

Do "Compliance Zero à Governança Algorítmica: A Anatomia da Seleção Adversa no Caso Banco Master e suas Lições para a Governança das Contratações Públicas

Lindineide Cardoso

Mestranda em Direito Público no Centro Universitário Cesmac. Aluna do MBA em Inteligência Artificial para Negócios da Faculdade Exame Saint Paul. Especialista em Licitações e Contratos.

1. Introdução: A Patologia da Agência e a Equação da Corrupção

O recente escândalo do Banco Master, desvelado pela "Operação Compliance Zero", transcende a crônica policial para se tornar um estudo de caso canônico sobre a falência dos sistemas de governança e a fragilidade do pilar "G" (Governança) nas estruturas ESG.

Para compreendermos a profundidade desse colapso, não basta olhar para as notícias que indicam a fraude em si¹, é preciso revisitar a Teoria da Agência. Como lecionam Galindo, Zenkner e Kim, a relação entre proprietários (principal) e gestores (agente) é marcada, na gênese, por interesses divergentes e assimetria informacional. No caso Master, observamos uma aparente concretização da premissa de Jensen e Meckling: agentes detentores de informações privilegiadas agiram para maximizar suas próprias vantagens em detrimento da empresa e dos *stakeholders* sob um manto de falsa conformidade.

Entretanto, para dissecar como um "Compliance de Fachada"² permitiu tal descalabro, devemos aplicar a Fórmula da Corrupção desenvolvida por Robert Klitgaard, citada na doutrina de governança corporativa e governamental: $C=M+D-A$ (Corrupção é igual a Monopólio mais Discrecionalidade menos Accountability)³. No

¹ A análise baseia-se em fatos noticiados pela imprensa até o dia 30 de janeiro de 2026.

² Maria Lucia Perez Ferres Zakia, afirma que houve um "compliance de fachada" em múltiplos níveis no caso do Banco Master. Ela descreve que as políticas e procedimentos eram meramente formais e não internalizados, o que permitiu a prática de fraudes, e estende a crítica aos gatekeepers e reguladores, sugerindo que a vigilância também foi, em certos momentos, "zero". ZAKIA, Maria Lucia Perez Ferres. "Compliance Zero": O diagnóstico das falhas no caso Banco Master. Migalhas de Peso, 25 nov. 2025.

³ A Fórmula da Corrupção de Robert Klitgaard ($C=M+D-A$) é mencionada explicitamente pelos autores Fábio Galindo, Marcelo Zenkner e Yoon Jung Kim no capítulo "Governança: imprescindibilidade nos âmbitos corporativo e governamental", que integra a obra Fundamentos do ESG. Klitgaard desenvolveu

Banco Master, a fraude prosperou porque houve um monopólio da informação pela alta gestão, uma discricionariedade absoluta na manipulação de carteiras de crédito e uma ausência total de *accountability* (prestação de contas e responsabilização real).

Essa lógica não se restringe ao setor privado. Ela espelha com precisão cirúrgica as patologias das contratações públicas. Quando a Administração Pública opera sem mecanismos efetivos de controle, violando o Direito Fundamental à Boa Administração — consagrado na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e aplicável ao ordenamento brasileiro —, ela cria o ambiente propício para o ilícito. O princípio da boa administração não é apenas um ideal de eficiência, mas um instrumento de tutela de direitos que exige transparência, participação e coerência.

Portanto, ao analisarmos o caso Banco Master à luz das regras de governança imprescindíveis aos âmbitos corporativo e governamental, percebemos que a "Operação Compliance Zero" é o resultado prático de um sistema onde a transparência foi substituída pela opacidade e a equidade pelo privilégio de poucos.

Este artigo realiza a transposição analítica do fenômeno 'Compliance Zero' para o microssistema das Licitações, demonstrando que a lógica de Risco Moral e assimetria informacional que quebra uma instituição financeira é a mesma que resulta na inexecução de contratos administrativos, respondendo a esse desafio através da proposição da governança algorítmica: um modelo de controle capaz de reduzir a discricionariedade opaca e detectar anomalias que escapam ao controle formal.

2. A Economia da Informação: Seleção Adversa, a "Maldição do Vencedor" e o Colapso do Mecanismo de Revelação

A compreensão do colapso do Banco Master e sua correlação com as falhas em licitações exige um mergulho na Economia da Informação. Conforme lecionam Camelo, Nóbrega e Torres (2021), a assimetria informacional é o problema central das transações econômicas: o "Principal" (seja o investidor no banco ou o Estado na licitação) desconhece as informações privadas detidas pelo "Agente" (o gestor do banco ou o licitante) sobre a real qualidade do produto ou a solvência da instituição.

2.1. O "Market for Lemons" e a Seleção Adversa

essa fórmula para definir a corrupção baseada em três variáveis: • Monopólio (M): Controle exclusivo sobre bens ou serviços. • Discricionariedade (D): Poder de decidir quem recebe o serviço e em que quantidade. • Accountability (A): Ausência de regras ou práticas de prestação de contas. Nessa equação, a corrupção é diretamente proporcional ao monopólio e à discricionariedade, e inversamente proporcional ao dever de prestar contas (accountability). GALINDO, Fábio; ZENKNER, Marcelo; KIM, Yoon Jung. Fundamentos do ESG: Geração de valor para os negócios e para o mundo. [S.l.: s.n.], [2021?]. Cap. 4: Governança: imprescindibilidade nos âmbitos corporativo e governamental.

No escândalo bancário, a instituição ofertava CDB's com taxas de até 180% do CDI⁴. Ao ofertar taxas ostensivas de 140% a 180% do CDI (cerca de 40% acima da taxa básica), o Banco Master sinalizava que não tinha acesso a linhas de crédito interbancárias convencionais e precisava desesperadamente de liquidez imediata para girar suas operações, aceitando pagar um custo de capital insustentável no longo prazo.

Sob a ótica da teoria econômica — que remonta aos trabalhos de George Akerlof sobre o "mercado de limões" (carros usados de baixa qualidade) — essa taxa excessiva não é um prêmio, mas um sinal de insolvência. Sob a ótica da Economia da Informação (Akerlof), essa oferta configura um mecanismo de Seleção Adversa.

- O banco, ciente de sua fragilidade (informação assimétrica), estruturou um produto para atrair um perfil específico de investidor: aquele que prioriza o retorno financeiro imediato em detrimento da análise de risco ou que possui baixa sofisticação financeira.

- Ao oferecer um retorno fora da curva, a instituição "selecionou" investidores dispostos a financiar ativos podres, perpetuando o ciclo de insolvência com a entrada de capital novo para pagar investidores antigos

Nas contratações públicas, o fenômeno é idêntico. O "preço inexequível" (mergulho) ofertado na licitação é o análogo da "taxa irreal" do banco. Quando o desenho do mecanismo licitatório foca exclusivamente no menor preço nominal, sem um *screening* (triagem) robusto da exequibilidade, a Administração Pública atrai competidores de baixa qualidade ou oportunistas, afastando as empresas sólidas que não conseguem competir com propostas predatórias⁵.

2.2. A Licitação como "Detector de Mentiras" Falho

Camelo, Nóbrega e Torres definem a licitação idealmente como um "mecanismo de revelação de informações" ou um "detector de mentiras", desenhado para forçar os agentes privados a revelarem seus custos reais. No entanto, no caso "Compliance Zero", tanto no banco quanto na licitação de fachada, o mecanismo falhou.

⁴ No mercado financeiro, o CDB é um instrumento de captação de recursos (passivo para o banco). A taxa oferecida reflete o risco de crédito da instituição emissora. Em condições normais, bancos sólidos captam recursos próximos a 100% do CDI.

⁵ Trata-se de construção teórica fundamentada na Análise Econômica das Licitações. CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2021, p. 55-57.

A falha ocorre porque o agente oportunista opera com uma estratégia de “Jogo Sequencial”⁶. Segundo os autores, o licitante apresenta um preço inexecutável na fase de seleção já contabilizando, em sua “probabilidade subjetiva”, a certeza de pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro logo no início da execução. Ele oferece a “mentira” do preço baixo (ou da taxa alta, no caso do banco) para capturar o contrato, planejando extrair a renda posteriormente.

2.3. A “Maldição do Vencedor” e o Risco Moral (Moral Hazard)

A consequência direta da seleção adversa é a “Maldição do Vencedor” (*Winner's Curse*). Conforme explicado por Torres et al., isso ocorre quando o vencedor da disputa oferece um lance tão agressivo que a execução se torna impossível sem prejuízo.

No Banco Master, “A maldição” era a necessidade de pagar juros estratosféricos, o que obrigava a instituição a girar uma pirâmide financeira (aparente fraude) para honrar compromissos passados.

Nas Contratações Públicas, a empresa que vence com preço vil (Maldição do Vencedor) incorre inevitavelmente em “Risco Moral” durante a execução contratual. Como a fiscalização é custosa e imperfeita, o contratado reduz a qualidade do material, atrasa a entrega ou paralisa a obra para forçar aditivos, explorando a incompletude contratual.

Se o fiscal do contrato atua com “Compliance Zero” (apenas carimbando papéis), ele permite que o contratado transforme o prejuízo inicial (o preço baixo) em lucro indevido através de dois mecanismos:

- O Superfaturamento (A Materialização da Fraude): O contratado entrega menos do que prometeu (qualidade inferior ou quantidade menor) ou pleiteia pagamentos por serviços não realizados. Se a fiscalização não detecta isso, ela valida a fraude. No caso do Banco Master, isso equivale à criação de “carteiras de crédito falsas” para simular liquidez. Na obra pública, é o pagamento de uma etapa não concluída.
- O Jogo de Planilha (Reequilíbrio Oportunista): O contratado explora a “incompletude contratual”. Ele sabe que o projeto tem falhas. Ele aceitou o preço baixo sabendo que pediria aditivos nos itens mais caros (onde ele tem margem) e suprimiria os itens baratos. A ausência de uma fiscalização técnica que conteste esses aditivos permite que a “mentira” inicial custe caro ao Estado.

⁶ Camelo, Nóbrega e Torres utilizam essa lógica para explicar como a possibilidade de aditivos contratuais futuros (o “jogo” da execução) incentiva o mergulho de preços (o “lance” da licitação), caracterizando o comportamento sequencial e estratégico dos licitantes.

Portanto, o "Compliance de Fachada" criticado na operação policial é, na linguagem da Análise Econômica do Direito, a incapacidade do sistema de governança de mitigar a assimetria informacional, permitindo que agentes movidos por incentivos perversos capturem o Principal, resultando na destruição de valor e na ineficiência alocativa.

3. Fraude x Impunidade: A Fragilidade dos *Gatekeepers* e o Controle Interno como Suporte Estratégico

A relação entre fraude e impunidade no Brasil não é um acidente, mas um defeito de *design* institucional que expõe a fragilidade dos *gatekeepers*. No caso "Compliance Zero", os *gatekeepers* privados (gestores, auditores e consultores) falharam em seu dever fiduciário, operando em um ambiente onde a conformidade era apenas uma formalidade burocrática, desvinculada da realidade operacional.

Transpondo para a Administração Pública, a falha é análoga e reside na concepção arcaica do controle. Conforme leciona Abrão Blumen⁷, o controle interno não deve ser entendido apenas como um instrumento de fiscalização e normalização burocrática, mas como "parte integrante de um modelo de gestão", funcionando como um poderoso municiador de informações para a tomada de decisão estratégica.

3.1. Do Controle Burocrático ao Controle de Resultados

A patologia observada no Banco Master — onde relatórios existiam, mas não refletiam a realidade — é sintomática de um controle focado nos "meios" (procedimentos formais) em detrimento dos "fins" (resultados). Blumen alerta que a administração gerencial moderna exige o rompimento com o controle burocrático, deslocando a ênfase para a *avaliação da economicidade, eficiência e eficácia da gestão*.

Nas contratações públicas, o *gatekeeper* (fiscal de contrato ou controlador interno) que atua com "Compliance de Fachada" limita-se a verificar a regularidade documental (o carimbo), ignorando os riscos reais de inexecução ou superfaturamento. Para mitigar a fraude, o sistema de controle interno deve evoluir para se tornar um suporte estratégico que permita ao gestor "diagnosticar seus

⁷ BLUMEN, Abrão. Controle interno como suporte estratégico de governança no setor público. In: Questões Polêmicas da Administração Pública – Processo Administrativo. Editora Fórum. Cap. 4, p. 119.

problemas, selecionar e priorizar alternativas de ação", antecipando-se ao ilícito em vez de apenas reagir a ele.

3.2. A Relação Custo x Benefício do Controle e a *Accountability*

A impunidade se alimenta de controles ineficientes que custam caro e entregam pouco. Aplicando o *Princípio da Relação Custo x Benefício* citado por Blumen, é imperativo avaliar se o custo de um controle é superior ao risco que ele visa mitigar. No caso do Banco Master, a estrutura de compliance existia (custo), mas não mitigou o risco de rombo bilionário (benefício nulo), caracterizando a ineficiência total.

No setor público, a fragilidade dos *gatekeepers* só será superada quando o controle interno for utilizado para promover a verdadeira *accountability*. Não se trata apenas de punir, mas de criar a obrigação de prestar contas sobre os resultados efetivos da gestão, apoiando os gestores na realização dos programas governamentais. Um sistema de controle interno robusto, conforme preconizado na Constituição e na LRF, deve focar na prevenção de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas,, atuando como a barreira real contra a fraude e a garantia de que a discricionariedade do gestor não se transforme em arbitrariedade ou corrupção.

4. O Futuro: Da Inteligência Artificial Agêntica à Governança Cibernética e o Direito Fundamental à Segurança Digital

Diante da complexidade das fraudes modernas — como a engenharia financeira observada no caso Banco Master — e da hiperconectividade da administração pública, a governança tradicional torna-se insuficiente. O futuro das contratações e do controle não reside apenas na adoção de ferramentas tecnológicas, mas na estruturação de uma Governança Cibernética robusta, entendida como um imperativo para a garantia de direitos fundamentais.

A introdução da Inteligência Artificial Agêntica (*Agentic AI*) na gestão pública — capaz de realizar *due diligence* autônoma e monitoramento contínuo — exige uma distinção teórica crucial trazida por Hoffmann-Riem: o desafio de garantir a boa governança tanto no desenvolvimento dos sistemas (*Governance of Algorithms*) quanto durante sua aplicação (*Governance by Algorithms*).

Não basta que a IA detecte fraudes (governança “pelos” algoritmos); é necessário que o próprio algoritmo seja auditável e ético (governança “dos” algoritmos), evitando que a automação replique vieses ou opere como uma “caixa-preta” inacessível ao controle social e institucional. A falha neste equilíbrio resulta na vulnerabilidade sistêmica, onde a tecnologia existe, mas não protege o interesse

público, replicando o cenário de "falta de estrutura suficiente para proteger eficientemente o espaço digital"(MACIEL, 2022, p. 318-320).

4.1. Segurança Cibernética como Direito Fundamental e Política Pública

A discussão transcende a eficiência administrativa para tocar na dignidade da pessoa humana. Em uma sociedade digital, a segurança cibernética deve ser reconhecida como um direito fundamental, corolário da proteção à privacidade e à intimidade (reconhecido pela EC nº 115/22).

Nas contratações públicas, isso implica que a integridade dos dados e a segurança das transações não são meros requisitos técnicos (ligados à Tecnologia da Informação), mas garantias de direitos universais do "cidadão digital". A ausência de uma política pública de segurança cibernética eficiente — caracterizada pela omissão estatal ou pela implementação desconexa — coloca em risco a continuidade da prestação de serviços essenciais, como saúde e transporte, e expõe o Estado a ataques que comprometem sua soberania e capacidade financeira.

4.2. O Novo Perfil do Gestor: De Burocrata a "Solucionador de Problemas" (*Solver*)

A implementação dessa governança cibernética exige uma reformulação do capital humano. Conforme defende Beth Noveck, precisamos treinar uma nova geração de líderes públicos que sejam "solucionadores de problemas" (*solvers*) em vez de meros burocratas.

Enquanto o burocrata foca no rito processual (o "carimbo" que permitiu o *Compliance* de Fachada no Banco Master), o *solver* utiliza a inteligência coletiva e dados analíticos para definir a causa raiz dos problemas reais. Esse gestor deve possuir habilidades epistêmicas para contextualizar o problema social e utilizar a tecnologia (como a IA Agêntica⁸) para desenhar soluções mensuráveis e legítimas, superando a lacuna entre a promessa da tecnologia e a entrega efetiva de valor público.

O uso da IA Agêntica entra como a solução tecnológica para a falha dos *gatekeepers* humanos. Ela é capaz de realizar *due diligence* autônoma e

⁸ De acordo com Axelsen, Licht e Damsgaard (2025) a IA Agêntica refere-se a sistemas compostos por agentes autônomos capazes de perseguir submetas dentro de fluxos de trabalho (como os regulatórios), utilizando tanto Grandes Modelos de Linguagem (LLMs) quanto lógica estruturada. Diferentemente de modelos de IA isolados ou assistentes simples de IA generativa, os sistemas de IA Agêntica combinam agentes de decisão autônomos com fluxos de trabalho orquestrados, permitindo ações explicáveis, direcionadas a objetivos e auditáveis em múltiplas tarefas.

monitoramento contínuo, superando as limitações de escalabilidade e o erro humano, desde que sujeita à "governança dos algoritmos" para evitar opacidade.

4.3. O Papel dos Tribunais de Contas na Cibersegurança

Por fim, a governança cibernética impõe um novo mandato aos órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União (TCU) e as demais Cortes de Contas devem assumir a liderança na realização de auditorias coordenadas e na avaliação das políticas de cibersegurança.

O controle externo não deve se limitar à legalidade contábil, mas deve avaliar a resiliência da infraestrutura crítica do Estado. É dever dos Tribunais de Contas induzir os gestores a implementarem políticas de segurança que protejam os dados dos cidadãos e garantam a confiabilidade dos sistemas de contratação, atuando preventivamente para evitar que a "deficiência na entrega de segurança cibernética" resulte na descontinuidade da prestação estatal ou em perdas bilionárias por fraudes digitais não detectadas.

5. Conclusão: A Reinvenção da Governança Diante do Caos

A análise do escândalo do Banco Master à luz da Operação "Compliance Zero" e sua transposição para o microssistema das contratações públicas revela uma patologia institucional comum: a dissociação entre a estrutura formal de controle e a realidade operacional.

O caso demonstra empiricamente o colapso da Teoria da Agência quando os mecanismos de incentivo são desenhados de forma a premiar o oportunismo e a seleção adversa, tanto no mercado financeiro quanto nas licitações estatais.

Fica evidente que o modelo tradicional de governança — baseado em conformidade documental e burocracia retrospectiva — exauriu sua capacidade de proteger o Erário e o Valor Público. A "mentira" do preço inexequível na licitação, análoga à taxa de retorno irreal do banco fraudulento, não é apenas um desvio ético; é uma estratégia racional de agentes econômicos que exploram a assimetria informacional e a fragilidade dos *gatekeepers* públicos.

Quando o controle interno se limita a verificar ritos processuais, ignorando sua função de suporte estratégico e avaliação de resultados conforme preconizado por Blumen, ele valida o "Compliance de Fachada" e torna-se cúmplice da ineficiência.

O futuro das contratações públicas, portanto, exige uma ruptura paradigmática. Isso implica a transição de um modelo analógico para a adoção de Governança

Cibernética e ferramentas de *Data Analytics*, capazes de monitorar transações em tempo real e reduzir o custo de transação da fiscalização.

Contudo, como alerta a doutrina sobre integridade, a tecnologia não substitui o fator humano: é necessário restabelecer a equação da corrupção de Klitgaard ($C=M+D-A$), *combatendo o monopólio e a discricionariedade através de uma accountability real*.

Em suma, a lição deixada pelo colapso do "Compliance Zero" é que a integridade não pode ser um anexo contratual ou um manual de gaveta. A sobrevivência das contratações públicas depende da formação de uma nova geração de gestores capazes de utilizar a análise econômica e a tecnologia para mitigar o Risco Moral (*Moral Hazard*), garantindo que o Estado deixe de ser o "investidor ingênuo" que financia sua própria expropriação.

Referências:

AXELSEN, Henrik; LICHT, Valdemar; DAMSGAARD, Jan. Agentic AI for Financial Crime Compliance. arXiv preprint, 2025. Disponível em: arXiv.

AZEDO, Luiz Carlos. Antes de tudo, escândalo do Banco Master é um caso de polícia. Correio Braziliense, Brasília, 30 jan. 2026. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br>.

BLUMEN, Abrão. Controle interno como suporte estratégico de governança no setor público. In: Questões Polêmicas da Administração Pública. [S.l.: s.n.], [20--?]. Cap. 4.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2021.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. Análise Econômica das Licitações e Contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021. [S.l.: s.n.], 2021. Cap. 2 e 6.

GALINDO, Fábio; ZENKNER, Marcelo; KIM, Yoon Jung. Fundamentos do ESG: Geração de valor para os negócios e para o mundo. [S.l.: s.n.], [2021?]. Cap. 4: Governança: imprescindibilidade nos âmbitos corporativo e governamental.

KPMG BUSINESS SCHOOL. Guia prático de compliance: O que você precisa saber para começar. Curso Certificação em Compliance. [S.l.]: KPMG, nov. 2020.

MACIEL, Moises. A governança cibernética e a importância da atuação dos Tribunais de Contas para a eficiência da cibersegurança. In: O Tribunal de Contas e o Direito Fundamental à Segurança Cibernética. [S.l.: s.n.], [2022?]. Cap. 6.

MATTOS FILHO, VEIGA FILHO, MARREY JR E QUIROGA ADVOGADOS. Compliance Anticorrupção no Brasil. [S.l.]: ABDIB, abr. 2019.

PINHEIRO, Renato. Operação Compliance Zero: o alto custo do "Compliance de Fachada" e as lições para a governança corporativa. Portal Contábeis, 22 jan. 2026.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, gestão de riscos e integridade. Brasília: Enap, 2019. (Coleção Gestão Pública).

ZAKIA, Maria Lucia Perez Ferres. "Compliance Zero": O diagnóstico das falhas no caso Banco Master. Migalhas, 25 nov. 2025.