

Processo: 022.950/2025-7

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Banco Central do Brasil

Responsável(eis): Identidade preservada
(art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

Interessado(os): Identidade preservada (art.
55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

DESPACHO

Cuida-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (peças 1 e 2), com fundamento no art. 81 da Lei 8.443/1992, na qual se suscitam indícios de falhas na supervisão exercida pelo Banco Central do Brasil (BCB) sobre o Banco Master S.A. e suas controladas, culminando na decretação de sua liquidação extrajudicial, em 18/11/2025. Sustenta o órgão ministerial que a atuação do BCB pode ter sido marcada por omissões e insuficiência de reação tempestiva a sinais de degradação financeira da instituição, com potencial comprometimento da eficácia do marco regulatório e ampliação de risco sistêmico.

2. A representação destaca que a liquidação de instituição com capilaridade relevante e passivos expressivos pode produzir efeitos em cadeia sobre agentes do Sistema Financeiro Nacional, com impactos sobre credores, investidores e depositantes, e com possível pressão significativa sobre o Fundo Garantidor de Créditos (FGC). Nessa linha, também enfatiza o dever institucional do BCB de atuar com rigor técnico, previsibilidade e aderência ao rito normativo, de modo a preservar a confiança no regime de supervisão e de resolução bancária.

3. Considerando a dinâmica própria do regime especial e a necessidade de formação de convencimento a partir de elementos consistentes, foi promovida oitiva do BCB para esclarecimentos circunstanciados, com documentação pertinente, observadas as cautelas de sigilo legal, em especial quanto à (i) fundamentação e motivação da decretação do regime, (ii) avaliação de alternativas menos gravosas, (iii) tratativas e cronologia, e (iv) governança decisória e coerência interna. O BCB respondeu por meio de Nota Técnica, expondo cronologia, fundamentos e considerações quanto a riscos associados a medidas que suspendam ou restrinjam, de modo amplo, atos inerentes ao curso do regime, inclusive sob a perspectiva de perigo na demora reverso. **Ressalto, contudo, que a Nota Técnica apresentada se limitou, em essência, à exposição sintética de cronologia e fundamentos**, com remissão a processos e registros internos, **sem que viesse acompanhada, nesta oportunidade, do acervo documental subjacente** (peças, notas internas, pareceres e registros de deliberação) necessário à verificação objetiva das assertivas nela contidas.

4. Em síntese, o BCB sustenta que a liquidação não teria sido ato isolado ou precipitado, mas desfecho de processo de supervisão, reputando-se inevitável diante de crise de liquidez, descumprimentos normativos relevantes e achados de irregularidades em operações, com remissão às bases legais correspondentes. Assinala, ainda, que a Lei 6.024/1974 estrutura o regime e atribui à autoridade supervisora competências



essenciais (inclusive quanto à designação do liquidante e à disciplina de atos sujeitos a autorização), de modo que intervenções externas amplas podem afetar a condução regular da liquidação e o atendimento do interesse público subjacente ao instituto.

5. Na sequência, **os autos foram encaminhados à AudBancos**, unidade técnica especializada, para análise e proposta de encaminhamento. A instrução apresentada registra que a adequada apreciação da regularidade do processo decisório demanda acesso direto, em ambiente controlado e com cautelas de sigilo, a documentos e registros internos essenciais, razão pela qual propõe a realização de inspeção como providência instrutória central, inclusive para reconstrução do iter decisório e aferição de motivação, coerência e proporcionalidade.

6. Cumpre registrar, desde logo, que não compete a esta Corte substituir o Banco Central do Brasil no juízo prudencial-regulatório de mérito, nem impor determinada solução regulatória, reavaliando conveniência e oportunidade da medida adotada. O controle externo, no caso, incide sobre a regularidade do processo decisório, com verificação, à luz das normas aplicáveis, da observância dos princípios da legalidade, motivação, proporcionalidade, razoabilidade, coerência interna e da consideração documentada de alternativas previstas no arcabouço normativo pertinente, especialmente quando a decisão possui potencial de repercussão sistêmica e de impacto relevante sobre credores e instrumentos de proteção do sistema. Sem prejuízo disso, e precisamente para preservar a utilidade desse controle, permanece, em tese, resguardada a possibilidade de que se mostre necessária, em momento oportuno e com base em elementos objetivos, a apreciação de providências de natureza assecuratória e estritamente finalística, voltadas a evitar efeitos de difícil reversão enquanto se forma convencimento com suporte em documentação primária, sem antecipação de juízo conclusivo quanto ao mérito prudencial da decisão regulatória.

7. Dito isso, a leitura conjunta da resposta do BCB e do exame da AudBancos evidencia pontos que, embora não autorizem conclusão antecipada, justificam direcionamento objetivo da inspeção com foco em documentação originária e rastreável (processos, versões sucessivas, notas internas, pareceres, manifestações jurídicas, registros de tramitação, memórias de reunião e deliberação colegiada). A unidade técnica aponta marcos relevantes no período 2024–2025 relativos ao acompanhamento de risco de liquidez, à comunicação de potenciais medidas prudenciais preventivas, à formalização de interesse por instituição financeira pública, à lavratura de termo formal de comparecimento e à participação do FGC em soluções privadas e assistência de liquidez. **Isso se impõe, inclusive, porque os pontos centrais afirmados na Nota Técnica – embora relevantes como narrativa institucional – não foram acompanhados de prova documental nos autos.**

8. Soma-se a esse quadro um elemento que, embora deva ser tratado com cautela metodológica, é relevante para a adequada formulação do escopo da inspeção: há, em registros públicos e em matérias jornalísticas amplamente difundidas no mercado, referência a crescimento acelerado do Banco Master a partir de 2019, associado a estratégia de captação agressiva — notadamente por meio de CDBs ofertados com remunerações significativamente superiores às praticadas por instituições comparáveis e com intensa distribuição em plataformas. Ainda que tais registros não substituam elementos probatórios, eles se conectam ao próprio relato do BCB, na Nota Técnica, segundo o qual houve crescimento atípico no período 2019–2024 e a relevância de captação por instrumentos de dívida distribuídos em plataformas. Nessa perspectiva, sem qualquer juízo conclusivo, é importante que a inspeção reconstrua, com documentação originária e rastreabilidade suficiente, se e em que medida sinais prudenciais desse

modelo de *funding* foram internalizados e tratados nos ciclos supervisores anteriores a 2024, quais medidas foram efetivamente adotadas entre 2019 e 2023 (inclusive escalonamento, restrições, exigências e monitoramento), e se a resposta supervisora, nesse intervalo, foi tempestiva e proporcional ao nível de risco então identificado.

9. Nesse contexto, sobressaem como pontos de verificação materialmente relevantes e merecedores de reconstrução documental minuciosa: (i) a evolução temporal de alertas e medidas de supervisão frente a sinais de degradação (incluindo escalonamento prudencial e respostas a descumprimentos); (ii) o tratamento conferido a alternativas de mercado e à hipótese de “saída organizada”, inclusive tratativas com participação do FGC; (iii) a consistência e completude da avaliação de iniciativas envolvendo potenciais adquirentes e reorganizações societárias; (iv) a governança interna e eventual existência de posições técnicas alternativas ou ressalvas relevantes no fluxo decisório; e (v) o exame técnico e isonômico de propostas supervenientes apresentadas em janela temporal crítica.

10. No eixo BRB/governança interna, a Nota Técnica sustenta inexistirem divergências internas relevantes e registra deliberação final colegiada. Sem prejuízo de que deliberações colegiadas sejam, ao final, unâimes, matérias jornalísticas noticiaram a existência de posições internas distintas quanto a solução de mercado envolvendo o BRB, com menções à atuação de determinados diretores em momentos diversos do acompanhamento do caso. A verificação desse ponto é relevante porque dialoga diretamente com a alegação de ausência de divergência interna constante da Nota Técnica e com o dever de enfrentamento motivado de alternativas. Essa aparente tensão recomenda que a inspeção reconstrua o iter decisório com documentação originária, permitindo aferir: (i) se houve, de fato, posições técnicas alternativas ou ressalvas relevantes; (ii) como foram processadas e superadas; e (iii) se a motivação final enfrentou, de modo suficiente, elementos contrários e alternativas menos gravosas.

11. No eixo FGC/saída organizada, a resposta do BCB descreve o reconhecimento de situação especial que teria ensejado assistência financeira de liquidez pelo FGC, com desembolsos e prorrogações, ao mesmo tempo em que se mencionam dificuldades de captação e outros marcos do período. A inspeção deve buscar, com trilha documental, (i) como e quando se avaliou alternativa menos gravosa; (ii) quais condicionantes foram fixadas e monitoradas; (iii) quais marcos indicaram esgotamento (ou inviabilidade) das soluções privadas; e (iv) em que medida a opção pela liquidação se apresentou como compatível com o escalonamento prudencial esperado, à luz do rito normativo aplicável e dos elementos contemporâneos ao processo.

12. No eixo da janela crítica 17–18/11/2025, a resposta do BCB registra reunião/videoconferência em 17/11/2025 e indica que as iniciativas apresentadas não teriam sido acompanhadas, naquele momento, de documentação suficiente para permitir avaliação prudencial adequada; menciona, ainda, a instauração de processo eletrônico em 18/11/2025 relativo a requerimentos datados de 17/11/2025, com indicação de insuficiência instrutória e posterior arquivamento em 19/12/2025 após desistência formal.

13. Esse encadeamento, exatamente por ser concentrado temporalmente e por se relacionar a alternativa de mercado apresentada às vésperas da decretação do regime, demanda exame especialmente cuidadoso e documentado. Soma-se a isso a existência de elementos constantes de peças juntadas aos autos e de registros públicos que indicam a necessidade de apurar se propostas privadas supervenientes — inclusive as atribuídas ao Grupo Fictor em alguns documentos — foram submetidas a avaliação prudencial completa, tempestiva e formalmente motivada, ou se o seu tratamento pode ter sido influenciado por contexto temporal sensível marcado por fatos supervenientes de natureza



criminal. Nessa linha, impõe-se verificar, com base em documentação primária e com rastreabilidade suficiente, a adequada segregação entre fatores exógenos ao processo decisório e o dever de exame técnico das soluções de mercado apresentadas, com reconstrução de prazos, exigências, instâncias envolvidas, manifestações produzidas e fundamentos determinantes.

14. A par dos pontos acima, reputo necessário que a inspeção contemple, de forma expressa e verificável, alguns aspectos específicos que se mostram relevantes para o esclarecimento do caso, sem prejuízo de outros que a unidade técnica entenda pertinentes: (i) o exame do histórico da supervisão prudencial do conglomerado, com acesso ao processo eletrônico interno PE nº 285696 e aos autos correlatos que documentem o acompanhamento, os marcos de reclassificação de risco, as exigências e as respostas, bem como eventuais medidas restritivas e seu monitoramento; (ii) a verificação das razões e critérios adotados quanto à instauração (ou não) de processo administrativo sancionador e outras providências de *enforcement*, especialmente quando houver comunicação de indícios a órgãos de persecução; (iii) a obtenção e análise do teor e registros formais da reunião/videoconferência de 17/11/2025 (convocação, pauta, participantes, ata/memória, documentos apresentados e exigências posteriores); (iv) a reconstrução e o exame do processo instaurado em 18/11/2025 relativo a requerimentos datados de 17/11/2025, com identificação do fluxo, das exigências, das instâncias técnicas e jurídicas envolvidas e dos fundamentos determinantes; (v) a motivação técnica e a aderência procedural de decisões relacionadas a transferência de controle e reorganizações societárias (inclusive quanto a requisitos de instrução e governança deliberativa), à luz da regulamentação aplicável; e (vi) os fundamentos para adoção (ou não) de medidas intermediárias previstas no arcabouço legal, quando cabíveis, antes da decretação do regime extremo.

15. Também merece atenção, como pano de fundo sistêmico, o perfil de capilaridade do conglomerado e sua atuação por múltiplos segmentos, bem como a informação, constante da Nota Técnica do BCB e repercutida na instrução da unidade técnica, acerca de dificuldades de captação junto a investidores institucionais a partir de novembro de 2024, em contexto no qual o grupo também atuava por meio de veículos/fundos de investimento. Sem afirmações categóricas, a inspeção poderá mapear, quando pertinente e sob sigilo, se existem exposições relevantes de investidores institucionais — inclusive indiretas, por meio de veículos/fundos — e se há ativos ou estruturas estratégicas cujo fracionamento, oneração ou desagregação, no curso do regime, possa acarretar destruição de valor e reduzir a reversibilidade de soluções, com potencial influência na análise sobre preservação de alternativas.

16. É inerente ao regime de liquidação extrajudicial a prática de atos com potencial de difícil reversão, notadamente os relacionados a alienação, oneração, transferência ou desmobilização de ativos relevantes. A consumação de atos estruturais de disposição patrimonial pode reduzir a utilidade de eventual pronunciamento final do Tribunal no mérito, caso se identifiquem falhas relevantes no processo decisório ou no tratamento de alternativas. Ao mesmo tempo, reconheço que medidas indiscriminadas que inviabilizem o funcionamento mínimo do regime podem produzir perigo na demora reverso, com impactos sobre credores, depositantes e custos de resolução, em especial com reflexos no FGC. Essa tensão recomenda cautela, instrução adequada e eventual calibragem estritamente finalística.

17. Por essas razões, não se mostra adequado antecipar juízo conclusivo acerca do preenchimento (ou não) dos pressupostos para eventual medida cautelar antes de iniciada a inspeção e de reunidos elementos primários suficientes. Isso, contudo, não elide



o caráter de alerta: diante do risco de prática de atos potencialmente irreversíveis, não se descarta que venha a ser apreciada, em momento oportuno, providência cautelar dirigida ao Banco Central do Brasil, de natureza assecuratória e com contornos estritamente finalísticos e proporcionais, voltada à preservação do valor da massa liquidanda e da utilidade do controle externo, desde que amparada em elementos objetivos, com motivação expressa e ponderação específica quanto ao perigo na demora reverso.

18. Diante do exposto, **acolhendo a proposta formulada pela unidade técnica especializada, e com fundamento no art. 240 do Regimento Interno do TCU, determino, com a máxima urgência, a realização de inspeção no Banco Central do Brasil**, para exame *in loco* do acervo necessário, em ambiente seguro e sob as cautelas de sigilo legal, com vistas a reconstruir o fluxo de supervisão e resolução no período 2019–2025, verificar motivação, coerência e proporcionalidade, examinar a consideração de alternativas menos gravosas e aferir, com rastreabilidade documental, o tratamento conferido a tratativas relevantes de mercado, inclusive aquelas apresentadas em janela imediatamente anterior à decretação do regime, sem prejuízo de outros pontos que a equipe entenda pertinentes no planejamento, com as cautelas de praxe.

19. Para a execução da inspeção, a AudBancos deverá adotar providências compatíveis com os pontos de atenção identificados no corpo deste despacho, notadamente: assegurar acesso integral aos processos e autos internos pertinentes (com destaque para o PE nº 285696 e correlatos); obter e examinar versões sucessivas de manifestações técnicas e jurídicas e registros de consolidação; colher e analisar os registros formais da reunião/videoconferência de 17/11/2025 e do processo instaurado em 18/11/2025; reconstruir cronologia e documentação das tratativas envolvendo soluções privadas com participação do FGC e iniciativas relacionadas a potenciais adquirentes e reorganizações; examinar a governança decisória interna (instâncias, fluxos, registros de deliberação); e, quando pertinente ao risco sistêmico, mapear exposições relevantes a investidores institucionais. Deverá, ainda, com base em conteúdo probatório, reconstruir e documentar, no período 2019–2023, a evolução do modelo de *funding* e do perfil de captação do conglomerado (inclusive instrumentos distribuídos em plataformas), a existência de alertas internos correlatos e o escalonamento de ações de supervisão adotadas em face desse quadro, permitindo aferir tempestividade, proporcionalidade e suficiência das providências prudenciais no intervalo. O trabalho deverá ser conduzido com rastreabilidade suficiente para permitir reconstituição do fluxo decisório e teste de coerência das premissas expostas na Nota Técnica, sem prejuízo de ulterior deliberação

20. Por fim, acolho os fundamentos da unidade para indeferir a solicitação de ingresso como interessado formulada pelo Instituto de Previdência de Itaguaí (peça 22), por não demonstrada razão legítima para intervir no feito. Ademais, tendo em vista a existência de feito em trâmite no Supremo Tribunal Federal com temática conexa, dou ciência desta decisão à Presidência daquela Corte e ao Exmo. Ministro Dias Toffoli, relator da Reclamação Constitucional nº 88.121/DF, para fins de conhecimento e de eventual prevenção em feitos futuros conexos.

Encaminhem-se os autos à unidade técnica.

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator