

Quando o controle invade a regulação: o TCU e a liquidação do Banco Master

Autor(a): José Maurício Conti

Publicado em: 29 de janeiro de 2026

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/quando-o-controle-invade-a-regulacao-o-tcu-e-a-liquidacao-do-banco-master>

Fonte original: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/quando-o-controle-invade-a-regulacao-o-tcu-e-a-liquidacao-do-banco-master>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/quando-o-controle-invade-a-regulacao-o-tcu-e-a-liquidacao-do-banco-master#ep-793ed6dd

Resumo

Interferências dessa natureza geram tensão institucional e efeitos perversos na sociedade

Texto integral

A liquidação do Banco Master e seus desdobramentos vêm ocupando, há várias semanas, o centro da atenção da mídia. Os fatos evoluem de tal modo que o episódio já se apresenta como potencialmente um dos maiores escândalos financeiros e políticos da história recente do país, envolvendo cifras milionárias e a participação de agentes do mais alto escalão, distribuídos por todas as esferas de governo, por todos os Poderes e por diversos entes da Federação. Ou seja, conseguiu contaminar toda a República Federativa! Sob a perspectiva do Direito Financeiro, um dos aspectos que mais têm chamado a atenção é a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no caso. Colocam-se, nesse contexto, questões centrais: é cabível e juridicamente possível a intervenção do TCU? Com que finalidades? E quais são os limites dessa atuação? Essas e outras indagações emergem do episódio e evidenciam a necessidade de uma análise mais aprofundada e sistemática do caso. Inicialmente, há que se contextualizar a situação no âmbito da organização do Estado brasileiro, que é uma República Federativa, com nítida separação de poderes, nos termos dos arts. 1º e 2º de nossa Constituição. Nesse arranjo institucional, atuam órgãos que integram as administrações públicas dos diversos entes federados, exercendo as funções que lhes são constitucional e legalmente atribuídas. A independência funcional, contudo, não se restringe aos Poderes da República: estende-se também a outros órgãos dotados de elevada relevância institucional e cuja autonomia é expressamente assegurada pela Constituição, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, as universidades públicas e os próprios Tribunais de Contas. Os Tribunais de Contas — entre os quais se insere o Tribunal de Contas da União (TCU) — exercem as competências que lhes são atribuídas pelos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, dispositivos que delineiam as atribuições do TCU e que, por força do princípio da simetria, aplicam-se, no que couber, aos demais Tribunais de Contas. Compete ao TCU exercer o controle externo, em auxílio ao Congresso Nacional, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. No exercício dessa missão, cabe-lhe, entre outras atribuições, a) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis

por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (art. 71, II); b) realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em todas as unidades da administração pública federal (inciso art. 71, IV); c) aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (art. 71, VIII); e d) assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (art. 71, IX). É certo que o Tribunal de Contas da União pode realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em todas as unidades da administração pública federal, com o objetivo de avaliar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão submetidos ao controle externo. Não há uma linha divisória absolutamente nítida capaz de delimitar, com precisão matemática, os exatos contornos e limites dessas atribuições. Ainda assim, é inequívoco que tais competências se orientam pela missão fundamental de proteção do erário e do patrimônio público, no exercício da fiscalização contábil, financeira e orçamentária que a Constituição lhe confere, nos termos da Seção IX do Capítulo I — Do Poder Legislativo — do Título IV — Da Organização dos Poderes. O Banco Central está entre os órgãos da administração pública federal submetidos ao controle do TCU, como também estão os órgãos dotados de autonomia e independência competentes para exercer as funções atribuídas aos Poderes da República, incluindo o Legislativo e o Judiciário, justificando sua atuação em face da Câmara dos Deputados, do Senado e dos tribunais federais. Por óbvio, essa atuação deve se restringir às funções de fiscalização contábil, financeira e orçamentária do órgão sob controle, não atingindo as suas atividades finalísticas [1] . É impensável que uma decisão de um tribunal de contas possa interferir em uma decisão de mérito de um juiz de direito, ainda que este venha a condenar a Fazenda Pública e, por conseguinte, fazê-la pagar um valor devido que vai causar prejuízo ao erário! Na mesma linha de raciocínio, fica evidente que o TCU deve analisar os atos de gestão do Banco Central no que tange aos seus aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, enquanto órgão da administração pública federal que utiliza, arrecada, guarda, gerencia e administra dinheiros, bens e valores públicos (vide parágrafo único do art. 70 da Constituição). O Banco Central possui funções próprias e finalísticas, tais como a emissão de moeda; a compra e venda de títulos do Tesouro Nacional (CF, art. 164); a promoção da estabilidade de preços e da eficiência do sistema financeiro; a suavização das flutuações do nível de atividade econômica e o fomento ao pleno emprego (LC 179/2021); bem como o exercício de diversas atribuições relacionadas à política monetária e, entre outras, a fiscalização das instituições financeiras (CF, art. 192 e Lei 4.595/1964, art. 10, IX), podendo nelas intervir e promover a liquidação extrajudicial (Lei 4.595/1964, art. 45). Para o adequado exercício de suas atribuições, o órgão é dotado de autonomia institucional, desdobrada nas autonomias técnica, operacional, administrativa e financeira, assegurada pela inexistência de vinculação a ministério, bem como pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica a quaisquer outros órgãos ou Poderes (Lei Complementar nº 179/2021, art. 6º). No exercício dessas atribuições, o Banco Central decretou a liquidação do Master, com fundamento nos requisitos previstos no art. 15, inciso I, da Lei 6.024/1974 — a saber, o grave comprometimento da situação econômico-financeira, a violação grave das normas legais e estatutárias e a existência de risco anormal aos credores. [2] . As decisões do Banco Central, quando adotadas no estrito âmbito de suas competências legais, não se submetem à revisão de mérito por órgãos de controle, aos quais compete avaliar exclusivamente os atos de gestão relacionados à aplicação de recursos públicos. Não há, portanto, justificativa jurídica para que órgãos de controle financeiro e orçamentário investiguem o mérito de atos inseridos nas atividades finalísticas do Banco Central, como a decretação da liquidação de instituição financeira cuja conduta

foi por ele avaliada e reputada incompatível com as normas vigentes aplicáveis ao caso. A decretação da liquidação de instituição financeira insere-se no âmbito do exercício da discricionariedade administrativa do Banco Central, como se depreende do § 1º do art. 15 da Lei 6.024/1974, ao dispor que a autoridade monetária "decidirá sobre a gravidade dos fatos determinantes da liquidação extrajudicial, considerando as repercussões desta sobre os interesses dos mercados financeiro e de capitais, podendo, em lugar da liquidação, efetuar a intervenção, se julgar essa medida suficiente". A redação legal evidencia que a escolha entre a intervenção e a liquidação constitui ato discricionário orientado por critérios técnicos, cabendo ao Banco Central, no caso concreto, justificar a adoção da liquidação extrajudicial — em detrimento de medida menos gravosa — diante da inexistência de viabilidade de recuperação da instituição [3]. A reserva legal de competência privativa indica que certas decisões não podem ser revistas quanto ao mérito técnico. A jurisprudência do STF reforça este limite. Em decisão de 2019 sobre competência técnica do Cade, a 1ª Turma do STF afirmou que "O controle do Judiciário sobre decisões de órgãos com competência técnica especializada deve se limitar à análise de legalidade e eventual abusividade, ficando proibida a reavaliação do mérito técnico da decisão administrativa", deixando claro que cabe ao controle apenas verificar se houve observância do devido processo legal, competência, motivação e razoabilidade [4]. O próprio TCU já se manifestou nesse sentido, ao asseverar que "a Corte de Contas não pode substituir o órgão regulador, sob pena de atuar de forma contrária à Constituição Federal". Nesse sentido, cumpre reiterar que a fiscalização do tribunal deve ser sempre de segunda ordem, sendo seu objeto a atuação das agências reguladoras como agentes estabilizadores e mediadores do jogo regulatório. Logo, essa fiscalização não deve versar sobre o jogo regulatório em si mesmo considerado. [5] Em sentido semelhante, em levantamento realizado pelo próprio Tribunal de Contas da União acerca da governança e da estrutura institucional do Banco Central à luz da Lei Complementar 179/2021, o TCU reconheceu que a referida norma conferiu ao Banco Central autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, bem como assentou que a atuação fiscalizatória do tribunal deve se ajustar a esse novo desenho institucional. Nessa perspectiva, a fiscalização pode abranger aspectos relacionados à governança, à gestão de riscos, à conformidade administrativa e à utilização de recursos públicos, sem, contudo, "capturar" a função regulatória nem substituir o juízo técnico do Banco Central em matérias afetas à política monetária e à estabilidade financeira [6]. Interferências dessa natureza, ao testar os limites da atuação das instituições, geram tensão institucional [7] e efeitos perversos na sociedade, causando insegurança jurídica e reflexos indesejados nos agentes econômicos [8], tanto no Brasil quanto no exterior [9]. A sabedoria popular, que nunca deve ser esquecida e merece ser respeitada, já ensinou que "cada um no seu quadrado" e "cada macaco no seu galho" são regras que todos devem ter em mente — inclusive as instituições. Para além da Constituição e das normas de Direito Financeiro, é sempre conveniente segui-las... [1] Já escrevi que "Muito se discute, e não é de hoje, sobre os limites e possibilidades da atuação dos órgãos de controle em atos da gestão pública. Se, de um lado, devem atuar firmemente no sentido de evitar que se faça mau uso dos recursos públicos, o que pode autorizar a adoção das medidas cautelares já referidas, de outro não podem se substituir ao administrador público para decidir qual seja a melhor solução em cada caso, sob pena de atuarem como se gestores fossem extrapolando as funções que lhe são próprias de órgãos de fiscalização" (Jota, em 17.10.2019, texto integrante do livro "A Luta pelo Direito Financeiro", 2ª edição, págs.. 309-312, com versão eletrônica gratuita em <https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro-9786555503326>). [2] BC diz que "grave crise de liquidez" motivou a liquidação do Banco Master (Infomoney, 18.11.2025 - <https://www.infomoney.com.br>)

oney.com.br/mercados/bc-diz-que-grave-crise-de-liquidez-motivou-liquidacao-do-banco-master/). [3] Segundo comunicado oficial da autarquia, a instituição não disponha de recursos suficientes para honrar compromissos com correntistas e investidores, sendo a crise aguda e irreversível, não passível de normalização por intervenção simples, e as violações graves às normas prudenciais não comportam remediação por medidas administrativas menores. [4] “O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa. A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial” (STF, RE 1083955 AgR , rel. Min. Luiz Fux, j. 28.5.2019). [5] TCU, AC 1073/2004 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão de 3.11.2004. [6] TCU, Acórdão 2.762/2022 ■ Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, Sessão de 13.12.2022. [7] José Andrés Lopes da Costa, TCU x BC no caso Master : competência, atribuição e limites do controle (Jota, 8.1.2026 - <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/tcu-x-bc-no-caso-master-competencia-atribuicao-e-limites-do-controle>). [8] Cleveland Prates Teixeira, TCU : o que o caso Master nos lembra? (Brasil – Economia e Governo, acesso em 27.1.2026 - <https://www.brasil-economia-governo.org.br/2026/01/22/tcu-o-que-o-caso-master-nos-lembra/>). [9] Interferências do STF e do TCU na liquidação do Banco Master acendem alerta no FMI e no Banco Mundial (Valor Econômico, 29.12.2025 - <https://valor.globo.com/financas/noticia/2025/12/29/interferencias-do-stf-e-do-tcu-na-liquidacao-do-banco-master-acendem-alerta-no-fmi-e-no-banco-mundial.ghtml>).

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

CONTI, José Maurício. Quando o controle invade a regulação: o TCU e a liquidação do Banco Master. *jota_import*, 29 jan. 2026. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/quando-o-controle-invade-a-regulacao-o-tcu-e-a-liquidacao-do-banco-master>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/quando-o-controle-invade-a-regulacao-o-tcu-e-a-liquidacao-do-banco-master>. Acesso em: 21 ago. 2026.

APA 7ª edição

Conti, J. M. (2026, January 29). Quando o controle invade a regulação: o TCU e a liquidação do Banco Master. **jota_import**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/quando-o-controle-invade-a-regulacao-o-tcu-e-a-liquidacao-do-banco-master>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

CONTI, José Maurício. 2026. “Quando o controle invade a regulação: o TCU e a liquidação do Banco Master.” **jota_import**, January 29. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/quando-o-controle-invade-a-regulacao-o-tcu-e-a-liquidacao-do-banco-master>

BibTeX

```
@article{jos-maur-cio-conti-quando-o-controle-invade-a-regula-o-o-tc-2026,
author = {Conti, José Maurício},
title = {Quando o controle invade a regulação: o TCU e a liquidação do Banco Master},
journal = {jota_import},
year = {2026},
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/quando-o-controle-invade-a-regulacao-o-tcu-e-a-liquidacao-do-banco-master},
urldate = {2026-01-29}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/quando-o-controle-invade-a-regulacao-o-tcu-e-a-liquidacao-do-banco-master>

PDF gerado em 2026-08-21 03:27 UTC