

Aviso nº 672 - GP/TCU

Brasília, 14 de julho de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1465/2025 proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 2/7/2025, ao apreciar o TC-018.733/2024-7, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

O mencionado processo trata de consulta formulada pelo então Presidente dessa Comissão, Joseildo Ramos, acerca da possibilidade de os Conselhos de Fiscalização Profissional adquirirem cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, e, por conseguinte, realizarem, por meio delas, suas operações financeiras, considerando os potenciais riscos de falência e/ou insolvência dessas instituições.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal BACELAR
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
Brasília – DF

GRUPO II – CLASSE III – Plenário

TC 018.733/2024-7 [Apenso: TC 005.737/2025-7]

Natureza: Consulta

Unidades: Câmara dos Deputados; Conselhos de Fiscalização Profissional

Consulente: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC)

SUMÁRIO: CONSULTA FORMULADA PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 4º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR 196/2022. POSSIBILIDADE DE OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL ADQUIRIREM COTAS DE PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS SINGULARES DE CRÉDITO E REALIZAREM OPERAÇÕES FINANCEIRAS. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE PELA POSSIBILIDADE NAS CONDIÇÕES INDICADAS. ARQUIVAMENTO.

1. Os Conselhos de Fiscalização Profissionais estão autorizados a integrar o quadro social de cooperativa singular de crédito, podendo, por consequência, realizar movimentação financeira nessas instituições.
2. Os gestores devem avaliar os riscos envolvidos e tomar decisões bem fundamentadas, pois qualquer ato inadequado pode acarretar prejuízos significativos para os órgãos profissionais e seus membros, além de potencial responsabilização pessoal por eventuais danos causados à autarquia profissional.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta (peça 3) formulada pelo Deputado Federal Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), acerca da possibilidade de os conselhos de fiscalização profissional adquirirem cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, e, por conseguinte, realizarem, por meio delas, suas operações financeiras, considerando os potenciais riscos de falência e/ou insolvência dessas instituições.

2. Adoto, como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Governo e Inovação (AudGestãoInovação) (peça 6):

“EXAME TÉCNICO

Exame de Admissibilidade

2. *As respostas a consultas formuladas a este Tribunal são reguladas pelos arts. 264 e 265 do Regimento Interno desta Corte de Contas – RI/TCU, a seguir transcritos, **ipsis verbis**:*

Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal;

- II – Procurador-Geral da República;
- III – Advogado-Geral da União;
- IV – **presidente de comissão do Congresso Nacional** ou de suas casas;
- V – presidentes de tribunais superiores;
- VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente;
- VII – comandantes das Forças Armadas.

§ 1º **As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto**, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º Cumulativamente com os requisitos do parágrafo anterior, as autoridades referidas nos incisos IV, V, VI e VII **deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam**. (Os destaques deste artigo foram feitos por esta instrução.)

§ 3º **A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejudicamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.**

§ 4º A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos sete ministros, incluindo ministros-substitutos convocados, além do Presidente.

Art. 265. O relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou verse apenas sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.

3. Conforme o inciso IV do transcrito art. 264 regimental, o Deputado Federal Joseildo Ramos é legitimado para fazer consultas a esta Corte de Contas, porquanto é Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara Federal.

4. A consulta contém a indicação precisa do seu objeto, como exige o § 1º retrotranscrito, consoante se lê, em seu preâmbulo, quando discrimina o assunto, e ainda, no seu primeiro parágrafo. Ademais, além da consulta (peça 3), foi encaminhado também a esta Corte de Contas um estudo prévio sobre o assunto (peça 4), elaborado pela Consultoria Legislativa, a pedido da Secretaria da CFFC, de ordem de seu Presidente.

5. Adicionalmente, na justificação da consulta (peça 3), são demonstradas a concernência da matéria da consulta à competência deste Tribunal e a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam, conforme o exigido, respectivamente, pelo **caput** e pelo § 2º retrotranscritos do parágrafo 264 regimental.

6. Portanto, tendo em vista que foram atendidos pelo consulente aos requisitos exigidos pelo art. 264 do RI/TCU, a consulta (peça 3) deve ser conhecida.

Exame do mérito

7. Superado o exame de admissibilidade, passa-se ao exame do objeto da consulta: possibilidade de os conselhos de fiscalização profissional adquirirem cotas de participação de cooperativas singulares de crédito.

8. Em primeiro lugar, cabe destacar que a cooperativa de crédito é um tipo específico de instituição financeira disciplinado pela Lei Complementar (LC) 130, de 17 de abril de 2009. Segundo o art. 2º, **caput**, da citada lei, 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’.

9. O § 1º deste mesmo artigo estabelece importante regra especificadora, ao estatuir que ‘a **captação de recursos e a concessão de créditos e de garantias devem ser restritas aos associados**’, ressalvadas apenas algumas hipóteses específicas previstas na mesma LC.

10. Isto significa que, ao contrário do que ocorre nas demais instituições, em regra, somente pode ser titular de conta corrente em uma cooperativa de crédito aquele que é cooperado – ou seja, aquele que é integrante de quadro social da cooperativa. Diante da relevância do tema, o legislador dedicou um artigo específico para dispor sobre o quadro social dessas instituições financeiras.

11. Com efeito, o art. 4º da citada LC estatui, no **caput**, que ‘o quadro social das cooperativas de crédito poderá ser composto de pessoas físicas, jurídicas e entes despersonalizados e será definido pela assembleia geral, com previsão no estatuto social’.

12. O § 1º do mesmo artigo prevê algumas hipóteses de vedação a essa integração ao quadro social, ao definir que não serão admitidos no quadro social das cooperativas singulares de crédito: (i) a União, os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; e (ii) as pessoas jurídicas e os entes despersonalizados que, em suas atividades principais, exerçam efetiva concorrência com as atividades principais da própria cooperativa de crédito.

13. No entanto, o § 2º do mesmo artigo, que foi incluído pela Lei Complementar 196, de 24 de agosto de 2022, deixa claro que essa vedação ‘não impede que o quadro social da cooperativa singular de crédito seja integrado por conselhos de fiscalização profissional’. Ao assim dispor, o objetivo do legislador foi superar qualquer dúvida a respeito da viabilidade jurídica de os conselhos de fiscalização profissional integrarem o quadro social das cooperativas de crédito.

14. Por outro lado, cabe destacar que, a jurisprudência desta Corte de Contas, consignada no Acórdão 1825/2016-TCU-Primeira Câmara, bem como a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), prolatada no julgamento da ADI-1717/DF, reconhecem que os conselhos de fiscalização profissional são autarquias da Administração Pública Federal, e, portanto, são sujeitos às normas da Administração Pública e ao controle externo do TCU, de maneira que operações financeiras efetuadas que impliquem em risco de futuro prejuízo aos cofres da entidade devem ser evitadas, ainda que com respaldo trazido pela LC 196/2022 (Acórdão 341/2004-TCU-Plenário).

15. Ademais, cabe ressaltar que os recursos arrecadados pelos conselhos de fiscalização são constituídos em sua maioria das anuidades pagas pelos profissionais que deles fazem parte e destinam-se ao custeio das atividades administrativas das respectivas entidades utilizadas no cumprimento de sua finalidade. Originários da Constituição Federal, por força das disposições do art. 149, a esses recursos são aplicados os princípios constitucionais e legais inerentes aos tributos e, enquadrando-se como contribuições parafiscais, estão sujeitos ao controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU.

16. Importa ainda ressaltar que a Constituição Federal, em seu art. 164, § 3º, estabelece que as disponibilidades de caixa das entidades do poder público devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei:

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.

17. Ademais, deve-se atentar para os comandos do Decreto-lei 1.290/1973, os quais limitam as aplicações financeiras das autarquias a títulos do Tesouro Nacional:

Art. 2º As autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes da Administração Federal Indireta, bem como as fundações supervisionadas pela União, poderão adquirir títulos do Tesouro Nacional, com disponibilidades resultantes de receitas próprias, através do Banco Central do Brasil ou na forma que este estabelecer, inclusive quanto a sua negociação.

Art. 3º É vedada às entidades referidas no artigo anterior a aplicação de disponibilidades financeiras em títulos de renda fixa, outros que não títulos do Tesouro Nacional, ou em depósitos bancários a prazo.

18. Ou seja, ao assim dispor nos arts. 2º e 3º do Decreto-lei 1.290/1973, o objetivo do legislador, ao limitar a aplicação de recursos das entidades da Administração Pública Federal, incluindo autarquias, a títulos do Tesouro Nacional, foi proteger os recursos públicos de investimentos de maior risco, tais como fundos de investimento do mercado financeiro.

19. Outrossim, há que se considerar que, embora partindo da premissa de que se admitiriam operações financeiras entre conselhos profissionais e cooperativas de crédito, destaque-se que a LC 196/2022 não especifica as medidas a serem adotadas pelos conselhos profissionais em caso de falência e/ou insolvência das instituições financeiras, conforme já mencionado na consulta encaminhada à apreciação desta Corte de Contas (peça 3).

20. Nesse sentido, cabe destacar que, aos associados às cooperativas de crédito, em contrapartida aos serviços financeiros a que tem acesso, estão obrigados, da mesma forma, a cobrir as eventuais perdas financeiras incorridas pela cooperativa:

Art. 9º-A. No caso de incorporação de cooperativa de crédito, o crédito referente ao valor das perdas de responsabilidade de cada associado da cooperativa incorporada acumulado até a data da incorporação poderá, mediante aprovação da assembleia geral, ser cedido aos fundos garantidores de que trata o inciso IV do **caput** do art. 12 desta Lei Complementar, com a finalidade de realizar operação de assistência e suporte financeiro, observado o regulamento do fundo.

§ 1º *A assembleia geral que aprovar a incorporação de que trata o caput deste artigo definirá o valor da parcela correspondente a cada associado no saldo das perdas incorridas e ainda não rateadas ou, se já rateadas, não pagas até a data da incorporação.*

§ 2º *A dívida de que trata o caput deste artigo será paga, prioritariamente, com as sobras dos exercícios seguintes a que o associado devedor faria jus na cooperativa incorporadora e com os valores relativos à remuneração anual das quotas-partes referidas no art. 7º desta Lei Complementar.*

§ 3º *Sem prejuízo do disposto no § 2º deste artigo, permanecerá hígido o direito de o fundo garantidor referido no caput deste artigo cobrar o valor referente à dívida de cada cooperado pelas vias ordinárias, nos termos pactuados na cessão de crédito.*

§ 4º *É vedado à cooperativa de crédito incorporadora coobrigar-se na operação de cessão de que trata este artigo.*

Art. 10. *A restituição de quotas de capital depende, inclusive, da observância dos limites de patrimônio exigíveis na forma da regulamentação vigente, e a devolução parcial é condicionada ainda à autorização específica do conselho de administração ou, na sua ausência, da diretoria executiva.*

§ 1º *São impenhoráveis as quotas-partes do capital de cooperativa de crédito.*

21. *Em resumo, por um lado há indicativo de que o § 2º do art. 4º da LC 196/2022, que permitiu que o quadro social de cooperativa singular de crédito seja integrado por conselhos de fiscalização profissional esteja em contradição com o objetivo do legislador, consignado no art. 164, § 3º, da CF, bem como com os comandos dos arts. 2º e 3º do Decreto-lei 1.290/1973, os quais tem como objetivo proteger as disponibilidades correspondentes às entidades do setor público de eventuais aplicações financeiras de risco em detrimento do erário.*

22. *Muito embora o tema seja de fato relevante, tendo em vista o risco envolvido aos recursos públicos geridos pelos conselhos de fiscalização profissional, caso adquiram cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, é pacífico o entendimento deste Tribunal quanto a sua competência para apreciar constitucionalidade de normas jurídicas e de atos do Poder Público em controle difuso, de modo incidental. Essa competência não se confunde com o controle formal e material em abstrato, de competência exclusiva do STF. Nesse sentido, o Acórdão 2000/2017-TCU-Plenário, que tratou de representação sobre o pagamento do bônus a aposentados e a pensionistas, reiterou a possibilidade de afastar a aplicação de dispositivos da Lei 13.464/2017 (§§ 2º e 3º dos arts. 7º e 17) **nos casos concretos submetidos à apreciação desta Corte**, com fundamento na Súmula 347 (subitem 9.2 daquele aresto).*

23. *Ora, em se tratando de consulta, cuja análise por parte desta Corte pressupõe caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto (§ 2º, art. 264 RI/TCU), entende-se não ser possível o TCU se manifestar sobre a constitucionalidade das normas no âmbito deste processo de consulta, visto que sua competência se restringe aos casos de estrita necessidade e quando se tratar de caso concreto no exercício de sua competência constitucional de controle externo.*

24. *Nesse mesmo sentido, cabe ainda trazer à baila os arts. 5º, XVIII, e 173 da CF, os quais seriam, em tese, desrespeitados, caso um conselho de fiscalização profissional adquira cotas de participação de uma cooperativa singular de crédito, e, por conseguinte, realize por meio dela suas operações financeiras:*

Art 5.º XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

[...]

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

25. *Ora, os conselhos de fiscalização profissional, por serem reconhecidos como autarquias, são considerados entidades da Administração Pública Federal. Dessa forma, a vinculação de conselhos profissionais a cooperativas de crédito pode ser interpretada como desvio de finalidade, uma vez que não é caso de segurança nacional, nem de relevante interesse coletivo. Ademais, de acordo com o art. 5º, XVIII, da CF; é vedada a interferência estatal no funcionamento de cooperativas.*

26. *Dessa forma, em se tratando do prejulgamento da tese, esta Unidade Técnica entende que, considerando os pontos examinados nesta análise, caso ocorra o caso concreto de um conselho profissional adquirir cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, e supondo ainda, que esta Corte de Contas venha a examinar o caso concreto no exercício de sua competência constitucional de controle externo, é possível que esta Corte considere inconstitucional os mandamentos do § 2º do art. 4º da LC 196/2022, tendo em vista o caráter de risco às disponibilidades em operações financeiras envolvendo*

cooperativas singulares de crédito.

CONCLUSÃO

27. *A consulta (peça 3), por preencher os requisitos exigidos pelo art. 264 do RI/TCU, deverá ser conhecida (parágrafos 2-6), devendo ser comunicado, observando-se, para tanto, o art. 18, § 2º, da Resolução-TCU 170/2004, ao consulente que, com fundamento na Súmula 347, não é possível ao TCU se manifestar sobre a constitucionalidade das normas no âmbito deste processo de consulta.*

28. *No entanto, em se tratando do prejulgamento da tese, esta Unidade Técnica entende que, considerando os pontos examinados nesta análise, caso ocorra o caso concreto de um conselho profissional adquirir cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, e supondo ainda, que esta Corte de Contas venha a examinar o caso concreto no exercício de sua competência constitucional de controle externo, é possível que esta Corte considere inconstitucional os mandamentos do § 2º do art. 4º da LC 196/2022, tendo em vista o caráter de risco às disponibilidades em operações financeiras envolvendo cooperativas singulares de crédito.*

29. *Por fim, cabe destacar o requerimento do Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira, de oficiar nos autos após a instrução da unidade técnica (peça 5).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:*

a) conhecer da consulta (peça 3), tendo em vista que ela preenche os requisitos dos arts. 264 e 265 do RI/TCU;

b) comunicar, observando-se, para tanto, o art. 18, § 2º, da Resolução-TCU 170/2004, ao Deputado Federal Joseildo Ramos – Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC que, com fundamento na Súmula 347, não é possível ao TCU se manifestar sobre a constitucionalidade das normas no âmbito deste processo de consulta. No entanto, em se tratando do prejulgamento da tese, esta Unidade Técnica entende que, considerando os pontos examinados nesta análise, caso ocorra o caso concreto de um conselho profissional adquirir cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, e supondo ainda, que esta Corte de Contas venha a examinar o caso concreto no exercício de sua competência constitucional de controle externo, é possível que esta Corte considere inconstitucional os mandamentos do § 2º do art. 4º da LC 196/2022, tendo em vista o caráter de risco às disponibilidades em operações financeiras envolvendo cooperativas singulares de crédito;

c) com fundamento no inciso I do art. 162 do RI/TCU, encaminhar o presente processo para a manifestação do Ministério Público de Contas, conforme requerimento do Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira (peça 5).”

3. Por sua vez, o titular da subunidade divergiu, parcialmente, do auditor, manifestando-se nos seguintes termos (peça 7):

1. *“De acordo quanto ao exame de admissibilidade, tendo sido demonstrado pelo consulente os requisitos exigidos pelo art. 264 do RI/TCU, portanto, a consulta deve ser conhecida.*

2. *A consulta formulada pelo Deputado Federal Joseildo Ramos – Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC, acerca da possibilidade de os Conselhos de Fiscalização Profissional adquirirem cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, e, por conseguinte, realizarem por meio delas suas operações financeiras, considerando os potenciais riscos de falência e/ou insolvência dessas instituições.*

Exame do Mérito

3. *Quanto ao mérito, em que pese a preocupação sobre o risco às disponibilidades em operações financeiras envolvendo cooperativas singulares de crédito, entendo que o deslinde da questão deve ser em sentido diverso do que foi proposto pela instrução precedente.*

4. *Em primeiro lugar, a Constituição Federal, em seu art. 164, § 3º, estabelece que as disponibilidades de caixa das entidades do poder público devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais, **ressalvados os casos previstos em lei.** (grifo nosso).*

5. *Em relação a esse dispositivo, foi elaborada Informação Técnica da Consultoria Legislativa (peça 4) assim se manifestou:*

Não se desconhece a regra do art. 164, § 3º, da Constituição da República, segundo a qual ‘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’. A questão é que, ao ressaltar nesta parte final ‘os casos previstos em lei’, o Constituinte, segundo nos parece, expressamente aludiu a que a regra geral fosse excepcionada por lei.

É precisamente aqui que nos parece despontar a relevância da expressa regra excepcionadora veiculada pelo § 2º do art. 4º da LC 130, de 2009, com a redação que lhe foi dada pela LC nº 196, de 2022. Assim, a despeito do entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da natureza autárquica dos conselhos profissionais, fato é que essa regra excepcionadora se faz presente e eficaz para permitir que esses conselhos integrem o quadro social das cooperativas de crédito.

Por tais razões, concluímos, exclusivamente para fins de orientação técnica para subsidiar o juízo político da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados – que há expressa regra legal destinada a franquear que os conselhos de fiscalização profissional integrem quadro social de cooperativa singular de crédito e, nesta condição, que realizem nesse tipo de instituição financeira movimentação financeira.

6. *Ao examinar a Lei Complementar (LC) 196, de 24 de agosto de 2022, observo que a finalidade do novo normativo foi fortalecer a governança corporativa das cooperativas de crédito bem como ajustar o setor às melhores práticas de mercado. A norma alterou diversos dispositivos na LC 130, de 17 de abril de 2009, que dispôs sobre o sistema nacional de crédito cooperativo.*

7. *Dentre os objetivos almejados com as alterações, destaco a obrigação da instalação do Conselho de Administração e a subordinação da Diretoria Executiva (Art. 5º da LC 196/2022), a proibição do acúmulo de cargos em órgãos estatutários (Art. 5, § 3º, do mesmo dispositivo), a impenhorabilidade das quotas-partes do capital (Art 10, § 1º, do mesmo dispositivo) trazendo o aumento da segurança jurídica.*

8. *O art. 4º, § 1º, da citada LC, trata das vedações à integração ao quadro social das cooperativas singulares de crédito, não sendo admitidos no quadro social das cooperativas singulares de crédito: (i) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; e (ii) as pessoas jurídicas e os entes despersonalizados que, em suas atividades principais, exerçam efetiva concorrência com as atividades principais da própria cooperativa de crédito.*

9. *O legislador, porém, incluiu o 4º, § 2º, na LC 196/2022, por meio do qual expressamente permite que os Conselhos de Fiscalização Profissional não sejam alcançados pela vedação do 4º, § 1º. Essa disposição legal reflete uma compreensão mais ampla sobre a autonomia e a especificidade das funções desempenhadas por esses conselhos, que são entidades de natureza **sui generis**, responsáveis pela regulamentação e fiscalização de profissões. Considerando a análise feita nos itens 5 a 8 da presente instrução, entendo que a LC 196/2022 trouxe diversos mecanismos no sentido de aperfeiçoar a governança corporativa das Cooperativas de Crédito, o que pode contribuir para reduzir o risco de insolvência/falência dessas instituições.*

10. *Nesse contexto, a decisão de integrar os quadros de uma cooperativa de crédito e, conseqüentemente, realizar movimentações financeiras, recai sobre a administração da autarquia profissional. Os gestores devem avaliar cuidadosamente os riscos associados, com diligência, e tomar decisões fundamentadas, considerando que qualquer ato inadequado pode resultar em prejuízos significativos para os órgãos profissionais e seus membros, o que pode resultar, inclusive, para esses tomadores de decisão, em responsabilização pessoal por eventuais danos.*

11. *Conforme mencionado na instrução antecedente, o Acórdão 1825/2016-TCU-Primeira Câmara, bem como a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), prolatada no julgamento da ADI-1717/DF, reconhecem que os Conselhos de Fiscalização Profissional são autarquias da Administração Pública Federal, e, portanto, estão sujeitos às normas da Administração Pública e ao controle externo do TCU, de maneira que operações financeiras efetuadas que impliquem em risco futuro de prejuízo aos cofres da entidade devem ser evitadas. Além disso, é mencionado o Decreto-lei 1.290/1973, que limita as aplicações financeiras das autarquias a títulos do Tesouro Nacional.*

12. *Destaca-se que esse Decreto, cujo objetivo é resguardar os recursos públicos de investimentos de maior risco, não foi expressamente revogado pela LC 196/2022. Dessa forma, pode-se inferir que seu propósito principal, a proteção dos recursos públicos, deve ser observado. Destaque-se que os precedentes até aqui mencionados, do TCU, de 2016, do STF, de 2002, e o Decreto-lei 1.290/1973, foram produzidos*

em contexto anterior à Lei Complementar em exame. Agora é preciso contemplar a excepcionalidade prevista no 4º, § 2º, da LC 196/2022, disposição que encontra respaldo na própria Constituição Federal (art. 164, § 3º). A Informação Técnica da Consultoria Legislativa alinha-se aos termos ora propostos (peça 4).

13. Dessa forma, considerando a ressalva do art. 164, § 3º, da CF, não verifico em que o referido regramento da LC a contrarie. Pelo contrário, o dispositivo visa especificar a norma constitucional e estabelecer as situações de exceção, determinando a condição a ser observada nos casos de Conselhos de Fiscalização Profissional.

14. Além disso, pode-se utilizar o exemplo de fato, que ocorreu em outro processo de consulta (Acórdão 1207/2023-Plenário, Ministro Vital do Rêgo), em que se deliberou sobre a possibilidade dos Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas se beneficiarem do disposto no art. 58 da Lei 11.941/2009 para a contratação dos serviços de instituição financeira oficial capacitada, por dispensa de licitação, com remuneração conforme o resultado. Nesse caso, outra lei, que não a Lei 14.133/2021, serviu de fundamento para afastar a necessidade de realização de procedimento licitatório. Este exemplo pode ser utilizado para demonstrar que, ainda que sejam autarquias federais, em casos específicos, os Conselhos de Fiscalização Profissional podem se submeter a regras diversas do restante da Administração Pública, devido a sua situação *sui generis*, desde que essas regras excepcionais também estejam previstas em lei.

15. Destaca-se, que o teor desta consulta ainda não foi objeto de análise pelo TCU em processo de controle externo, não existindo jurisprudência a respeito. No entanto, esta Corte de Contas deve sempre zelar pelo cumprimento das normas e pela correta aplicação dos recursos públicos, garantindo a coexistência desses dois princípios.

16. Dessa forma, conclui-se que o § 2º do art. 4º da LC 196/2022, ao permitir que o quadro social da cooperativa singular de crédito seja integrado por conselhos de fiscalização profissional, está em conformidade com a ressalva do art. 164, § 3º, da CF. Contudo, é essencial reforçar que permanece a obrigação dos gestores públicos de garantir a boa administração dos recursos públicos, incluindo aqueles responsáveis pela aplicação dos recursos provenientes dos Conselhos de Fiscalização Profissional, os quais, por sua natureza, são considerados recursos públicos.

17. Por último, ao se tratar de consulta, importante ressaltar que a análise por parte desta Corte pressupõe caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto (§ 2º, art. 264 do RI/TCU).

CONCLUSÃO

18. A consulta (peça 3), por preencher os requisitos exigidos pelo art. 264 do RI/TCU, deverá ser conhecida (parágrafos 2-6), devendo ser comunicado, observando-se, para tanto, o art. 18, § 2º, da Resolução-TCU 170/2004, ao consulente que, com fundamento na Súmula 347, não é possível ao TCU se manifestar sobre a constitucionalidade das normas no âmbito deste processo de consulta.

19. Dessa forma, em se tratando do prejulgamento da tese, entendo que, considerando os pontos examinados nesta análise, caso ocorra o caso concreto de um conselho profissional adquirir cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, existe expressa regra legal, amparada ainda em norma constitucional que autoriza os Conselhos de Fiscalização Profissional a integrarem quadro social de cooperativa singular de crédito e, nesta condição, que realizem nesse tipo de instituição financeira movimentação.

20. Deve-se destacar que a decisão de um Conselho de Fiscalização Profissional integrar os quadros de uma cooperativa de crédito e realizar movimentações financeiras deve ser tomada pela administração da autarquia com extrema cautela. É imprescindível que o gestor avalie minuciosamente os riscos envolvidos e tome decisões bem fundamentadas, pois qualquer ato inadequado pode acarretar prejuízos significativos para os órgãos profissionais e seus membros, além de potencial responsabilização pessoal por eventuais danos causados.

21. Por fim, cabe destacar o requerimento do Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira, de oficiar nos autos após a instrução da unidade técnica (peça 5).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, propõe-se, em substituição à proposta de encaminhamento contida à peça anterior:

a) conhecer da consulta (peça 3), tendo em vista que ela preenche os requisitos dos arts. 264 e 265 do RI/TCU;

b) nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que o art. 4º, §

2º, da LC 196/2022, ao regulamentar especificamente o art. 164, § 3º, da Constituição Federal/1988, autorizou que os Conselhos de Fiscalização Profissionais integrem o quadro social de cooperativa singular de crédito e, conseqüentemente, realizem movimentação nessas instituições financeiras;

c) a decisão de um Conselho de Fiscalização Profissional integrar os quadros de uma cooperativa de crédito e realizar movimentações financeiras deve ser tomada pela administração da autarquia com extrema cautela. É imprescindível que os gestores avaliem minuciosamente os riscos envolvidos e tomem decisões bem fundamentadas, pois qualquer ato inadequado pode acarretar prejuízos significativos para os órgãos profissionais e seus membros, além de potencial responsabilização pessoal por eventuais danos causados à autarquia profissional;

d) submeter o pedido de manifestação do Ministério Público de Contas, conforme requerimento do Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira (peça 5), à deliberação do Ministro Relator.”

4. Por solicitação do representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, os autos foram encaminhados àquele gabinete, tendo consignado o seu parecer nos seguintes termos (peça 10):

“Trata-se de consulta formulada pelo então Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), Deputado Federal Joseildo Ramos, acerca da possibilidade de os conselhos de fiscalização profissional adquirirem cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, e, por conseguinte, realizarem por meio delas suas operações financeiras, considerando os potenciais riscos de falência e/ou insolvência dessas instituições (peça 3).

A consulta foi acompanhada de Informação Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, que concluiu, com base no art. 4º, § 2º, da Lei Complementar 130/2009, que ‘há expressa regra legal destinada a franquear que os conselhos de fiscalização profissional integrem quadro social de cooperativa singular de crédito e, nesta condição, que realizem nesse tipo de instituição financeira movimentação financeira’ (peça 4).

No âmbito desta Corte, a auditora da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação) examinou a matéria e, ao final, formulou a seguinte proposta de encaminhamento (peça 6):

a) conhecer da consulta (peça 3), tendo em vista que ela preenche os requisitos dos arts. 264 e 265 do RI/TCU;

b) comunicar, observando-se, para tanto, o art. 18, § 2º, da Resolução-TCU 170/2004, ao Deputado Federal Joseildo Ramos – Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC que, com fundamento na Súmula 347, não é possível ao TCU se manifestar sobre a constitucionalidade das normas no âmbito deste processo de consulta. No entanto, em se tratando do prejudgamento da tese, esta Unidade Técnica entende que, considerando os pontos examinados nesta análise, caso ocorra o caso concreto de um conselho profissional adquirir cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, e supondo ainda, que esta Corte de Contas venha a examinar o caso concreto no exercício de sua competência constitucional de controle externo, é possível que esta Corte considere inconstitucional os mandamentos do § 2º do art. 4º da LC 196/2022, tendo em vista o caráter de risco às disponibilidades em operações financeiras envolvendo cooperativas singulares de crédito;

c) com fundamento no inciso I do art. 162 do RI/TCU, encaminhar o presente processo para a manifestação do Ministério Público de Contas, conforme requerimento do Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira (peça 5).

O diretor, com a anuência do auditor-chefe adjunto da AudGestãoInovação, divergiu da proposta da auditora e formulou a seguinte proposta de encaminhamento (peças 7 e 8):

a) conhecer da consulta (peça 3), tendo em vista que ela preenche os requisitos dos arts. 264 e 265 do RI/TCU;

b) nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que o art. 4º, § 2º, da LC 196/2022, ao regulamentar especificamente o art. 164, § 3º, da Constituição Federal/1988, autorizou que os Conselhos de Fiscalização Profissionais integrem o quadro social de cooperativa singular de crédito e, conseqüentemente, realizem movimentação nessas instituições financeiras;

c) a decisão de um Conselho de Fiscalização Profissional integrar os quadros de uma cooperativa de

crédito e realizar movimentações financeiras deve ser tomada pela administração da autarquia com extrema cautela. É imprescindível que os gestores avaliem minuciosamente os riscos envolvidos e tomem decisões bem fundamentadas, pois qualquer ato inadequado pode acarretar prejuízos significativos para os órgãos profissionais e seus membros, além de potencial responsabilização pessoal por eventuais danos causados à autarquia profissional;

d) submeter o pedido de manifestação do Ministério Público de Contas, conforme requerimento do Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira (peça 5), à deliberação do Ministro Relator.

Em seguida, Vossa Excelência encaminhou os autos ao Ministério Público de Contas (peça 9), em atenção ao requerimento formulado à peça 5.

II

O Ministério Público de Contas manifesta-se, no essencial, de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pelos dirigentes da unidade técnica, pelos motivos que passa a expor.

A consulta merece ser conhecida, pois atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, **caput**, inciso IV, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU e não versa sobre caso concreto (art. 265 do Regimento Interno do TCU).

O consulente mostra preocupação com o permissivo legal contido no art. 4º, § 2º, da Lei Complementar 130/2009 (que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo), introduzido com a edição da Lei Complementar 196/2022. Eis o que dispõe a LC 130/2009, em sua atual redação (grifou-se):

Art. 1º As instituições financeiras constituídas sob a forma de cooperativas de crédito e as confederações de serviço constituídas por cooperativas centrais de crédito sujeitam-se ao disposto nesta Lei Complementar, bem como, no que couber, à legislação aplicável ao Sistema Financeiro Nacional (SFN) e às sociedades cooperativas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

(...)

Art. 4º O quadro social das cooperativas de crédito poderá ser composto de pessoas físicas, jurídicas e entes despersonalizados e será definido pela assembleia geral, com previsão no estatuto social. (Redação dada pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

§ 1º Não serão admitidos no quadro social das cooperativas singulares de crédito: (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; e (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

II - as pessoas jurídicas e os entes despersonalizados que, em suas atividades principais, exerçam efetiva concorrência com as atividades principais da própria cooperativa de crédito. (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

§ 2º A vedação de que trata o inciso I do § 1º do caput deste artigo não impede que o quadro social da cooperativa singular de crédito seja integrado por conselhos de fiscalização profissional. (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

Segundo o consulente, apesar do permissivo legal, as operações financeiras que possam trazer futuro prejuízo aos conselhos de fiscalização profissional devem ser evitadas, levando-se em consideração as disposições do Decreto-lei 1.290/1973 (arts. 2º e 3º), do Decreto 93.872/1986 (arts. 7º e 8º) e do art. 164, § 3º, da Constituição Federal. O consulente destaca que a LC 196/2022 não especifica as medidas a serem adotadas pelos conselhos de fiscalização profissional em caso de falência e/ou insolvência das cooperativas de crédito. Nesse contexto, indaga ao Tribunal se é permitido a essas autarquias federais adquirir cotas de participação no capital das cooperativas singulares de crédito e realizar suas operações financeiras nessas instituições.

As cooperativas de crédito são instituições financeiras não bancárias e sem fins lucrativos e, nos termos do art. 2º da LC 130/2009, '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'. Ao abrir uma conta corrente na cooperativa de crédito, o correntista passa a integrar o quadro social da entidade e, assim, torna-se um cooperado, com os direitos e obrigações inerentes a essa condição, incluindo a participação nas sobras (**superavit**) e nas perdas (**deficit**) da entidade. Em regra, a responsabilidade do cooperado é limitada ao valor subscrito da sua quota-parte no capital social da cooperativa (art. 11 da Lei 5.764/1971).

No âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN), a organização e o funcionamento das cooperativas de crédito estão regulados pela Resolução 5.051/2022 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que, em seus arts. 1º e 3º, assim dispõe:

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

Parágrafo único. Para fins do disposto nesta Resolução, consideram-se cooperativas de crédito a cooperativa singular de crédito, a cooperativa central de crédito e a confederação de crédito constituída por cooperativas centrais de crédito.

(...)

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

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

II - conceder créditos e prestar garantias a associados, inclusive em operações realizadas ao amparo da regulamentação do crédito rural em favor de associados produtores rurais;

III - aplicar recursos no mercado financeiro, inclusive em depósitos à vista e depósitos interfinanceiros, observadas as restrições legais e regulamentares específicas de cada aplicação;

IV - obter empréstimos e repasses de instituições financeiras nacionais ou estrangeiras, inclusive por meio de depósitos interfinanceiros;

V - obter assistência e suporte financeiro do fundo garantidor, constituído por cooperativas de crédito, de associação obrigatória por regulamentação específica emanada do Conselho Monetário Nacional;

VI - aplicar e obter recursos das cooperativas centrais de crédito ou das confederações de crédito às quais estejam filiadas, ou de outros fundos garantidores por elas constituídos;

VII - receber repasses de instituições oficiais ou de fundos públicos;

VIII - receber de pessoas jurídicas, em caráter eventual, recursos isentos de remuneração ou a taxas favorecidas, na forma de doações, empréstimos ou repasses;

IX - prestar serviço de pagamento nas seguintes modalidades, exclusivamente aos seus associados:

a) emissor de moeda eletrônica; e

b) emissor de instrumento de pagamento pós-pago;

X - proceder à contratação de serviços com o objetivo de viabilizar a compensação de cheques e as transferências de recursos no sistema financeiro, de prover necessidades de funcionamento da instituição ou de complementar os serviços prestados pela cooperativa aos associados;

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

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

b) correspondente no País, nos termos da regulamentação específica;

c) colocação de produtos e serviços oferecidos por bancos cooperativos, inclusive os relativos a operações de câmbio, bem como por demais entidades controladas por instituições integrantes do sistema cooperativo a que pertença, em nome e por conta da entidade contratante, observada a regulamentação específica;

d) distribuição de recursos de financiamento do crédito rural e outros sujeitos a legislação ou regulamentação específicas, ou envolvendo equalização de taxas de juros pelo Tesouro Nacional, compreendendo formalização, concessão e liquidação de operações de crédito celebradas com os tomadores finais dos recursos, em operações realizadas em nome e por conta da instituição contratante;

e) distribuição de cotas de fundos de investimento administrados por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, observada a regulamentação específica editada pela Comissão de Valores Mobiliários; e

f) serviços de pagamento nas modalidades de credenciador e de iniciador de transação de pagamento; e

XII - (Revogado, a partir de 1º/7/2024, pela Resolução CMN nº 5.131, de 25/4/2024.)

XIII - realizar operações de crédito com o compartilhamento de recursos e de riscos em conjunto com outras cooperativas de crédito integrantes do mesmo sistema cooperativo; (Incluído, a partir de 1º/7/2024, pela Resolução CMN nº 5.131, de 25/4/2024.)

XIV - gerir disponibilidades financeiras do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e (Incluído, a partir de 1º/7/2024, pela Resolução CMN nº 5.131, de 25/4/2024.)

XV - gerir recursos oficiais ou de fundos públicos ou privados destinados à concessão de garantias aos associados em operações com a própria cooperativa gestora ou com terceiros. (Incluído, a partir de 1º/7/2024, pela Resolução CMN nº 5.131, de 25/4/2024.)

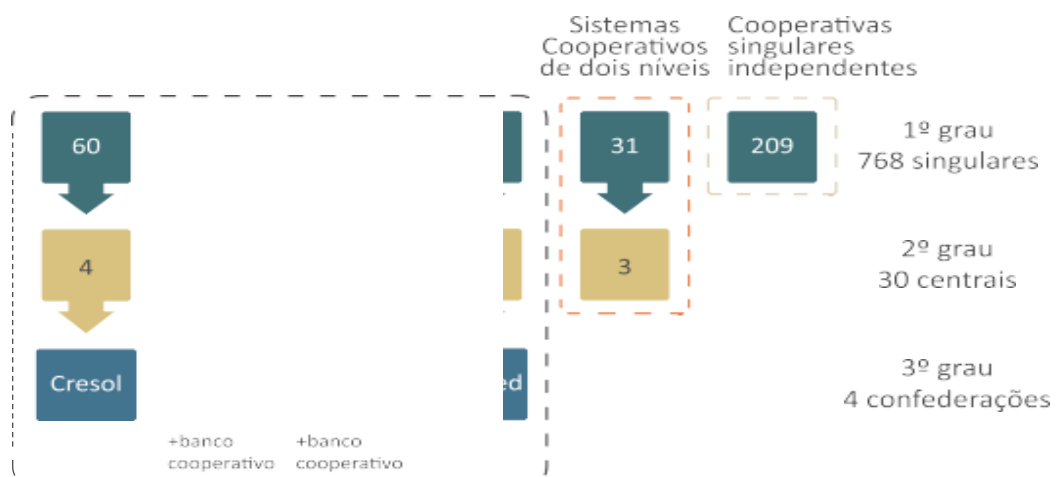
Como se vê, é extenso o rol de serviços que podem ser prestados por cooperativas de crédito, que

incluem serviços típicos de instituições bancárias, como captação de depósitos, aplicações no mercado financeiro e concessão de empréstimos e financiamentos. À semelhança do Fundo Garantidor de Créditos (FGC), aplicável aos bancos, as cooperativas de crédito dispõem do Fundo Garantidor do Crédito Cooperativo (FGCoop), regido pela Resolução CMN 4.933/2021. O FGCoop garante os depósitos e investimentos em cooperativas singulares de crédito até o limite de R\$ 250 mil, por associado, por instituição, em caso de intervenção ou liquidação extrajudicial.

De acordo com o Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC) de dezembro/2023, elaborado pelo Banco Central do Brasil, havia, ao final de 2023, 768 cooperativas singulares, 30 cooperativas centrais, 4 confederações e 2 bancos cooperativos. O segmento possuía 9.804 unidades de atendimento (UA), distribuídas em cerca de 57% dos municípios brasileiros. O número total de associados (pessoas físicas e jurídicas) atingiu 17,3 milhões. Os ativos totais do SNCC atingiram R\$ 730,9 bilhões, dos quais R\$ 445,8 bilhões consistiam em operações de crédito. As captações (que compõem o passivo) totalizaram R\$ 581,6 bilhões. Para maior elucidação dos dados, transcrevem-se, a seguir, alguns trechos do referido documento (disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama/relatorio_panorama_cooperativas_2023_FINAL.pdf) (grifos originais):

O SNCC é composto por quatro sistemas de três níveis e três sistemas de dois níveis, além das cooperativas singulares independentes. Os sistemas de três níveis incluem a maioria das cooperativas singulares de crédito (528); as cooperativas pertencentes aos sistemas de dois níveis são em menor quantidade (31); e as independentes continuam numerosas (209). O número de sistemas de dois níveis passou para três com a conclusão do processo de incorporação da Cecresul pela Credisis e a liquidação ordinária da central Cecoop/ES. (Figura 1.1.1).

Figura 1.1.1 – Distribuição das cooperativas do SNCC em níveis - dezembro de 2023



(...)

A quantidade de municípios onde a cooperativa de crédito é a única alternativa presencial para obtenção de produtos e serviços financeiros continua se expandindo. Em 2023, enquanto 97 novos municípios passaram a ser atendidos por cooperativas, 32 municípios deixaram de ser atendidos por agências e postos de bancos (Gráfico 1.2.3). Nesse contexto, a quantidade de municípios onde a cooperativa de crédito é a única alternativa presencial para obtenção de produtos e serviços financeiros cresceu, assim como nos anos anteriores, passando de 331 (dezembro de 2022) para 368 (dezembro de 2023). Com isso, o SNCC reforça seu importante papel como agente de inclusão financeira da população brasileira.

(...)

O número de municípios atendidos por PAC [Posto de Atendimento Cooperativo] de cooperativas de crédito ultrapassou o de municípios com agência bancária. Considerando apenas PAC em relação às cooperativas de crédito e agência em relação aos bancos, houve acréscimo de 105 municípios atendidos pelos primeiros e decréscimo de 37 pelos últimos (Gráfico 1.2.4). Essa tendência tem se mantido há alguns anos e, em 2023, a quantidade de municípios atendidos por PAC superou a de municípios

atendidos por agência bancária (Gráfico 1.2.5).

(...)

As provisões para perdas de crédito permanecem suficientes para suportar as perdas esperadas. O nível de provisões para perdas de crédito cresceu de 4,3% da carteira em 2022 para 5,1% em 2023, consequência do aumento do risco das operações. Considerando estimativas de perda esperada para a carteira de crédito realizadas pelo BC com base em modelos proprietários de probabilidade de default (PD) e de perda dado o default (LGD), o provisionamento mantém-se acima das perdas esperadas, com índice de cobertura de 1,06 (Tabela 3.1)

(...)

Os ativos do SNCC se concentram em relativamente poucas cooperativas singulares de crédito. Em dezembro de 2023, 486 cooperativas singulares de crédito (63,4% do total) possuíam individualmente ativos inferiores a R\$500 milhões e detinham apenas 9,7% dos ativos totais do segmento. Por outro lado, apenas 91 singulares (11,9% do total) possuíam individualmente ativos superiores a R\$2 bilhões e detinham 60% dos ativos (Gráfico 4.1.8).

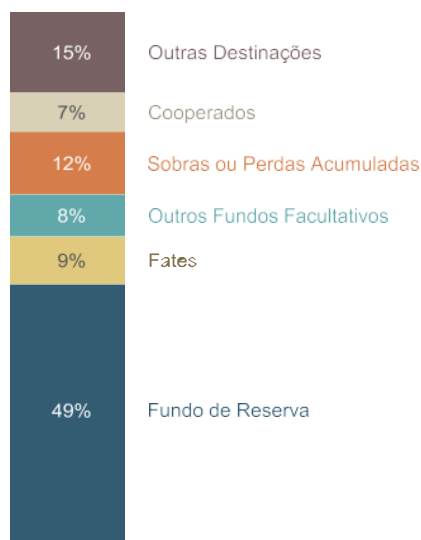
(...)

Os depositantes das cooperativas de crédito e dos bancos cooperativos contam com garantia do Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop), semelhante ao Fundo Garantidor de Créditos (FGC) dos bancos. A garantia do FGCoop é de até R\$250 mil em caso de intervenção ou liquidação extrajudicial. Conforme o Relatório Anual 2023 do FGCoop, 98,74% dos associados depositantes estavam totalmente cobertos pela garantia desse fundo. Em valor, ao final de 2023, a cobertura do FGCoop correspondia a 52,46% dos depósitos elegíveis.

(...)

Quase a totalidade das cooperativas de crédito (95%) apresentou sobras em 2022. Considerando o agregado das respostas delas, essas sobras foram destinadas conforme apresentado no Gráfico 4.3.4.

Gráfico 4.3.4 – Destinação das sobras



Pelas respostas das cooperativas, em média, cerca de 57% das destinações das sobras (Fundo de Reserva e Outros Fundos Facultativos) contribuem para fortalecer a estrutura de capital da cooperativa, demonstrando uma atenção com a capitalização das instituições, fundamental para sustentar e fazer frente ao crescimento de suas operações nos últimos anos.

Outro destaque da pesquisa foi a destinação de 9% das sobras ao Fates, parcela superior ao mínimo de 5% definido pela Lei 5.764/1971. Com o objetivo de promover atividades de incremento técnico, educacional e social que beneficiem os associados, os seus familiares, os empregados e a comunidade, essa destinação suplementar está em linha com os princípios do cooperativismo.

(...)

Ainda pelas respostas à pesquisa, 7% das sobras, em média, haviam sido distribuídas aos cooperados na data-base, e o mesmo será feito com grande parcela de sobras acumuladas quando houver a assembleia e a decisão, pois as cooperativas têm até março para isso. A principal forma de distribuição ao

cooperado foi em conta de capital (68%), indicando novamente uma intenção de capitalização das cooperativas (Gráfico 4.3.6).

(...)

Os critérios utilizados para a distribuição (Gráfico 4.3.7) foram principalmente baseados no nível de operações de crédito do cooperado e no montante de seus depósitos à vista e a prazo. Em média, as cooperativas destinaram 31% do valor distribuído aos cooperados com base em suas operações de crédito. Os depósitos à vista e a prazo foram usados como critérios para a distribuição de 22% e 35% do valor, respectivamente.

(...)

Na outra ponta, apenas 5% das cooperativas respondentes tiveram perdas no exercício de 2022. Entretanto, dessas, somente 10% (ou 0,5% do total de cooperativas do SNCC) recorreram aos cooperados para o rateio dessas perdas. O restante utilizou os recursos do Fundo de Reserva.

(...)

Parcela significativa dos resultados das cooperativas singulares continua sendo destinada às reservas patrimoniais, proporcionando maior solidez ao segmento. Os resultados obtidos em 2023 pelas cooperativas singulares foram destinados à remuneração do capital (24,1%), às destinações legais e estatutárias (46,6%) e às sobras líquidas (29,2%) (Gráficos 4.4.13 e 4.4.14).

(...)

A capitalização agregada das cooperativas singulares continua em patamar confortável, capaz de sustentar o aumento da participação do segmento no crédito nacional. Embora o Índice de Basileia (IB) consolidado tenha apresentado leve queda em 2023 (Gráficos 4.5.1 e 4.5.2), a distribuição de frequência do Índice de Adequação de Capital (IAC) mostra que a grande maioria das instituições atendem com margem relevante aos limites regulamentares (Gráfico 4.5.3). Apenas sete cooperativas que apuram seu requerimento mínimo de Patrimônio de Referência (PR) pela metodologia simplificada e que respondem por 0,16% dos ativos do segmento têm necessidade de capital adicional para cumprir os requerimentos prudenciais (Tabela 4.5.1).

(...)

O sistema cooperativo pode continuar contribuindo com o desenvolvimento da atividade econômica nacional e aumentar sua participação no crédito do SFN, em consonância com os objetivos divulgados pelo BC na Agenda BC#. A margem de capital consolidada das cooperativas singulares alcançou R\$41,7 bilhões em 2023 (+16,1%). No mesmo período, a participação do segmento nas modalidades de crédito em que atua aumentou de 11,6% para 12,4% do SFN. Comparando com o segmento bancário, destaca-se que as cooperativas singulares não possuem Capital Complementar, fazem pouco uso de instrumentos elegíveis ao Capital de Nível II e não se enquadram nos segmentos prudenciais sujeitos ao limite de Razão de Alavancagem. Para atingir 20% de participação nas modalidades de crédito que o SNCC atua, seria necessária a concessão de R\$282 bilhões adicionais, montante inferior ao potencial de crédito atual das cooperativas singulares de R\$460 bilhões. Assim, a meta da Agenda BC# pode ser atingida sem a necessidade de injeção de recursos ou retenção de resultados.

Dos dados acima, nota-se que a imensa maioria das cooperativas de crédito atende, com folga, aos requerimentos mínimos de capital e apresentou, em 2022, resultado positivo (sobras). Além disso, em 2023, o provisionamento da carteira de crédito ficou acima das perdas esperadas. Ademais, o sistema conta com um fundo garantidor próprio, muito semelhante ao fundo garantidor do sistema bancário.

Não obstante essa atual solidez financeira do sistema de crédito cooperativo, sempre há o risco de perdas e/ou de insolvência, fato que motivou a formulação da consulta em exame. Por certo que a aplicação de recursos em cooperativa de crédito, especialmente em montante superior ao coberto pelo fundo garantidor, possui um risco maior que a aplicação de recursos em banco federal, o qual, em última instância, está respaldado pela União.

Sobre o tema, a Constituição Federal, em seu art. 164, § 3º, assim dispõe (grifou-se):

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

(...)

§ 3º **As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.**

Note-se que a regra geral estabelecida pela Constituição para as entidades do Poder Público,

como é o caso dos conselhos de fiscalização profissional (autarquias federais), é que suas disponibilidades de caixa sejam depositadas em instituições financeiras oficiais. Contudo, o próprio dispositivo constitucional previu que a lei poderia estabelecer ressalvas a essa regra.

Em 14/12/1998, foi editada a Medida Provisória 1.782/1998, que dispôs sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional e consolidou e atualizou a legislação pertinente ao assunto. A norma foi reeditada sucessivas vezes, até a MP 2.170-36, de 23/8/2001, atualmente em vigor, que assim dispõe (grifou-se):

Art. 1º Os recursos financeiros de todas as fontes de receitas da União e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional, na forma regulamentada pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. Nos casos em que características operacionais específicas não permitam a movimentação financeira pelo sistema de caixa único do Tesouro Nacional, os recursos poderão, excepcionalmente, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, ser depositados no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal.

Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 1999, os recursos dos fundos, das autarquias e das fundações públicas federais não poderão ser aplicados no mercado financeiro.

§ 1º O Ministro de Estado da Fazenda, em casos excepcionais, poderá autorizar as entidades a que se refere o **caput** deste artigo a efetuar aplicações no mercado financeiro, observado o disposto no parágrafo único do art. 1º.

§ 2º Às entidades a que se refere o art. 1º que possuem, em 15 de dezembro de 1998, autorização legislativa para realizar aplicações financeiras de suas disponibilidades é assegurada a remuneração de suas aplicações, que não poderá exceder à incidente sobre a conta única.

§ 3º Os recursos que se encontrarem aplicados no mercado financeiro em 31 de dezembro de 1998 deverão ser transferidos para a conta única do Tesouro Nacional no dia 4 de janeiro de 1999 ou, no caso de aplicação que exija o cumprimento de prazo para resgate ou para obtenção de rendimentos, na data do vencimento respectivo ou no dia imediatamente posterior ao do pagamento dos rendimentos.

§ 4º As autarquias e fundações públicas, os fundos por elas administrados, bem como os órgãos da Administração Pública Federal direta, poderão manter na conta única do Tesouro Nacional, em aplicações a prazo fixo, disponibilidades financeiras decorrentes de arrecadação de receitas próprias, na forma regulamentada pelo Ministério da Fazenda.

§ 5º Às aplicações a prazo fixo de que trata o § 4º será assegurada remuneração na forma do disposto no § 2º deste artigo, ficando vedados resgates antes do prazo estabelecido.

§ 6º Os recursos que no último dia de cada exercício permanecerem aplicados na forma do § 4º deste artigo poderão ser deduzidos do montante de que trata o inciso II do art. 1º da Lei nº 9.530, de 10 de dezembro de 1997.

(...)

Com essa nova disciplina, a regra para as disponibilidades financeiras das autarquias e fundações públicas da União passou a ser o seu depósito e movimentação na conta única do Tesouro Nacional, sendo que, em casos excepcionais, autorizados pelo Ministro da Fazenda, tais recursos poderiam ser depositados no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal e ser aplicados no mercado financeiro.

Muito embora os conselhos de fiscalização profissional sejam autarquias federais, o Tribunal de Contas da União já manifestou o entendimento de que a eles não se aplica a MP 2.170-36/2001, tampouco o Decreto-lei 1.290/1973 e o Decreto 93.872/1986, conforme seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 3/2003-Plenário (TC 575.350/1997-0, grifos acrescidos):

12. Por outro lado, devo levar em consideração que o objeto do presente recurso, em essência, não era o Conselho Regional de Contabilidade deixar de apresentar contas ao Tribunal, o que já se mostrou inexequível, mas, principalmente, cumprir as determinações para que aplicassem suas disponibilidades financeiras segundo as regras estabelecidas nos artigos 2º e 3º do Decreto-lei nº 1.290/73 e no art. 8º do Dec. nº 93.872/86. A propósito, transcrevo, a seguir, trechos da legislação da época e da atual sobre o assunto, **verbis**:

‘Decreto-lei nº 1.290/73

‘Dispõe sobre a aplicação financeira das disponibilidades pelas entidades da Administração Federal Indireta, bem como pelas Fundações supervisionados pela União e dá outras providências’.

Art. 1º As entidades da Administração Federal Indireta não poderão utilizar recursos provenientes de

dotações orçamentárias da União, inclusive transferências, nem eventuais saldos da mesma origem apurados no encerramento de cada ano civil, em suas aplicações no mercado financeiro (grifo acrescentado).

Parágrafo único. A Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil promoverão as medidas necessárias ao cumprimento das diretrizes fixadas neste artigo.

Art. 2º As autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes da Administração Federal Indireta, bem como as fundações supervisionadas pela União, poderão adquirir títulos do Tesouro Nacional, com disponibilidades resultantes de receitas próprias, através do Banco Central do Brasil ou na forma que este estabelecer, inclusive quanto a sua negociação (grifo acrescentado).

Art. 3º É vedada às entidades referidas no artigo anterior a aplicação de disponibilidades financeiras em títulos de renda fixa, outros que não títulos do Tesouro Nacional, ou em depósitos bancários a prazo.

(...)

Decreto nº 93.872/86

Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

(...)

Art. 6º As entidades da Administração Federal Indireta não poderão utilizar recursos provenientes de dotações orçamentárias da União, inclusive transferências, nem eventuais saldos da mesma origem apurados no encerramento de cada ano civil, em suas aplicações no mercado financeiro (Decreto-lei nº 1.290/73, art. 1º).

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil prestará à Secretaria do Tesouro Nacional as informações por ela solicitadas objetivando a verificação do disposto neste artigo.

Art. 7º As autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações integrantes da Administração Federal Indireta, que não recebam transferências da União, poderão adquirir títulos de responsabilidade do Governo Federal com disponibilidades resultantes de receitas próprias, através do Banco Central do Brasil e na forma que este estabelecer (Decreto-lei nº 1.290/73, art. 2º).

Art. 8º É vedada às entidades referidas ao artigo anterior a aplicação de disponibilidades financeiras em títulos de renda fixa, outros que não títulos de responsabilidade do Governo Federal, ou em depósitos bancários a prazo (Decreto-lei nº 1.290/73, art. 3º).

Parágrafo único. O Conselho Monetário Nacional poderá suspender a proibição deste artigo e a restrição prescrita no artigo anterior.

(...)

SÚMULA 207 TCU

É vedada aos órgãos da Administração Federal Direta, às autarquias, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às entidades sob seu controle acionário, bem como às Fundações supervisionadas pela União, a aplicação, em títulos de renda fixa ou em depósitos bancários a prazo, de disponibilidade financeiras, salvo - quando resultantes de receitas próprias - a aplicação em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil ou na forma que este estabelecer e sem prejuízo das respectivas atividades operacionais.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.170-36, DE 23 DE AGOSTO DE 2001.

Dispõe sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto e dá outras providências (grifo acrescentado).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Os recursos financeiros de todas as fontes de receitas da União e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional, na forma regulamentada pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. Nos casos em que características operacionais específicas não permitam a movimentação financeira pelo sistema de caixa único do Tesouro Nacional, os recursos poderão, excepcionalmente, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, ser depositados no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal.

Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 1999, os recursos dos fundos, das autarquias e das fundações públicas federais não poderão ser aplicados no mercado financeiro.

§ 1º O Ministro de Estado da Fazenda, em casos excepcionais, poderá autorizar as entidades a que se

refere o **caput** deste artigo a efetuar aplicações no mercado financeiro, observado o disposto no parágrafo único do art. 1º.

§ 2º Às entidades a que se refere o art. 1º que possuem, em 15 de dezembro de 1998, autorização legislativa para realizar aplicações financeiras de suas disponibilidades é assegurada a remuneração de suas aplicações, que não poderá exceder à incidente sobre a conta única.

§ 3º Os recursos que se encontrarem aplicados no mercado financeiro em 31 de dezembro de 1998 deverão ser transferidos para a conta única do Tesouro Nacional no dia 4 de janeiro de 1999 ou, no caso de aplicação que exija o cumprimento de prazo para resgate ou para obtenção de rendimentos, na data do vencimento respectivo ou no dia imediatamente posterior ao do pagamento dos rendimentos.

§ 4º As autarquias e fundações públicas, os fundos por elas administrados, bem como os órgãos da Administração Pública Federal direta, poderão manter na conta única do Tesouro Nacional, em aplicações a prazo fixo, disponibilidades financeiras decorrentes de arrecadação de receitas próprias, na forma regulamentada pelo Ministério da Fazenda.

§ 5º Às aplicações a prazo fixo de que trata o § 4º será assegurada remuneração na forma do disposto no § 2º deste artigo, ficando vedados resgates antes do prazo estabelecido.

§ 6º Os recursos que no último dia de cada exercício permanecerem aplicados na forma do § 4º deste artigo poderão ser deduzidos do montante de que trata o inciso II do art. 1º da Lei n. 9.530, de 10 de dezembro de 1997.

(...)

(...)

13. A propósito, é oportuno tecer comentários sobre cada um dos diplomas legais. De início, quero lembrar que o Decreto-lei nº 1.290/73 foi editado há 29 anos, época em que a realidade econômica e política do País era bastante diferente da atual, ocasião em que também não existiam instrumentos de melhor gerenciamento dos recursos federais, a exemplo da atual conta única do Tesouro Nacional e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.

14. Desconsiderando os aspectos temporais e econômicos do período, consigno que da análise de seu art. 1º do referido Decreto-lei posso inferir que a proibição de aplicação no mercado financeiro se restringia aos recursos provenientes de dotações do orçamento da União, ou de transferências ou de eventuais saldos apurados em balanços que fossem administrados pelas entidades que compunham a administração indireta (grifei).

15. Observo, assim, o primeiro conflito para aplicação dessa norma aos conselhos. Apesar de serem considerados autarquias com orçamentos próprios, suas receitas são desvinculadas do orçamento federal, a cujos integrantes entendo direcionada a proibição da norma em seu art. 1º. Enquanto autarquias, em princípio, os conselhos estariam incluídos naquela proibição, mas, do ponto de vista orçamentário, não foram alcançados por ela.

16. Da leitura dos artigos 2º e 3º do Decreto-lei nº 1.290/73 depreende-se uma abertura para que as entidades da administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas) pudessem aplicar as receitas próprias na aquisição de Títulos do Tesouro Nacional. Sendo os conselhos considerados autarquias, e não tendo a norma registrado nenhuma exceção, de forma expressa, ficaram os mesmos proibidos de fazerem qualquer outro tipo de aplicação, salvo aquela permitida às demais autarquias.

17. Entretanto, com essa linha de entendimento, o Tribunal vinha orientando os conselhos a aplicarem suas disponibilidades financeiras na aquisição de títulos públicos federais, ou, por interpretação extensiva, em caderneta de poupança, por não ter sido expressamente proibida pelo art. 3º do Decreto-lei nº 1.290/73, conforme os seguintes julgados:

‘Acórdão 128/98 - 2ª C, Relação 80/96, Sessão 26.09.96; Acórdão 465/98 - 2ª C, Relação 02/98, Sessão 10.02.98; Acórdão 290/00 - 1ª C, Decisão nº 75/01 - P; Decisão nº 188/96 - P e TC 275. 206/92, Voto do Ministro Homero Santos, Sessão de 10.12.92.’

18. Paralelamente, o Decreto nº 93.872/86, ao regulamentar a instituição da conta única no âmbito da Administração Pública Federal, recepcionou as orientações do Decreto-lei nº 1.290/73, ao repetir, nos artigos 6º, 7º e 8º, as disposições de seus arts. 1º, 2º e 3º, respectivamente, com pequenas adaptações.

19. O Decreto nº 93.872/86, ainda em seu art. 7º, fez uma importante alteração restringindo o grupo de entidades a que se refere o art. 2º do Decreto-lei. nº 1.290/73 (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista) ao acrescentar que só podiam ser aplicados, em ‘Títulos do Tesouro Nacional’, recursos próprios das entidades que não recebessem transferências da União.

20. Com a atualização dada pelo Decreto nº 93.872/93 ficou reforçado que a norma anterior (Decreto-lei nº 1.290/73), não parecia direcionada aos conselhos, pois não recebiam recursos da União, quer por via de dotações orçamentárias, quer por via de transferências, apesar de qualificados como entidades autárquicas.

21. A Súmula 207 TCU também tratou do assunto, ratificando as proibições e acrescentando que, ao lado das entidades da administração indireta, estavam também os órgãos da administração direta incluídos nas limitações de aplicar receitas próprias no mercado financeiro (grifei).

22. Atualmente, as aplicações financeiras encontram-se disciplinadas pela Medida Provisória nº 2.170-36, de 23.08.2000. Segundo o entendimento, até então vigente, os conselhos estavam proibidos de fazer qualquer aplicação no mercado financeiro, a partir da interpretação literal que vinha sendo dada aos seus artigos 1º e 2º. Como exemplos, cito as determinações desta Corte feitas nos TC 016.934/2001-7 (Relação nº 63/02 - 1ª C, Ministro Relator Guilherme Palmeira, Ata nº 20, Sessão de 18.06.2002); TC 017.313/2001-9, (Rel. nº 32/2002-1ª C, Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa, Ata nº 15/2002, Sessão de 14/05/2002; TC 000.471/2002-0 (Rel. nº 27/2002-1ª C, Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça, Ata nº 23/2002, Sessão de 16.07.2002).

23. Todavia, convém lembrar que esse instrumento normativo foi originalmente editado por meio da MP nº 1.782, de 14.12.1998, com seis reedições, sucedida pelas MP's nº 1.907 (6 reedições), MP nº 1.963 (14 reedições), MP nº 2.087-27 (7 reedições) e MP nº 2.170 (3 reedições). A última versão (MP nº 2.170-36) encontra-se em vigor até que outra medida provisória a revogue ou quando o Congresso Nacional a apreciar, em face do novo disciplinamento dado à matéria pela Emenda Constitucional nº 32. Apesar das reedições, o seu conteúdo, no tocante ao controle de recursos de Caixa do Tesouro Nacional, permaneceu o mesmo da MP originária.

24. Também é necessário ressaltar que essa Medida Provisória veio disciplinar, 'atualizando e consolidando', conforme caput, os mesmos temas objeto do Decreto-lei nº 1.290/73, dos arts. 6º, 7º e 8º do Decreto nº 93.872/86, além de instruções normativas da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, relativas à implantação e à movimentação da conta única do Tesouro Nacional.

25. Todavia, ao analisar o texto da MP acima, verifico que em seu caput já existe uma sinalização de que o normativo trata de recursos de caixa do 'Tesouro Nacional', o que, em princípio, já permitiria excluir as receitas dos conselhos daquele disciplinamento.

26. O seu artigo 1º é mais enfático ao definir que os recursos financeiros de todas as fontes da União, de suas autarquias, dos fundos e das fundações serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio da conta única do Tesouro Nacional (grifei).

27. Acrescente-se que essas entidades também não são unidades gestoras do Governo Federal, nem movimentam a conta única do Tesouro Nacional. Se este disciplinamento fosse extensivo aos conselhos, o Ministério da Fazenda já teria tomado as providências pertinentes para que as contas dos conselhos fossem incluídas no SIAFI e movimentadas por meio da conta única, a exemplo das demais autarquias federais.

28. Além disso, verifico que os parágrafos 2º, 3º e 4º do art. 2º da referida MP tratam da remuneração da conta única e da transferência, para ela, de todos os recursos existentes em 31.12.1998 nas instituições financeiras e em nome das entidades citadas no art. 1º (União, autarquias, fundos e fundações). Da mesma forma, inovam ao assegurar a esses recursos rendimentos não inferiores aos pagos pelo BACEN às disponibilidades da conta única e ainda permitem àquelas entidades fazerem aplicações 'a prazo fixo', na mesma conta, das disponibilidades decorrentes da arrecadação de receitas próprias.

29. Apesar da Medida Provisória em apreço não excepcionar, expressamente, os conselhos de sua obrigatoriedade, também não os incluiu, explicitamente, nem criou as condições técnicas ao seu ingresso no SIAFI e na conta única do Tesouro. Também o Conselho Monetário Nacional, ou o Ministério da Fazenda, através da Secretaria do Tesouro Nacional ou do Banco Central do Brasil ou das instituições financeiras oficiais - depositárias das disponibilidades existentes em 31.12.98 -, não fizeram quaisquer determinações no sentido de que fossem procedidas alterações nas contas e nos saldos bancários dos conselhos a fim de transferi-los para a conta única utilizada pelas demais autarquias.

30. Pelas informações que já registrei ao longo deste voto, acredito que se tratou de um lapso do Poder Executivo não excluir, de forma expressa, os conselhos das determinações da Medida Provisória 2.170-36, pois o objetivo maior desta norma foi a unificação e a centralização dos recursos federais, sobretudo o controle dos rendimentos das aplicações financeiras realizadas pelos órgãos/entidades da

administração direta e indireta, além da otimização dos recursos financeiros do Tesouro Nacional para o cumprimento da execução financeira federal.

31. Resumindo, observo que as entidades autárquicas federais vinculadas à conta única não estão totalmente proibidas de aplicarem no mercado financeiro, conforme exceção prevista no § 1º, art. 2º da MP nº 2.170. Ademais, as entidades integrantes do Siafi que operam a conta única, embora não possam aplicar no mercado financeiro, salvo exceções, podem ainda fazer aplicações nessa mesma conta, com a remuneração que esta percebe do Banco Central do Brasil - Bacen.

32. Estas faculdades, na prática, não são extensivas aos conselhos por limitações da própria legislação que não os incluiu como participantes da conta única. Ou seja, os conselhos são autarquias que detêm receitas próprias, mas não podem aplicá-las na conta única porque não são participantes dela. Por outro lado, não parece justo que tenham de cumprir as obrigações da mesma legislação que não lhes concedeu quaisquer dos direitos extensivos às demais autarquias.

33. Se além de não contarem com os benefícios da aplicação na conta única, também ficarem impedidos de realizar aplicações no mercado financeiro, por força da interpretação literal do art. 2º da MP nº 2.170-36, estarão então os conselhos discriminados e sem qualquer opção de atualizar suas disponibilidades financeiras perante o Sistema Financeiro Nacional, em contraposição às demais autarquias que o fazem por meio da conta única.

34. Essa interpretação não parece pertinente quando se trata dos conselhos e não é coerente com qualquer instrumento de política econômica de um País tão carente de **fundings** internos e externos para o financiamento de seu desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Nesta hipótese, os conselhos estariam sendo discriminados sem qualquer razão política ou econômica que justificasse tal impedimento.

35. Para reforço de meus argumentos e superação de eventuais dúvidas quanto a não aplicação das disposições da MP nº 1.270-36 aos conselhos, oportuno se faz tecer alguns comentários sobre a origem e a finalidade da conta única do Tesouro Nacional, objetivo maior do normativo aqui questionado.

36. A conta única do Tesouro Nacional é mantida no Banco Central do Brasil e acolhe todas as disponibilidades financeiras da União, inclusive de fundos, de suas autarquias e fundações. Constitui importante instrumento de controle das finanças públicas, uma vez que permite a racionalização da administração dos recursos financeiros, reduzindo a pressão sobre o 'Caixa do Tesouro', além de agilizar os processos de transferência, de descentralização financeira e de pagamentos a terceiros.

37. O Decreto-lei nº 200, de 25.02.1967, que promoveu a organização da Administração Federal e estabeleceu as diretrizes para a Reforma Administrativa, determinou ao Ministério da Fazenda que implementasse a unificação dos recursos movimentados pelo Tesouro Nacional, através de sua Caixa junto ao Agente Financeiro da União, de forma a garantir maior economia operacional e a racionalização dos procedimentos relativos à execução de programação financeira de desembolso.

38. Tal determinação legal só foi integralmente cumprida com a promulgação da Constituição de 1988, quando todas as disponibilidades do Tesouro Nacional, existentes nos diversos agentes financeiros, foram transferidos para o Banco Central do Brasil, em conta única centralizada, exercendo o Banco do Brasil a função de Agente Financeiro do Tesouro. Observo que essas providências não incluíram os recursos dos conselhos depositados nos Bancos Oficiais.

39. As regras dispostas sobre a unificação dos recursos do Tesouro Nacional, em conta única, foram estabelecidas pelo Decreto nº 93.872, de 23.12.1986, e em instruções normativas da Secretaria do Tesouro Nacional- STN.

40. A IN/STN nº 4, de 31.07.1998 (DOU de 03.08.98), com as alterações promovidas pelas IN/STN nº 7, de 10.12.99 e IN/STN nº 3, de 27.04.2000, já tratava da consolidação das instruções para movimentação de recursos financeiros da conta única do Tesouro Nacional, da conta única institucional e da abertura e manutenção de contas correntes bancárias dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, antecipando-se à MP 2.170-36.

41. A IN/STN nº 4, em seu art. 1º, informa que a conta única será movimentada pelas unidades gestoras da Administração Federal Direta, Indireta e outras entidades integrantes do SIAFI, na modalidade 'on-line'.

42. Em seu art. 3º prevê que a movimentação dos recursos ocorre por intermédio de Ordem Bancária – OB, DARF-Eletrônico - DF, GRPS – Eletrônica, Nota de Sistema - NS ou Nota de Lançamento – NL, de acordo com as respectivas finalidades.

43. O art. 18 prevê a existência, também, da 'conta única institucional' que tem por finalidade acolher disponibilidades de entidades participantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do

Governo Federal – SIAFI, na modalidade on line, que não movimentem seus recursos por meio da conta única do Tesouro Nacional, o que também não é o caso dos conselhos, fato esse que explica as razões das exceções contidas no parágrafo único do art. 1º da MP nº 2.170-36.

44. Os artigos 19 e 20 prevêem que a ‘conta única institucional’ será operacionalizada por intermédio do Banco do Brasil e que dispõe de iguais mecanismos da ‘conta única do Tesouro Nacional’, o que também não é aplicável aos conselhos.

45. A Lei de responsabilidade fiscal - Lei complementar nº 101, de 04.05.2000 -, apesar de abranger a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, inclusive as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, não excluiu expressamente os conselhos de fiscalização das profissões regulamentadas de seu controle, mas, na prática, não lhes são extensivos, apesar destes se sujeitarem às disposições da Lei nº 4.320/64.

46. Por outro lado, quero ressaltar que em recente instrução formulada pela zelosa 5ª Secretaria de Controle Externo (5ª Secex), no bojo do TC 000.279/2002-8, o Senhor Secretário dá conta de divergências de entendimento entre as Diretorias daquela Unidade Técnica quanto à aplicação das disponibilidades financeiras pelos conselhos e que estudos realizados no âmbito da Secretaria teriam suscitado dúvidas sobre a aplicabilidade da MP 2.170-36/2001, bem como a possibilidade de se encontrarem revogados os dispositivos do Decreto-lei nº 1.290/73 pela referida MP.

47. Em razão disso, a 5ª Secex solicitou informações ao Banco Central do Brasil por meio do Ofício nº 387/2002, de 13.09.2002, no intuito de obter o posicionamento daquela Autarquia sobre a matéria. Em cumprimento à diligência da unidade técnica, o Chefe de Auditoria do BCB remeteu os pareceres de fls.21 a 53, vol.1. Em resumo, as perguntas formuladas pelo TCU e as respostas do BACEN foram as seguintes:

1ª Questão: Qual o disciplinamento do Banco Central em vigor sobre a aplicação dos recursos próprios pelas autarquias? (encaminhar cópia se existente)

Resposta: Desconhece-se a existência de regras emanadas do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central sobre a aplicação de recursos próprios de conselhos de profissão regulamentada;

2ª Questão: O Banco Central considera ainda em vigor os termos do Decreto-lei nº 1.290/73, relativos à aplicação financeira, mesmo após o disciplinamento contido na Medida Provisória nº 2.170-36?

Resposta: A Medida Provisória nº 2.170-36/2001 revogou parcial e tacitamente o Decreto-lei nº 1.290/1973, donde se segue que este não incide quanto à aplicação das disponibilidades financeiras das autarquias e fundações públicas federais, bem assim dos fundos por elas administrados.

3ª Questão: As entidades que não movimentam recursos na conta única do Tesouro Nacional nem utilizam o SIAFI estão sujeitas aos dispositivos da MP 2.170-36?

Resposta: Não há sentido em jungir os conselhos de profissão regulamentada ao SIAFI e à mecânica da conta única do Tesouro Nacional, donde se segue refugirem ao universo de incidência da Medida Provisória nº 2.170-36/01.’

48. Os entendimentos sustentados pelo Banco Central reforçam os argumentos até aqui apresentados de que as normas do Decreto-lei nº 1.290/73 já foram revogadas tacitamente pela MP 2.170/36-01 e que esta, por sua vez, não se aplica aos conselhos, inexistindo, portanto, no âmbito do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, regras disciplinadoras da aplicação financeira de recursos próprios pelos conselhos de profissões regulamentadas.

49. Entretanto, considerando que os conselhos são autarquias do poder público que arrecadam e gerenciam recursos utilizados na fiscalização das atividades de profissões regulamentadas, onde o interesse coletivo prevalece sobre o individual, embora falte regulamentação adequada do assunto pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, entendo que, por questões de prudência, esses recursos devam ser depositados e aplicados nos Bancos Oficiais Federais com fulcro no § 3º do artigo 164 da Constituição Federal.

Sendo assim, remanesceu para os conselhos de fiscalização profissional a regra geral disposta no art. 164, § 3º, da Constituição, no sentido de que seus recursos devem ser depositados em bancos oficiais federais. Além disso, quanto às suas aplicações financeiras, ficou estabelecido que deveriam seguir o princípio da prudência, priorizando-se papéis de renda fixa lastreados em títulos do Tesouro Nacional, depósitos a prazo fixo ou caderneta de poupança. Veja-se, a propósito, o teor do Acórdão 3/2003-Plenário (grifou-se):

9.1 conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Conselho Federal de Contabilidade, como parte interessada do Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro, para, no mérito,

dar-lhe provimento parcial;

9.2 reformar a decisão recorrida (Relação nº 67/98 TC 575.350/1997-Ata nº 29/98, Sessão de 03.09.98), substituindo a determinação original pela seguinte:

‘determinar ao Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro que:

a) observe os princípios da administração Pública nas aplicações de suas disponibilidades financeiras;
b) movimente contas correntes e efetue aplicações financeiras preferencialmente em papéis de renda fixa lastreados em títulos do Tesouro Nacional, depósitos a prazo fixo ou caderneta de poupança, por intermédio das instituições financeiras oficiais Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, na forma do § 3º do art. 164 da constituição Federal, evitando aplicações em papéis de renda variável, a exemplo de ações, fundos, opções, Swaps e outros derivativos dos mercados ‘a termo’ e ‘futuro’, dentre outros papéis que possam pôr em risco os rendimentos e/ou as disponibilidades do conselho.’

9.3 determinar ao Ministro de Estado da Fazenda que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, medidas com vistas à regulamentação definitiva da movimentação de contas correntes bancárias e aplicações financeiras resultantes da arrecadação de receitas pelos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, informando a este Tribunal sobre o cumprimento desta determinação;

9.4 autorizar a Comissão de Jurisprudência a elaborar estudos para revisão da Súmula TCU nº 207, na forma dos arts. 73 e 87 do Regimento Interno/TCU, após a normatização da matéria pelo Ministério da Fazenda;

Determinação semelhante à do item 9.2 do Acórdão 3/2003-Plenário foi expedida ao Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), a teor do item 9.3.3 do Acórdão 1011/2004-Plenário (TC 010.299/1997-1):

3. determinar ao Conselho Federal de Enfermagem - Cofen que:
 (...)

9.3.3. observe os princípios da Administração Pública nas aplicações de suas disponibilidades financeiras, movimentando contas correntes e efetuando aplicações financeiras, preferencialmente, em papéis de renda fixa lastreados em títulos do Tesouro Nacional, depósitos a prazo fixo ou caderneta de poupança, por intermédio das instituições financeiras oficiais Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, na forma do § 3º do art. 164 da Constituição Federal;

Registre-se que o item 9.3 do Acórdão 3/2003-Plenário foi tornado insubsistente pelo Acórdão 553/2006-Plenário, de modo que, até os dias de hoje, não existe uma regulamentação específica sobre a aplicação de recursos dos conselhos de fiscalização profissional.

Nesse cenário, surgiu, em 24/8/2022, com a Lei Complementar 196/2022, a previsão legal de que os conselhos de fiscalização profissional não estão impedidos de participar do quadro social de cooperativas singulares de crédito. Trata-se da única categoria de pessoa jurídica de direito público que pode se associar a cooperativas de crédito, como se percebe da leitura do art. 4º da LC 130/2009, com a redação dada pela LC 196/2022:

Art. 4º O quadro social das cooperativas de crédito poderá ser composto de pessoas físicas, jurídicas e entes despersonalizados e será definido pela assembleia geral, com previsão no estatuto social. (Redação dada pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

§ 1º Não serão admitidos no quadro social das cooperativas singulares de crédito: (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; e (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

II - as pessoas jurídicas e os entes despersonalizados que, em suas atividades principais, exerçam efetiva concorrência com as atividades principais da própria cooperativa de crédito. (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

§ 2º A vedação de que trata o inciso I do § 1º do caput deste artigo não impede que o quadro social da cooperativa singular de crédito seja integrado por conselhos de fiscalização profissional. (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

É importante observar que o art. 4º, § 2º, da LC 130/2009 permite que os conselhos de fiscalização profissional componham o quadro social de cooperativa singular de crédito, mas não obriga que suas disponibilidades financeiras fiquem depositadas/aplicadas nessas instituições. Assim, considerando-se que os conselhos, por gerirem recursos públicos, devem observar o princípio da prudência, bem como os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, qualquer decisão no sentido de se tornar membro de cooperativa singular de crédito deve ser amplamente fundamentada em termos da vantagem para o interesse público, devendo ser precedida de análise do custo-benefício e dos riscos

envolvidos, bem como da realização do devido processo licitatório ou de justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade.

Desse modo, a eventual utilização do permissivo contido no art. 4º, § 2º, da LC 130/2009 para depositar recursos públicos em uma cooperativa de crédito deve ser considerada uma excepcionalidade, por fugir à regra geral estatuída pela Constituição da República e representar um maior risco, devendo estar amplamente fundamentada na vantagem para o interesse público.

Nesse contexto, concorda-se com a proposta do diretor da unidade técnica, com alguns ajustes, no sentido de ser respondido ao consulente que:

a) o art. 4º, § 2º, da Lei Complementar 130/2009 autoriza que conselhos de fiscalização profissional integrem o quadro social de cooperativa singular de crédito e, conseqüentemente, realizem movimentação de recursos nesse tipo de instituição financeira;

b) a decisão de o conselho de fiscalização profissional integrar os quadros de uma cooperativa singular de crédito e realizar movimentações financeiras nessa instituição deve ser tomada pela administração da autarquia com extrema cautela e com obediência à legislação de licitações e contratos e aos princípios que regem a administração pública. É imprescindível que os gestores avaliem minuciosamente os riscos envolvidos e tomem decisões bem fundamentadas, pois qualquer ato inadequado pode acarretar prejuízos significativos para o órgão profissional e seus membros, além de potencial responsabilização pessoal por eventuais danos causados à autarquia profissional.

Ressalte-se que análise efetuada neste parecer não adentra no exame da constitucionalidade ou não do art. 4º, § 2º, da LC 130/2009, seja sob a ótica do art. 164, § 3º, seja sob a ótica dos arts. 5º, XVIII, e 173 da Constituição (mencionados na instrução à peça 6), tendo em vista que não cabe ao Tribunal de Contas da União apreciar a constitucionalidade de leis em caráter abstrato, mas apenas em cada caso concreto que lhe é submetido (Acórdãos 1.758/2018, 2.391/2017 e 2.000/2017 do Plenário).

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o Tribunal:

a) conhecer da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, **caput**, inciso IV, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao consulente que:

b.1) o art. 4º, § 2º, da Lei Complementar 130/2009 autoriza que conselhos de fiscalização profissional integrem o quadro social de cooperativa singular de crédito e, conseqüentemente, realizem movimentação de recursos nesse tipo de instituição financeira;

b.2) a decisão de o conselho de fiscalização profissional integrar os quadros de uma cooperativa singular de crédito e realizar movimentações financeiras nessa instituição deve ser tomada pela administração da autarquia com extrema cautela e com obediência à legislação de licitações e contratos e aos princípios que regem a administração pública. É imprescindível que os gestores avaliem minuciosamente os riscos envolvidos e tomem decisões bem fundamentadas, pois qualquer ato inadequado pode acarretar prejuízos significativos para o órgão profissional e seus membros, além de potencial responsabilização pessoal por eventuais danos causados à autarquia profissional.

c) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao consulente e aos conselhos federais de fiscalização profissional.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de consulta (peça 3) formulada pelo Deputado Federal Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), acerca da possibilidade de os conselhos de fiscalização profissional adquirirem cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, e, por conseguinte, realizarem, por meio delas, suas operações financeiras, considerando os potenciais riscos de falência e/ou insolvência dessas instituições.

2. A consulente demonstra preocupação quanto aos riscos de prejuízo financeiro aos conselhos de fiscalização profissional, em caso de falência ou insolvência de cooperativas de crédito em que tais conselhos possuam cotas de participação no capital, requisito para que possam realizar operações financeiras.

3. A consulta versa sobre a aplicação do art. 4º, § 2º, da Lei Complementar 130/2009, alterada pela Lei Complementar 196/2022, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, *in verbis*:

“Art. 1º As instituições financeiras constituídas sob a forma de cooperativas de crédito e as confederações de serviço constituídas por cooperativas centrais de crédito sujeitam-se ao disposto nesta Lei Complementar, bem como, no que couber, à legislação aplicável ao Sistema Financeiro Nacional (SFN) e às sociedades cooperativas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

(...)

Art. 4º O quadro social das cooperativas de crédito poderá ser composto de pessoas físicas, jurídicas e entes despersonalizados e será definido pela assembleia geral, com previsão no estatuto social. (Redação dada pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

§ 1º Não serão admitidos no quadro social das cooperativas singulares de crédito: (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; e (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

II - as pessoas jurídicas e os entes despersonalizados que, em suas atividades principais, exerçam efetiva concorrência com as atividades principais da própria cooperativa de crédito. (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

§ 2º A vedação de que trata o inciso I do § 1º do caput deste artigo não impede que o quadro social da cooperativa singular de crédito seja integrado por conselhos de fiscalização profissional. (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022).”

4. O feito foi analisado pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Governo e Inovação (AudGestãoInovação), tendo o auditor se manifestado no sentido de responder à consulente que (peça 6):

“(…) com fundamento na Súmula 347, não é possível ao TCU se manifestar sobre a constitucionalidade das normas no âmbito deste processo de consulta. No entanto, em se tratando do prejulgamento da tese, esta Unidade Técnica entende que, considerando os pontos examinados nesta análise, caso ocorra o caso concreto de um conselho profissional adquirir cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, e supondo, ainda, que esta Corte de Contas venha a examinar o caso concreto no exercício de sua competência constitucional de controle externo, é possível que esta Corte considere inconstitucional os mandamentos do § 2º do art. 4º da LC 196/2022, tendo em vista o caráter de risco às disponibilidades em operações financeiras envolvendo cooperativas singulares de crédito.”

5. Por sua vez, o titular da subunidade da AudGestãoInovação divergiu da proposta do auditor e propôs responder à consulente “que o art. 4º, § 2º, da LC 196/2022, ao regulamentar especificamente o art. 164, § 3º, da Constituição Federal/1988, autorizou que os conselhos de fiscalização profissional integrem o quadro social de cooperativa singular de crédito e, conseqüentemente, realizem movimentação nessas instituições financeiras” (peça 7).

6. Acrescentou ainda que:

“A decisão de um Conselho de Fiscalização Profissional integrar os quadros de uma cooperativa de crédito e realizar movimentações financeiras deve ser tomada pela administração da autarquia com extrema cautela. É imprescindível que os gestores avaliem minuciosamente os riscos envolvidos e tomem decisões bem fundamentadas, pois qualquer ato inadequado pode acarretar prejuízos significativos para os órgãos profissionais e seus membros, além de potencial responsabilização pessoal por eventuais danos causados à autarquia profissional.”

7. Em atenção ao requerimento do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira acostado à peça 5, os autos foram encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), que se manifestou em linha com o titular da subunidade da AudGestãoInovação, sem prejuízo de sugerir ajustes pontuais no encaminhamento proposto (peça 10).

8. Atendidos os requisitos de admissibilidade, conheço da presente consulta.

9. Preliminarmente, importa compreender a natureza das cooperativas de crédito e dos conselhos de fiscalização profissional, à luz do arcabouço normativo e jurídico em que estão inseridos.

10. A Política Nacional de Cooperativismo, definida pela Lei 5.764/1971, instituiu o regime jurídico das sociedades cooperativas e suas características, além de definir os princípios do cooperativismo.

11. Nos termos da Lei Complementar 130/2009, as cooperativas de crédito são instituições financeiras não bancárias e sem fins lucrativos e “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”.

12. O Conselho Monetário Nacional (CMN) regulamentou a organização das cooperativas de crédito por meio da Resolução 4.431/2015, que consolidou diversas outras resoluções sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, as alterações estatutárias e o cancelamento de autorização para funcionamento das cooperativas de crédito. A alteração mais recente se deu por meio da Resolução 5.051/2022.

13. Segundo o Banco Central do Brasil (BCB), em sua publicação “Boas práticas de Governança em Cooperativas de Crédito”, a “cooperativa de crédito é formada pela associação de pessoas para prestar serviços financeiros exclusivamente aos seus associados. Os cooperados são ao mesmo tempo donos e usuários da cooperativa, participando de sua gestão e usufruindo de seus produtos e serviços”.

14. Assim, para que possa utilizar dos serviços financeiros de uma cooperativa de crédito, é preciso se tornar um cooperado, passando a integrar o quadro social da entidade, com os direitos e obrigações inerentes a essa condição, incluindo a participação nas sobras (*superavit*) e nas eventuais perdas (*deficit*) da entidade.

15. Os conselhos de fiscalização profissional, por sua vez, foram criados a partir da década de 1950 como consequência do processo de regulamentação das profissões no Brasil, em razão da necessidade social de disciplinar, normatizar e fiscalizar a atividade profissional das respectivas categorias profissionais.

16. O Supremo Tribunal Federal (STF), nos Mandados de Segurança 21.797-9 e 22.643-9 e na ADI-1717/DF, reconheceu os conselhos de fiscalização profissional como autarquias públicas com a finalidade de zelar pela integridade e pela disciplina das diversas profissões regulamentadas, disciplinando e fiscalizando, não só sob o aspecto normativo, mas também punitivo, e zelando pela ética no exercício destas.

17. No mesmo sentido, a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos 825/2016-Primeira Câmara e 341/2004-Plenário, reconhece os conselhos de fiscalização profissional como autarquias da Administração Pública Federal, acrescentando, ainda, que, por essa razão, estão sujeitos às normas da Administração Pública e ao controle externo do TCU.

18. Prossigo para o exame de mérito da consulta.

19. Registro que não cabe a esta Corte Contas apreciar a constitucionalidade de leis em caráter abstrato, mas, segundo a Súmula 347 do STF, apenas em cada caso concreto que lhe é submetido, nos termos dos Acórdãos 1.758/2018, 2.391/2017 e 2.000/2017, todos do Plenário. Assim, a análise não se propõe, sob nenhuma hipótese, a examinar a constitucionalidade do art. 4º, § 2º, da LC 130/2009.

20. Manifesto minha concordância com as análises do corpo diretivo da AudGestãoInovação e do representante do MPTCU, as quais incorporo às razões de decidir, sem prejuízo de tecer os comentários a seguir.

21. De fato, o art. 164, § 3º, da Constituição Federal, estabelece que as disponibilidades de caixa das entidades do poder público devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais, excetuando, contudo, os casos previstos em lei.

22. É exatamente nessa exceção que se enquadra o objeto da presente consulta, visto que o art. 4º, § 2º, da Lei Complementar 130/2009 contém permissivo legal para que conselhos de fiscalização profissional integrem o quadro social de cooperativa singular de crédito e, consequentemente, realizem movimentações financeiras nesse tipo de instituição.

23. Contudo, rememoro os Acórdãos 341/2004 e 1.011/2004, ambos do Plenário, no sentido de que, como autarquias da Administração Pública Federal, os conselhos devem observar os princípios da Administração Pública.

24. Nessa linha, cito também o Acórdão 3/2003-Plenário, como bem ressaltou o representante do MPTCU:

“9.2 reformar a decisão recorrida (Relação nº 67/98 TC 575.350/1997-Ata nº 29/98, Sessão de 03.09.98), substituindo a determinação original pela seguinte:

determinar ao Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro que:

a) observe os princípios da administração Pública nas aplicações de suas disponibilidades financeiras;”
(grifei)

25. Assim, a permissão concedida pelo art. 4º, § 2º, da Lei Complementar 130/2009 não exige a administração dos conselhos da responsabilidade pela aplicação dos recursos públicos sob sua

gestão, de maneira que os riscos envolvidos na decisão de compor o quadro societário de cooperativas de crédito deve ser bem avaliado, a fim de se evitar eventuais prejuízos aos cofres da entidade.

26. Em linha com o proposto pelo corpo dirigente da unidade instrutora e com a manifestação do representante do MPTCU, cabe responder à consulente que o art. 4º, § 2º, da Lei Complementar 130/2009 autoriza que conselhos de fiscalização profissional integrem o quadro social de cooperativa singular de crédito e, consequentemente, realizem movimentações financeiras nesse tipo de instituição.

27. Adicionalmente, cabe alertar que a decisão de um conselho de fiscalização profissional de integrar o quadro social de uma cooperativa de crédito deve ser precedida de adequada análise de riscos, ante a possibilidade da ocorrência de prejuízos ao conselho e seus membros. Desse modo, a permissão constante no art. 4º, § 2º, da Lei Complementar 130/2009 não exime os gestores de conselho de fiscalização profissional da responsabilidade de zelar pelos recursos sob sua gestão, de modo que eles podem responder, pessoalmente, por eventuais prejuízos causados à autarquia profissional.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de julho de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1465/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.733/2024-7
- 1.1. Apenso: TC 005.737/2025-7
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta
3. Consulente: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC)
4. Unidades: Câmara dos Deputados; Conselhos de Fiscalização Profissional
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação)
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) acerca da possibilidade de os conselhos de fiscalização profissional adquirirem cotas de participação de cooperativas singulares de crédito, e, por conseguinte, realizarem, por meio delas, suas operações financeiras, considerando os potenciais riscos de falência e/ou insolvência dessas instituições.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU, em:

 - 9.1. conhecer da presente consulta;
 - 9.2. responder à consulente que:
 - 9.2.1. o art. 4º, § 2º, da Lei Complementar 130/2009 autoriza que conselhos de fiscalização profissional integrem o quadro social de cooperativa singular de crédito e, consequentemente, realizem movimentações financeiras nesse tipo de instituição;
 - 9.2.2. a permissão constante no art. 4º, § 2º, da Lei Complementar 130/2009, não exime os gestores de conselho de fiscalização profissional da responsabilidade de zelar pelos recursos públicos sob sua gestão, de modo que eles podem responder, pessoalmente, por eventuais prejuízos causados à autarquia profissional, devendo a decisão de integrar o quadro social de uma cooperativa de crédito ser precedida de adequada análise de riscos;
 - 9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC);
 - 9.4. arquivar o presente processo.
10. Ata nº 25/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/7/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1465-25/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Jorge Oliveira (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.672/2025-GABPRES

Processo: 018.733/2024-7

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 14/07/2025

(Assinado eletronicamente)

STEFANIA SERZANINK

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.