



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) DE DIREITO DA VARA
CÍVEL DE BRASÍLIA/DF.**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por suas Promotoras de Justiça e seus Promotores de Justiça, a partir dos dados colhidos no Inquérito Civil nº 10/2025 (autos nº 08192.066171/2025-60) vem perante Vossa Excelência ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

cominatória de obrigação de não fazer, com pedido liminar,

contra

BANCO DE BRASÍLIA S/A (BRB), sociedade de economia mista, CNPJ 00.000.208/0001-00, com endereço no Centro Empresarial CNC - ST SAUN Quadra 5 Lote C, Bloco B e C – Brasília/DF, CEP 70.040-250, pelos seguintes fatos:

No dia 28 de março de 2025, o BRB divulgou um fato relevante em cumprimento ao dever de informar imposto pela Lei 6.404/1976 (artigo 157, §4º), indicando que seu *Conselho de Administração aprovou por unanimidade, nesta data, a celebração do contrato de compra e venda de ações entre o BRB e os acionistas controladores do Banco Master S.A. (“Vendedores” e “Banco Master”), relativo à aquisição pelo BRB de ações de emissão do Banco Master representativas de 49,0% das ações ordinárias, 100% das ações preferenciais e 58% do capital total do Banco Master (“Operação”).*



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Conforme o texto, a operação dependeria da aprovação do Banco Central do Brasil, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica e demais aprovações regulatórias.

Ainda de acordo com o fato relevante, o preço de aquisição seria de 75% do patrimônio líquido consolidado do Banco Master, calculado a partir de auditorias nas demonstrações financeiras, com ajustes decorrentes de baixas de ativos ou de passivos realizadas em diligência contábil.

Nesse comunicado, o BRB indicou **5 condições precedentes** para a celebração do negócio, que estaria sujeito, *verbis*:

- (i) à conclusão satisfatória ao BRB da diligência sobre os ativos e passivos do Banco Master que fazem parte do perímetro da Operação;
- (ii) à conclusão da Reorganização do Banco Master;
- (iii) à obtenção das autorizações aplicáveis do BACEN – Banco Central do Brasil, incluindo a autorização de formação do conglomerado prudencial combinado entre Banco Master e BRB liderado pelo BRB,
- (iv) ao deferimento dos processos de homologação de aumentos de capital do BRB e do Banco Master, atualmente em análise pelo BACEN,
- (v) à obtenção das aprovações antitruste aplicáveis, incluindo CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica e BACEN – Banco Central do Brasil, e demais aprovações de órgãos de controle.

Por fim, o BRB informou que, no fechamento da operação de compra, as duas sociedades anônimas:

(...) firmarão acordo de acionistas para regular a governança do Banco Master, de modo a manter uma governança coesa e com alinhamento de interesses de longo prazo, com a previsão de **participação do BRB nos órgãos de governança do Banco Master**, especialmente no Conselho de Administração, Diretoria, Comitê de Auditoria e Comitê de Riscos, Controles e Capital.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

O BRB terá direito a voto afirmativo para fins de aprovação de determinadas matérias no âmbito da Assembleia Geral e do Conselho de Administração, incluindo matérias essenciais ao bom funcionamento do conglomerado prudencial liderado pelo BRB.

Além disso, na data de fechamento da Operação, o BRB, o Banco Master e os Vendedores **firmarão acordo operacional para regular o funcionamento do conglomerado prudencial**, incluindo os termos e condições para exploração de cada linha de negócios pelos integrantes do conglomerado; clientes e produtos; riscos, controles, capital e liquidez; finanças, contabilidade e RI; marcas e convênios, entre outros. (destacamos)

Esses temas estão declinados no MEMORANDO DE ENTENDIMENTOS firmado entre o BRB, a Master Holding Financeira S.A., a DV Holding Financeira S.A. e Daniel Bueno Vorcaro, as partes envolvidas na transação, de onde foram retiradas as informações publicadas no Fato Relevante.

Ante a dimensão dessa operação comercial e as sujeições regulatórias necessárias à efetivação do negócio, além dos testes relacionados à capacidade de ambas as sociedades suportarem as consequências da transação, a atuação da alta direção do BRB revelou o **descumprimento de exigências constitucionais, legais e regulamentares** capaz de invalidar os procedimentos adotados nessa pretendida aquisição.

É sobre isso que se trata esta Ação Civil Pública, **que não adentra em aspectos econômicos do negócio pretendido.**

A NECESSÁRIA AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA ASSEMBLEIA DE ACIONISTAS

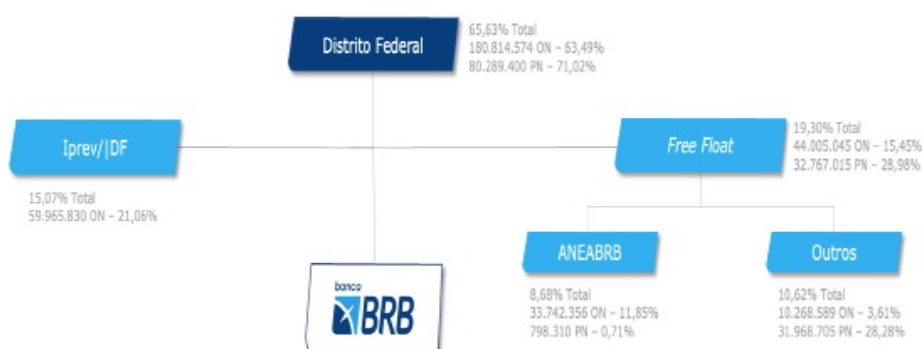
O BRB é um **banco estatal**, que atua em segmento densamente regulado, submetido a rígidas exigências de estatística econômica, sem ser exonerado de observar os princípios da administração pública, como a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência, além dos deveres de motivação e de prestação de contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Por ser uma sociedade de economia mista distrital de capital aberto, organizado sob a forma de banco múltiplo, ele está sujeito ao regime próprio das empresas privadas, sendo regido por seu Estatuto Social, pela Lei 4.545/1964, pela Lei 6.404/1976, pela Lei 13.303/2016 e demais disposições legais aplicáveis.

Seu capital social é dividido em ações, cuja composição é a seguinte¹:



O Distrito Federal e o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal, entes públicos, detêm o controle acionário do banco. As demais ações são de propriedade da Associação de empregados e aposentados da própria instituição financeira e de investidores, mediante aquisição na bolsa de valores.

Como sociedade anônima, o BRB possui 3 instâncias de administração: sua **Diretoria** e seu **Conselho de Administração**, que cuidam da gestão diária da instituição, e sua **Assembleia** de acionistas, que possui os poderes para decidir sobre todos os negócios relacionados ao objeto social do banco. Esta é, enfim, a reunião daqueles que são os donos do negócio.

A gestão de uma sociedade anônima parte dos seus Acionistas, passa pelo Conselho de Administração e alcança a Diretoria, competindo ao topo os poderes

¹Disponível em <<https://ri.brb.com.br/pt/composicao-acionaria>>. Acesso em 15 abr. 2025



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

mais amplos, que vão sequencialmente se afunilando em direção às estruturas de comando ligadas ao cotidiano da empresa.

Tudo isso está regulado na Lei 6.404/1976, que declina as atividades de cada uma dessas instâncias, reservando os temas de maior densidade à assembleia de acionistas. Nesse ponto, o artigo 121 estabelece:

Lei 6.404/76

Art. 121. A assembléia-geral, convocada e instalada de acordo com a lei e o estatuto, tem poderes para decidir todos os negócios relativos ao objeto da companhia e tomar as resoluções que julgar convenientes à sua defesa e desenvolvimento. (destacamos)

No contexto do negócio em referência, pelo qual o BRB pretende formar um *conglomerado prudencial* ao *comprar parte de sociedade privada*, chama a atenção dois dispositivos legais ostensivos sobre a convocação de assembleia-geral de acionistas:

Art. 136. É necessária a aprovação de acionistas que representem metade, no mínimo, do total de votos conferidos pelas ações com direito a voto, se maior quórum não for exigido pelo estatuto da companhia cujas ações não estejam admitidas à negociação em bolsa ou no mercado de balcão, para deliberação sobre:

...

V - participação em grupo de sociedades (art. 265); (...) (destacamos)

Art. 256. A compra, por companhia aberta, do controle de qualquer sociedade mercantil, dependerá de deliberação da assembléia-geral da compradora, especialmente convocada para conhecer da operação, sempre que:

I - O preço de compra constituir, para a compradora, investimento relevante (artigo 247, parágrafo único); ou (...) (destacamos)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

A deliberação dos acionistas para os destinos da sociedade é condição de validade dos atos deliberativos da Diretoria e do Conselho de Administração, exatamente por ser o momento em que os seus proprietários efetivamente decidem o destino da empresa.

Assim o é para todas as companhias, em sua maioria formada por empresas privadas, constituídas para o desenvolvimento de objetivos meramente econômicos em favor dos seus acionistas. **No caso de sociedade de economia mista estatal**, que, segundo a Constituição da República, é instrumento de política econômica do Estado, esse quesito é ainda mais denso, dada a sujeição aos princípios constitucionais da administração pública.

Não por outra razão, em consonância com essas disposições legais, o **Estatuto do BRB** assim dispõe:

Estatuto BRB <i>Banco de Brasília</i>	Artigo 16. Além dos poderes estabelecidos em lei, compete à Assembleia Geral: ... (vii) deliberar sobre fusão, incorporação, cisão ou de quaisquer outras formas de reorganização societária envolvendo o BRB ; (...) (destacamos)
---	---

A assembleia de acionistas é o foro de deliberação sobre a pretensão declarada pela direção do BRB, desde a aquisição de parte relevantíssima (a operação envolve um volume econômico praticamente semelhante à própria dimensão do Banco de Brasília) de outra instituição financeira, até a formação do intitulado conglomerado prudencial, que não deixa de ser um grupo de sociedades.

Voltando à Lei 6.404/1976, temos a seguinte disposição:

Art. 256. ...



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

§ 1º **A proposta ou o contrato de compra, acompanhado de laudo de avaliação, observado o disposto no art. 8º, §§ 1º e 6º, será submetido à prévia autorização da assembleia-geral, ou à sua ratificação**, sob pena de responsabilidade dos administradores, instruído com todos os elementos necessários à deliberação. (destacamos)

O caráter imperativo da submissão desse relevantíssimo tema à deliberação da assembleia de acionistas, instruído com todos os documentos necessários à análise colegiada, é tamanho, que a falta dessa diligência necessária implica em responsabilização pessoal dos dirigentes da companhia.

Vale o registro de que esse dispositivo aponta dois momentos possíveis para que essa deliberação ocorra: **previamente**, a regra, ou **sucessivamente**, a exceção. No presente caso, essa análise deve ser necessariamente antes da consolidação do negócio, seja pela ausência de situação emergencial de mercado que justifique apenas a ratificação, seja pela condição estatal do BRB e sua submissão ao regime jurídico administrativo, que demanda, de partida, **o dever de motivação dos atos administrativos**.

Além disso, a pretendida formação de um conglomerado prudencial, como declarado, que acolheria inclusive parte dos controladores da instituição adquirida no conselho de administração do BRB, implica a formação de um **grupo de sociedades**, para o qual a Lei 6.404/1976 (**artigo 136, inciso V**) prevê expressamente a **deliberação prévia** da assembleia de acionistas.

A dimensão do negócio em questão, pelo qual o BRB pretende participar, associando a estatal a uma sociedade privada cujas operações comerciais são praticamente do mesmo tamanho daquelas realizadas na atualidade pelo banco público, dobrando o volume de recursos atualmente administrado, revela a singularidade da operação e a necessidade de submissão aos acionistas antes da consolidação do negócio, tal como exigido pela Lei das Sociedades Anônimas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

No documento interno do BRB que consolidou a análise do negócio (NOTA EXECUTIVA PRESI/GT PROJETO VÉRTICE – 2025/001), especialmente no quadro explicativo do item 8.2.8, revelou-se que a carteira atual do BRB é de 35,6 bilhões de reais e a carteira do Banco Master é de 33,7 bilhões, demonstrando a relevância do investimento para a estatal, ainda que parte dessa carteira não fará parte do resultado final do negócio.

Cumprе destacar que após a data da publicação do fato relevante (28 de março de 2025), o Conselho de Administração do BRB convocou Assembleia Geral Ordinária e Assembleia Geral Extraordinária para o **dia 9 de maio de 2025, em cuja pauta não há sequer menção** à formação de um conglomerado prudencial ao comprar parte de sociedade privada. Os temas declinados no expediente convocatório foram:²

1 - Quanto à Assembleia Geral Ordinária:

- a) tomar as contas dos administradores, examinar, discutir e votar as demonstrações financeiras da Companhia relativas ao exercício de 2024;
- b) deliberar sobre a destinação do lucro líquido do exercício social de 2024 e a distribuição dos dividendos.

2 - Quanto à Assembleia Geral Extraordinária:

- a) deliberar sobre proposta de montante global de remuneração dos administradores do BRB-Banco de Brasília S.A.;
- b) deliberar sobre proposta de fixação da remuneração mensal dos membros do Conselho Fiscal.

Esse fato revela que o Conselho de Administração do BRB, contrariando o Estatuto e a Lei 6.404/1976, optou deliberadamente por excluir os acionistas da decisão que lhe cabe como unidade de definição dos destinos sociais da companhia.

² Disponível em <<https://ri.brb.com.br/pt/documentos-cvm>>. Acessado em 25 abr. 2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Há, é verdade, uma referência singela à operação de compra no documento que serve de base para a instrução dos acionistas intitulado **Proposta da Administração AGOE de 9 de abril de 2025 (item 2.6)**³, mas essa inscrição não atende às exigências da legislação e normativos de regência da matéria.

A Resolução nº 81 da Comissão de Valores Mobiliários – CVM exige a disponibilidade aos acionistas de informações claras e documentos específicos relacionados aos temas sob deliberação, sendo vedado qualquer expediente que possa induzir em erro o acionista (artigo 2º, inciso III), incluindo expressões genéricas (artigo 4º, Parágrafo único).

Como se vê, a Diretoria e o Conselho de Administração do BRB tomaram para si competências que estão legal e estatutariamente designados para os acionistas da companhia estatal, **negando vigência** aos artigos 136, inciso V, 256, inciso I, ambos da Lei 6.404/1976, e ao artigo 16, inciso VII, do Estatuto do banco público, com a força normativa garantida pelo artigo 8º, inciso II, da Lei 13.303/2016.

Incorreram em ilegalidade ostensiva que legitima a intervenção deste Ministério Público, como defensor da ordem jurídica e protetor do patrimônio público.

Mesmo bastante, não foi essa a única ilegalidade praticada. Há outra, mais grave!

A NECESSÁRIA PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

Como já indicado, o BRB é uma sociedade de economia mista, que tem atualmente quase 80% do capital social como **patrimônio público** do DISTRITO FEDERAL e do IPREV/DF.

³ Disponível em <<https://ri.brb.com.br/pt/documentos-cvm>>. Acessado em 25 abr. 2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

O banco foi criado a partir de uma autorização legislativa simplória, ao tempo em que o Distrito Federal era uma autarquia federal, segundo o previsto na Lei 4.545/1964, com o seguinte texto:

Lei 4.545/64

Art 15. Fica o Prefeito do Distrito Federal autorizado a constituir, nos termos desta Lei e da legislação que lhes fôr aplicável, as seguintes sociedades por ações:

...

d) Banco Regional de Brasília S.A. (BRB)

Posteriormente, a Lei Federal nº 61, de 5 de dezembro de 1989, alterou a denominação da instituição financeira pública para BRB - Banco de Brasília S/A, oportunidade em que **o banco foi autorizado a constituir subsidiárias**:

Lei 61/89

Art 3º. É o BRB — Banco de Brasília S/A, autorizado a constituir as seguintes sociedades por ações:

...Parágrafo único — É ainda o BRB — Banco de Brasília S.A autorizado a constituir, nos termos da legislação que lhe for pertinente, sociedade por ações que tenha por objeto social atividade própria do sistema financeiro.

Como é possível observar, o Poder Legislativo incumbido da representação popular, autorizou o banco estatal a formar uma nova sociedade por ações na área financeira, como forma de atender aos seus objetivos sociais.

Mas essa autorização legislativa prévia **não diz respeito à participação do BRB em sociedade privada**, que é o caso *do contrato de compra e venda de ações [firmado] entre o BRB e os acionistas controladores do Banco Master S.A. (...), relativo à aquisição pelo BRB de ações de emissão do Banco Master representativas de 49,0% das ações ordinárias, 100% das ações preferenciais e 58% do capital total do Banco Master.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

A operação comercial trazida a público pela direção do BRB diz respeito à **aquisição de participação acionária em empresa privada já constituída**, pela qual a estatal ficará como minoritária no controle da companhia. Claramente, o negócio pretendido revela que o banco público **não constituirá** uma sociedade por ações no sistema financeiro (uma subsidiária), mas **entrará como sócio** em companhia privada, na condição de minoritário.

Sobre esse assunto, nada menos do que a **Constituição da República** possui tratamento expresse exigindo autorização legislativa para esse objeto. *Verbis*:

**Constituição
da República**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX - **depende de autorização legislativa**, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como **a participação de qualquer delas em empresa privada**; (destacamos)

O texto constitucional traz **exigências legais** para 3 situações relacionadas à intervenção do Estado na economia, a saber:

- 1. lei específica para criar estatal;**
- 2. autorização legislativa para estatal constituir subsidiárias; e**
- 3. autorização legislativa para estatal participar de empresa privada.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Isso decorre do que os constitucionalistas chamam de **princípio da subsidiariedade da atuação estatal na economia**, considerando que a própria Constituição da República designa a livre iniciativa como norteadora das ações econômicas. Sobre esse assunto, vejamos o *trecho do voto* do MINISTRO GILMAR MENDES no julgamento da ADI 5624 MC-REF/DF, da relatoria do MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06-06-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 28-11-2019 PUBLIC 29-11-2019:

(...)

Na ordem econômica na CF/88, a força normativa do princípio da livre iniciativa, alçado pelo texto constitucional ao patamar de um dos fundamentos da nossa República Federativa (art. 1º, IV), impõe que as hipóteses de intervenção do estado no domínio econômico sejam racionalizadas a partir do chamado princípio da subsidiariedade.

De acordo com referido princípio, a intervenção no domínio econômico só é admitida de forma supletiva e complementar em relação à atuação dos particulares, naquilo que a própria iniciativa privada não puder prover satisfatoriamente. A esse respeito, convém ressaltar os ensinamentos do saudoso professor Hely Lopes Meirelles, que, ao se referir ao princípio da subsidiariedade, consagra que:

“A essa atuação estatal incentivadora e complementar da iniciativa privada a doutrina constitucional moderna dá-lhe a denominação de ‘princípio da subsidiariedade’ pela sua função supletiva da empresa particular naquilo que não está ao seu alcance prover satisfatoriamente. Por esse princípio, o Estado não pode invadir o campo econômico das empresas privadas, salvo para suprir-lhes deficiências”. (MEIRELLES, Hely Lopes, O Estado e suas empresas. Revista de Informação Legislativa . v. 19, n. 76, 1982, p. 168).

Diante do valor atribuído a esse princípio, entendo que a necessidade de lei autorizativa para a criação de empresas estatais ou para a definição das hipóteses de relevante interesse coletivo e segurança nacional deve ser entendida como uma verdadeira cláusula de garantia do princípio da subsidiariedade. **Ou seja, é justamente por ser excepcional ao Estado a intervenção no domínio econômico que essa excepcionalidade deve ser autorizada em lei.** (...) (destacamos)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

No caso em exame, a **Lei 4.545/1964 criou a estatal** (sociedade de economia mista) designada como Banco Regional de Brasília S/A.

A seu turno, a **Lei 61/1989 autorizou o BRB a constituir subsidiárias**.

Mas, até o momento, **não há lei autorizando** o BRB a *participar do capital social de companhia privada*, o que é uma exigência da Constituição da República. Isso também está inscrito na **Lei Orgânica do Distrito Federal**, por simetria, *verbis*:

**Lei Orgânica
do DF**

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:

...

XIX - **depende de autorização legislativa**, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como **a participação de qualquer delas em empresa privada**; (destacamos)

As modalidades dessa atuação estatal na economia são distintas e para cada uma delas a Lei Maior da República e a Lei Maior do Distrito Federal exigem o debate político prévio, com o olhar no princípio da subsidiariedade.

Interessante observar que na NOTA EXECUTIVA PRESI/GT PROJETO VÉRTICE – 2025/001, que foi o documento interno do BRB que reuniu toda a análise da operação comercial com o Banco Master, os analistas fizeram constar no item **8.4. Transações semelhantes** as operações de compra feitas pelo BANCO DO BRASIL S/A de parte da instituição financeira Votorantim Finanças S/A e da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL de parte do Banco Pan S/A. A inscrição expressa que essas operações comerciais são semelhantes à do BRB junto ao Banco Master.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Ocorre que, diferentemente da situação do BRB, tanto a participação do Banco do Brasil quanto da Caixa Econômica Federal nas respectivas empresas privadas (BV e PAN) **foram precedidas de autorização legislativa expressa**. Havidas em 2009, essas transações foram cobertas pela Lei 11.908/2009, fruto da conversão da Medida Provisória nº 443 de 2008.

Conforme estabelecido no artigo 2º da Lei 11.908/2009: *O Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal, diretamente ou por intermédio de suas subsidiárias, poderão adquirir participação em instituições financeiras, públicas ou privadas, sediadas no Brasil, incluindo empresas dos ramos securitário, previdenciário, de capitalização e demais ramos descritos nos arts. 17 e 18 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, além dos ramos de atividades complementares às do setor financeiro, com ou sem o controle do capital social, observado o disposto no inciso X do caput do art. 10 daquela Lei.*

A autorização legislativa prévia aos negócios dos entes federais foi regularmente colhida, o que não ocorreu no caso BRB/Master.

Essa ausência de debate prévio pela Casa Legislativa sobre a possibilidade do BANCO DE BRASÍLIA S/A adquirir participação em sociedade de capital privado, como exigido pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Distrito Federal, impediria a própria anotação no **plano de negócios do BRB** de uma operação desse vulto.

A Diretoria e o Conselho de Administração do BRB nem sequer teriam, como não têm, ante a falta de lei prévia, capacidade para considerar a aquisição de parcela do capital social da companhia privada como parte do plano de negócios do banco estatal. A impertinência legal de uma consideração dessas no mandato executivo da gestão da casa bancária é originária, dada a ausência de deliberação legislativa antecedente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Em outras palavras, além de ser o resultado de um exercício interpretativo desproporcional considerar que o plano estratégico do BRB admitia a aquisição de capital social de uma instituição financeira cujas operações são praticamente do mesmo tamanho daquelas executadas pela estatal – o Master, inclusive, está sob o escrutínio das autoridades responsáveis por coibir a gestão temerária de instituição financeira –, isso nem sequer poderia constar do planejamento.

Em nada socorre a situação ora observada a previsão constante no artigo 2º, §3º, da Lei 13.303/2016, que remete ao plano de negócios da sociedade de economia mista uma autorização genérica para a participação dessa no capital privado, por duas razões.

Primeiro, porque essa previsão não pode contrastar integralmente com a **Lei Orgânica do Distrito Federal** (artigo 19, inciso XIX), que constitui a Câmara Legislativa como guardiã da chancela política desse tema, sendo inadmissível considerar sua legitimidade popular ser substituída pelo corpo dirigente da estatal.

Segundo, porque nunca houve, até o momento, instrumento legislativo que conferisse ao BRB a autorização para participar de empresa privada, o que não autorizaria sua Diretoria e seu Conselho de Administração ousar prever tamanha autonomia num simples plano operacional.

Em resumo, no estado em que se encontra, os instrumentos contratuais firmados pelo BRB relacionados ao Banco Master não possuem validade jurídica, por não estarem precedidos de deliberação da assembleia de acionistas e de autorização legislativa.

A gestão dos negócios estatais demandam a conjugação dos esforços dos gestores temporários e efetivos **e dos legisladores**, sempre sob a vigilância pública,



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

além da correção eventualmente demandada ao Poder Judiciário, como no caso, para a efetiva validade.

LIMINAR

Os fatos descritos e os termos normativos invocados permitem um juízo de valor sobre a ocorrência da negativa de vigência de diversos preceitos normativos e regulamentares e das constituições.

Os atos contratuais da Diretoria e do Conselho de Administração do BANCO DE BRASÍLIA S/A negaram vigência ao artigo 136, inciso V, ao artigo 256, inciso I, ambos da Lei 6.404/1976, e ao artigo 16, inciso VII, do Estatuto do banco público, com a força normativa garantida pelo artigo 8º, inciso II, da Lei 13.303/2016, por darem seguimento à formação de um conglomerado prudencial ao comprar parte de sociedade privada sem autorização da Assembleia de Acionistas.

Negaram vigência, ainda, ao artigo 37, inciso XX, da Constituição da República e ao artigo 19, inciso XIX, da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao levarem adiante instrumentos de negociação sem prévia submissão à autorização legislativa necessária, o que constitui *fumus boni juris*.

Nesse contexto, o artigo 300 do Código de Processo Civil prevê a possibilidade de concessão de tutela antecipada de urgência quando presentes elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

As circunstâncias descritas nesta oportunidade autorizam a concessão de tutela de urgência para evitar riscos impostos ao patrimônio público do Distrito Federal e ao regime democrático, com a celebração de contrato entre o BRB, a Master



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Holding Financeira S.A., a DV Holding Financeira S.A. e Daniel Bueno Vorcaro, consolidando o negócio. O *periculum in mora* encontra-se presente.

A tutela de urgência específica que se pretende é o impedimento liminar ao BANCO DE BRASÍLIA S/A de assinar contrato definitivo de aquisição de parte do controle acionário das empresas que formam o Banco Master enquanto perdurar a presente ação civil pública.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** requer:

- a) a concessão de **tutela de urgência** para determinar obrigação de não fazer ao BANCO DE BRASÍLIA S/A, consistente em não assinar contrato definitivo com a Master Holding Financeira S.A., a DV Holding Financeira S.A. e Daniel Bueno Vorcaro de aquisição de parte do controle acionário das empresas que formam o Banco Master até o julgamento final desta ação;
- b) a citação do BANCO DE BRASÍLIA S/A para, querendo, apresentar resposta;
- c) vencidas as etapas processuais, inclusive eventual fase probatória complementar, que seja julgado procedente o pedido, consolidando a liminar, para **condenar** o BANCO DE BRASÍLIA S/A à obrigação de não assinar contrato definitivo com a Master Holding Financeira S.A., a DV Holding Financeira S.A. e Daniel Bueno Vorcaro de aquisição de parte do controle acionário das empresas que formam o Banco



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Master sem prévia chancela da Assembleia de acionistas e de autorização legislativa.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova admitidos.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.840.213.200,00.

Brasília, 28 de abril de 2025.

Eduardo Gazzinelli Veloso
Promotor de Justiça

Lenna Nunes Daher
Promotora de Justiça

Wilton Queiroz de Lima
Promotor de Justiça

Carina Costa Oliveira Leite
Promotora de Justiça

Sérgio Bruno Cabral Fernandes
Promotor de Justiça

Fabiano Mendes Peloso
Promotor de Justiça