

CONSULTA N. 1040781

Procedência: Prefeitura Municipal de São José da Barra

Consulente: Paulo Sérgio Leandro de Oliveira, Prefeito do Município

RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

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.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

16ª Sessão Ordinária Tribunal Pleno – 08/05/2019

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica de iniciativa do Sr. Paulo Sérgio Leandro de Oliveira, Prefeito do Município de São José da Barra, versando sobre as seguintes indagações, *ipsis litteris*:

Com o advento da Lei Complementar 161, de 04-01-2018, podem os Municípios aplicar recursos financeiros nas cooperativas de crédito, abrindo contas e movimentando-as?
Se possível, há limites de valores para aplicação?

Distribuída, determinei o encaminhamento da consulta à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, que concluiu que “este Egrégio Tribunal de Contas não possui deliberações, em tese, que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva” os questionamentos suscitados pelo Consulente.

Na oportunidade, a Coordenadoria destacou que, “s.m.j., a reforma trazida pelos dispositivos da LC 161/2018 se contrapõe ao entendimento sedimentado na súmula 109 desta Corte de

Contas, bem como no prejulgamento de tese, com caráter normativo, exarado em resposta à Consulta n. 980597”.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

ADMISSIBILIDADE

Examinados os pressupostos de admissibilidade da consulta, verifico que o Prefeito do Município de São José da Barra tem legitimidade para elaborá-la, em consonância com o inciso I do art. 210 do Regimento Interno.

A matéria, além de ser da competência deste Tribunal, porquanto versa sobre dúvidas na aplicação de recursos públicos, é de interesse de todos os Municípios mineiros.

Acresça-se que, como apontado pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, a alteração normativa a que se refere o consulente está em aparente contradição com a orientação cristalizada no enunciado da Súmula n. 109, desta Corte.

Em razão disso, e verificados os pressupostos regimentais, admito a consulta para responder as indagações do consulente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Admito.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também admito.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também admito.

ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

MÉRITO

Em primeiro lugar, transcrevo a recente alteração promovida pela Lei Complementar Federal n. 161, de 4/1/2018, no art. 2º da Lei Complementar Federal n. 130, de 17/4/2009, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo:

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 n. 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.

Depreende-se, das disposições legais transcritas, que foi dada nova redação ao § 1º do art. 2º da Lei Complementar Federal n. 130, de 2009, cujo texto original não ressalvava “a captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas”, bem como que foram acrescentados os §§ 6º a 9º, justamente, para tratar de questões relacionadas à captação de recursos municipais.

Destaco, nesse particular, que o § 3º do art. 164 da Constituição da República estabelece restrição à aplicação de recursos públicos em instituições financeiras. É que, conforme o texto desse dispositivo constitucional, as disponibilidades de caixa da União devem ser depositadas no Banco Central do Brasil; 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.

Conjugando-se a ressalva final desse dispositivo com o que dispõe ainda o inciso VII do art. 22 da Constituição da República, que atribui competência legislativa privativa à União para legislar sobre política de crédito, câmbio, seguro e transferência de valores, conclui-se, forçosamente, que somente lei formal federal, de alcance nacional, poderia permitir aos entes públicos aplicar suas disponibilidades de caixa em cooperativas de crédito. Corrobora essa interpretação o fato de que o inciso VIII do art. 21, também da Constituição de 1988, outorga à União competência material para fiscalizar operações de natureza financeira, especialmente as de crédito.

Nesse sentido, manifestou-se o Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, no julgamento da ADI 3075/PR, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em 24/9/2014, de cujo voto destaco o seguinte trecho, com os meus destaques:

O comando do referido § 3º do art. 164 está expresso na Constituição nos seguintes termos:

[...]

Com relação à interpretação deste dispositivo constitucional, a jurisprudência deste Tribunal é assente no sentido de que é necessária a promulgação de lei nacional para

estabelecer exceções ao comando do parágrafo. Nesse sentido, registro os julgamentos da ADI 2.600, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 25.10.2002; e da ADI 2.661, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 23.8.2002, com as respectivas ementas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ARTIGO 3º DA EMENDACONSTITUCIONAL N. 37, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.

Nova redação conferida ao art. 148 da Constituição Estadual, determinando que as disponibilidades de caixa do Estado, bem como as dos órgãos ou entidades do Poder Público Estadual e das empresas por ele controladas, sejam depositadas na instituição financeira que vier a possuir a maioria do capital social do BANESTES, decorrente de sua privatização, na forma definida em lei.

Aparente ofensa ao disposto no art. 164, § 3º da Constituição, segundo o qual as disponibilidades financeiras de Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como as dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. Tal lei exceptiva há que ser a lei ordinária federal, de caráter nacional.

Existência, na Lei Complementar federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de previsão segundo a qual as disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição (art. 43, caput).

Ofensa, ademais, ao princípio da moralidade previsto no artigo 37, caput da Carta Política. Medida cautelar deferida.

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 TESOURO 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 n. 2.600/ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE.

Por se tratar de alteração legislativa recente, impende perquirir a *mens legislatoris* que orientou a elaboração da Lei Complementar Federal n. 161, de 2018, originada do Projeto de Lei Complementar n. 100, de 2011, apresentado à Câmara dos Deputados pelo Deputado Domingos Sávio.

Inicialmente, o Parlamentar propôs apenas alteração no § 1º do art. 2º da Lei Complementar Federal n. 130, de 2009. Nesse sentido, colaciono a seguinte passagem da justificativa que acompanhava o texto normativo:

Uma das ações para potencializar o crescimento e gerar a formação do desenvolvimento desconcentrado é fomentar as economias locais em seus mais diversos ambientes e particularidades, nesse sentido, o cooperativismo atua com propriedade quando se trata de aplicar seus esforços no fortalecimento da economia local de suas comunidades e nichos.
[...]

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.

Nesse contexto, é inconcebível aceitar que existam reservas de mercado para o desenvolvimento do país, como é o caso da impossibilidade das prefeituras depositarem seus recursos nas instituições financeiras que de fato estão localizadas em seus municípios e que neles promovem o desenvolvimento e o fortalecimento da economia por meio da oferta de crédito, da geração de emprego e renda, da formação de poupança e da melhoria da qualidade de vida da população.

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 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. (Destaques meus).

A preocupação desenvolvimentista e com a realidade dos Municípios que não contam com instituições financeiras oficiais reverberou ao longo do *iter legis*, como ficou demonstrado, já ao final da fase constitutiva do processo legislativo, no Parecer n. 228, de 2017-PLEN-SF, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLP) n. 157, de 2017 – Complementar (Projeto de Lei Complementar n. 100, de 2011, na Casa de origem), do Deputado Domingos Sávio, lido no plenário do Senado Federal pelo relator, Senador Waldemir Moka, do qual extraio o trecho a seguir transcrito, que descortina também preocupação com a solidez das cooperativas de crédito, consideradas seguras “por estarem reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil e contarem com o Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito”:

Do ponto de vista econômico e financeiro, é inegável o mérito da Proposta, uma vez que as cooperativas de crédito, por vocação, são mais identificadas e mais envolvidas com as comunidades, pois seus associados pertencem às próprias comunidades e como cidadãos locais, ajudam a decidir os rumos dos respectivos municípios.

Adicionalmente cabe lembrar que as cooperativas tem sido fator de desenvolvimento local, com plena autonomia para ajustar a sua política creditícia e de gestão da poupança

à realidade local, com geração e incremento de renda estimulando a fixação dos jovens nas próprias comunidades.

Importante destacar que, atualmente, a solidez das cooperativas de crédito é uma realidade, uma vez que o segmento é composto por dois bancos cooperativos – BANCOOB e SICRED, e quatro grandes sistemas de cooperativas de crédito – SICOOB, SICREDI, UNICREDI E CONFESOL, cada qual com suas especificidades organizacionais e com diferentes áreas de abrangência territorial, além de possuírem cooperativas independentes, atuam de acordo com os valores e princípios do cooperativismo, com estrutura de Conselho Fiscal, supervisão das centrais, auditorias externa e independente, conforme legislação em vigor, todas reguladas, fiscalizadas e supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, assim como qualquer outra instituição financeira. (Destakes meus).

Destarte, é possível concluir que a Lei Complementar Federal n. 161, de 2018, constitui instrumento jurídico apropriado para ressaltar a possibilidade de os Municípios brasileiros aplicarem suas disponibilidades de caixa em cooperativas de crédito e que tal decisão foi tomada de forma consciente pelo legislador federal.

Qualquer norma prévia, editada no plano federal, estadual ou municipal, que colida com o conteúdo da norma introduzida no ordenamento jurídico pátrio pela Lei Complementar Federal n. 161, de 2018, há de ser considerada, portanto, revogada.

Há que se ter em mente, também, que a regra do § 3º do art. 164 da Constituição da República, *ab initio*, tem caráter restritivo e, como tal, deve ser interpretada restritivamente. Vale dizer, a expressão “disponibilidade de caixa”, em momento algum, poderia levar à conclusão de que qualquer depósito de recurso realizado pelo Poder Público municipal estaria proibido de ser realizado em cooperativa de crédito.

A esse respeito, pela interpretação restritiva da norma em destaque, a Primeira Turma do STF já havia decidido, para deixar claro, no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 837.677/MA, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, julgado em 3/4/2012, que o depósito de salário ou de remuneração de servidor público em instituição financeira privada não afrontava esse preceptivo constitucional, conforme ressaltou da ementa desse julgado:

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.

Em seu voto, a Ministra Rosa Weber registrou que o alcance da expressão já havia sido examinado pelo Ministro Eros Grau, em voto-vista proferido, em 14/12/2005, no julgamento do Agravo Regimental na Reclamação n. 3.872/DF, nos seguintes termos:

[...] os recursos atribuídos a pagamentos a fornecedores do Estado e da remuneração dos servidores do Estado não constituem mais disponibilidades de caixa do Estado, vale dizer, dinheiro ainda não afetado a determinado fim. Tais recursos já estão afetados a esses pagamentos; evidentemente já não podem ser concebidos como disponibilidades de caixa. (Destaque meu).

Corroborando a necessidade de se emprestar interpretação restritiva à norma constitucional em exame, vale deixar claro que, pelo menos desde a edição da Resolução n. 3.321, de 30/9/2005, do Banco Central do Brasil, já revogada, poderia a cooperativa de crédito, nos termos do inciso IV de seu art. 27, prestar serviços de cobrança, de custódia, de recebimentos e pagamentos por conta de terceiros mediante contrato com entidades públicas, embora não

pudesse movimentar os recursos públicos oriundos da prestação de tais serviços. A tal conclusão já havia chegado este Tribunal, ao examinar a Consulta n. 733.682, sob a minha relatoria, na Sessão de 24/10/2007, partindo da distinção entre os estágios de arrecadação e recolhimento da receita pública, nos seguintes termos:

Os diversos pareceres emitidos por esta Corte têm em comum o entendimento de que o § 3º do art. 164 da Constituição da República restringe a movimentação das disponibilidades de caixa e as aplicações financeiras em instituições bancárias oficiais.

No que diz respeito à arrecadação de tributos e tarifas, deve ficar bem definida a distinção dos dois estágios finais da receita pública, a arrecadação e o recolhimento.

Em linhas gerais, a arrecadação é caracterizada pelo recebimento do crédito público por meio dos agentes arrecadadores oficiais (repartições públicas) ou autorizados (instituições financeiras credenciadas, correios, etc).

Por sua vez, o recolhimento consiste na transferência dos recursos arrecadados para a conta do Tesouro, observado o princípio de unidade de tesouraria. Somente depois de efetivado o recolhimento dos recursos pelos agentes arrecadadores à conta do Tesouro, é que poderá ser utilizada a receita arrecadada para suprir as necessidades públicas e manter a máquina administrativa.

[...]

Portanto, e na esteira do entendimento desta Corte nas consultas mencionadas, o recolhimento é que deve ser feito em instituição financeira oficial, em observância às normas insertas no § 3º do art. 164 da Constituição da República.

Cumprido, por fim, agregar ao rol das já mencionadas consultas a de n. 735840, da relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, que, na Sessão de 05/9/07, ofereceu análise de considerável fôlego sobre a matéria, destacando-se a abordagem sobre o tema das cooperativas de crédito nos seguintes termos:

Quanto à questão relativa à possibilidade de depósito e movimentação das disponibilidades financeiras municipais em cooperativa de crédito, este Tribunal, em resposta a já citada Consulta de n. 711021, concluiu pela impossibilidade, já que, nos termos do art. 27, inciso IV, da Resolução n. 3.321/05, é facultada à cooperativa de crédito somente a prestação dos seguintes serviços a não-associados: serviços de cobrança, de custódia, de recebimentos e pagamentos por conta de terceiros. Portanto, conclui-se que a cooperativa de crédito não pode movimentar disponibilidade de caixa do Município. Registra-se que a Resolução retrocitada foi revogada com a edição da Resolução n. 3.442, de 28 de fevereiro de 2007, passando a base regulamentar constante de normativos editados pelo Banco Central do Brasil a ter como referência esta Resolução, que, no que tange à prestação de serviços a não-associados, manteve a limitação contida na norma anterior.

Atualmente, a disciplina infralegal das cooperativas de crédito é dada pela Resolução n. 4.434, de 5/8/2015, por meio da qual o Banco Central do Brasil “dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, as alterações estatutárias e o cancelamento de autorização para funcionamento das cooperativas de crédito”. O art. 17 dessa resolução teve a redação do inciso I alterada pela Resolução n. 4.659, de 26/4/2018, justamente para compatibilizá-lo à inovação introduzida pela Lei Complementar Federal n. 161, de 2018, tendo passado a vigor a seguinte redação:

Art. 17. 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 dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, nos termos do art. 2º da Lei Complementar n. 130, de 2009; (Redação dada pela Resolução n. 4.659, de 26/4/2018). (Destaquei).

Posto isso, é possível concluir que, com a entrada em vigor da Lei Complementar Federal n. 161, de 2018, que alterou o disposto no art. 2º da Lei Complementar Federal n. 130, de 2009,

é permitida a captação, por cooperativa de crédito, de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas.

Mas a captação de recursos municipais pode ser feita por cooperativa de crédito de qualquer categoria? Para examinar essa questão, de início, impõe-se, ainda que de forma perfunctória, discorrer sobre o sistema de crédito cooperado tal qual existente, na atualidade.

As cooperativas de crédito são sociedades de pessoas, de natureza civil, sujeitas a falência, constituídas para, precipuamente, prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços financeiros a seus associados. Distinguem-se das demais sociedades, sobretudo pela possibilidade de adesão voluntária, com número ilimitado de associados, que implica em variabilidade do capital social, representado pelas quotas-partes.

E, conforme material divulgado pelo Banco Central do Brasil, sob o título “Panorama do sistema nacional de crédito cooperativo Data-base: dezembro/2016”, existem, em verdade, quatro sistemas individuais, estruturados em três níveis, que passam por um momento de consolidação que, conquanto represente ganho de escala para as cooperativas singulares, talvez implique na perda de capilaridade que foi fundamental para justificar a edição da Lei Complementar Federal n. 161, de 2018. Vejamos:

O Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC) está estruturado em sistemas compostos por cooperativas singulares, cooperativas centrais ou federações de cooperativas e confederações de cooperativas, respectivamente. Em 31 de dezembro de 2016, havia quatro confederações (Confederação Nacional das Cooperativas Centrais de Crédito e Economia Familiar e Solidária – Confesol, Confederação Nacional das Cooperativas do Sicoob, Confederação Interestadual das Cooperativas Ligadas ao Sicredi e Confederação Nacional das Cooperativas Centrais Unicred), 35 centrais e 1.017 singulares em atividade no país. Além disso, havia também dois bancos cooperativos (Banco Cooperativo do Brasil S.A. – Bancoob e Banco Cooperativo Sicredi S.A. – Bansicredi).

Confesol e Confederação Unicred são instituições financeiras devidamente autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BC). As demais são confederações de serviços e de representação. Os serviços financeiros às singulares e centrais filiadas às confederações Sicoob e Sicredi são fornecidos pelos bancos cooperativos Bancoob e Bansicredi, respectivamente.

Além dos quatro sistemas de três níveis hierárquicos citados anteriormente, em 31 de dezembro de 2016, havia cinco sistemas de dois níveis hierárquicos em atividade, compostos por cooperativas centrais às quais estavam filiadas 47 singulares. [...].

Além disso, na mesma data, existiam 195 singulares não filiadas à central. [...].

Em busca de maior eficiência operacional, o segmento cooperativista de crédito passa por um processo de consolidação iniciado há alguns anos, que tem proporcionado ganhos de escala significativos para as singulares. Em 2016, esse processo teve sequência com o cancelamento das autorizações para funcionamento de 46 cooperativas, enquanto apenas três foram autorizadas a funcionar. O número de singulares em atividade diminuiu de 1.060, em dezembro de 2015, para 1.017, em dezembro de 2016. (Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/coopcar/pdf/panorama_de_cooperativas.pdf>, acesso em 26/10/2018).

A composição e as funções de cada nível integrante do sistema são dadas, especialmente, pela Lei Federal n. 5.764, de 16/12/1971, e pela Lei Complementar Federal n. 130, de 17/4/2009.

As cooperativas singulares são constituídas por, pelo menos, vinte pessoas naturais, sendo excepcionalmente permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto atividades econômicas iguais ou correlatas às das pessoas físicas ou, ainda, atividades sem fins lucrativos, e caracterizam-se pela prestação direta de serviços aos associados.

As cooperativas centrais ou federações de cooperativas são constituídas de, no mínimo, três cooperativas singulares, podendo, excepcionalmente, admitir associados individuais e objetivam organizar, em comum e em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesse de suas filiadas, integrando e orientando suas atividades.

As confederações de cooperativas são constituídas de, pelo menos, três federações de cooperativas ou cooperativas centrais, da mesma ou de diferentes modalidades, tendo a função de orientar e coordenar as atividades das filiadas, caso o vulto dos empreendimentos transcenda a capacidade de atuação das cooperativas centrais ou federações.

Para além dos atos normativos primários anteriormente mencionados, há extensa regulamentação infralegal por parte do Banco Central do Brasil, entre as quais as já citadas Resoluções n.º 4.434, de 2015, e 4.659, de 2018.

A Resolução n. 4.434, de 2015, por meio da combinação de seus arts. 15, 17 e 18, cuidou de classificar o nível mais baixo do sistema de crédito cooperativo, as cooperativas singulares de crédito, de acordo com as operações que estão autorizadas a realizar. Daí resultam as seguintes categorias de cooperativas singulares de crédito:

- 1) cooperativa de crédito plena, que está autorizada a realizar as operações previstas no art. 17, cujo *caput* e inciso I foram transcritos linhas atrás, tendo esse último dispositivo sofrido alteração recente para, justamente, permitir a captação de recursos municipais;
- 2) cooperativa de crédito clássica, que está a autorizada a realizar as operações previstas no art. 17, observadas as restrições contidas no art. 18; e
- 3) cooperativa de crédito de capital e empréstimo que está autorizada a realizar as operações previstas no art. 17, exceto as previstas em seu inciso I, observadas as restrições contidas no art. 18.

Exsurge, portanto, a conclusão de que a legislação atualmente em vigor veda a captação de recursos públicos municipais por parte das chamadas cooperativas singulares de crédito de capital e empréstimo, ou seja, é permitida a captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, exclusivamente, por cooperativas de crédito classificadas nas categorias plena ou clássica, conforme disposto na Resolução n. 4.434, de 2015, do Banco Central do Brasil.

Outras restrições, além dessa relacionada à classificação da cooperativa de crédito em que o Município, seus órgãos ou entidades e empresas por ele controladas poderão manter depósito de suas disponibilidades de caixa, estão ligadas à abrangência da área de atuação da cooperativa de crédito e ao montante de recursos públicos municipais que poderão ser confiados à cooperativa, com garantia prestada por fundo garantidor.

A lógica de tais restrições começa a ser delineada pela própria Constituição, porquanto as disposições do § 3º do art. 164 não devem ser vistas como capricho do constituinte originário. Sua razão de ser é a especial proteção devida ao interesse público, que deve sempre ser resguardado na prática de atos e na tomada de decisões pelos agentes públicos, meros gestores do que pertence à coletividade como um todo. Sendo assim, a lei e a prudência desses agentes não de ser sua primeira linha de defesa e é descabida qualquer aventura envolvendo recursos públicos.

A mesma preocupação com a proteção do interesse público justifica a inclusão dos novos §§ 6º, 7º e 9º ao art. 2º da Lei Complementar Federal n. 130, de 2009. Com Efeito, se o novo § 1º permite a captação de recursos municipais por cooperativa de crédito, os citados parágrafos tratam de criar algumas restrições a tal possibilidade.

A captação de recursos municipais somente poderá ocorrer se o Município estiver na área de atuação da cooperativa de crédito (§ 9º), conforme definido no respectivo ato de constituição da sociedade cooperativa, e, se superar o limite assegurado por fundo garantidor, obedecerá aos requisitos prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (§§ 6º e 7º), o que foi disciplinado na mencionada Resolução n. 4.659, de 2018, do Banco Central do Brasil.

Esse regulamento administrativo estabelece uma série de restrições à captação de recursos públicos municipais por parte das cooperativas de crédito, entre as quais merecem destaque as seguintes:

- a captação somente pode ser realizada por meio de depósitos à vista ou depósitos a prazo sem emissão de certificado (art. 2º, parágrafo único);
- 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 por fundo garantidor deve estar aplicado em títulos públicos federais livres, admitidos à negociação nas operações compromissadas realizadas com o Banco Central do Brasil (art. 3º);
- a captação de recursos de cada Município por cooperativa de crédito é condicionada à aprovação pela assembleia geral e ao cumprimento dos requerimentos mínimos de capital e limites regulamentares (art. 5º);
- 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 (art. 6º); e
- a cooperativa de crédito que capte recursos de Município deve indicar diretor responsável pela observância do disposto nesta Resolução (art. 7º).

E, conforme informações constantes do sítio eletrônico do Banco Central do Brasil (disponíveis em <http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/fgcoop_faq.asp>, acesso em 5/11/2018), na atualidade, o sistema de crédito cooperativo conta com um fundo garantidor único de abrangência nacional, o Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop), que “é uma associação civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria, de direito privado, de abrangência nacional, que permite recuperar os depósitos ou créditos mantidos nas cooperativas singulares de crédito e nos bancos cooperativos (Bancoob e Banco Sicredi), até determinado valor, em caso de intervenção ou liquidação extrajudicial”.

Atualmente, o total de créditos de cada pessoa garantido pelo FGCoop é de até R\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), conforme previsto no § 3º do art. 2º do Anexo II da Resolução n. 4.284, de 5/11/2013, que aprova o Estatuto e o Regulamento do FGCoop e estabelece a forma de contribuição, com a redação dada pela Resolução n. 4.612, de 30/11/2017.

E, segundo o art. 4º da Resolução n. 4.659, de 2018, do Banco Central do Brasil, em relação aos recursos municipais, o limite será calculado considerando-se que cada Município, em conjunto com seus órgãos ou entidades e empresas por ele controladas, constitui uma única pessoa, independentemente da existência de múltiplas inscrições no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Para finalizar, caso o Pleno, em decisão formada pelo princípio da maioria de votos, entenda ser possível a captação de recursos municipais por cooperativa de crédito, nos termos anteriormente expostos, ficará patente o descompasso com o enunciado da Súmula n. 109, deste Tribunal, vazado nestes termos:

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.

Dessa forma, entendo que a eficácia do transcrito enunciado de súmula deverá ser suspensão, e, por conseguinte, deverá ser formulado projeto para sua revisão ou cancelamento, pelo que a matéria deverá ser submetida à consideração do Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal, para adoção das medidas cabíveis, tudo em conformidade com as disposições contidas nos §§ 1º e 2º do art. 218 do Regimento Interno.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto na fundamentação, respondo, objetivamente, aos questionamentos formulados pelo consulente nos seguintes termos:

- 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.

Consequentemente, se for aprovada a resposta à consulta nos termos propostos na alínea “a”, entendo que a eficácia do enunciado da Súmula n. 109, deste Tribunal, deverá ser suspensão, e, por conseguinte, deverá ser formulado projeto para sua revisão ou cancelamento, pelo que a matéria deverá ser submetida à consideração do Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal, para adoção das medidas cabíveis, tudo em conformidade com as disposições contidas nos §§ 1º e 2º do art. 218 do Regimento Interno.

Cumpram-se as disposições regimentais aplicáveis à espécie.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pela ordem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Se Vossa Excelência permitir, antes de colher os votos eu queria fazer ao Relator uma indagação para ver qual seria a sua postura do eminente Relator Conselheiro Gilberto Diniz.

Em todo o texto concordo com o Relator, mas quando Vossa Excelência aprecia a questão da Súmula, eu entendo que seria o caso de encaminhar a proposição de Súmula ao Conselheiro

Presidente. E explico: o § 2º do art. 218 do Regimento Interno realmente atribui ao vice-Presidente a relatoria dos projetos de Súmula, mas essa redação baseava-se em dispositivo da Lei Orgânica não mais em vigor. À época da elaboração do Regimento, o art. 20, inciso IV, da Lei Orgânica atribuía ao vice-Presidente coordenação dos “trabalhos da Comissão de Jurisprudência e Súmula”, competência essa que foi transferida ao Conselheiro Presidente com a edição da Lei Complementar 120/2011.

Portanto, consulto ao eminente Relator se não seria mais adequado submeter a matéria ao Conselheiro Presidente, diante da aparente caducidade do § 2º do art. 218 do Regimento Interno.

Essa é a consideração que faço ao eminente Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente, se há lei que derogou o dispositivo regimental citado em meu voto, penso que devemos nos submeter aos ditames legais, que, no caso, se sobrepõem ao Regimento Interno.

Então, não me oponho a que a matéria relativa à formulação de projeto para revisão ou cancelamento do enunciado da Súmula 109 seja submetida a Vossa Excelência. Apenas me reporte ao procedimento regimental previsto para as matérias inerentes à revisão, cancelamento ou restabelecimento de enunciado de súmula de jurisprudência do Tribunal. Se esse procedimento regimental foi alterado por lei, como aduz o Conselheiro Sebastião Helvecio, que sigamos a lei. Que a matéria seja encaminhada a Vossa Excelência, Sr. Presidente, que apresentará, posteriormente, à deliberação do Pleno, projeto de revisão ou de cancelamento do enunciado da Súmula 109, nos termos do que ficar assentado na resposta dada à consulta em exame.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo com a observação que o Relator encampou.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também estou de acordo com o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, com as considerações feitas pelo Conselheiro Sebastião Helvecio, em: **I)** admitir a Consulta, preliminarmente, por estarem preenchidos os pressupostos regimentais; **II)** fixar, no mérito, prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: **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; **III)** suspender a eficácia do Enunciado de Súmula n. 109 do Tribunal; **IV)** submeter a matéria relativa à formulação de projeto para revisão ou cancelamento do enunciado da Súmula n. 109 ao Conselheiro Presidente; **V)** determinar o cumprimento das disposições regimentais aplicáveis à espécie.

Plenário Governador Milton Campos, 8 de maio de 2019.

MAURI TORRES
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado digitalmente)

mp/tp/SR

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer de Consulta** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de __/__/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, __/__/____.

Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência