

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.120/2021-0

Natureza: Relatório de Inspeção.

Órgãos/Entidades: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Interessados: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE INSPEÇÃO. FISCALIZAÇÃO REALIZADA PARA APROFUNDAMENTO DE QUESTÕES SUSCITADAS EM PROCESSO DE SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (TC 039.780/2019-8). AVALIAÇÃO QUANTO À CONFORMIDADE DO CONTRATO FIRMADO ENTRE A SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL E A EMPRESA B3 S/A PARA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA TESOURO DIRETO. JUNTADA DE ESCLARECIMENTOS AO PROCESSO SUFICIENTES PARA ELIDIR OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES ANTERIORMENTE SUSCITADOS. APENSAMENTO DEFINITIVO DOS AUTOS AO PROCESSO QUE OS ORIGINOU.

RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, parte da instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e autuada como peça 37:

“I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de inspeção (Registro Fiscalis 17/2021) realizada na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com o objetivo de verificar a conformidade do contrato firmado entre o mencionado órgão e a empresa B3 S/A (B3) para operacionalização do Programa Tesouro Direto.
2. A ação fiscalizatória foi autorizada por meio do Acórdão 2.839/2020-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do processo TC 039.780/2019-8, que trata de solicitação do Congresso Nacional (SCN) para que fosse realizada fiscalização junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e à STN para verificar: i) os efeitos da fusão entre as empresas Cetip S/A e a BM&F Bovespa S/A sobre a concorrência pela gestão do Portal Tesouro Direto; ii) a precariedade do contrato firmado entre a STN e a B3 para administração do Tesouro Direto; e iii) a possibilidade de as taxas de administração cobradas pela B3, no âmbito do Programa Tesouro Direto (TD), serem abusivas ao consumidor brasileiro.

II. HISTÓRICO

3. Em dezembro de 2019, o protocolo deste Tribunal de Contas recebeu o Ofício 198/2019/CDC, por meio do qual o Deputado Federal João Maia, presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, encaminhou a Proposta de Fiscalização 170/2018, de autoria do Deputado Federal Celso Russomano, autuando-se, em consequência, o processo TC 039.780/2019-8.
4. Em primeira instrução no âmbito do processo TC 039.780/2019-8, constatou-se, em suma, que (peça 46, TC 039.780/2019-8):

a) a questão da concorrência tratada no âmbito do Cade – Ato de Concentração Econômica (AC) 08700.004860/2016-11 – não se ateve a questões relacionadas à gestão do TD, mas somente a questões concorrenciais do mercado em geral;

b) como medida de proteção à concorrência, uma vez que a fusão entre a Cetip S/A e a BM&F Bovespa S/A foi autorizada, firmou-se um acordo em controle de concentração (ACC) entre a B3 e o próprio Cade, encarregado de verificar o cumprimento das cláusulas constantes desse ACC até o ano de 2022;

c) as únicas câmaras de liquidação e custódia existentes no Brasil, à época, eram a então Cetip S/A e o Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), este último gerido pelo Departamento de Operações do Mercado Aberto (Demab), órgão do Banco Central do Brasil (BCB) e que o serviço relacionado ao TD precisava ser realizado por meio dessas estruturas do mercado financeiro nacional;

d) o Demab, à época da contratação, afirmou não poder assumir a gestão do TD sem que houvesse risco de descontinuidade do serviço ou prejuízo aos sistemas legados das instituições financeiras;

e) a taxa de administração/custódia cobrada pela B3 dos detentores de títulos públicos relacionados ao TD vem decrescendo ao longo dos anos; e

f) seria oportuno realizar inspeção na STN para verificação mais detalhada de alguns aspectos da contratação, a saber, o próprio processo de inexigibilidade de licitação, a precificação da taxa de custódia cobrada no âmbito da contratação, e a ausência de registros orçamentários relacionados à contratação.

5. Ao apreciar a questão em sessão telepresencial de 21/10/2020, o pleno deste Tribunal anuiu à proposta da unidade técnica, encaminhando, preliminarmente, algumas informações à autoridade solicitante, assim como cópia da instrução, e autorizando a realização de inspeção para melhor esclarecimento de algumas questões.

6. Desse modo, nos termos do Acórdão 2.839/2020-TCU-Plenário, a presente inspeção tem por finalidade verificar a adequação do instrumento contratual às normas e princípios que regem os contratos administrativos e o orçamento público no Brasil, conferindo-se especial atenção às questões relacionadas: i) à inexigibilidade da licitação; ii) à taxa de custódia cobrada no âmbito do contrato do TD; e iii) ao caráter extraorçamentário dos fluxos financeiros relacionados ao contrato de prestação de serviços da B3 para operacionalização do TD.

7. Mostra-se relevante, ainda, lembrar que o TD foi implementado pela STN em janeiro de 2002, após celebração de acordo de cooperação técnica (ACT) com a Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia S/A (CBLC), que acabou sendo incorporada à então BM&F Bovespa S/A em dezembro de 2008 e, com a fusão da BM&F Bovespa S/A com a Cetip S/A, foi incorporada à B3.

8. O ACT, entretanto, foi avaliado pela STN, em 2017, como não sendo o instrumento contratual mais adequado para a avença, uma vez que:

a) não existia a busca por interesses comuns e coincidentes entre a STN e a então CBLC, pois enquanto a primeira tem por objetivo o desenvolvimento de uma política pública, a última objetiva o desenvolvimento e a exploração do mercado financeiro;

b) a assinatura de um contrato ensejaria aprimoramentos no instrumento que formalizava a relação entre a STN e CBLC (agora integrante da B3), gerando maior segurança jurídica e minimizando riscos de descontinuidade do programa; e

c) seria possível estabelecer critérios para avaliar a adequação do serviço prestado.

III. EXAME TÉCNICO

III.1. Inexigibilidade de licitação

9. Para proceder à análise da conformidade do processo de contratação da B3 por meio de inexigibilidade, a equipe de fiscalização tomou como referência as orientações contidas na 4ª edição da publicação *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*, que, em suas páginas 140, 141, 634 e 635, prescreve etapas a serem cumpridas na fase interna do procedimento de licitação e lista os documentos que devem ser juntados ao respectivo processo administrativo.

10. No que diz respeito aos atos preparatórios da fase interna da licitação, pode-se afirmar que, à exceção das medidas relacionadas à indicação de recursos orçamentários e à verificação de sua adequação às disposições da Lei Complementar 101/2000, todos eles foram regularmente praticados. A não adoção de medidas relacionadas à dotação orçamentária se deveu ao fato de, à semelhança do que ocorria no âmbito do ACT, não haver fluxo de recursos orçamentários, que é característica própria de um ACT.

11. Desde a implementação do TD, em janeiro de 2002, nunca houve qualquer desembolso por parte da União em relação ao programa e, segundo a STN, isso se manteria, ainda que a avença deixasse de ser um ACT e passasse a ser um contrato administrativo. Os custos relativos ao programa, conforme registrado no ACT, vêm sendo cobertos pelos investidores mediante o pagamento de uma taxa de custódia (peça 30, p. 4; peça 32, p. 10).

12. Por meio da Nota Técnica 7, de 21/8/2017, a Gerência de Relacionamento Institucional (Gerin) da STN ressalta que algumas particularidades do TD requereriam investimentos de infraestrutura no Selic, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de fracionamento de títulos entre vários números de cadastro de pessoa física (CPF), exigindo, assim, a necessidade de aportes de recursos do orçamento da União. (peça 32, p. 9-14).

13. Em palavras da própria Gerin, ‘a absorção do programa pelo Selic implicaria o desenvolvimento de uma estrutura no âmbito desse sistema que atualmente não existe’ (peça 32, p. 14). Tal necessidade foi ratificada em reunião entre a equipe de fiscalização e integrantes do Demab, realizada por videoconferência em 13/4/2021. Ademais, a equipe do Bacen ressaltou, ainda, a necessidade de aumentar, além da infraestrutura física e de *software*, a equipe de servidores para atendimento da mudança de negócio do departamento (item não digitalizável).

14. A visão da STN quanto à vantagem de se manterem todos os serviços relacionados ao TD sob um mesmo instrumento contratual, sem fracionamento, também aponta para o fato de que os custos poderiam se manter nos patamares então vigentes, sem necessidade de aporte de recursos orçamentários, que poderiam ser destinados a outras atividades cuja forma de custeio não poderia ser semelhante à empregada no âmbito do TD (peça 32, p. 12).

15. O argumento apresentado se mostra razoável, uma vez que, desde a implementação do TD, são os investidores que contribuem para o custeio de sua administração, justamente os contribuintes que possuem excedente de renda. Se não fosse assim, os contribuintes em situação financeira menos favorável estariam, por meio de recursos do orçamento federal, subsidiando os investimentos dos mais favorecidos. Ademais, ao contrário da prática usual de algumas instituições financeiras, que isentam de taxas os clientes que possuem maior volume investido, o TD mantém taxas proporcionais aos investimentos, de modo que aquele que tem maior volume investido, também paga um montante maior referente à taxa de custódia. A propósito, a partir de 1º/8/2020, a taxa de custódia deixou de incidir sobre os valores aplicados no título Tesouro Selic até o estoque de R\$ 10.000,00 (peça 31).

16. Robustece o argumento apresentado pela STN, o reconhecimento da situação de restrição orçamentária ora enfrentada pela União, o que teve lugar ainda antes da contratação ora analisada, com a promulgação, em dezembro de 2016, da Emenda Constitucional 95. A adaptação do Demab para lidar com o TD, conforme já registrado, implicaria na necessidade de investimentos em infraestrutura de TI e de contratação de novos servidores, sendo esta última despesa obrigatória de caráter continuado na área de pessoal.

17. Com relação à caracterização da situação de inexigibilidade, a STN, por meio da Nota Técnica 7/COGEP/SUDIP/STN/MF-DF, esclareceu que, na ocasião, somente as câmaras de liquidação e custódia então existentes no mercado financeiro seriam capazes de executar a gestão do TD. Uma

das infraestruturas do mercado financeiro é o Selic e as outras, todas, ou estavam sob controle da BM&F Bovespa S/A ou da Cetip S/A, que, naquele momento, já se haviam fundido na B3. A situação outrora encontrada, ainda subsiste, como é possível verificar no Comunicado 32.549, de 13/9/2018, do Bacen, que divulga os sistemas em funcionamento no âmbito do Sistema de Pagamentos Brasileiro, destacando seus operadores (peça 32, p. 3-8; peça 33). Uma vez que o Demab/Bacen declinou do interesse em assumir a administração do TD, a alternativa que restou à STN foi contratar a única pessoa jurídica fora da Administração Pública capaz de executar o serviço pretendido sem que houvesse interrupção, no caso, a B3 S/A, caracterizando-se a hipótese de inexigibilidade de licitação, conforme previsão do art. 25 da Lei 8.666/1993.

18. Ante à adequada caracterização da situação de inexigibilidade de licitação e à regular constituição dos autos do Processo Administrativo SEI-MF 17944.108698/2018-91, pode-se considerar regular a contratação da B3 para administração do Programa Tesouro Direto.

III.2. Taxa de custódia cobrada no âmbito do Programa Tesouro Direto

19. A fim de estimar um valor para a taxa de custódia a ser cobrada dos investidores do TD, a qual, nos termos do contrato firmado com a B3 (peça 27), engloba a remuneração da empresa, valores a serem aplicados no Programa de Ampliação da Base de Investidores e recursos de fomento, a STN se valeu do valor cobrado como taxa de administração de fundo de renda fixa por três instituições financeiras distintas, a saber, banco BTG Pactual, corretora XP Investimentos CCTVM S/A e banco Bradesco (peças 9 e 18-22). Com base nos valores encontrados, a STN considerou razoável o estabelecimento de uma alíquota de 0,25% a.a. sobre o valor acumulado de cada investidor no TD, reduzindo-a para 0,20% a.a. a partir do quarto ano de vigência contratual, conforme a tabela a seguir:

Taxa de Custódia	1º ano 0,25% a.a.	2º ano 0,25% a.a.	3º ano 0,25% a.a.	4º ano 0,20% a.a.	5º ano 0,20% a.a.
Remuneração da B3	0,15% a.a.	0,15% a.a.	0,15% a.a.	0,12% a.a.	0,12% a.a.
Programa de Ampliação da Base de Investidores	0,09% a.a.	0,09% a.a.	0,09% a.a.	0,07% a.a.	0,07% a.a.
Recursos de Fomento	0,01% a.a.	0,01% a.a.	0,01% a.a.	0,01% a.a.	0,01% a.a.

Fonte: peça 9, p. 5

20. A propósito, o Programa de Ampliação da Base de Investidores se constitui num incentivo financeiro destinado às instituições financeiras habilitadas no programa Tesouro Direto, em caso de atingimento de metas relacionadas à inserção de novos investidores no Programa, pois a inserção de novos investidores no TD é fundamental para o atingimento de um dos objetivos primordiais do programa: ampliar o acesso à educação financeira. Já os Recursos de Fomento são utilizados no desenvolvimento do programa, como a criação de novas plataformas de investimento e novas ferramentas de educação financeira (peça 9, p. 5).

21. Como forma de verificar a razoabilidade do valor estimado pela STN, a equipe de fiscalização resolveu utilizar os dados dos fundos de investimentos, disponíveis na página da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). De posse dos dados, a equipe selecionou os fundos de renda fixa registrados e postos em funcionamento nos anos de 2018 e 2019, tendo em vista o período que circundou a contratação, considerando, ainda, as seguintes características: funcionamento regular no presente, taxa de *performance* igual a zero e taxa de administração diferente de zero; rentabilidade igual ao Depósito Interbancário (DI) de um dia, ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ao Índice de Mercado Andima Geral ou ao Índice de Mercado Andima NTN-B; não sendo constituídos sob a forma de cotas, não exclusivos, acessíveis a investidores não qualificados. A lista das instituições que atenderam às qualificações aqui mencionadas se encontra na peça 34 (http://dados.cvm.gov.br/dados/FI/CAD/DADOS/cad_fi.csv).

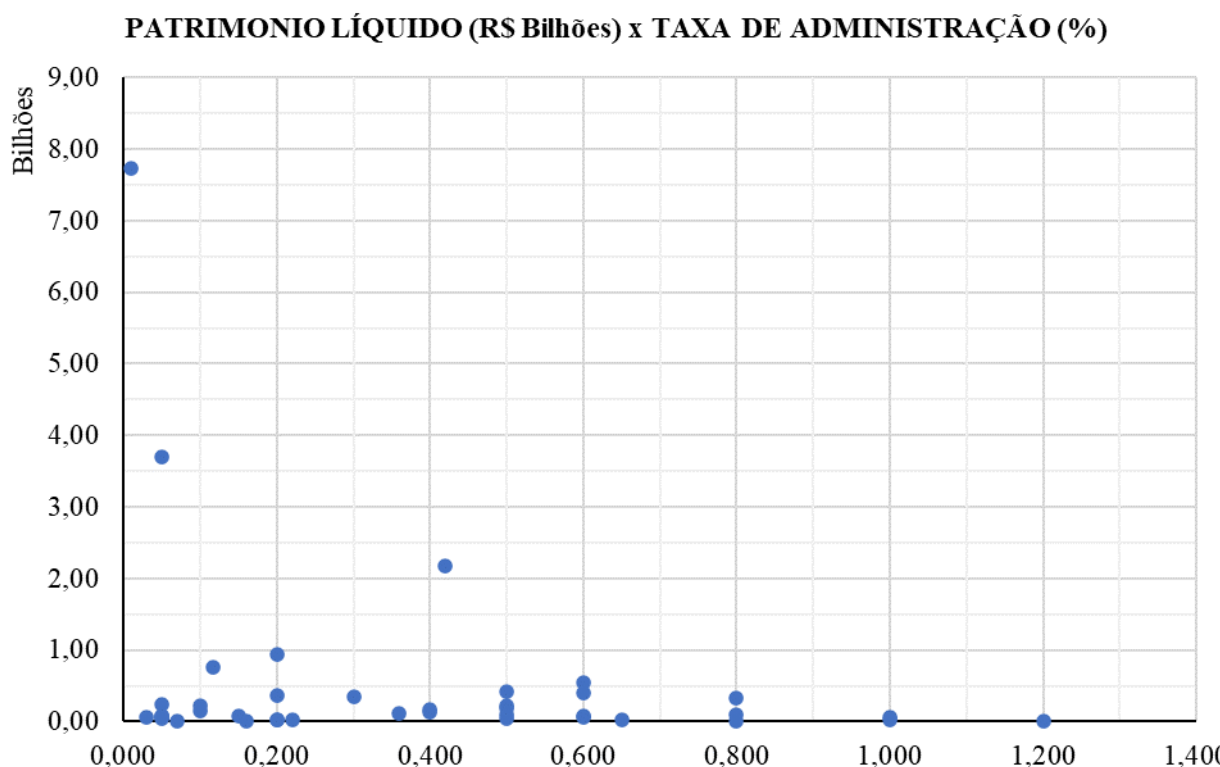
22. Cabe esclarecer que o TD não possui taxas outras que não a taxa de custódia, não fazendo sentido, portanto, falar-se em taxa de performance. Em segundo lugar, os rendimentos dos títulos negociados no TD são da mesma ordem de grandeza dos 'índices' listados no parágrafo anterior. Em terceiro lugar, os investimentos realizados por cada participante do TD não são proporcionais ao estoque do programa, que é a noção de cotas; não se destinam a atender a um único investidor, que é a ideia de exclusividade e não são acessíveis apenas a investidores que possuem mais de R\$ 1 milhão para investir, que são os chamados investidores qualificados. Uma outra condição foi a seleção de fundos constituídos em condomínio aberto, dos quais os investidores podem sair a qualquer tempo antes de seu encerramento.

23. Os requisitos listados nos parágrafos precedentes foram considerados necessários para aproximar as características de clientela e rentabilidade dos fundos de investimento das respectivas características do Programa Tesouro Direto. Aplicando-se os tais requisitos, restaram apenas quarenta instituições, cujos dados de taxa de administração revelaram as seguintes características: i) variação desde 0,030% a.a. até 1,200% a.a.; ii) média igual a 0,377% a.a.; iii) desvio-padrão de 0,313% a.a.; e iv) moda igual a 0,050% a.a.

24. A propósito, deve-se considerar também a base de incidência das taxas de administração dos fundos de renda fixa e a base de incidência da taxa de custódia do TD. Enquanto no primeiro caso a base é o patrimônio líquido do fundo; no caso do TD, a taxa incide sobre o total de recursos investidos no programa, desconsiderando-se, na atualidade, os investidores com valor investido menor ou igual a R\$ 10 mil em títulos do Tesouro Selic, que gozam de isenção da respectiva taxa de custódia. Conforme o Portal do Investidor (www.investidor.gov.br), o patrimônio líquido de um fundo de investimento é calculado pela soma do valor de todos os títulos e do valor em caixa, menos as obrigações do fundo, inclusive aquelas relativas à sua administração.

25. Ante os dados obtidos, é possível fazer duas afirmações quanto à taxa de custódia cobrada pela B3 no âmbito do TD. A primeira é que o valor estimado pela STN pode ser considerado razoável, encontrando-se abaixo da média das taxas de administração cobradas dos investidores pelos fundos de investimento em renda fixa criados e postos em funcionamento em época próxima à assinatura do contrato entre a STN e a B3 (0,250% a.a. x 0,377% a.a.). A segunda afirmação é que, considerando a moda (0,050% a.a.) e o valor da média subtraída do desvio-padrão (0,065% a.a.), mostra-se possível, em futuras negociações, a redução do valor da taxa de custódia do TD, sobretudo se comparado o estoque de investimentos do programa, estimado em R\$ 65,0 bilhões no Relatório Mensal da Dívida Pública Federal referente a maio de 2021, com os valores patrimoniais dos fundos constantes da lista, cujo maior valor é de aproximados R\$ 7,7 bilhões (peças 34 e peça 36, p. 7).

26. Os dados utilizados, todavia, não permitem inferir que haja algum tipo de correlação entre o patrimônio líquido dos fundos de investimento em renda fixa e as respectivas taxas de administração, conforme se pode perceber no gráfico abaixo. Desse modo, o fato de a base de incidência da taxa de custódia do TD ser vultosa não implica, necessariamente, na redução da mencionada taxa.



Fonte: Peça 34. Elaboração própria.

III.3. Caráter extraorçamentário dos fluxos financeiros do contrato STN x B3 S/A

27. Com relação aos fluxos financeiros do TD, que, desde sua implementação, nunca passaram pelo orçamento, é possível fazer uma analogia com os recursos que remuneraram os concessionários ou permissionários de serviços públicos, pois no âmbito do programa, à semelhança do que ocorre nas situações previstas pela Lei 8.987/1995, o órgão público responsável pela contratação não é o destinatário do serviço prestado. A esse respeito, a PGFN, em seu Parecer 86/2018/CCP/PGACA/PGFN-MF, identificou a semelhança com a concessão de serviços públicos (peça 35, p. 6).

28. A questão do destinatário do serviço público parece ter restado bem esclarecida pela STN em mensagem encaminhada à equipe de fiscalização em 26/3/2021 (peça 4). A mensagem aponta para a custódia dos títulos públicos, razão por que foi instituída, ainda no âmbito do ACT STN-CBLC, a referida taxa (peça 4, p. 1):

Custódia, no mercado financeiro, é a **guarda** e o exercício de direitos dos títulos e valores, **depositados em nome dos investidores, garantindo a sua propriedade** na centrais de custódia. São **serviços prestados por instituições custodiantes em atendimento ao investidor**. Assim, a atividade de custódia não é feita para Secretaria do Tesouro Nacional (União), mas para o investidor que tem a propriedade de título do Tesouro Nacional (a União é apenas devedora do título que o investidor tem a propriedade).

29. De fato, as centrais de liquidação e custódia foram desenvolvidas para acompanhar a velocidade com que são realizadas as transações no mercado financeiro, que não mais suporta a guarda ou transferência de instrumentos financeiros em forma de papel, tendo-se substituído a guarda dos ativos em cofres por sua guarda eletrônica, considerada mais segura e de mais fácil transferência de titularidade quando das negociações. O serviço dessas centrais não interessa ao emissor do ativo, mas sim ao seu proprietário, que deixou de se preocupar com a posse do ativo ou sua possibilidade de falsificação, uma vez que o bem está registrado em seu nome na respectiva central de custódia. A despesa com a taxa de custódia é, portanto, uma despesa que cabe ao particular e não ao ente público. Como não é despesa pública, não deve constar do orçamento.

30. No caso concreto, a situação se aproxima da concessão de um serviço público, em que um ente federativo se coloca entre os beneficiários do serviço e seu respectivo prestador. O vínculo entre o prestador do serviço e o ente federativo permite a este último garantir a continuidade do serviço prestado, sua qualidade e a modicidade das tarifas cobradas dos usuários. Sob este enfoque, é possível até mesmo assemelhar a taxa de custódia cobrada dos investidores no âmbito do TD a uma tarifa ou preço público, pois somente quem faz uso do serviço paga por ele, e na proporção do serviço consumido, que é o montante custodiado.

31. Quanto à possibilidade de se considerar o TD como um serviço público, citem-se as palavras do Professor Hely Lopes Meirelles, que afirma, em sua obra, a dificuldade de se definir, de modo único, serviço público:

O conceito de *serviço público* não é uniforme na doutrina, que ora nos oferece uma noção *orgânica*, só considerando como tal o que é prestado por órgãos públicos; ora nos apresenta uma conceituação *formal*, tendente a identificá-lo por características extrínsecas; ora nos expõe um conceito *material*, visando a defini-lo por seu objeto. Realmente, o conceito de serviço público é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico, como acentuam os modernos publicistas. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 417).

32. Por sua vez, o Professor Alexandre Aragão, busca uma ‘acepção mais consentânea com a evolução político-econômica pela qual as atividades prestacionais do Estado vêm passando e com o foco que vem sendo dado pela doutrina aos serviços específicos e divisíveis’:

[...] serviços públicos são as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade. (ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 410).

33. A definição de serviço público trazida pelo Professor Lucas Furtado traz, ainda, a questão da comodidade ou da utilidade, que, em se tratando do serviço de custódia prestado pela B3, bem se enquadra na hipótese:

[...] pode-se conceituar o serviço público como a atividade de satisfação das necessidades da população, desenvolvida pelo Estado ou por particulares, por meio da qual são postas utilidades ou comodidades à disposição da coletividade. (FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 588).

34. A equipe de auditoria considera que há mais semelhanças que dessemelhanças entre o serviço prestado pela B3 e os serviços públicos concedidos: a ingerência da Administração Pública na forma como o serviço é prestado, buscando sua continuidade e exigindo do contratado um padrão mínimo de qualidade, além de interferir no preço estabelecido como remuneração da contratada. Além desse aspecto, a prestação do serviço permite a identificação do usuário e a mensuração de quanto do serviço é utilizado por ele.

35. Essa analogia com a concessão de serviço público também permite enxergar a remuneração da B3 como a remuneração das concessionárias de serviço público, que não transitam pelo orçamento dos entes federativos concedentes; ao contrário, os usuários do serviço efetuam o pagamento diretamente ao concessionário e, no caso de inadimplência, os usuários não são devedores da Administração Pública, mas do concessionário.

36. Adicionalmente, a submissão da remuneração da B3 ao orçamento, por um serviço prestado diretamente ao detentor do título público e não à Administração, pode trazer o malefício de multiplicação de restos a pagar e, conseqüentemente, a interrupção do Programa Tesouro Direto, de relevante papel no suprimento das necessidades de financiamento da União. Não é demais ressaltar que, ao longo dos quase 20 anos do TD, o serviço da B3, antes prestado pela CBLC, nunca foi interrompido, sequer havendo queixas de consumidores quanto à taxa de custódia exigida ainda na vigência do ACT firmado ao fim de 2001.

37. Por fim, a equipe de fiscalização avalia que a sujeição da remuneração da B3 ao orçamento da União pode trazer mais riscos que benefícios para o Programa Tesouro Direto, uma vez que o modelo de remuneração adotado até o presente nunca fez qualquer diferença para os investidores ou para a União. Rigorosamente, qualquer que seja o agente do sistema financeiro a negociar títulos, sejam públicos ou privados, a praxe é que esses títulos sejam disponibilizados por meio de uma central de liquidação e custódia, cabendo os custos decorrentes desse serviço ao adquirente do tal título. Desse modo, mantendo-se a prática, cabe lembrar que o serviço de custódia, prestado pela B3, não é dirigido à União, mas aos investidores, pois são estes que precisam guardar os títulos públicos de sua propriedade após a aquisição.

IV. CONCLUSÃO

38. Realizada a inspeção autorizada para verificar a adequação do contrato firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a B3 S/A às normas e princípios que regem os contratos administrativos e o orçamento público, mais especificamente quanto (i) à inexigibilidade da licitação; (ii) à taxa de custódia cobrada no âmbito do contrato do TD; e (iii) ao caráter extraorçamentário dos fluxos financeiros relacionados ao contrato de prestação de serviços da B3 para operacionalização do TD, a equipe de fiscalização chegou às seguintes conclusões:

a) a contratação por inexigibilidade de licitação restou adequadamente justificada e o respectivo processo administrativo foi regularmente constituído;

b) a taxa de custódia cobrada dos investidores do Programa Tesouro Direto é inferior à média da taxa de administração cobrada de investidores pelos fundos de investimento em renda fixa com remuneração semelhante, havendo, porém, espaço para negociar sua redução; e

c) a contratação da B3 para administração do Programa Tesouro Direto guarda razoáveis semelhanças à concessão de serviços públicos, situação em que a Administração, fazendo uso de prerrogativas de direito público, interfere na gestão do serviço contratado, que, rigorosamente, destina-se aos efetivos usuários dos serviços, no caso, os investidores; e

d) a manutenção da remuneração da B3 no modelo atual, também semelhante à remuneração das concessionárias de serviços públicos, sem tramitação pelo orçamento da União, tem se mostrado adequada, além de não ensejar que apenas um seleto grupo de investidores tenha serviços de seu interesse custeados pela totalidade dos contribuintes; e

e) a sujeição da remuneração da B3 ao orçamento federal pode ensejar o aumento de volume de restos a pagar, sobretudo em contexto de restrição orçamentária, e, conseqüentemente, a interrupção do Programa Tesouro Direto, de elevada importância na captação de recursos para cobertura das necessidades de financiamento da União. A isso se contrapõe a prestação de serviços ininterruptos por quase 20 anos, sem registro de queixas por parte dos investidores, efetivos destinatários do serviço, e sem qualquer desembolso ou prejuízo por parte da União.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetem-se estes autos à consideração superior, propondo, com fundamento no art. 1º, incisos II e III do RI-TCU:

a) considerar adequadamente justificada a contratação por inexigibilidade da empresa B3 S/A para gestão do Programa Tesouro Direto, estando o respectivo processo administrativo regularmente constituído;

b) considerar razoável o valor da taxa de custódia cobrada dos investidores do Programa Tesouro Direto, uma vez que seu valor (0,250% a.a.) é inferior à média das taxas de administração cobrada dos investidores pelos fundos de investimento em renda fixa que oferecem rendimento semelhante ao do programa (0,377% a.a.), havendo, porém, margem para que seja negociada sua redução;

c) considerar adequada a não tramitação da remuneração da B3 S/A pelo orçamento da União, uma vez que os serviços prestados pela empresa se destinam efetivamente aos investidores e não à União, à semelhança dos serviços públicos concedidos com base na Lei 8.987/1995, cujos

pagamentos não transitam pelos orçamentos dos entes federativos concedentes. A inserção da remuneração da B3 no orçamento, além de caracterizar uma inversão financeira ao contrário, na qual a totalidade dos contribuintes cobriria os custos dos investimentos daqueles que têm excedente de renda, também aumenta o risco de ampliação de restos a pagar, considerado o contexto de restrição orçamentária ora atravessado pelo Estado, e o risco de interrupção do Programa Tesouro Direto, importante ferramenta de educação financeira e fonte de recursos para cobertura das necessidades de financiamento da União; e

d) apensar definitivamente este processo ao TC 039.780/2019-8, considerado o previsto pelos arts. 2º, 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução TCU 259/2014.”

2. Esta proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da Semag (peças 38 e 39), tendo o titular da Diretoria de Fiscalização da Dívida Pública, da Política Econômica e da Contabilidade Federal (Dipec), uma das divisões daquela Secretaria, emitido o parecer concordante que segue parcialmente colacionado abaixo:

“A inspeção teve o propósito de averiguar a conformidade do instrumento contratual celebrado entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a empresa B3 S/A (B3) para controle individualizado das operações de compra e venda de títulos públicos federais no varejo. O interesse do setor público no controle e na administração das compras e vendas fracionadas é residual, uma vez que essa prestação de serviços ocorre precipuamente entre agentes privados, aqui entendidos como a B3 e as pessoas interessadas na aplicação de recursos ociosos para auferimento de juros.

Três questões principais foram levantadas na instrução sobre o contrato: i) a inexigibilidade de licitação do instrumento contratual decorrente do aspecto concorrencial desse mercado de contabilização individualizada de ativos; ii) a cobrança pela prestação dos serviços de administração e controle da empresa aos aplicadores; e, iii) a inexistência de dotações orçamentárias que abrigassem os fluxos financeiros referentes ao contrato. A discussão dos primeiros dois aspectos deságua no “caráter extraorçamentário” dos fluxos financeiros do contrato entre a STN e a B3.

O propósito fundamental do serviço de intermediação para a STN é a diminuição dos custos de transação das operações de compra e venda. Esse serviço poderia ser prestado pelo próprio Estado, mas essa não é a sua atividade principal. Conforme o inciso V da Lei 9.491/1997, faz sentido “permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais.”

A remuneração pelos serviços prestados aos compradores poderia ser feita ao Tesouro, que a repassaria à B3. No entanto, esse não parece ser o mecanismo de incentivo mais adequado para a modicidade tarifária possibilitada pela utilização de estruturas já disponíveis no setor privado. Em primeiro lugar devido à necessidade: i) de especialização das estruturas disponíveis na Administração; ii) de manutenção e operação dessas estruturas tecnológicas; e, iii) de contratação de pessoal. Esses argumentos foram confirmados pela equipe de auditoria, conforme externado pela Gerência de Relacionamento Institucional (Gerin) da STN (peça 32, p. 14) e pelo Departamento do Mercado Aberto (Demab) em reunião virtual realizada em 13/04/2021.

Um segundo aspecto, não menos relevante, é a continuidade do programa, que tem o condão de diversificar a base de investidores nos títulos do Tesouro. Eventual transição da prestação do serviço privado para o Estado poderia causar incertezas e inviabilizar, ao menos temporariamente, esse importante instrumento de financiamento do Estado e de educação financeira aos cidadãos.” (peça 38)

É o relatório.