SF/26801.73987-91

SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2026, do Senador Marcio Bittar, *com o objetivo de apurar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, possíveis irregularidades na decretação da liquidação do Banco Master e em atos prévios e conexos determinantes para sua ocorrência, inclusive de eventuais omissões de responsabilidade de agentes da Administração Pública, direta ou indireta - em especial de dirigentes do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários - e de administradores de instituições financeiras controladas pelo Poder Público, de qualquer nível, e de fundos de previdência, públicos ou privados*.

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão a Proposta de Fiscalização e Controle (PFS) nº 1, de 2026, de autoria do Senador Márcio Bittar, fundamentada nos arts. 102-A, inciso I, e 102-B, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, combinados com o art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal. A proposição requer o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) para apurar possíveis irregularidades na liquidação extrajudicial do Banco Master S.A. e em atos prévios e conexos, inclusive omissões de dirigentes do Banco Central do Brasil (BCB), da Comissão de Valores Mobiliários (CVM),

SF/26801.73987-91

de instituições financeiras controladas pelo Poder Público e de fundos de previdência, públicos ou privados.

A proposta aponta que o BCB decretou a liquidação extrajudicial do Banco Master S.A. pelo Ato do Presidente nº 1.369, de 18 de novembro de 2025, com fundamento no comprometimento da situação econômico-financeira da instituição e nas infrações às normas que disciplinam a atividade bancária. Além disso, a proposta indica que os Atos do Presidente nº 1.370 a 1.373, de mesma data, decretaram a liquidação extrajudicial de outras instituições do Conglomerado Master e o regime de administração especial temporária (RAET) no Banco Master Múltiplo S.A. O impacto estimado do caso supera R$ 50 bilhões, com acionamento expressivo do Fundo Garantidor de Créditos (FGC) e potenciais prejuízos a fundos de previdência cujos cotistas são trabalhadores e servidores públicos.

É o relatório. Passa-se à análise.

II – ANÁLISE

Análise dos aspectos formais

Nos termos do art. 49, inciso X, da Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo. O art. 71 da Constituição Federal prevê o exercício do controle externo com o auxílio do TCU. O art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal atribui à CTFC competência específica para exercer fiscalização e controle sobre atos da administração pública, bem como para zelar pela defesa dos consumidores e pela observância dos princípios constitucionais que regem a administração pública. A Proposta está, portanto, em plena consonância com esse conjunto de competências.

SF/26801.73987-91

Importa, nesse sentido, delimitar com precisão os campos de atuação desta Comissão em relação à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que têm enfoques distintos, que se complementam mutuamente.

À CAE, nos termos do art. 99 do Regimento Interno, cabe pronunciar-se sobre os problemas econômicos do País, a política de crédito e o sistema bancário. A Subcomissão instaurada naquele colegiado concentra-se, assim, nas repercussões macroeconômicas da crise, nos impactos sobre a concorrência bancária, na adequação da regulação econômica setorial e na estrutura do sistema financeiro nacional.

À CTFC, por sua vez, compete uma análise de natureza distinta. Cabe a esta Comissão examinar a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos praticados pelas autoridades envolvidas, a suficiência dos mecanismos de governança, controle interno e gestão de riscos, e a transparência dos processos decisórios que antecederam a liquidação extrajudicial das instituições do Conglomerado Master. Não se trata de avaliar a política monetária ou a arquitetura do sistema financeiro, pois isso é tarefa da CAE. Trata-se de perguntar se as instituições agiram como delas se esperava, segundo os marcos normativos vigentes e as boas práticas nacionais e internacionais.

Essa divisão de competências evita duplicidade de esforços e permite ao Senado Federal exercer controle externo em profundidade, com cada colegiado contribuindo com sua especialidade. Ao longo dos trabalhos, a CTFC manterá diálogo institucional permanente com a CAE, compartilhando informações e preservando a coerência das conclusões do Parlamento.

Cabe acrescentar, ainda, que o termo “específica indicação do ato” a que se refere o art. 102-B, inc. I, do Regimento Interno, como objeto de uma PFS não pode ser tomado no sentido literal de um único documento ou ação administrativa isolada, sob pena de tornar verdadeiramente inócua essa ferramenta parlamentar. Trata-se de fiscalizar e controlar “atos do Poder

SF/26801.73987-91

Executivo” em sua natureza intrínseca, os quais são, pela própria natureza da moderna atividade governamental, complexos em sua composição e encadeados em vastos conjuntos de medidas que conformam uma determinada intervenção pública. Assim, a descrição do objeto da proposta é perfeitamente compatível com as finalidades regimentais.

Análise quanto à oportunidade e conveniência da medida e ao alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado.

O caso Banco Master expôs fraturas no sistema financeiro nacional que o Brasil não pode ignorar. O Conglomerado Master acumulou, nos anos que antecederam à sua liquidação, carteira de certificados de depósito bancário (CDBs) da ordem de dezenas de bilhões de reais, distribuída para centenas de milhares de investidores pessoas físicas, em grande parte atraídos por remunerações acima da média do mercado. Com a crise da instituição, o FGC, cuja missão é proteger depositantes de menor porte e, assim, preservar a confiança no sistema financeiro, foi exposto a obrigações de cobertura de magnitude sem precedente em sua história, com risco concreto de comprometimento de sua capacidade operacional e de efeitos sistêmicos sobre a percepção de segurança do público.

As investigações em curso apontam para a possibilidade de que servidores do alto escalão, responsáveis diretamente pela supervisão do Conglomerado Master, possam ter sido cooptados, o que comprometeria a independência e a integridade do processo supervisório. Isso significa que a falência pode não ter sido apenas regulatória, mas ética. A corrupção de agentes públicos não afeta apenas um banco, mas a credibilidade de todo o sistema, lançando suspeita sobre instituições íntegras. Por isso mesmo, a apuração desses fatos, com todas as garantias do devido processo, é condição inafastável para a restauração da confiança pública.

SF/26801.73987-91

Por isso, a presente Proposta se orienta por dois propósitos igualmente inegociáveis.

O primeiro é a responsabilização dos culpados. Investigar a autoria e a materialidade de atos ilícitos, além de ser um imperativo ético, contribui para dissuadir o cometimento de novas infrações. No caso de autoridades públicas, a investigação é ainda mais relevante. Quando agentes de Estado são corrompidos, as consequências recaem sobre todo a sociedade, mas são especialmente sentidas pelos mais vulneráveis: trabalhadores que confiam suas aposentadorias a fundos de previdência e pequenos tomadores de empréstimo que, em última análise, terão que arcar com o aumento dos custos das operações para viabilizar a recapitalização do FGC.

O segundo propósito é o aprimoramento das instituições. O BCB, a CVM e a Previc são patrimônio do povo brasileiro. Sua atuação determina o custo do crédito, a solidez dos bancos, a confiança dos mercados e, em última análise, as condições materiais de vida de toda a população. Muitas das inovações que hoje fazem parte da vida das pessoas, como o Pix e o *Open Finance*, decorrem de projetos desenvolvidos por essas instituições. Além disso, os quadros técnicos desses entes são reconhecidos nacional e internacionalmente pela excelência de sua formação e pelo comprometimento com o interesse público. São profissionais que, em sua esmagadora maioria, dedicaram carreiras inteiras ao País, sustentando no dia a dia a capacidade operacional dessas instituições.

É pela relevância desses propósitos que esta Comissão conduzirá suas investigações com a seriedade que o caso exige. A Comissão identificará onde os fluxos de informação falharam e quem era responsável por garanti-los. Examinará se as medidas adotadas foram tempestivas e suficientes e, se não o foram, apontará os responsáveis pela omissão. Verificará se as estruturas de governança dessas instituições estão alinhadas às boas práticas nacionais e internacionais. Apontará pontos de opacidade e proporá medidas de transparência ativa e passiva que reduzam assimetrias de informação e previnam conflitos de interesse.

SF/26801.73987-91

Examinará, ainda, se ao BCB e à CVM estão sendo conferidos os recursos materiais, financeiros e humanos indispensáveis ao adequado desempenho de suas funções. A insuficiência de meios é, ela própria, uma forma de comprometer a capacidade institucional e pode constituir causa determinante de falhas de supervisão que nenhuma norma, por mais bem elaborada que seja, tem condições de suprir.

Por fim, por mais que instituições financeiras estaduais e fundos de pensão nos Estados e Municípios não integrem a administração pública federal, esta Comissão detém a prerrogativa de investigar eventuais pressões indevidas desses fundos e instituições sobre os reguladores do sistema financeiro, bem como o uso de instituições sob influência estatal para inflar artificialmente o balanço de instituições e fundos do Conglomerado Master. Caberá a esta Comissão, portanto, indagar se houve utilização política de bancos públicos e fundos de pensão como vetores de expansão do risco privado, se essa atuação foi percebida e contida pelos órgãos de supervisão e quais aperfeiçoamentos normativos e de governança são necessários para que situações semelhantes não se repitam.

Fica clara aqui a abordagem estruturada, *top-down*, da persecução desses dois objetivos: a identificação de responsáveis, neste sentido institucional, somente se poderá fazer à luz da demonstração de falhas de governança. Partir da casuística individual que se acumula em inúmeras denúncias pontuais seria redundante em relação às investigações policiais para isso vocacionadas e já em andamento. Agimos onde mil inquéritos policiais não poderiam chegar: a visão sistêmica, de falhas e distorções de regulação e de funcionamento institucional.

III – PLANO DE EXECUÇÃO

Os trabalhos desta Comissão estruturar-se-ão em quatro eixos complementares, articulados segundo a metodologia indicada na seção seguinte deste relatório.

SF/26801.73987-91

O primeiro eixo consiste no levantamento documental. Serão solicitadas ao TCU, ao BCB, à CVM, à Previc e a outros órgãos de controle cópias de auditorias, inspeções e processos de fiscalização relacionados ao Conglomerado Master, ao FGC e a fundos de previdência afetados. Serão requisitadas, ainda, informações sobre políticas de governança, gestão de riscos e decisões de investimento das instituições financeiras públicas envolvidas.

O segundo eixo compreende a oitiva de autoridades e agentes privados. Poderão ser ouvidos, por exemplo dirigentes atuais e anteriores do BCB, da CVM e da Previc, dirigentes de entidades supervisionadas, agentes gestores de fundos de previdência e representantes do FGC. O foco será o processo decisório, a governança e a transparência, com vistas a identificar, com precisão, as responsabilidades individuais e institucionais pelas falhas verificadas.

O terceiro eixo envolve a análise dos marcos normativos e de governança. Será solicitada à Consultoria Legislativa do Senado Federal a elaboração de estudo sobre o estado atual da governança do BCB, da CVM e da Previc, bem como as diretrizes internacionais sobre o tema. Será avaliada a suficiência das normas que disciplinam a supervisão bancária, a regulação de fundos de investimento e de previdência, e a governança de instituições financeiras controladas pelo Poder Público, à luz das melhores práticas internacionais. Serão identificadas lacunas ou inconsistências que possam ter contribuído para falhas e supervisão ou de gestão de riscos.

Neste eixo, cabe apontar quatro áreas principais sobre as quais se deve lançar luz: i) a supervisão bancária, incluída a adequação dos limites da competência dos supervisores do sistema financeiro no que se refere a fundos de investimento e outros veículos de negócios financeiros (tendo em vista o papel que diferentes fundos de investimento, hoje fora da supervisão do BCB, tiveram na operação das irregularidades verificadas no Banco Master e empresas associadas); ii) a resolução bancária, incluída a estrutura legal e a adequação da gestão de riscos e incentivos de fundos

SF/26801.73987-91

garantidores de depósitos (tendo em vista a fragilidade do FGC diante da utilização indevida de seus atributos como argumento de venda irregular de aplicações do Banco Master); iii) a regulação dos sistemas de previdência complementar, sob o aspecto prudencial da gestão de risco e de *compliance* de seus investimentos, que falhou espetacularmente nos vários fundos de pensão públicos que investiram de forma irregular no Banco Master e associados (o que pode vir a ocorrer novamente em outras instituições); e iv) se o BCB, a CVM e a Previc dispõem de recursos materiais, financeiros e humanos compatíveis com a amplitude e a complexidade de suas atribuições.

O quarto eixo volta-se para as recomendações, a responsabilização e o aprimoramento institucional. Ao final dos trabalhos, serão elaboradas recomendações concretas de melhoria de rotinas de supervisão, governança interna, transparência e prestação de contas. Quando se identificarem indícios de irregularidade ou omissão dolosa, serão encaminhadas representações aos órgãos competentes, a saber, o TCU, o Ministério Público e a Controladoria-Geral da União, sem prejuízo de outras providências cabíveis. Serão propostos, se necessário, ajustes legislativos pontuais, com o objetivo de fortalecer a resiliência institucional e reduzir a probabilidade de ocorrência de eventos desta natureza.

Para a execução da presente proposta de fiscalização, propõe-se a realização das seguintes atividades, que poderão ser alteradas em razão das necessidades desta Comissão:

a) solicitar estudos à Consultoria Legislativa do Senado Federal sobre os padrões e boas práticas internacionais relativos a:

a.1) supervisão do sistema financeiro, incluídas a governança interna e a adequação dos limites da competência dos supervisores do sistema financeiro no que se refere a fundos de investimento e outros veículos de negócios financeiros;

SF/26801.73987-91

a.2) resolução bancária, incluída a estrutura legal e a adequação da gestão de riscos e incentivos de fundos garantidores de depósitos; e

a.3) regulação dos sistemas de previdência complementar, sob o aspecto prudencial da gestão de risco e de *compliance* de seus investimentos;

b) solicitar ao TCU a realização de auditorias sobre o estado atual da governança em cada um dos três domínios acima apontados, considerando:

b.1) como critérios de auditoria, os padrões e boas práticas apontados na alínea “a” acima, sem prejuízo de outros que o Tribunal entenda apropriado acrescentar;

b.2) como realidade empírica a examinar, os atos praticados em relação ao Banco Master e organizações associadas antes e depois da respectiva liquidação, sem prejuízo de que sejam estendidos os testes para outras situações que o Tribunal julgue adequado acrescer.

b.3) como agentes auditados, segundo suas competências em cada um dos três domínios, o BCB, a CVM, a Previc, e respectivos dirigentes e agentes públicos, sem prejuízo da extensão dos trabalhos para avaliar a atuação de outros agentes que o Tribunal considere relevantes para o objetivo das auditorias;

c) solicitar a entidades e órgãos competentes, a exemplo do BCB, CVM, Previc, Departamento de Polícia Federal, TCU, entre outros, no âmbito de suas respectivas competências, documentos complementares que sejam considerados necessários à completa formação de juízo desta Comissão acerca dos objetivos da PFS, entre os quais:

SF/26801.73987-91

- comunicações formais expedidas ao mercado e a investidores no período que antecedeu a liquidação das instituições do Conglomerado Master;

- atos administrativos que fundamentaram as decisões relevantes adotadas pelo BCB, pela CVM e pela Previc;

- relatórios públicos de acompanhamento da situação das instituições do Conglomerado Master;

- eventuais alertas, recomendações ou comunicados internos emitidos pelos supervisores;

- documentos relativos ao Conglomerado Master;

- estudos técnicos de viabilidade e avaliação de risco produzidos para embasar as decisões adotadas;

- pareceres jurídicos internos relacionados ao caso;

- atas e deliberações dos órgãos internos de governança;

- registros de comunicação institucional entre regulador e entidades supervisionadas;

- documentos de supervisão produzidos durante o período investigado;

- cronologia formal das decisões administrativas adotadas;

- registros de deliberação interna;

- documentos de comunicação interinstitucional;

SF/26801.73987-91

• informações sobre a evolução de recursos materiais, financeiros e humanos, com vistas a identificar eventual insuficiência de meios como fator contribuinte para falhas de supervisão;

• processos administrativos sancionadores instaurados contra instituições do Conglomerado Master e seus administradores;

• medidas cautelares adotadas pelos reguladores ao longo do período investigado;

• procedimentos de supervisão aplicados e sua conformidade com as normas vigentes; e

• interação dos reguladores com órgãos de controle externo e com o Ministério Público;

d) verificar, à luz dos resultados das etapas anteriores, os resultados dos trabalhos realizados:

d.1) no âmbito do aprimoramento institucional:

• a existência de assimetria informacional entre reguladores e entidades supervisionadas;

• a suficiência dos mecanismos vigentes de proteção a depositantes diante de eventos de magnitude similar ao caso em exame, bem como a adequação da estrutura de incentivos e riscos por eles produzida em relação às operações do sistema financeiro;

• a existência de desalinhamento institucional dos sistemas de supervisão e resolução, bem como da regulação de risco e *compliance* dos investimentos do sistema de previdência complementar, ante os padrões e as boas práticas internacionais; e

SF/26801.73987-91

- a eventual necessidade de aprimoramento normativo da governança das instituições;

d.2) no âmbito da responsabilização de agentes pelas ocorrências em torno do Banco Master:

- a tempestividade e a publicidade dos atos praticados pelos supervisores;

- a conformidade dos atos respectivos com as normas que regem a Administração Pública.

e) para a realização das atividades da PFS, caberá à Comissão, segundo o desenrolar dos trabalhos, avaliar a conveniência de:

e.1) solicitar a participação de técnicos e especialistas de outros órgãos e entidades da Administração Pública que possam colaborar para o atingimento dos objetivos da fiscalização; e

e.2) solicitar a colaboração de especialistas sobre aspectos técnicos e econômicos específicos suscitados pelas apurações.

Metodologia

Em síntese, a presente PFS será conduzida à luz de referenciais nacionais e internacionais de supervisão e de governança pública, com vistas a assegurar que as conclusões desta Comissão se apoiem em critérios objetivos, transparentes e amplamente reconhecidos.

Desde logo, devem-se explicitar os parâmetros iniciais que servirão de norte para que esta Comissão, com auxílio da Consultoria Legislativa do Senado Federal, aprofunde os estudos relativos aos padrões e critérios, que servirão ainda para o

SF/26801.73987-91

desenvolvimento da matriz de avaliação a ser aplicada sobre a realidade organizacional dos órgãos supervisores. De igual modo, colocam-se de forma transparente os fundamentos conceituais a serem aplicados no tratamento de aspectos específicos que venham a ser levantados por qualquer etapa do trabalho fiscalizador.

Em primeiro lugar, a análise da atuação do BCB e da CVM na supervisão do Conglomerado Master tomará como parâmetro os Princípios Fundamentais para uma Supervisão Bancária Eficaz, editados pelo Comitê de Basileia, e os objetivos e princípios publicados pela Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO). A partir de parâmetros internacionais, será examinada a suficiência dos poderes de supervisão, a estrutura de governança interna, os fluxos de informação, a gestão de riscos e a tempestividade das medidas adotadas no período que antecedeu a liquidação. O objetivo é verificar de modo técnico se as práticas de supervisão estiveram em conformidade com os padrões internacionalmente aceitos para a proteção do sistema financeiro.

No plano interno, a avaliação da governança institucional do BCB, da CVM, da Previc e das demais entidades envolvidas seguirá as diretrizes do Referencial Básico de Governança do TCU, bem como os princípios do Decreto nº 9.203/2017, que disciplina a política de governança da administração pública federal. Serão analisados os mecanismos de liderança, estratégia e controle dessas instituições, com particular atenção para a existência e o funcionamento de comitês de gestão de riscos, estruturas de controle interno, canais de denúncia, políticas de integridade e instrumentos de monitoramento de resultados.

A apuração da efetividade do processo decisório adotado pelas autoridades supervisoras será feita mediante reconstrução da trilha de auditoria (*audit trail*) e da cronologia das decisões, com base em documentos oficiais, atas, pareceres, registros de deliberação e comunicações interinstitucionais. Essa análise temporal será complementada por oitivas de autoridades e servidores envolvidos, de modo a cotejar o processo formal com o processo decisório

SF/26801.73987-91

observado na prática. Buscar-se-á, assim, identificar eventuais rupturas de fluxo de informação, atrasos injustificáveis, interferências indevidas ou situações de captura que possam ter comprometido a independência e a integridade da supervisão.

Dentro do processo apresentado no plano de execução, será solicitado que o TCU realize auditorias específicas sobre os procedimentos de supervisão aplicados ao Conglomerado Master e às entidades envolvidas em transações irregulares, nos termos das normas internacionais de auditoria do setor público. Essa auditoria deverá avaliar, de forma integrada, a eficiência e a eficácia das ações empreendidas pelos reguladores, bem como a aderência dos seus arranjos de governança às boas práticas nacionais e internacionais. As conclusões desse trabalho servirão de insumo para as recomendações legislativas e institucionais a serem apresentadas ao término da PFS.

Por fim, no tocante aos indícios de corrupção e captura do processo supervisório, a atuação desta Comissão observará, ainda, referenciais de avaliação de riscos de integridade. Serão utilizadas, como marco conceitual, as Recomendações da OCDE sobre Integridade Pública e os relatórios recentes de avaliação do sistema de integridade da Administração Pública Federal, que colocam a gestão de riscos no centro das estratégias de prevenção à corrupção e sugerem ações concretas para modernizar a metodologia de identificação e avaliação desses riscos no Brasil.

A investigação seguirá, nesse ponto, a lógica das metodologias de avaliação de riscos de corrupção:

(i) mapeamento das áreas e processos mais expostos a riscos de captura e conflitos de interesse;

(ii) identificação de situações concretas de risco, a partir da análise de marcos normativos, relatórios de auditoria, estatísticas setoriais, casos pretéritos e entrevistas com partes interessadas;

SF/26801.73987-91

(iii) avaliação da probabilidade e do impacto de cada risco identificado, à luz dos controles internos existentes; e

(iv) elaboração de recomendações para fortalecimento dos mecanismos de prevenção, detecção e resposta.

Essa abordagem será aplicada, em especial, aos processos de supervisão do Conglomerado Master e à interação entre reguladores e regulados. A Comissão examinará, com auxílio dos órgãos de controle, se houve concentração de poderes decisórios sem contrapesos adequados, fragilidades de segregação de funções, deficiências em canais de denúncia, opacidade em agendas institucionais ou outras vulnerabilidades típicas de risco de captura e corrupção, conforme identificadas pela OCDE nas revisões de integridade recentes.

Sempre que possível, serão cruzados dados de processos administrativos sancionadores, relatórios de auditoria e comunicações internas, com vistas a identificar padrões que indiquem favorecimento indevido, omissão deliberada ou uso seletivo de informações em benefício de determinados interesses privados.

Por fim, a Comissão levará em conta as metodologias de programas de integridade já implementadas em órgãos federais, como os planos de integridade coordenados pela Controladoria-Geral da União, nos quais a avaliação de riscos de corrupção é estruturada em etapas formais de identificação, análise, priorização e tratamento de riscos. Isso permitirá propor medidas de integridade e governança que reduzam, de forma permanente, a vulnerabilidade do processo supervisório à corrupção e à captura por interesses privados.

SF/26801.73987-91

IV – VOTO

Os trabalhos desta Comissão fortalecerão o Brasil, garantindo que instituições de Estado saiam do episódio mais sólidas, com governança e processos mais efetivos e transparentes e com a confiança pública restaurada sobre bases reais, não sobre o silêncio, em benefício de toda a população brasileira.

Voto, portanto, pela admissibilidade e **aprovação** da PFS nº 1, de 2026.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora