim.

(...)

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. (...) 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.

(...)

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).**

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.** (grifamos)

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

1.2.1 Fica a cargo do gestor a opção pela realização de procedimento licitatório ou pela contratação direta, de caráter exclusivo, de instituições financeiras oficiais amparada no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, e de forma não exclusiva, quando então cabível a realização de credenciamento, devendo deixar assente nos autos que a escolha, dentre as possíveis, é a que melhor atende ao interesse público, com decisão devidamente fundamentada e motivada;

1.2.2 O contrato administrativo é o instrumento jurídico adequado para a contratação de instituição financeira;

1.2.3 **As cooperativas que integram o sistema financeiro**, com base na Lei Complementar 161/2018 que alterou o art. 2º, da Lei Complementar nº 130/2009, perante aos Municípios, seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas **equiparam-se quanto a possibilidade de prestar serviços de captação de recursos, pagamento de fornecedores e folha de pagamento às instituições financeiras oficiais**, não sendo aplicada a mesma regra perante os entes estaduais e a União;

1.2.4 **A Cooperativa de crédito poderá prestar serviço ao poder público, mediante o prévio procedimento licitatório nos termos da Lei n. 8.666/93, não há que se falar em contratação direta, com fulcro no artigo 24, inciso VIII, da Lei.** (grifamos)

(TCE/ES. Plenário. Processo 07024/2018-8. Parecer em Consulta TC-12/2019. Sessão: 21/05/2019 – 15ª Sessão Ordinária).

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 Mutatis Mutandis, não há óbice que tais cooperativas sejam contratadas para a prestação de serviços de pagamento e similares e seus desdobramentos, não se podendo, contudo, falar em tratamento diferenciado, as quais devem se submeter a regular procedimento licitatório de acordo com a Lei n. 8. 666/93.

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.

(TCE/ES. Tribunal Pleno. Processo nº 02148/2018-7. Parecer em Consulta 00015/2018-1. Sessão Ordinária de 31/07/2018).

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

O TCEMG possuía a Súmula n. 109, com o seguinte teor: *“Comprovada a inexistência de bancos oficiais em seu território, o Município poderá, mediante prévia licitação, movimentar seus recursos financeiros e aplicá-los em títulos e papéis públicos com lastro oficial, em instituição financeira privada, sendo-lhe vedada a contratação de cooperativa de crédito para esse fim”*.

Entretanto, foi revogado a partir da decisão na Consulta n. 1040781, aprovada na sessão plenária de 8/5/2019, que fixou a seguinte tese:

a) com a entrada em vigor da Lei Complementar Federal n. 161, de 2018, que alterou o art. 2º da Lei Complementar Federal n. 130, de 2009, é permitida a captação, por cooperativas de crédito classificadas nas categorias plena ou clássica, de recursos dos Municípios, incluídos seus órgãos ou entidades e empresas por eles controladas;

- b) os Municípios, seus órgãos ou entidades e empresas por eles controladas devem estar circunscritos na base territorial de atuação da cooperativa de crédito captadora dos recursos municipais;
- c) atualmente, o total de créditos garantido pelo Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop), por pessoa, é de até R\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);
- d) cada Município é considerado, juntamente com seus órgãos ou entidades e empresas por ele controladas, como uma única pessoa, independentemente da existência de múltiplas inscrições no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- e) a captação de recursos dos Municípios que supere o valor garantido pelo Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop) deverá obedecer aos requisitos prudenciais estabelecidos na Resolução n. 4.659, de 2018, do Banco Central do Brasil.

A decisão na Consulta n. 1040781 tem a seguinte ementa:

Consulta. Captação, por cooperativa de crédito, de recursos de municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas. Possibilidade. Exclusivamente das cooperativas de crédito classificadas nas categorias plena ou clássica, observada a respectiva base territorial de atuação. Existência de limite de créditos garantido pelo fundo garantidor do cooperativismo de crédito (FGCoop). Observância de requisitos prudenciais estabelecidos pelo conselho monetário nacional para captação de recursos municipais acima desse limite.

1. A legislação atualmente em vigor permite a captação de recursos municipais por cooperativas de crédito classificadas nas categorias plena ou clássica, observada a respectiva base territorial de atuação.
2. Atualmente, o Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop) garante, por pessoa, créditos de até R\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais).
3. Cada Município é considerado, juntamente com seus órgãos ou entidades e empresas por ele controladas, como uma única pessoa, independentemente da existência de múltiplas inscrições no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).
4. A captação de recursos dos Municípios que supere o valor garantido pelo fundo garantidor deverá obedecer aos requisitos prudenciais estabelecidos na Resolução n. 4.659, de 2018, do Banco Central do Brasil.

(TCE/MG. Tribunal Pleno. Consulta n. 1040781. 16ª Sessão Ordinária de 08/05/2019)

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul:

CONSULTA – POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE DEPÓSITO DE DISPONIBILIDADES DE CAIXA E MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS DE RECURSOS DE ENTES MUNICIPAIS EM COOPERATIVAS DE CRÉDITO – § 1º DO ART. 2º DA LC Nº 130/2009 – ART. 164, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

– RESOLUÇÃO BACEN N. 4.659/2018 – LICITAÇÃO PARA A SELEÇÃO DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA COM A PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.

Ressalvada a prioridade do depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, estabelecida no art. 164, § 3º, da Constituição Federal, é possível o depósito de disponibilidades de caixa, bem como a movimentação de outros recursos públicos municipais por cooperativas singulares de crédito, consoante a disciplina contida no § 1º do art. 2º da Lei Complementar n. 130/2009, desde que se observe o regramento do Conselho Monetário Nacional (CMN) relativo aos requisitos prudenciais para a operação dos valores, que ultrapassem o limite dos fundos garantidores, notadamente, a Resolução BACEN n. 4.659/2018 e demais normativas incidentes; e realize licitação pública para a seleção da instituição financeira com a proposta mais vantajosa à Administração Municipal, nos casos em que houver mais de uma instituição financeira oficial ou no caso de existirem apenas bancos privados e/ou cooperativas singulares de crédito.

(TCE/MS. PROCESSO TC/MS :TC/13437/2021. PARECER-C - PAC00 - 13/2022. Julgamento: 14.12.2022).

No que se refere aos recursos dos regimes próprios de previdência social, há regulamentação específica. A Lei 9717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prescreve que a aplicação dos recursos deve seguir o estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional.

Nessa senda, o Conselho Monetário Nacional editou a Resolução CMN nº 4963/2021, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social. Nela consta regramento detalhado relacionado à aplicação dos recursos para formação das reservas para pagamento dos benefícios dos segurados (política de investimentos).

Quanto às disponibilidades financeiras (consideradas as disponibilidades de caixa), o art. 26 da Resolução CMN nº 4963/2021, estabelece que devem ser segregadas das demais disponibilidades do ente e mantidas em instituições financeiras bancárias, públicas ou privadas, autorizadas a funcionar no País pelo Banco Central:

Art. 26. Os recursos dos regimes próprios de previdência social, representados por disponibilidades financeiras, devem ser mantidos em contas bancárias ou em depósitos de poupança distintos dos do ente federativo, em instituições financeiras

bancárias, públicas ou privadas, devidamente autorizadas a funcionar no País pelo Banco Central do Brasil, controlados e contabilizados de forma segregada dos recursos do ente federativo.

Desse modo, pode-se considerar que as disponibilidades de caixa do regime próprio de previdência social também podem ser depositadas em cooperativas de crédito, nos moldes aqui delineados. Porém, devem estar em conta bancária específica (recursos segregados).

Por fim, convém mencionar acerca da contratação de cooperativas de crédito por entes municipais. O inciso VIII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 e o inciso IX do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 permitem a contratação de instituições financeiras oficiais (bancos públicos) por dispensa de licitação.

Todavia, não há previsão legal de contratação de instituições financeiras privadas, incluídas as cooperativas de crédito, por dispensa de licitação, mesmo que no município haja apenas agência/unidade de cooperativa de crédito. Não existe a hipótese de contratação direta, seja por dispensa de licitação, seja por inexigibilidade. Assim, ainda que admitida a contratação de cooperativa de crédito para prestação de serviços financeiros que incluam os depósitos de disponibilidades de caixa, impõe-se a realização de licitação, que não pode restringir os interessados à área de abrangência territorial do município.

Em razão do exposto, seria o caso de modificação parcial do teor do Prejulgado nº 2339. Contudo, verificou-se também a existência do Prejulgado nº 2213, que também trata da matéria de disponibilidades de caixa do Município:

Prejulgado: 2213 - Reformado

1. Como regra geral, nos termos dos artigos 164, § 3º, da Constituição Federal, e do art. 43 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as disponibilidades de caixa do Município e seus órgãos e entidades serão depositadas em instituições financeiras oficiais (controladas pelo Poder Público);
2. Em caráter excepcional, é admitida a manutenção das disponibilidades de caixa do Município e seus órgãos e entidades em estabelecimento de cooperativa de crédito autorizada pelo Banco Central do Brasil (Lei n. 4.595/1964) com atuação no

território município, desde que observadas as normas da Lei Complementar n. 130/2009, com as alterações da Lei Complementar n. 161/2018, e o regramento específico do Conselho Monetário Nacional, notadamente a Resolução n. 4.659/2018;

3. O serviço de pagamentos de despesas do município e de seus órgãos e entidades, incluídos os salários e benefícios previdenciários aos servidores públicos, bem como o recebimento de tributos e outras receitas, será preferencialmente contratado com banco oficial quando houver unidade no seu território, podendo o município, mediante processo licitatório, contratar estabelecimento bancário da rede privada ou estabelecimento de cooperativa de crédito autorizada pelo Banco Central do Brasil (Lei n. 4.595/1964) com atuação no território do município, observando-se os arts. 20 e 21 da Lei n. 14.113/2020.

4. O município pode conceder a exclusividade de suas contas correntes e serviços bancários a uma única instituição financeira, desde que realizada contratação por meio de prévio procedimento licitatório, salvo a hipótese de dispensa de licitação para instituição financeira oficial nos termos do art. 24, VIII, da Lei n. 8.666/1993, dispensada autorização legislativa específica, por envolver típica matéria administrativa de competência do Poder Executivo, observando-se os arts. 20 e 21 da Lei n. 14.113/2020.

5. As reservas dos regimes próprios de previdência dos municípios (reservas para pagamento de benefícios concedidos e a conceder), que devem ser aplicados conforme a Política de Investimentos, não pode ser mantida em cooperativas de crédito, devendo ser observadas estritamente as normas da Lei Federal n. 9.717/1998 e as regras específicas do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional.

O referido prejudgado, apesar de reformado, já se encontra desatualizado em relação à remissão de norma do Conselho Monetário Nacional, além de o seu item 2 tratar do mesmo tema do Prejudgado nº 2339 (que se pretende modificar). Assim, entende-se pertinente também revogar o Prejudgado nº 2213, criando novo prejudgado consolidando o atual entendimento deste Tribunal, evitando possíveis interpretações dúbias ou distintas sobre a mesma matéria e multiplicidade de prejudgados, bem como facilitar a consulta pelos jurisdicionados.

IV. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

1. Conhecer do presente processo como revisão de prejudgado, nos termos do parágrafo único do art. 156 do Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução n. TC-06, de 28 de dezembro de 2001).

2. **Revogar os Prejudgados nº 2213 e nº 2339**, que tratam de contratação de instituições financeiras para serviço de pagamentos de despesas e de recebimento de tributos e outras receitas de município e de seus órgãos e entidades, bem como de depósitos de disponibilidades de caixa de entes municipais.

3. **Constituir novo prejudgado** sobre a matéria, nos seguintes termos:

1) *O serviço de pagamento de despesas do município e de seus órgãos e entidades, incluídos os salários e benefícios previdenciários aos servidores públicos, bem como o recebimento de tributos e outras receitas, será preferencialmente contratado com instituição financeira oficial (banco público) quando houver unidade no seu território, podendo o município, mediante processo licitatório, contratar estabelecimento bancário da rede privada ou estabelecimento de cooperativa de crédito autorizada pelo Banco Central do Brasil (Lei n. 4.595/1964) com atuação no território do município, ressalvados os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que devem ser mantidos em bancos públicos, na forma prevista nos arts. 20 e 21 da Lei n. 14.113/2020.*

2) *O município pode conceder a exclusividade de suas contas correntes e serviços bancários a uma única instituição financeira, desde que realizada contratação por meio de prévio procedimento licitatório, salvo a hipótese de dispensa de licitação para instituição financeira oficial nos termos do inciso VIII do art. 24 da Lei n. 8.666/1993 ou do inciso IX do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, dispensada autorização legislativa específica, por envolver típica matéria administrativa de competência do Poder Executivo, ressalvados os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*

(Fundeb), que devem ser mantidos em bancos públicos, na forma prevista nos arts. 20 e 21 da Lei n. 14.113/2020.

3) Como regra, nos termos do artigo 164, § 3º, da Constituição Federal e do art. 43 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as disponibilidades de caixa de entes municipais devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais, assim consideradas as controladas pelo Poder Público.

4) Tem-se admitido aos entes municipais realizar depósitos de disponibilidades de caixa em cooperativas singulares de crédito integrantes das categorias plena e clássica estabelecidas no território do município, selecionadas mediante processo licitatório, observadas as regras e requisitos prudenciais estabelecidos na atual redação da Lei Complementar nº 130/2009 (federal) e na Resolução CMN nº 5.051/2022, do Conselho Monetário Nacional.

5) No caso de instituições financeiras oficiais, a contratação pode ser realizada por dispensa de licitação, com fundamento no inciso VIII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 ou no inciso IX do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

6) As instituições financeiras não oficiais, incluindo as cooperativas de crédito, ainda que sejam a única instituição financeira com dependência instalada no município, não podem ser contratadas por dispensa de licitação, por não se enquadrar em qualquer das hipóteses taxativas do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 ou do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

7) As disponibilidades de caixa dos regimes próprios de previdência social devem ser mantidas em contas bancárias ou em depósitos de poupança, em instituições financeiras bancárias, públicas ou privadas, devidamente autorizadas a funcionar no País pelo Banco Central do Brasil, controladas e contabilizadas de forma segregada dos recursos do ente federativo, nos termos do art. 26 da Resolução CMN nº 4.963/2021, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, observadas as condições de contratação delineadas nesta decisão.

8) As reservas dos regimes próprios de previdência dos municípios (reservas para pagamento de benefícios concedidos e a conceder), aplicadas conforme a respectiva política de investimentos, não podem ser mantidas em cooperativas de crédito, devendo ser observadas estritamente as normas da Lei Federal n. 9.717/1998 e as regras específicas do Conselho Monetário Nacional.

4. Dar ciência da Decisão aos Prefeitos Municipais de Santa Catarina e à Federação Catarinense dos Municípios (FECAM).

Florianópolis, data da assinatura digital.

LUIZ ROBERTO HERBST
CONSELHEIRO RELATOR