TRIBUNAL DE CONTAS fl. ____ MINAS GERAIS

Processo n.: **1077191**

Natureza: Projeto de Revisão de Enunciado de Súmula

RELATOR: CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES

ESTUDO TÉCNICO

Revisão do Enunciado de Súmula TCEMG 109

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em atendimento ao despacho de fl. 10 do Conselheiro-Presidente, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência apresenta estudo técnico acerca do enunciado da súmula 109, nos termos do parecer exarado no item IV da Consulta 1040781, aprovada na sessão plenária de 8/5/2019.

O aludido verbete sumular dispõe que:

> 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.

Contudo, o parecer exarado em resposta à Consulta 1040781, da lavra do Conselheiro Gilberto Diniz, suspendeu a eficácia do enunciado da mencionada súmula e fixou prejulgamento de tese, com caráter normativo, no sentido da possibilidade de 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, 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 Munícipio 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.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

A Lei Complementar 161 de 4 de janeiro de 2018, que modificou o art. 2º da Lei Complementar 130/2009, dispõe que:

> Art. 1º O art. 2 da Lei Complementar n. 130, de 17 de abril de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:
>
> "Art. 2º .....
>
> § 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**." (NR)
>
> Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Assim, com o advento da Lei Complementar 161/2018, os municípios, seus órgãos ou entidades, bem como as empresas por eles controladas, passaram a poder manter suas disponibilidades de caixa em cooperativas de crédito, além das instituições financeiras oficiais, desde que estivessem na área de atuação da cooperativa de crédito e fossem observadas as regras prudenciais estabelecidas nas resoluções pertinentes e vigentes expedidas pelo Conselho Monetário Nacional. Ressalta-se, nesse particular, que tais entes federativos permaneceram alijados do quadro social da sociedade cooperativa de crédito, consoante preceitua o parágrafo único do art. 4º da Lei Complementar 130/2009.

2. DISPOSIÇÕES DOUTRINÁRIAS

O Enunciado de Súmula em estudo disciplina a questão atinente à captação de recursos do Município por instituições financeiras privadas, autorizando-a apenas na hipótese de inexistirem bancos oficiais na localidade, mas vedando, por completo, o uso de cooperativas de crédito.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

Ao tratar da movimentação de recursos públicos em bancos privados sob caráter de excepcionalidade, o verbete demonstra estar alinhado à parte da doutrina que tem uma interpretação mais restritiva do art. 164, § 3º, da Constituição da República.

De acordo com essa vertente, ao determinar que as disponibilidades de caixa dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas fossem depositadas em instituições financeiras oficiais, a Constituição fazia referência apenas às agências controladas pelo próprio Poder Público. Nesses termos, ensina Régis Fernandes de Oliveira (2013, p. 591) que "*instituição oficial é apenas a estatal. Não é a que obtém o credenciamento do Banco Central para funcionamento. Todos os ativos financeiros dos entes federativos apenas podem ser depositados em estabelecimento oficial de crédito, o que vale dizer, em banco estatal.*"[1]

Sendo assim, atribuindo o sentido de "público" à palavra "oficial", o diploma fundamental teria instituído uma espécie de monopólio estatal, impedindo a participação de instituições financeiras privadas nesse campo da economia.

Em linha contrária, tem-se o entendimento construído por Diógenes Gasparini, o qual sustenta que o comando do art. 164, § 3º, da Constituição Federal não faz restrições à iniciativa privada, porquanto "oficiais" é, em verdade, o gênero do qual "públicas" e "privadas" são espécies. Nesse viés, a parte final do dispositivo em destaque – "*ressalvados os casos previstos em lei*" – estabelece que lei superveniente poderá indicar as hipóteses em que a Administração Pública não poderá depositar suas disponibilidades de caixa em estabelecimentos públicos ou privados.

A ideia inaugurada por Diógenes Gasparini, portanto, parte da premissa de que o administrador público possui ampla liberdade para escolher qualquer instituição financeira para depositar seus ativos financeiros, sendo dever da lei preconizada pelo dispositivo constitucional estabelecer hipóteses que a limitem. Nesse diapasão, o autor conclui que:

> **Enquanto não vigorar a lei estabelecendo as hipóteses** em que os Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos ou entidades do Poder Público e empresas por ele controladas **estão proibidos de depositar suas disponibilidades em instituição financeira pública ou privada**, observadas as exigências legais e as cautelas próprias desse tipo de negócio bancário, **essas operações podem ser celebradas com qualquer estabelecimento financeiro**.[2] (grifos nossos)

Também buscando relativizar a regra geral prevista no texto constitucional, Luís Roberto Barroso recorre ao contexto de elaboração da Constituição da República para demonstrar que não há que se falar, hodiernamente, em reserva de mercado às instituições financeiras estatais. Na visão do autor, ao tratar das "*instituições financeiras oficiais*" o legislador se referia aos bancos públicos estaduais próprios das entidades estatais, os quais eram bastante comuns à época da Assembleia Constituinte devido à instabilidade corrente do sistema financeiro do

---

[1] OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
[2] GASPARINI, Diógenes. **Disponibilidade de Caixa no Poder Público**. *In:* Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MjYyNw%2C%2C>. Acessado em: 7 de fevereiro de 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

Brasil e à falta de solidez de muitos bancos privados então operantes. Dessa forma, após a estruturação do mercado e a onda de privatizações das financeiras estaduais, o termo "oficial" deve ser interpretado abarcando qualquer instituição financeira "*escolhida*" por cada esfera da Administração Pública, observados os procedimentos licitatórios ou seletivos cabíveis:

> A expressão instituições financeiras oficiais, no início da vigência do texto constitucional, identificou os bancos públicos estaduais próprios das entidades estatais, nos quais estas deveriam depositar suas disponibilidades de caixa. Uma vez liquidadas ou privatizadas estas 'instituições financeiras oficiais', impõe-se a interpretação evolutiva das normas constitucionais sobre a matéria, para ajustá-las a situação nova, não contemplada pelo constituinte. Nesse novo ambiente, instituição financeira oficial não pode significar banco sob controle estatal de outro ente federativo que não o titular das disponibilidades de caixa em questão. Tal interpretação contrariaria a *ratio* e a finalidade do texto constitucional, bem como violaria o princípio federativo e as normas constitucionais sobre a exploração econômica direta pelo Poder Público. Por esse conjunto de razões, **instituição financeira oficial significa, contemporaneamente, a instituição financeira, pública ou privada, que tenha sido escolhida pelo Estado** mediante licitação ou procedimento seletivo realizado com observância dos princípios constitucionais e legais da Administração Pública.[3] (grifos nossos)

Nesse viés, citam-se, ainda, os autores Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Adilson de Abreu Dallari, os quais também partem de uma interpretação principiológica da Constituição para rechaçar a ideia de que o art. 164, em seu § 3º, instituiu qualquer tipo de monopólio em favor dos bancos estatais.

Numa terceira corrente, há autores que, apesar de discordarem da proposição constitucional, admitem que o texto aprovado pelo legislador constituinte retira dos gestores a possibilidade de recorrerem à rede privada para depósito das disponibilidades de caixa. Neste sentido, destacam-se as lições de Ives Gandra Martins, Wolgran Junqueira e José Cretella Júnior.

Na visão de Ives Gandra Martins, a ingerência constitucional sobre a instituição financeira a ser contratada pela Administração Pública configura uma contradição com os preceitos de uma economia de mercado, como a que é proposta ao Brasil. Isso porque, ao restringir a captação de recursos públicos aos bancos controlados pelo Estado, a Constituição bloqueou a participação do setor privado não pela ineficiência de seus componentes, mas para fortalecer artificialmente suas próprias estruturas. Assim, segundo o autor, a medida não apenas tem "*inequívoca conotação ideológica*", podendo levar à estatização do sistema financeiro, senão vejamos:

> O setor financeiro privado deveria, em uma economia de mercado, ter maior participação, o que, todavia, pelo perfil hospedado, não é possível, não porque o setor privado não possa melhor atual que o público, mas porque a legislação não permite.

---

[3] BARROSO, Luís Roberto. **Convênio celebrado por tribunal de justiça com instituição financeira privada para administração de depósitos judiciais. Legitimidade do procedimento seletivo adotado e do ajuste firmado, à luz da constituição e da legislação aplicável.** Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20080603-5.pdf>. Acessado em: 7 de fevereiro de 2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

> [...] Não estou convencido de que seja este o melhor caminho, visto que há inequívoca conotação ideológica na proposição. Tenho, inclusive, receio de que tal dispositivo possa levar a enfraquecimento de tal ordem do setor financeiro privado que faculte a evolução para o pior dos males, que é a estatização do sistema.[4] (MARTINS, 1991, p. 171)

Ademais, Ives Gandra Martins (1991, p. 173) sustenta que, embora não seja este o raciocínio traçado pela Constituição, seria "*mais racional o modelo pelo qual o setor público suplementaria o setor privado apenas em áreas, em que tal setor, por desestímulos, não chegasse*" e não o inverso, como pressupõe o enunciado da súmula 109.

Por sua vez, o autor Wolgran Junqueira argumenta que a própria Constituição deveria ter previsto, entre as ressalvas, a subsidiariedade dos serviços prestados por agências privadas dos locais onde inexistissem instituições financeiras oficiais, *in verbis:*

> Diz o parágrafo no seu final: ressalvados casos previstos em lei. Pessoalmente ressalvaria outro. No município onde inexistir estabelecimento ou instituição financeira oficial o prefeito pode depositar em agência de Banco particular, pois ele não pode ser obrigado, todas as tardes, a mandar seu tesoureiro à cidade mais próxima para fazer depósitos em estabelecimentos oficiais. Tal medida não tem cabimento. O fato de obrigar o depósito em instituições financeiras oficiais é medida saneadora, pois evita que o Prefeito faça como seu o 'saldo médio' com o depósito da Prefeitura para obter empréstimos pessoais. (JUNQUEIRA, 1991, p. 174/175)

Nesse viés, pode-se inferir que, apesar de concordar com a ressalva constante da súmula 109 do TCEMG, Wolgran admite que tal exceção não foi recepcionada pela Constituição, sendo inaplicável no sistema atual.

O jurista José Cretella Júnior também concorda com a exceção prevista pelo verbete sumular deste Tribunal de Contas. Entretanto, ao contrário de Wolgran, Cretella acredita em sua aplicabilidade imediata no sistema vigente, *in verbis*:

> O montante de depósitos, antes depositado em qualquer tipo de instituição financeira, hoje se acumula na rede institucional oficial, percebendo-se a nefasta e crescente intervenção do Estado, na ordem econômica, via legislativa, no setor bancário privado, quando o contrário é que deveria ocorrer, conforme princípio que rege a lei dos mercados, no mundo ocidental. A ingerência estatal, neste setor, assumindo os característicos de monopólio, deveria manifestar-se, supletivamente, sempre que o setor privado fosse impotente para atuar em determinada área. O legislador constituinte fortaleceu, assim, a atuação do Banco Central, no campo da moeda e crédito, sobrepondo-a à dos bancos privados e à dos bancos estaduais, privilegiando os depósitos das pessoas jurídicas públicas políticas. Regras jurídicas constitucionais, no regime anterior e no atual, deveriam prestigiar a atuação das instituições financeiras privadas, incentivando a ação das instituições financeiras públicas somente quando aquelas fossem inoperantes, em seus desempenhos. Caberá à futura lei complementar, seguindo os parâmetros delineados nos arts. 163 e 169 da Carta Política

[4] BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: Arts. 157 a 169**. São Paulo: Saraiva, 1991. v. 6, t. II.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

> vigente, e à lei ordinária federal, consoante o determinado no art. 164, §3º, a disciplinação pormenorizada da matéria referente ao mercado de moeda e crédito.
>
> Por fim, o Município. Se na área municipal não houver nenhuma instituição financeira oficial, a Prefeitura poderá depositar, por motivos práticos e de segurança, as disponibilidades de caixa em instituição financeira privada, como os bancos locais, o que, na verdade, poderá dar lugar a abusos, pois os gerentes das instituições disputariam a prioridade e a preferência dos depósitos, oferecendo vantagens ao Prefeito depositante.[5] (CRETELLA JÚNIOR, 1993, p. 3767)

Por fim, cumpre destacar que a inexistência de instituições financeiras públicas em diversos municípios brasileiros foi uma das principais razões apontadas pelo Deputado Federal Domingos Sávio, na proposição da nova lei[6], para respaldar seu argumento acerca da necessidade de abertura do mercado em questão às Cooperativas de Crédito, *in litteris*:

> [...] as cooperativas de crédito, instituições financeiras sem fins lucrativos, reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil, reúnem cerca de 5,1 milhões de cooperativados e possuem ativos na ordem de R$ 78 bilhões e empréstimos que alcançam R$ 35 bilhões. Estão presentes e devidamente estruturadas em aproximadamente 2.200 municípios, com mais de 4,7 mil pontos de atendimento. São as únicas instituições financeiras atuantes em um expressivo número de localidades notadamente mais remotas (mais de 400 municípios).
>
> Isso fica bastante visível quando nos deparamos com a presença das cooperativas de crédito onde os bancos oficiais (Banco do Brasil, CEF, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Bancos estaduais) não se encontram. [...] 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 [...].
>
> 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.

3. JURISPRUDÊNCIA

3.1 Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Conforme exposto alhures, esta Corte de Contas emitiu, recentemente, prejulgamento de tese, com caráter normativo, sobre a alteração inaugurada pela Lei Complementar 161/2018 e, consequentemente, acerca do entendimento consignado no enunciado da súmula 109, admitindo a possibilidade de cooperativas de crédito captarem recursos dos Municípios, de seus

---

[5] CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988:** Arts. 145 a 169. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v. 7.

[6] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0F74F791760BA7068F2D47FC922F6D50.proposicoesWebExterno1?codteor=932952&filename=PLP+100/2011.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

órgão ou entidades, e das empresas por ele controladas, conforme parecer exarado em resposta à Consulta 1040781[7].

Outrossim, cumpre transcrever, por oportuno, trechos esclarecedores da fundamentação do referido parecer:

> 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.
>
> [...]
>
> 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":
>
> [...]
>
> 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 tal conclusão já havia chegado este Tribunal, no examinar a Consulta n. 733682, 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:
>
> > 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

[7] Consulta 1040781. Rel. cons. Gilberto Diniz. Deliberada na sessão do dia 8/5/2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

> arrecadada para suprir as necessidades públicas e manter a máquina administrativa.
>
> 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 [...].
>
> [...]
>
> 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.

Por fim, impende registrar que a Consulta 1054027 foi respondida nos exatos termos do parecer emitido na Consulta 1040781.

3.2 Supremo Tribunal Federal

Não foram localizadas decisões versando sobre a mudança promovida pela Lei Complementar n. 161/2018.

Todavia, impende salientar que a jurisprudência do STF é assente ao categorizar a legislação prevista na parte final do artigo 164, § 3º, da Constituição da República como lei federal de caráter nacional. O entendimento foi fixado a princípio no julgamento liminar da ADI-MC 2600/ES [8] e reafirmado em decisões subsequentes, como na ADI-MC 2661/MA [9] e na ADI 3075/PR[10]. Salienta-se, nesse particular, que a ação proposta contra a lei paranaense foi a única, dentre as citadas, que foi julgada definitivamente, tendo em vista que as duas primeiras foram posteriormente arquivadas por perda de objeto.

A despeito de a Corte Suprema não tratar diretamente da interpretação correta do termo "*oficiais*", presente no art. 164, § 3º, CR, verifica-se que o sentido empregado no teor das decisões citadas é o mesmo de "*públicas*". Assim, na visão do STF, a regra geral indicada pelo dispositivo constitucional restringe o depósito das disponibilidades de caixa dos entes públicos às instituições financeiras controladas pelo próprio Estado. Neste sentido, o min. Celso de Mello, por ocasião do voto proferido no ADI-MC 2661/MA, citando Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciqueira Rossi (Lei de Responsabilidade Fiscal, p. 199/200, 2001, Editora NDJ), asseverou que:

> Essa regra legal, bem por isso, mereceu, daqueles que estão a examinar a Lei de Responsabilidade Fiscal, a observação de que 'o *caput* do artigo reitera a norma constitucional, vale dizer, os saldos financeiros da Administração direta, autarquias,

[8] ADI-MC 2600/ES. Rel. Min. Ellen Gracie. Julgamento no dia 24/4/2002. Publicação em 25/10/2002.
[9] ADI-MC 2661/MA. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento no dia 5/6/2002. Publicação em 25/10/2002.
[10] ADI 3075/PR. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento no dia 24/9/2014. Publicação em 5/11/2014.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

> fundações [...] serão depositados em instituições financeiras oficiais', assim consideradas aquelas controladas 'pelo Poder Público, a exemplo do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os bancos estaduais ainda não privatizados'.

Desse modo, de acordo com o entendimento predominante na Suprema Corte, **a legislação referida na parte final do dispositivo supracitado deve ter caráter nacional**. Nesse sentido, apenas a União poderia estabelecer as exceções ao comando do parágrafo em comento.

Entretanto, em direção diametralmente oposta, os pareceres das Consultas n. 430227, 616661[11] e 711021[12], que serviram de suporte aos pareceres seguintes – inclusive àqueles citados como precedentes da súmula 109, asseveraram que a possibilidade de "*movimentação das disponibilidades em instituições financeiras privadas, em caso de inexistência de banco oficial na municipalidade*", dar-se-ia no exercício da competência concorrente afeta aos municípios para legislarem acerca de matéria financeira, *in verbis*:

> No âmbito da competência legislativa concorrente, compete à União fixar normas gerais e aos Estados e Municípios suplementá-las, desdobrando as normas gerais ou suprindo a ausência ou omissão dessas.
>
> A regra do parágrafo 3º, Art. 164, está inserida no Capítulo das Finanças Públicas, que, por força do ditame do Artigo 24, da Constituição Federal, como matéria que é da disciplina "Direito Financeiro", está afeta à competência concorrente da União, Estado e Distrito Federal.
>
> [...]
>
> Isso posto, é de se responder ao consulente que, *a priori*, tanto a movimentação bancária e a aplicação financeira das disponibilidades hão de se efetivar em agências locais de instituições financeiras oficiais.
>
> Em não existindo essas no Município, entenderíamos que é de se lhe facultar, mediante autorização específica em Norma Municipal, dentro de sua Competência Concorrente, proceder à movimentação bancária com instituições financeiras privadas, bem como ali efetuar aplicações financeiras, desde que é unicamente com base em títulos e papéis com lastro oficial (artigo 76, inciso XIX, c/c Art. 161, inciso XI, ambos da Constituição Estadual). (Consulta n. 430227 – Antiga 53198-7)

A propósito, insta salientar que, mesmo após manifestação do STF acerca da competência exclusiva da União para definir as exceções autorizadas pelo § 3º do art. 164 da Constituição da República, esta Corte de Contas, ao apreciar a Consulta n. 735840[13], manteve o entendimento do enunciado ora vergastado, sob os seguintes fundamentos:

> Tem-se que a parte final do § 3º do citado dispositivo constitucional [Art. 164] destaca: 'ressalvados os casos previstos em lei'. É exatamente a hipótese que se deixou aberta para a possibilidade de não haver bancos oficiais em um determinado local do País. Destarte, admite-se que, não havendo bancos oficiais em determinado local, possam essas

[11] Consulta 616661. Rel. cons. Eduardo Carone Costa. Deliberada em 15/3/2000.
[12] Consulta 711021. Rel. cons. Antônio Carlos Andrada. Deliberada em 8/11/2006.
[13] Consulta 735840. Rel. cons. Eduardo Carone Costa. Deliberada em 5/9/2007.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

disponibilidades de caixa serem depositadas em instituições financeiras privadas, sempre como regra de exceção.

O Supremo Tribunal Federal tem entendido que a lei exceptiva há de ser lei ordinária federal, de caráter nacional, ou seja, caberia, unicamente, à União definir as exceções autorizadas pelo citado dispositivo constitucional. (ADI 2.661, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 5-6-02, DJ 23-8-02; ADI 3.075-MC[14], Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 5-6-02, DJ de 18-6-04; ADI 3.578-MC Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 14-9-05, DJ de 24-02- 06).

***Data maxima venia*, entendo que os demais entes da Federação, no uso de sua competência concorrente, podem editar norma específica dispondo de modo diverso da cláusula geral imposta no art. 164, § 3º, da Constituição Federal, permitindo que as disponibilidades de caixa sejam depositadas em entidades privadas, na hipótese de inexistir no Município instituição financeira oficial, observadas as regras relativas à licitação[15].**

Relativamente ao processo legislativo, no âmbito da competência legislativa concorrente, compete à União fixar normas gerais e aos Estados e Municípios suplementá-las, desdobrando as normas gerais ou suprindo a ausência ou omissão dessas.

A regra do § 3º, art. 164, está inserida no Capítulo das Finanças Públicas que, por força do ditame do art. 24 da Constituição Federal, trata de matéria afeta ao "Direito Financeiro", cuja competência legiferante é de natureza concorrente, atingindo a União, Estado e Distrito Federal. (grifos nossos)

Não obstante, impende registrar que a decisão exarada em sede de apreciação à Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 3075/PR, no sentido de que é necessária a promulgação de lei nacional para estabelecer exceções ao comando do parágrafo 3º do artigo 164 da Constituição da República, possui efeito *erga omnes*.

3.3 Superior Tribunal de Justiça

Apesar de tratar do tema apenas de maneira indireta, o Superior Tribunal de Justiça filia-se à corrente mais restritiva na interpretação do art. 164, § 3º, da Constituição. Isso porque, mesmo não discutindo a matéria como objeto principal, a Corte não reformou decisões originárias importantes que reconheciam a impossibilidade de instituições financeiras privadas prestarem serviços bancários aos entes públicos, no tocante às verbas caracterizadas como

---

[14] Registra-se, a título de informação, que o ministro Carlos Ayres Brito, no julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3075/PR, ficou vencido ao sustentar que "... as disponibilidades de caixa do poder público ficarão em instituições oficiais de crédito, salvo se lei dispuser em sentido contrário, mediante licitação com os interessados da iniciativa privada. Na oportunidade, o aludido Ministro asseverou, ainda, que "... a ressalva que a Constituição faz, no artigo 164, dizendo que a regra dos depósitos dessas disponibilidades em instituições oficiais, isso comporta exceção por lei – artigo 164, §3º: '[...] ressalvados os casos previstos em lei', entendo que essa lei só pode ser estadual. [...]. É inerente ao princípio federativo a autonomia financeira de cada um dos entes da federação. Isso está explicito em vários dispositivos da Constituição".

[15] Cita-se, por oportuno, manifestação do Ministro Nelson Jobim, no julgamento da ADI 2.600-MC/ES, no sentido de que a "parte final do §3º destaca: 'ressalvados os casos previstos em lei'. Exatamente a hipótese que se deixou aberta para a possibilidade de não haver bancos oficiais em um determinado local do País ou capital do Estado. Com as privatizações dos bancos estaduais, se reduz o espectro dos bancos oficiais, então, abre-se uma janela para a possibilidade de que, não havendo bancos oficiais em determinado local, a lei autorize, sempre como regra de exceção". Frise-se, todavia, que tal manifestação não compunha o voto aprovado na sessão, não podendo, assim, ser extraída como opinião da Suprema Corte. Da mesma forma, tal excepcionalidade foi indicada pelo Min. Marco Aurélio, na ADI 3.578-MC/DF e pelo Deputado Domingos Sávio, na proposição da Lei Complementar 161/2018 (PLP 100/2011).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

"disponibilidades de caixa". Nestes sentido, citam-se os acórdãos proferidos no REsp 1333532[16] e no RMS 0355066[17].

3.4 Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União segue a interpretação de que as instituições financeiras oficiais referidas no comando do § 3º, do art. 164, da Constituição são aquelas sob controle do Poder Público, os bancos estatais. Nestes termos, citam-se a Prestação de Contas n. 649.031/1994-6[18] e o Levantamento de Fiscalização n. 017.311/2016-0[19], que assim dispõem, respectivamente:

> Que seja feita a manutenção das disponibilidades de caixa exclusivamente em instituições financeiras oficiais, nos termos contidos no art. 164, 3º da CF. Consequentemente, **deverá ser suspensa a movimentação de recursos através dos Bancos Privados**, no caso, Banco Real e Banco Bradesco S.A., mantida pelo HCPA até o presente exercício conforme afirma o responsável à fl. 381" (Prestação de Contas n. 649.031/1994-6 – grifos nossos)

> 72. Mesmo diante de inexistência de definição, via lei ordinária, de instituição financeira oficial, conforme afirmado por alguns entes, há julgados que trataram o tema de forma indireta, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a exemplo do Recurso em Mandado de Segurança 35.066 – MA (2011/0160102-4), e do Supremo Tribunal Federal (ADI 3.578/DF), ao discutir procedimentos de privatização de bancos estaduais, nas quais se debateu os termos da Medida Provisória 2.192-70/2001, que relativizava a regra do art. 164, § 3º, da Constituição Federal, ao permitir que as disponibilidades de caixa dos Estados e Municípios pudessem ser depositadas na instituição financeira adquirente do controle acionário. A exemplo, o trecho do voto do Ministro Marco Aurélio que afirmou que 'o Tribunal afastou, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.578-9/DF, por inconstitucional, a possibilidade de banco privado gerir dinheiro público' (Agr.Reg.na Reclamação 3.872-DF).
>
> 73. **Esses julgados indicam que instituições financeiras oficiais são os bancos públicos**. O STF, ao apreciar a ADI 3.578/DF, em medida cautelar, suspendeu *ex nunc* a eficácia do § 1º do art. 4º da Medida Provisória 2.172-70/2001, que relativizava a exigência do § 3º do art. 164, da Constituição Federal. (Levantamento de Fiscalização n. 017.311/2016-0 – grifos nossos)

Também no julgamento do citado Levantamento de Fiscalização n. 017.311/2016-0 a Corte de Contas da União reiterou o caráter nacional da lei indicada na parte final do dispositivo constitucional, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

> 59. Além disso, a disponibilidade de caixa deve estar depositada em bancos oficiais, conforme estabelecido pelo § 3º do art. 164 da Constituição Federal, que assim preconiza:

[16] REsp 1333532. Rel. min. Napoleão Nunes Maia Filho. Publicação em 18/4/2018.
[17] RMS 0355066. Rel. min. Mauro Campbell Marques. Publicação em 13/5/2016.
[18] Prestação de Contas 649.031/1994-6. Rel. min. Carlos Átila Álvares da Silva. Deliberada na sessão do dia 18/6/1997. Publicação no DOU em 1/7/1997.
[19] Levantamento de Fiscalização 017.311/2016-0. Rel. min. Ana Arraes. Deliberada na sessão do dia 14/6/2017.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

> Art. 164 (...)
>
> § 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.

60. Cabe destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado na Medida Cautelar da Adin 2.661-5, que trata sobre a impossibilidade de ente federado alocar suas disponibilidades de caixa em entidades privadas:

> - 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.'

61. Como até o presente momento não foi editada lei nacional permitindo a utilização de bancos privados para a gestão de recursos públicos, a manutenção, por parte de ente público, de disponibilidades de caixa em conta junto a banco privado é irregular e inconstitucional.

3.5 Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Em análise às decisões do Tribunal de Justiça mineiro, não foram localizadas deliberações versando sobre a alteração implementada pela Lei Complementar 161/2018. Além disso, verificou-se que não há entendimento pacífico quanto à possibilidade de recursos públicos serem movimentados em instituições financeiras privadas.

Sem embargo, cumpre informar que, no julgamento da Apelação Cível 1.0775.09.015475-5/001[20], foi reproduzido o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que as disponibilidades de caixa dos municípios devem ser depositadas apenas em instituições financeiras oficiais, sendo competência exclusiva da União legislar sobre as exceções a esta regra, *in verbis:*

> O apelante alega, ainda, que a Lei Municipal n. 404/98 o autoriza a efetuar movimentação e aplicações financeiras em instituições não oficiais.
>
> No entanto, nos termos do art. 164, § 3º, da CF/88, as disponibilidades de caixa do Município devem ser depositadas em instituição oficial. O col. Supremo Tribunal Federal,

[20] Apelação Cível n. 1.0775.09.015475-5/001. Rel. des. Sandra Fonseca. 6ª Câmara Cível. Julgamento no dia 13/9/2016. Publicação em 23/9/2016.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

> analisando a ressalva do § 3º, decidiu ser de competência da União, definir as exceções legais.
>
> [...] Não é competência, portanto, do município legislar sobre o tema. Na verdade, a norma constitucional tem razão de ser, já que visa à proteção dos fundos de entes públicos das vicissitudes do mercado financeiro, e das consequências danosas de eventual quebra de instituição financeira não oficial.
>
> Desta forma, é descabido o pedido inicial, porque o Município de Lagoa dos Patos não pode ser cooperado da ré, **não podendo usar seus serviços, além do que suas disponibilidades de caixa devem ser depositadas em instituição oficial, não justificando a vulneração da legislação complementar federal, e da própria Constituição, a simples conveniência do ente Municipal em ter seus ativos depositados em instituição localizada dentro de seus limites territoriais**.[21] (grifos nossos)

Por outro lado, admitiu-se, de forma excepcional, no julgamento da Apelação Cível 1.0105.08.260517-8/001[22], que o ente político mantenha conta junto aos bancos pertencentes à iniciativa privada, caso inexistam instituições oficiais no Município.

Por fim, oportuno registrar que, por ocasião do julgamento à Apelação Cível 1.0153.03.027625-4/005[23], tratou-se do § 3º do art. 164 da CF à luz da Medida Provisória 2.192-70/01, a qual, segundo o entendimento fixado nesse *decisium*, fixa uma exceção à regra da necessidade de depósito de disponibilidade em instituição financeira oficial, nos seguintes termos:

> 3. O art. 164, § 3º, da CR, é expresso ao determinar que os recursos municipais serão depositados em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.
> 4. A MP 2.192-70/01, 24 de agosto de 2001,com força de lei federal e em vigor conforme art. 2º da Emenda Constitucional n. 32, de 11.09.2001, constitui a ressalva prevista no art. 164, § 3º da CR/88.
> 5. A referida MP 2.192-70, estabeleceu no seu Art. 4º, § 1º que as disponibilidades de caixa dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou das entidades do poder público e empresas por eles controladas poderão ser depositadas em instituição financeira submetida a processo de privatização ou na instituição financeira adquirente do seu controle acionário, até o final do exercício de 2010.
> 6. O BRADESCO adquiriu em processo de privatização o controle acionário do Banco de Crédito Real, entidade financeira estatal, estando incluído na permissão prevista na MP 2.192 referida no item anterior.

3.6 Outros Tribunais de Contas

3.6.1 Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Em mais de uma oportunidade o TCEGO manifestou-se pela legalidade da movimentação financeira das disponibilidades de caixa em bancos privados. Neste sentido, citam-se as

---

[21] Nesse viés, cita-se Apelação Cível 1.0702.04.133195-1/001 (Rel. des. Eduardo Andrade. 1ª Câmara Cível. Julgamento no dia 18/8/2009. Publicação em 4/9/2009).
[22] Apelação Cível 1.0105.08.260517-8/001. Rel. des. Wander Marotta. Julgamento no dia 17/3/2009. Publicação em 31/3/2009.
[23] Apelação Cível 1.0153.03.027625-4/005. Rel. des. Vanessa Verdolim Hudson Andrade. 1ª Câmara Cível. Julgamento no dia 18/9/2007. Publicação em 9/10/2007.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

decisões proferidas nos Prestações de Contas Anuais 201300036001461 [24] e 201200047001281[25], que reafirmam a vertente defendida no acórdão 02284/2016 proferido nos autos da Representação 200600047002618[26], segundo a qual o art. 164, § 3º, da CF não fixa um monopólio às instituições financeiras públicas, pois isso levaria a Constituição a um paradoxo, já que, por um lado, exigir-se-ia isonomia e concorrência a todos os participantes do setor financeiro e, por outro, limitar-se-iam os meios de que dispõe para alcançá-los.

3.6.2 Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em resposta à Consulta 02148/2018-7[27], posicionou-se acerca dos reflexos da Lei Complementar 161/2018, admitindo a possibilidade das cooperativas de crédito captarem recursos públicos, nos seguintes termos:

> III.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 n. 161/2018 que alterou o art. 2º, da Lei Complementar n. 130/2009 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, devendo observar, para tanto, as regras prudenciais aplicáveis ao caso, conforme disposição nas resoluções pertinentes e vigentes expedidas pelo Conselho Monetário Nacional/Banco Central do Brasil, em especial a na Resolução n. 4.659/2018.
>
> III.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.

3.6.3 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

A jurisprudência do TCESP, por sua vez, parece orbitar em torno do entendimento de que as instituições financeiras oficiais são exclusivamente aquelas integrantes da Administração Pública. Entretanto, não há consenso na Corte quanto aos casos em que inexistem bancos oficiais no município. Neste sentido, citam-se os processos Consulta 64080/026/90[28], Contrato 1607/003/08[29], Prestação de Contas 2519/026/11[30] e Balanço Geral 3612/026/05[31].

---

[24] Prestação de Contas Anual 201300036001461. Rel. cons. Celmar Rech. Julgamento no dia 1/8/2018. Publicação em 3/8/2018.
[25] Prestação de Contas Anual 201200047001281. Rel. cons. Saulo Mesquita. Julgamento no dia 24/8/2016. Publicação em 26/8/2016.
[26] Representação 200600047002618. Rel. cons. Celmar Rech. Julgamento no dia 22/6/2016. Publicação em 24/6/2016.
[27] Consulta 02148/2018-7 (Parecer 015/2018). Rel. cons. Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Publicação realizada em 15/10/2018.
[28] Consulta 64080/026/90. Rel. cons. José Luiz de Anhaia Mello. Publicação em 15/10/2014.
[29] Contrato 1607/003/08. Rel. cons. Renato Martins Costa. Julgamento no dia 3/9/2014. Publicação em 24/9/2011.
[30] Prestação de Contas 2519/026/11. Rel. cons. Cristiana de Castro Moraes. Julgamento no dia 16/4/2013. Publicação em 26/4/2013.
[31] Balanço Geral 3612/026/05. Rel. cons. Eduardo Bittencourt Carvalho. Publicação em 15/10/2014.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

3.6.4 Tribunal de Contas do Estado do Paraná

A Corte de Contas paranaense já foi questionada, nos autos da Consulta 417922/18[32], sobre a aplicabilidade da Lei Complementar 161/2018, tendo proferido parecer admitindo a possibilidade de recursos municipais serem movimentados em cooperativas de crédito, observando-se o regramento do Conselho Monetário Nacional em relação ao requisitos prudenciais para a operação, em especial a Resolução 4.659/18.

3.6.5 Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em resposta à Consulta @CON18/00538925[33], fixou prejulgado acerca da alteração promovida pela Lei Complementar 161/2018, nos seguintes termos:

> 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 município;
>
> 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 artigo 24, inciso VIII da Lei n. 8.666/1993, dispensada autorização legislativa específica, por envolver típica matéria administrativa de competência do Poder Executivo;
>
> 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.

[32] Consulta 417922/18. Rel. cons. Artagão de Mattos Leão. Deliberada na sessão do dia 8/5/2019. Publicação em 17/5/2019.
[33] Consulta CON18/00538925. Rel. cons. Luiz Roberto Herbst. Deliberada na sessão do dia 24/6/2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ____

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando as alterações trazidas pela Lei Complementar 161/2018 e o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, observa-se que as disponibilidades de caixa dos Municípios, dos órgãos e das empresas por ele controladas somente poderão ser depositadas em instituições financeiras oficiais e/ou em cooperativas de crédito, observados os preceitos da Resolução Bacen 4.659/2018.

Destarte, nota-se que a vedação à contratação de cooperativa de crédito, constante na parte final do Enunciado de Súmula 109, não encontra amparo no ordenamento jurídico, o qual passou a aquiescer a movimentação de recursos públicos em instituições financeiras de natureza cooperada.

Ademais, ainda que inexistam no território municipal instituições financeiras oficiais ou cooperativas de crédito, ato normativo local não poderia permitir a contratação de bancos privados, porquanto apenas leis de iniciativa da União e de caráter nacional podem ressalvar a regra disposta no art. 164, § 3º, da Constituição da República.

Portanto, verifica-se a patente desconformidade do enunciado da súmula n. 109 desta Corte de Contas com o atual sistema jurídico brasileiro, razão pela qual a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência sugere o cancelamento do verbete, devendo-se atentar para a necessidade de modulação temporal dos efeitos advindos da revogação do entendimento sumular, em atenção à segurança jurídica e ao princípio do planejamento.

Belo Horizonte, 12 de fevereiro de 2020.

Reuder Rodrigues M. de Almeida
Coordenador – TC 2695-3

(*Assinado digitalmente*)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ____

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Convênio celebrado por tribunal de justiça com instituição financeira privada para administração de depósitos judiciais. Legitimidade do procedimento seletivo adotado e do ajuste firmado, à luz da constituição e da legislação aplicável.** Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: < https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20080603-5.pdf>.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988: Arts. 157 a 169. São Paulo: Saraiva, 1991. v. 6, t. II.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988:** Arts. 145 a 169. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v. 7.

GASPARINI, Diógenes. **Disponibilidade de Caixa no Poder Público**. *In:* Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MjYyNw%2C%2C>.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: Finanças Públicas Democráticas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2060070