TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	523207/21
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA
INTERESSADO:	CLEIDE INÊS GRIEBELER PRATES, DENISE DEISE ANDRIGHETTI, DIEGO FERNANDO VATER, MUNICÍPIO DE ITAIPULÂNDIA, OLDIR MANTEUFEL
ADVOGADO PROCURADOR	ANDRE SPIES
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 157/22 - Tribunal Pleno

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

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.° 8.666/93, com pedido cautelar, encaminhada por Diego Fernando Vater, em virtude de supostas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico n.º 141/2021 do Município de Itaipulândia, que tem por objeto a "Contratação de instituição financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil, pública ou cooperativa de crédito para prestação de serviços de gerenciamento das aplicações financeiras, consideradas como disponibilidade de caixa".[1]

[1] A abertura da licitação estava prevista para o dia 28 de setembro de 2021.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR HTS9.UYKZ.CESK.T126.F

Insurge-se o representante contra o objeto do certame, sustentando que “é possível a aplicação de recursos públicos em cooperativas de crédito, desde que não haja instituição financeira oficial na sede do ente, caso no qual a preferência deverá ser concedida ao banco oficial.”.

Aduz que, “por se tratar de valores disponíveis em caixa para aplicação em rendimentos financeiros, sendo que há instalação de banco oficial (Banco do Brasil) no município, a realização de certame licitatório que permite a contratação de cooperativa de crédito confronta o posicionamento jurisprudencial desta corte de contas.”.

Diante disso, requer a suspensão da licitação, “anulando o instrumento convocatório”.

Pelo Despacho n.º 1279/21 (peça 29), o expediente foi recebido para apurar a legalidade/regularidade da contratação questionada. O pleito cautelar também foi deferido, com a finalidade única de suspender, no estado em que se encontrava, o Pregão Eletrônico n.° 141/2021 do Município de Itaipulândia, até ulterior julgamento de mérito.

Por conseguinte, foram citados o Município de Itaipulândia, na pessoa de seu representante legal, a Sra. Cleide Ines Griebeler Prates (prefeita), o Sr. Oldir Manteufel (Secretário de Finanças) e a Sra. Denise Deise Andrighetti (pregoeira).

A decisão foi homologada pelo Acórdão n.º 2555/21 do Tribunal Pleno (peça 36).

Os esclarecimentos foram juntados às peças 49, 51, 60 e 62.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 4766/21 (peça 66), opinou pela procedência da Representação, “a fim de que seja expedida determinação ao Município de Itaipulândia para que promova a anulação do certame ou, alternativamente, a readequação do edital de modo a excluir a possibilidade de participação das cooperativas de crédito, sob pena de ofensa ao artigo 164, §3º da Constituição Federal.”.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR HTS9.UYKZ.CESK.T126.F

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, da mesma forma, manifestou-se pela procedência da demanda com expedição de determinação, nos termos do Parecer n.º 918/21 (peça 67).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Com razão a unidade técnica e o órgão ministerial.

Segundo relatado, o expediente tem por objeto verificar a regularidade do Pregão Eletrônico n.º 141/2021 do Município de Itaipulândia, destinado à "Contratação de instituição financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil, pública ou cooperativa de crédito para prestação de serviços de gerenciamento das aplicações financeiras, consideradas como disponibilidade de caixa".

Alegou o representante que no Município de Itaipulândia há uma agência de banco oficial, de modo que não seria cabível a aplicação de recursos públicos em cooperativas de crédito.

Em defesa, os interessados sustentaram, em síntese, que o termo “instituições oficiais” não é sinônimo de “instituição pública”; a obrigatoriedade de depósito de valores em bancos públicos viola a autonomia dos entes federativos; os recursos aplicados nas cooperativas fomentam os empreendedores locais; as cooperativas conseguem ofertar percentuais de rendimentos superiores a qualquer instituição oficial; a realização da licitação traria maior vantajosidade ao município; a captação de recursos públicos apenas por instituições oficiais constitui monopólio ou reserva de mercado.

Inobstante os esclarecimentos, verifico que a contratação não se mostra regular.

Acerca do tema, esta Corte tem entendimento consolidado no sentido de que os valores que compõem as disponibilidades de caixa[2] devem ser

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

(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR HTS9.UYKZ.CESK.T126.F

depositados em instituição financeira oficial, podendo a regra ser mitigada na inexistência de tal instituição na municipalidade. Confira-se:

> **Acórdão n.º 1811/18**[3] **do Tribunal Pleno:**
>
> Conforme bem assentado pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, no Parecer nº 37/18, "disponibilidade de caixa é conceito oriundo das ciências contábeis que representa os valores pecuniários de propriedade do ente da federação, tais como aplicações financeiras, poupança e outros ativos", que, entretanto, "não se confunde com outras verbas existentes, mas já comprometidas com o pagamento de obrigações do ente federativo, como remuneração/salário/subsídio de servidores e faturas emitidas por fornecedores, já empenhadas".
>
> (...)
>
> **Nos termos da fundamentação supra, os valores que compõem a disponibilidade de caixa, em consonância com o disposto no art. 164, §3º, da Constituição Federal devem ser depositados em instituição financeira oficial. Todavia, na inexistência de instituição financeira oficial no Município, essa regra pode ser mitigada, e o depósito se dar em instituição financeira privada, precedida a contratação do devido procedimento licitatório.**
>
> (...)
>
> Da mesma forma, a despeito de a Constituição Federal exigir que o depósito da disponibilidade de caixa se dê em banco oficial, tal situação, por si só, não autoriza a dispensa de licitação, em especial se houver na sede do ente da federação mais de uma instituição financeira oficial.
>
> (...)
>
> Portanto, a movimentação financeira de recursos que não se caracterizam como disponibilidade pode ser feita em banco oficial ou não oficial, devendo a contratação necessariamente ser precedida de licitação, cuja escolha da modalidade está inserida no âmbito da discricionariedade da Administração

---

§ 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.

[3] Consulta n.º 881648/18. Unanimidade: Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (relator) e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA. Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR HTS9.UYKZ.CESK.T126.F

Pública, devendo eleger a opção e definir os critérios que melhor atendam ao interesse público, nos termos da lei.

(sem grifos no original)

Acórdão n.º 2053/19 do Tribunal Pleno[4]**:**

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

(...)

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

Por outro lado, esta regra já vem sendo mitigada, admitindo esta Corte a contratação de instituições financeiras privadas (não oficiais) no caso excepcional de o município não possuir nenhuma agência bancária oficial

[4] Consulta n.º 184677/18. Votaram os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR HTS9.UYKZ.CESK.T126.F

em seu território, tendo em vista as reconhecidas dificuldades advindas da necessidade de constante deslocamento para municípios vizinhos.

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

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

(sem grifos no original)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR HTS9.UYKZ.CESK.T126.F

No presente caso, “Considerando que há instalação de banco oficial (Banco do Brasil) no Município de Itaipulândia, a licitação que tem por objeto a contratação de instituição financeira ou cooperativa de crédito para prestação de serviços de gerenciamento de aplicações financeiras, consideradas como disponibilidade de caixa, ofende o artigo 164, §3º da Constituição Federal e a jurisprudência consolidada desta Corte, razão pela qual deve ser considerada irregular”, em conformidade com a instrução.

Por conseguinte, resta procedente a presente Representação, cabendo determinar ao Município de Itaipulândia que, caso dê continuidade à contratação, proceda à readequação do edital, de modo a excluir a possibilidade de participação das cooperativas de crédito, sob pena de ofensa ao artigo 164, §3º, da Constituição Federal.

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela procedência da presente Representação da Lei n.° 8.666/1993, nos termos da fundamentação, para o fim de determinar ao Município de Itaipulândia que, caso dê continuidade à contratação, proceda à readequação do edital, de modo a excluir a possibilidade de participação das cooperativas de crédito, sob pena de ofensa ao artigo 164, §3º, da Constituição Federal.

Por conseguinte, concedo o prazo de até 30 (trinta) dias para que a Administração Municipal comprove a esta Corte a correção do edital ou a adoção de outras medidas referentes à contratação.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR HTS9.UYKZ.CESK.T126.F

I- Conhecer e julgar pela procedência da presente Representação da Lei n.º 8.666/1993, nos termos da fundamentação, para o fim de determinar ao Município de Itaipulândia que, caso dê continuidade à contratação, proceda à readequação do edital, de modo a excluir a possibilidade de participação das cooperativas de crédito, sob pena de ofensa ao artigo 164, §3º, da Constituição Federal;

II- conceder o prazo de até 30 (trinta) dias para que a Administração Municipal comprove a esta Corte a correção do edital ou a adoção de outras medidas referentes à contratação; e

III- encaminhar, após o trânsito em julgado da decisão, os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR HTS9.UYKZ.CESK.T126.F