



CONSULTA 382 - 2025

## **Assunto: Necessidade de Autorização Legislativa Específica para a Aquisição de Parte do Banco Master pelo Banco de Brasília S.A. – BRB**

### **Sumário Executivo**

O presente estudo conclui pela imprescindibilidade de autorização legislativa específica da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) para que o Banco de Brasília S.A. (BRB) participe do capital do Banco Master S.A. Conclui-se também que não existe nem mesmo autorização genérica que autorize a operação em análise, não sendo, portanto, suficiente a Lei nº 4.545, de 1964, que institui o BRB. A exigência de autorização normativa se fundamenta em pilares constitucionais, legais e principiológicos, demonstrando que a operação transcende a gestão ordinária e requer escrutínio democrático. As principais razões são:

#### **1. Exigência Constitucional (Art. 37, XX, CF e Art. 19, XIX, LODF)**

A Constituição Federal e a Lei Orgânica do Distrito Federal exigem expressamente "autorização legislativa, em cada caso", para a participação de entidades da administração indireta, como o BRB, em empresas privadas. Essa exigência não é mera formalidade, mas um controle democrático essencial para submeter decisões estratégicas que envolvam recursos públicos e novos riscos ao escrutínio do Poder Legislativo, representante direto da sociedade. A expressão "em cada caso" reforça a necessidade de análise individualizada, afastando a suficiência de autorizações genéricas.

#### **2. Conformidade com a Lei nº 13.303/2016 (Estatuto das Estatais) e Interpretação da ADI 5624 (STF)**

A Lei das Estatais reafirma a regra constitucional da necessidade de autorização legislativa. A exceção prevista no Art. 2º, § 3º (participações autorizadas pelo



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



Conselho de Administração em linha com o plano de negócios) deve ser interpretada restritivamente e não se aplica a operações de grande vulto e impacto estratégico como a aquisição de 58% do Banco Master por R\$ 2 bilhões, que extrapola a gestão ordinária. A decisão do STF na ADI 5624, que dispensou autorização para alienação de controle de subsidiárias, não se estende à aquisição de participação em empresa privada, situação distinta regida pela parte final do Art. 37, XX da CF.

### 3. Regime Jurídico Híbrido e Subordinação ao Interesse Público

O BRB, como sociedade de economia mista, possui um regime jurídico híbrido, mesclando normas de direito privado com a subordinação ao interesse público. A busca pelo lucro e a autonomia comercial são legítimas, mas não são fins em si mesmas e devem estar subordinadas à função social da estatal e aos objetivos públicos que justificaram sua criação (Art. 173, CF; Art. 27, Lei 13.303/16). Uma operação de grande magnitude e risco como esta, que envolve recursos públicos, exige validação legislativa **para evitar que a lógica empresarial não se sobreponha ao interesse coletivo.**

### 4. Obrigação de Demonstrar Vinculação aos Objetivos Públicos e Utilidade para o DF

A atuação do BRB deve estar **vinculada aos seus objetivos públicos** (como fomentar o desenvolvimento do DF) e gerar utilidade concreta para o Distrito Federal. A simples alegação de lucro ou diversificação é insuficiente. **É necessário demonstrar explicitamente como a participação no Banco Master contribui para esses fins públicos.** A autorização legislativa é o foro adequado para exigir e validar essa demonstração de interesse coletivo.

### 5. Controle Legislativo Prévio (*Ex Ante*) como Governança e Fiscalização

A autorização legislativa específica funciona como um indispensável mecanismo de controle prévio (*ex ante*) e de governança, inserindo o Poder Legislativo no processo decisório estratégico. Isso evita o fato consumado, permite avaliar a conveniência e os riscos antes da alocação de recursos, confere legitimidade democrática à operação e estabelece diretrizes claras para a fiscalização contínua (*ex*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria

Consultoria Legislativa

Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



*post*) pela CLDF e pelo Tribunal de Contas. Confiar apenas em controles internos ou *ex post* seria renunciar a uma ferramenta essencial de governança para uma operação desta magnitude.

### **6. Necessidade de Transparência, Deliberação Pública e *Accountability***

Operações de grande vulto com recursos públicos exigem máxima transparência e deliberação pública qualificada. O processo legislativo é o meio institucional primordial para isso, tornando públicos os estudos, riscos e justificativas, permitindo o debate parlamentar e social (inclusive por audiências públicas), e promovendo a *accountability* prévia dos gestores. Dispensar a autorização legislativa significaria conduzir a operação à margem do controle social e da necessária deliberação democrática sobre o uso de R\$ 2 bilhões do patrimônio público.

### **7. Repercussão Econômica e Midiática Exigindo Discussão, Legitimidade e Segurança Jurídica**

A magnitude econômica (R\$ 2 bilhões) e a intensa repercussão midiática e política já gerada pela operação demonstram sua alta visibilidade e o interesse público envolvido. Essa repercussão demanda uma ampla discussão pública, que encontra no processo legislativo o canal adequado para conferir legitimidade social e política à decisão. Além disso, a autorização legislativa específica confere robustez e segurança jurídica ao ato, mitigando riscos de questionamentos futuros sobre sua validade formal, especialmente diante da ausência de parecer conclusivo da PGDF.

### **8. Lei Específica como Prevenção contra Desvios, Conflitos de Interesse e Captura**

A autorização legislativa atua como mecanismo preventivo contra riscos como desvio de finalidade (assegurando a vinculação ao interesse público), conflitos de interesse (pela transparência e controle externo) e captura da estatal por interesses privados (ao diluir o poder de decisão em um fórum amplo e público). O processo força a justificção pública, expõe os atores e termos a escrutínio, e dificulta a aprovação de operações que não resistam a uma análise de mérito público.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria

Consultoria Legislativa

Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



### **9. Obrigação de Fundamentar a Escolha do Parceiro com Validação Democrática**

Ainda que inexigível a licitação para aquisição de participação societária, persiste o dever de motivar rigorosamente a escolha do parceiro privado (Banco Master), com base em critérios objetivos e nos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência. A ausência de publicidade sobre a *due diligence*, *valuation* e análise de sinergias reforça a necessidade de validação democrática dessa escolha. O processo legislativo é o foro adequado para exigir essa fundamentação, escrutiná-la e conferir legitimidade à seleção do parceiro.

#### **Conclusão**

Em síntese, a operação pretendida pelo BRB, por sua natureza, vulto, riscos e impacto público, exige inequivocamente a manifestação prévia e específica da Câmara Legislativa do Distrito Federal, conforme determinam a Constituição, a LODF e a Lei das Estatais, assegurando controle democrático, transparência, legitimidade e segurança jurídica.



# CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



## ESTUDO

### Introdução

O presente estudo é motivado por pedido da Liderança do Partido dos Trabalhadores, considerando a dúvida sobre a necessidade de autorização legislativa específica para a aquisição do Banco Master pelo Banco de Brasília S.A. – BRB.

No presente estudo, são apresentadas as razões da necessidade de autorização legislativa específica para que o Banco de Brasília participe como acionista do Banco Master. O tema, que foi abordado de forma informativa no Estudo nº 370/2025 elaborado por Esta Consultoria, será avaliado de forma mais aprofundada na presente análise, com vistas a definir uma interpretação mais coerente e consentânea com os dispositivos legais e constitucionais da matéria, bem como com a necessidade de conferir segurança jurídica à operação em questão.

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF emitiu o Parecer PGDF nº 106/2025, no qual realizou uma avaliação em abstrato da matéria, com a abordagem dos requisitos legais e constitucionais para a compra de participações societárias pelo BRB. Assim, sem analisar qualquer operação em concreto, a PGDF se posiciona no sentido da suficiência da autorização genérica, de modo que uma eventual operação societária não exigiria lei específica para a sua regularidade. Destaca-se que a PGDF nem mesmo concluiu se a Lei de criação do BRB atenderia a exigência de lei geral apta a autorizar a operação.

Pela leitura do Parecer, percebe-se que o opinativo não é conclusivo e analisa a operação em abstrato, assim não indicando o ato normativo, ainda que geral, que teria a aptidão de autorizar a operação. O texto, no entanto, com base no artigo 2º, §3º, da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) destaca a possibilidade de aquisição de participação acionária (não especificamente esta do Banco Master) sem a necessidade de autorização legal, caso tal aquisição seja autorizada pelo Conselho de Administração e esteja em linha com os planos de negócio da empresa. A transposição desse



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



entendimento para o caso em análise merece, no entanto, ponderações, em razão da dimensão da operação em análise e dos demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis.

Destaca-se ainda que o Parecer da PGDF realiza uma análise restrita e limitada aos aspectos da legalidade, não importando em um juízo de valorações sobre a conveniência e oportunidade da operação. Esse juízo, pelo contrário, pode e deve ser realizado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, órgão titular da legitimidade amparada pelo escrutínio popular, dado que o BRB, não obstante possuir natureza de sociedade anônima, continua integrar a Administração Pública do Distrito Federal, sujeita, portanto, aos controles próprios da Administração, dado a influência e submissão ao regime jurídico diferenciado (público e privado), como será desenvolvido no presente estudo.

Portanto, como se concluirá no presente estudo, os fundamentos apresentados demonstram que a autorização legislativa específica é inafastável para operação em concreto. A justificativa se estrutura nos eixos da constitucionalidade, legitimidade e segurança jurídica, com base nas seguintes razões:

- 1) Aplicação do art. 37, XX, da Constituição Federal, que condiciona à autorização legislativa, **caso a caso**, de empresas estatais em sociedades privadas;
- 2) Conformidade com a Lei nº 13.303, de 2016, e com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5624, que reforçam a exigência de autorização legislativa específica;
- 3) Compatibilidade com o **regime jurídico híbrido das estatais**, que exige submissão ao interesse público, prevalecendo sobre a lógica empresarial privada;
- 4) Obrigação de demonstrar e vincular a operação aos **objetivos públicos da estatal**, com comprovação do interesse coletivo e da utilidade para o Distrito Federal;
- 5) Necessidade de controle legislativo prévio (*ex ante*), como mecanismo de **governança e fiscalização** da atuação estatal;
- 6) Exigência de **transparência e deliberação pública** sobre os efeitos e a



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



- abrangência da operação, promovendo *accountability* e participação social;
- 7) Repercussão econômica e midiática da operação, que exige ampla discussão pública para assegurar **legitimidade e segurança jurídica**;
  - 8) Função da lei específica como instrumento de **prevenção contra desvios de finalidade**, conflitos de interesse e captura por interesses privados;
  - 9) Obrigação de apresentação fundamentada da **escolha do Banco Master** como parceiro, com validação democrática pelo processo legislativo.

No presente estudo, serão desenvolvidas, em títulos próprios, as justificativas que demonstram ser a autorização legislativa específica condição indispensável para viabilizar a participação do BRB no capital do Banco Master.

### **1. A Exigência Constitucional de Autorização Legislativa Específica para a Participação de Empresas Estatais em Sociedades Privadas (Art. 37, XX, CF)**

A Constituição Federal de 1988 estabelece um marco regulatório complexo para a atuação do Estado na economia, buscando equilibrar a livre iniciativa, como fundamento da República (art. 1º, IV), com a necessidade de intervenção estatal para assegurar o interesse coletivo e a segurança nacional. Dentro desse panorama, a criação e a gestão de empresas estatais – empresas públicas e sociedades de economia mista – representam instrumentos significativos pelos quais o Estado exerce diretamente atividades econômicas. Contudo, a atuação dessas entidades, especialmente quando realizam parcerias ou participações no setor privado, não se dá em um vácuo normativo, estando sujeita a rigorosos controles constitucionais e legais que visam garantir a preservação dos interesses públicos e a fiscalização democrática sobre o uso de recursos e estruturas estatais.

O presente capítulo dedica-se a analisar um dos pilares desse controle: a exigência constitucional de autorização legislativa para a participação de empresas estatais em empresas privadas, conforme estabelecido no artigo 37, inciso XX, da Constituição Federal. Este dispositivo, replicado com teor similar no artigo 19, inciso



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



XIX, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), condiciona a validade jurídica de tais operações à chancela prévia e específica do Poder Legislativo. Argumentar-se-á que tal exigência não é mera formalidade, mas um mecanismo essencial de controle democrático, transparência e conformação da atuação empresarial do Estado aos seus fins institucionais e ao interesse público primário. A análise se desenvolverá com base na doutrina e à luz do regime jurídico aplicável às empresas estatais, demonstrando a imprescindibilidade de autorização legislativa específica para a participação do Banco de Brasília S.A., uma sociedade de economia mista controlada pelo Distrito Federal, no capital do Banco Master S.A., uma instituição privada.

### **O Comando Constitucional (Art. 37, XX, CF e Art. 19, XIX, LODF) e sua *Ratio Legis***

O núcleo da discussão sobre a necessidade de autorização legislativa para a operação em análise reside no comando expresso do artigo 37, inciso XX, da Constituição Federal:

*"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: [...]"*

*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;"* (grifo nosso)

De forma análoga, a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 19, inciso XIX, espelha essa exigência no âmbito distrital:

*"Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular,*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



*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;" (grifo nosso).*

A interpretação desses dispositivos não pode se dissociar de sua finalidade (*ratio legis*). A exigência de "*autorização legislativa, em cada caso*", para a criação de subsidiárias ou participação em empresas privadas por entidades da administração indireta (como é o caso do BRB, sociedade de economia mista) não é um preciosismo formal. Ela representa uma ferramenta relevante de controle democrático e de verificação da aderência da atuação estatal aos seus objetivos públicos. Como ensina Alexandre Santos de Aragão ao tratar da criação das próprias estatais, a necessidade de lei específica já denota a excepcionalidade da intervenção direta do Estado na economia (ARAGÃO, 2018, p. 86). Essa mesma lógica se aplica, com ainda maior razão, quando uma entidade já existente, criada para um fim público específico, decide expandir sua atuação ou alocar recursos em uma empresa privada.

A *mens legis* é clara: submeter ao escrutínio do Poder Legislativo – representante direto da sociedade – decisões estratégicas que envolvam a aplicação de recursos públicos, a assunção de novos riscos e a potencial reconfiguração dos objetivos da entidade estatal. A autorização legislativa funciona, assim, como um mecanismo de *accountability* e de legitimação democrática prévia (*ex ante*), permitindo que a participação da estatal em empreendimentos privados esteja alinhada com o "*relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional*" (ARAGÃO, 2018, p. 87, comentando o art. 173, CF), que, em última análise, justifica a própria existência da estatal.

A expressão "*em cada caso*" reforça a natureza específica da autorização, afastando a suficiência de autorizações genéricas contidas na lei de criação da estatal ou em seu estatuto social. Cada operação de criação de subsidiária ou de participação em empresa privada deve ser submetida à análise individualizada do Legislativo, que



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



ponderará os custos, benefícios, riscos e, fundamentalmente, a compatibilidade da operação com o interesse público do ente federativo controlador. Ignorar essa exigência específica significa subtrair da esfera de deliberação democrática uma decisão de significativo impacto econômico, financeiro e social, como será desenvolvido mais adiante no presente estudo.

### **A Natureza Jurídica do BRB e a Incidência do Art. 37, XX**

O Banco de Brasília S.A. – BRB é uma sociedade de economia mista, controlada majoritariamente pelo Distrito Federal. Como tal, integra a Administração Pública Indireta do Distrito Federal e se submete integralmente aos ditames do artigo 37 da Constituição Federal e do artigo 19 da LODF. As sociedades de economia mista são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por autorização legal, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria" ao ente público controlador.

Essa caracterização é fundamental para a definição do regime das estatais, pois situa o BRB inequivocamente no âmbito de aplicação do inciso XX do artigo 37 da CF e do inciso XIX do artigo 19 da LODF. A operação pretendida – aquisição de participação acionária majoritária (58% do capital total no Banco Master S.A., uma instituição financeira privada – configura exatamente a hipótese normativa de "*participação [...] em empresa privada*" por entidade da administração indireta. Não se trata da criação de uma subsidiária (pois, conforme noticiado, o controle acionário permaneceria com o atual controlador privado), mas sim da entrada do BRB no capital de uma sociedade já existente e de natureza privada.

Portanto, a aplicação do comando constitucional que exige autorização legislativa para tal operação é direta e inafastável, decorrendo da natureza jurídica do BRB (sociedade de economia mista distrital) e da natureza da operação (participação em empresa privada). Diante dessa incidência, pacífica, surge a dúvida: é necessário autorização genérica ou específica e o que se entende por autorização genérica?

### **O Debate sobre a Autorização Genérica vs. Específica e o Estatuto das Estatais (Lei nº 13.303, de 2016)**



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



A controvérsia central reside em saber se a autorização legislativa exigida pela Constituição (e pela LODF) deve ser específica para cada operação ou se uma autorização genérica, eventualmente contida na lei de criação do BRB ou em seu estatuto social (que não tem *status* de lei), seria suficiente. O parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, Parecer PGDF nº 106/2025, acena com a possibilidade de aceitação de autorização genérica com base em eventuais sinalizações do Supremo Tribunal Federal – STF, embora não conclusivas. Argumenta-se, ainda, que a autonomia conferida ao banco ou a previsão estatutária poderiam suprir a necessidade de lei específica.

Contudo, essa interpretação fragiliza o comando constitucional e o controle democrático pretendido pelo legislador constituinte. A exigência de autorização "*em cada caso*" é textual e teleologicamente voltada a garantir a análise concreta de cada operação. Ora a expressão "em cada caso" por uma leitura direta e escorreita já sublinha a necessidade de autorização específica, do contrário não haveria sentido em se apor tal expressão no dispositivo constitucional.

Ademais, a autorização genérica, concedida muitas vezes em contextos históricos e econômicos distintos, não permite a avaliação adequada dos riscos, custos e alinhamento com o interesse público atual de uma operação específica, especialmente uma de grande vulto e impacto como a aquisição de participação relevante no Banco Master. Como se verá adiante, não se trata de uma operação gerencial e rotineira, estamos abordando a aquisição de parte significativa de uma instituição financeiro, com o envolvimento de vultosa quantia financeira.

De forma a abonar o entendimento da necessidade de autorização legislativa específica, a Lei nº 13.303, de 2016 (Estatuto das Estatais), que estabelece o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, veio reforçar a necessidade, embora também introduza exceções que merecem análise detida. E como se verá, as exceções iluminam o sentido e alcança da regra geral – autorização legislativa específica.

Primeiro, faz-se necessária a leitura atenta do § 2º do artigo 2º da Lei nº 13.303, de 2016, que reitera a norma constitucional, conforme abaixo:



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria

Consultoria Legislativa

Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



*"§ 2º Depende de autorização legislativa a criação de subsidiárias de empresa pública e de sociedade de economia mista, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada, cujo objeto social deve estar relacionado ao da investidora, nos termos do inciso XX do art. 37 da Constituição Federal." (BRASIL, Lei nº 13.303/2016).*

Este dispositivo reproduz o comando constitucional, exigindo autorização legislativa para a criação de subsidiárias e para a participação em empresas privadas. A lei ainda adiciona um requisito: a relação entre o objeto social da empresa privada e o da estatal investidora.

Considerando a regra geral disposta no § 2º, a Lei das Estatais enuncia ainda no mesmo artigo o § 3º, que assim dispõe:

*"§ 3º A autorização para participação em empresa privada prevista no § 2º não se aplica a operações de tesouraria, adjudicação de ações em garantia e participações autorizadas pelo Conselho de Administração em linha com o plano de negócios da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas respectivas subsidiárias." (BRASIL, Lei nº 13.303/2016).*

Este parágrafo cria exceções à regra da autorização legislativa. E de imediato, percebe-se que a participação do BRB no Banco Master claramente não se enquadra como "operações de tesouraria" ou "adjudicação de ações em garantia". Resta a hipótese de "participações autorizadas pelo Conselho de Administração em linha com o plano de negócios", o que também não justifica a ausência de lei, em razão das diversas razões que militam como a aplicação dessa exceção ao caso concreto:

1. Analisa-se uma **operação de grande relevância**, considerando que a aquisição de 58% do capital de outro banco por R\$ 2 bilhões dificilmente pode ser considerada uma participação rotineira ou de menor importância, passível de ser coberta por uma autorização genérica do Conselho de Administração baseada em



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria

Consultoria Legislativa

Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



um plano de negócios plurianual. Trata-se de uma decisão estratégica de grande envergadura, com potencial para alterar significativamente o perfil de risco, o balanço patrimonial e a própria atuação do BRB, extrapolando a gestão ordinária.

2. O grande vulto e importância da operação demandam a necessária **transparência e controle**, ainda que seja necessária a preservação de confidencialidade de alguns aspectos atinentes às informações estratégicas e sensíveis dos agentes financeiros. A exceção do § 3º pressupõe que o plano de negócios da estatal seja público e detalhado o suficiente para permitir a verificação de que a participação específica está "em linha" com ele. Até o presente momento o plano de negócios do BRB não foi disponibilizado, impedindo a análise de sua adequação. Dispensar a autorização legislativa nesse cenário significaria permitir uma operação bilionária com base em um documento não conhecido publicamente, erodindo a transparência e o controle social.
3. **Todas exceções a regras constitucionais** (como a do art. 37, XX) **devem ser interpretadas restritivamente**. O § 3º do art. 2º da Lei 13.303, de 2016, não pode servir como um subterfúgio para contornar a exigência constitucional de controle legislativo sobre operações societárias relevantes. A "linha com o plano de negócios" deve ser entendida como aplicável a participações menores, de caráter mais operacional ou complementar, e não a aquisições estratégicas que redefinam a atuação da estatal. Aragão adverte sobre a necessidade de cautela na aplicação dessa exceção, ressaltando que a sua amplitude pode gerar questionamentos quanto à sua constitucionalidade (ARAGÃO, 2018, p. 118), dada a clareza do art. 37, XX, CF.
4. **A operação não pode ser qualificada como operação rotineira do BRB ou mero ato de gestão acobertado pela autonomia própria da entidade**. A participação em outra instituição financeira, alterando a estrutura do conglomerado e expondo a estatal a novos riscos sistêmicos e regulatórios, transcende um mero ato de gestão empresarial ordinária coberto por um plano de negócios. Ela se aproxima da natureza de uma reestruturação societária ou expansão que, pela sua magnitude e impacto no interesse público (patrimônio



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



público, estabilidade financeira do DF), demanda o aval democrático específico do Poder Legislativo.

A própria existência de leis específicas anteriores autorizando o BRB a criar subsidiárias ou participar de empresas, como a Lei Distrital nº 1.560, de 1997, ainda que para operações de menor vulto, demonstra uma prática histórica e um reconhecimento da necessidade de autorização legislativa específica para operações societárias do banco, reforçando a inadequação de se invocar uma autorização genérica ou estatutária para a presente operação bilionária.

### **Conclusão do Capítulo**

A análise do artigo 37, inciso XX, da Constituição Federal, replicado no artigo 19, inciso XIX, da LODF, e reforçado pelo artigo 2º, § 2º, da Lei nº 13.303, de 2016, à luz da doutrina de Alexandre Santos de Aragão e dos princípios que regem a Administração Pública, conduz à conclusão inarredável de que a participação do BRB no capital do Banco Master S.A. exige, para sua validade e legitimidade, autorização legislativa específica.

A exigência constitucional de autorização "em cada caso" visa assegurar o controle democrático, a transparência e a adequação da operação ao interesse público, não podendo ser suprida por autorizações genéricas contidas em leis pretéritas, estatutos sociais ou planos de negócios não específicos e não publicizados. As exceções previstas no § 3º do art. 2º da Lei 13.303, de 2016, devem ser interpretadas restritivamente e não se aplicam a uma operação de tamanha magnitude e impacto estratégico.

Portanto, o primeiro fundamento para a necessidade de autorização legislativa específica reside na força normativa da Constituição Federal, que condiciona a participação de empresas estatais em sociedades privadas a uma deliberação específica e prévia do Poder Legislativo, potencializando assim a devida ponderação dos interesses públicos envolvidos e a legitimidade democrática da atuação empresarial do Estado.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



## **2. Conformidade com a Lei nº 13.303, de 2016, e a Interpretação Restritiva da ADI 5624: A Insuficiência da Autorização Genérica e a Necessidade de Lei Específica**

### **A Convergência Final pela Autorização Específica**

Conforme o título anterior, nos termos do artigo 37, inciso XX, da CF, a participação do BRB no capital social do Banco Master demanda autorização legislativa específica, emanada da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Em complemento, observa-se que tanto o Estatuto Jurídico das Empresas Estatais (Lei nº 13.303, de 2016) quanto a interpretação cuidadosa da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5624, analisada à luz dos votos proferidos, não apenas confirmam, mas reforçam a exigência constitucional insculpida no artigo 37, inciso XX.

Intentar-se-á, ademais, refutar diretamente a tese que acena para a suficiência de uma autorização genérica, interpretação que se revela incompatível com o ordenamento jurídico e com a prudência exigida na gestão da coisa pública.

### **Lei nº 13.303, de 2016: Reafirmação da Regra Constitucional e Limites da Exceção**

A Lei das Estatais, ao estabelecer o novo marco regulatório para as empresas estatais, não pretendeu suprimir controles essenciais, mas sim racionalizá-los e fortalecer a governança. Nesse sentido, o § 2º do seu artigo 2º é categórico ao reproduzir a exigência constitucional: "*Depende de autorização legislativa a criação de subsidiárias de empresa pública e de sociedade de economia mista, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada...*" (BRASIL, Lei nº 13.303/2016). Como observa Alexandre Santos de Aragão, este dispositivo "*repete, no essencial, o art. 37, XX, da Constituição Federal*" (ARAGÃO, 2018, p. 118). A regra geral, portanto, permanece a necessidade de lei autorizativa para a participação em empresas privadas.

A tentativa de enquadrar a operação BRB-Master na exceção prevista no § 3º do mesmo artigo 2º – que dispensa a autorização legislativa para "*participações*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



*autorizadas pelo Conselho de Administração em linha com o plano de negócios"* – esbarra em obstáculos intransponíveis. Primeiramente, como já extensamente argumentado (Cap. 1), a interpretação de uma norma que excepciona um comando constitucional deve ser restritiva. Não se pode admitir que uma operação de R\$ 2 bilhões, que implica a aquisição de participação majoritária em outra instituição financeira, seja considerada uma simples "participação em linha com o plano de negócios". Trata-se de uma alteração estratégica substancial que exige debate e validação em nível legislativo, conforme os princípios de governança destacados por Fontes-Filho (FONTES-FILHO, 2018). Em segundo lugar, a própria condição da exceção – estar "em linha com o plano de negócios" – pressupõe a existência de um plano público, detalhado e específico o suficiente para que tal conformidade possa ser aferida, o que não foi demonstrado no caso.

### **A impossibilidade de mera a Autorização Genérica e a Leitura da ADI 5624**

Invocar a lei de criação de 1964 ou cláusulas estatutárias genéricas para autorizar uma operação específica em 2025 ignora o comando expresso da Constituição Federal (Art. 37, XX) e da Lei Orgânica do Distrito Federal (Art. 19, XIX), que exigem autorização legislativa *"em cada caso"*. A expressão "em cada caso" impõe uma análise concreta e individualizada pelo Poder Legislativo, adaptada ao contexto e aos riscos atuais, não podendo ser suprida por autorizações pretéritas ou estatutárias vagas. A própria ideia de que uma lei de 1964 pudesse antever e autorizar genericamente uma operação desta natureza e magnitude no cenário financeiro atual desafia a lógica e a teleologia do controle legislativo.

**Deve-se destacar que nem mesmo o Parecer PGDF nº 106/2025 atestou expressamente que a lei de criação do BRB de 1964 (Lei nº 4.545, de 1964) teria força normativa suficiente para aprovar a operação ora analisada.**

Sobre o tema da autorização normativa, Mario Engler Pinto Junior, tratando da atuação do Estado como acionista, ressalta a necessidade de o ente controlador pautar-se por diretrizes claras e pelo interesse público, o que não se coaduna com autorizações genéricas e atemporais (ENGLER PINTO JUNIOR, 2009).



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



A PGDF em seu Parecer sustenta eventual possibilidade de autorização genérica para a operação BRB-Master em uma interpretação da decisão do STF prolatada no curso da ADI 5624. O STF estabeleceu que a alienação do controle acionário de *subsidiárias* e controladas de estatais não exige autorização legislativa específica (dispensando também licitação, mas exigindo procedimento competitivo). Contudo, a análise detida dos votos proferidos no julgamento revela que a decisão foi cuidadosamente circunscrita à hipótese de *alienação de controle de subsidiárias*, não se estendendo à *aquisição de participação em empresa privada*, situação fática e juridicamente distinta, regida pela parte final do inciso XX do artigo 37 da CF.

Apesar de uma possível e razoável divergência, não é possível a extensão dos efeitos da decisão do STF ao presente caso concreto em razão do circunscrito objeto da ADI 5624. A própria ementa e os debates centraram-se na constitucionalidade do artigo 29, XVIII, da Lei das Estatais, que tratava da dispensa de licitação para *venda de ações*. O Ministro Relator, Ricardo Lewandowski, em seu voto, contextualiza a discussão na "*alienação de ações de empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como de suas subsidiárias ou controladas*" (BRASIL, STF, ADI 5624, Voto Min. Lewandowski, p. 18). A discussão sobre a necessidade de autorização legislativa surgiu nesse contexto específico da alienação.

Ademais, diversos ministros, mesmo ao concordarem com a dispensa de autorização para venda de subsidiárias, o fizeram com ressalvas ou com base em fundamentos que não se aplicam à aquisição de participação. O Ministro Edson Fachin, por exemplo, em seu voto-vista, faz uma análise profunda do artigo 37, XX, e da reserva de lei, e embora concorde com a dispensa para alienação de subsidiárias (sob condições), sua análise reforça a regra geral da necessidade de lei para as hipóteses do inciso XX (BRASIL, STF, ADI 5624, Voto Min. Fachin). A decisão majoritária buscou conferir maior flexibilidade gerencial à estatal-mãe na gestão de seu portfólio de *subsidiárias já existentes e criadas sob o manto estatal*, o que é distinto de usar recursos públicos para *ingressar no capital de uma empresa inteiramente privada*.

Como bem explora Altemir Bohrer em sua dissertação sobre o tema, a decisão do STF na ADI 5624, ao delimitar especificamente a hipótese de dispensa de



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



autorização legislativa para a alienação de controle de subsidiárias, acaba por reforçar, *a contrario sensu*, a regra geral de exigência de autorização para as demais operações societárias previstas no artigo 37, XX, incluindo a "participação de qualquer delas em empresa privada" (BOHRER, 2022, p. 150-155). Se o STF quisesse estender a dispensa para esta última hipótese, tê-lo-ia feito expressamente, o que não ocorreu.

Por último, há uma lógica em distinguir os casos de alienação e aquisição. A venda de uma subsidiária pode ser vista como um desinvestimento, uma readequação da atuação estatal já existente. A aquisição de participação em empresa privada é um *investimento* de recursos públicos em uma esfera privada, com novos riscos e potenciais desvios de finalidade (Cap. 7), o que justifica um controle legislativo prévio mais rigoroso.

Desta forma, a tentativa do Parecer PGDF de se apoiar na ADI 5624 para justificar a dispensa de lei específica para a *aquisição de participação* no Banco Master carece de fundamento sólido na própria decisão do STF e na melhor doutrina.

**Não obstante, como já enunciado, apesar da possível divergência e interpretações sobre a autorização genérica e específica, a análise do caso concreto transborda essa discussão, já que para a questão entende-se que não existe sequer autorização genérica, sendo, portanto, insuficiente a Lei de criação do BRB de 1964.**

### **A Supremacia Constitucional e a Busca pela Segurança Jurídica**

Em última análise, a questão remete à supremacia da Constituição. O artigo 37, inciso XX, exige autorização legislativa "em cada caso" para a participação em empresa privada. Normas infraconstitucionais (como o § 3º do Art. 2º da Lei 13.303, de 2016) devem ser interpretadas em conformidade com a Constituição, não podendo esvaziar o comando principal. Interpretações jurisprudenciais sobre fatos distintos (ADI 5624) não podem ser aplicadas de forma analógica para contrariar o texto constitucional claro que rege a hipótese específica. Dispensar a necessidade de lei específica, como sugere o Parecer PGDF, cria um cenário de profunda insegurança jurídica (Cap. 7), sujeitando uma operação bilionária a questionamentos futuros



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria

Consultoria Legislativa

Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



quanto à sua validade formal, com potenciais prejuízos ao erário e à estabilidade das relações negociais.

### **Conclusão do Capítulo**

A análise sistemática da Lei nº 13.303, de 2016, e da ADI 5624, à luz dos próprios votos dos Ministros do STF e da doutrina especializada, demonstra que a exigência de autorização legislativa específica para a participação do BRB no Banco Master não apenas se mantém hígida, como sai reforçada. A Lei das Estatais reafirma a regra constitucional, e sua exceção deve ser interpretada restritivamente, não abarcando operações estratégicas de tamanha magnitude.

A decisão do STF na ADI 5624, circunscrita à alienação de controle de subsidiárias, não pode ser extrapolada para dispensar a autorização exigida pela parte final do Art. 37, XX, da CF para a aquisição de participação em empresa privada. A posição favorável à autorização genérica, revela-se juridicamente frágil e contrária à segurança jurídica. A conformidade com o ordenamento jurídico e a garantia de legitimidade e controle sobre a operação exigem, de forma inequívoca, a edição de lei específica pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

### **3. O Regime Jurídico Híbrido das Empresas Estatais e a Subordinação ao Interesse Público: Implicações para a Busca de Lucro, Autonomia Comercial e Assunção de Riscos**

#### **A Dualidade Intrínseca das Empresas Estatais**

As empresas estatais, como o Banco de Brasília S.A. – BRB, operam em uma zona de confluência entre o direito público e o direito privado. Essa característica fundamental, que lhes confere um regime jurídico híbrido, é fonte de debates e desafios constantes, especialmente quando tais entidades se propõem a realizar operações de grande vulto e impacto estratégico, como a aquisição de participação relevante em uma empresa privada, no caso, o Banco Master. Este capítulo visa analisar como essa natureza dual, marcada pela tensão entre a busca por eficiência e resultados empresariais e a subordinação inescapável aos interesses públicos,



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



condiciona a atuação do BRB e reforça a necessidade de mecanismos de controle robustos, como a autorização legislativa específica, para validar decisões que envolvam significativa alocação de recursos, redefinição de estratégias comerciais e assunção de novos riscos. A análise abordará, especificamente, como a busca de lucro, a autonomia comercial e a gestão de riscos em uma estatal devem ser compreendidas e limitadas pela primazia do interesse coletivo.

### **O Regime Jurídico Híbrido: Entre o Mercado e o Estado**

As sociedades de economia mista e empresas públicas são "*criadas pelo Estado como instrumentos de sua atuação econômica sob regime predominantemente privado, mas com derrogações de direito público*" (ARAGÃO, 2018, p. 100). Essa definição de Alexandre Santos de Aragão capta a essência do regime híbrido: entidades que se utilizam de formas e instrumentos do direito privado (como a estrutura de sociedade anônima, no caso do BRB) para atuar no mercado, mas que permanecem vinculadas a finalidades públicas e sujeitas a controles estatais específicos.

As empresas estatais, por serem formalmente sujeitos de direito privado, que não integram a estrutura organizacional da Administração Pública Direta, são pessoas jurídicas que agem em nome próprio e não em nome do Estado. No entanto, essa autonomia formal **não as desvincula do ente controlador e das finalidades que justificaram sua criação**. Pelo contrário, "*o regime jurídico das empresas estatais é, pois, essencialmente híbrido, mesclando normas de direito privado, que constituem a regra geral da sua atuação, com normas de direito público*" (ARAGÃO, 2018, p. 75).

Essa hibridez implica que, embora o BRB possa (e deva) operar com agilidade e eficiência, buscando resultados positivos em suas operações bancárias, suas decisões estratégicas não podem ser pautadas exclusivamente pela lógica do lucro ou pela maximização do valor para o acionista, como ocorreria em uma instituição puramente privada como o Banco Master. A participação do Distrito Federal como acionista controlador impõe que a atuação do BRB se pautar, primordialmente, pelo interesse público, conforme definido pelas políticas governamentais e pelos objetivos que levaram à criação e manutenção do banco estatal. A Lei nº 13.303, de 2016 (Estatuto das Estatais), reforça essa noção ao estabelecer, em seu artigo 27, § 1º, que "*A função*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



*social da empresa pública e da sociedade de economia mista atenderá aos objetivos de políticas públicas...*" (BRASIL, Lei nº 13.303/2016).

### **A Prevalência do Interesse Público sobre a Lógica Empresarial Privada**

A razão fundamental para a existência de uma empresa estatal, conforme delineado no artigo 173 da Constituição Federal, reside na persecução de "*relevante interesse coletivo*" ou na satisfação de "*imperativo de segurança nacional*". A atuação do Estado na economia por meio de estatais é excepcional e só se justifica "*quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei*". Isso significa que toda a atuação da estatal, incluindo suas estratégias de expansão e investimento, deve ser funcionalizada a esses objetivos maiores.

A busca pelo lucro, embora legítima e até necessária para a sustentabilidade e eficiência da estatal, não é um fim em si mesma, mas um meio para melhor cumprir sua função social e seus objetivos públicos. Não se pode objetivar unicamente o lucro ou a mais eficiente produção de bens e serviços, mas sim que a atividade empresarial estatal seja um instrumento para a consecução das finalidades públicas que a motivaram. O lucro, portanto, não é o fim das empresas estatais, mas um dos meios para aferir a sua boa gestão e permitir que se mantenha hígida para cumprir as suas finalidades institucionais.

No contexto da operação com o Banco Master, a questão fundamental que emerge é se o investimento de R\$ 2 bilhões na aquisição de participação em uma instituição privada, com foco em nichos específicos como o crédito consignado, atende primordialmente a um relevante interesse coletivo do Distrito Federal ou se configura uma operação guiada predominantemente pela lógica de mercado e pela busca de rentabilidade, potencialmente dissociada dos objetivos estratégicos públicos do BRB. A resposta a essa questão não pode ser dada apenas pela administração do banco; ela demanda uma avaliação mais ampla, que considere os impactos para o DF e a compatibilidade com as políticas públicas, o que justifica a intervenção do Poder Legislativo.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria

Consultoria Legislativa

Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



### **Autonomia Comercial e Limites na Assunção de Riscos**

Para competir no mercado, as estatais necessitam de certa autonomia comercial e gerencial. Podem definir preços (respeitadas as regulações setoriais), desenvolver produtos, estabelecer estratégias de marketing e tomar decisões operacionais cotidianas. A submissão ao regime privado visa, em parte, conferir maior agilidade e flexibilidade à atuação estatal.

Contudo, essa autonomia não é ilimitada, especialmente quando se trata da assunção de riscos. Toda atividade empresarial envolve riscos, e as estatais não estão imunes a eles. No entanto, a gestão de riscos em uma estatal deve ser particularmente prudente, pois envolve recursos públicos e a estabilidade de uma instituição que desempenha um papel relevante para o ente controlador. A Lei 13.303, de 2016, dedica atenção significativa à governança corporativa e à gestão de riscos (vide artigos 6º a 9º).

Nesse escopo, a decisão de investir R\$ 2 bilhões para adquirir 58% do capital do Banco Master implica a assunção de novos e significativos riscos pelo BRB. Estes riscos não são apenas os riscos de mercado inerentes à participação acionária, mas também riscos operacionais, de crédito (associados à carteira do Banco Master) e de imagem, além de potenciais riscos regulatórios e de integração.

**A avaliação desses riscos e a decisão de assumi-los não podem ser vistas apenas sob a ótica do potencial retorno financeiro.** Devem considerar o impacto sobre o patrimônio público do Distrito Federal, a estabilidade financeira do próprio BRB e a compatibilidade com o perfil de risco que se espera de uma instituição financeira pública regional. A autonomia comercial do BRB não se estende ao ponto de permitir que sua diretoria, ou mesmo seu Conselho de Administração, decida isoladamente por uma exposição a riscos dessa magnitude sem um mandato claro e específico do representante do interesse público maior – o Poder Legislativo. Como pondera Aragão sobre os limites da atuação estatal, mesmo sob a forma empresarial, "*o princípio da legalidade administrativa, ainda que com as devidas adaptações, continua a ser aplicável às empresas estatais*" (ARAGÃO, 2018, p. 73), o que implica



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



a necessidade de conformidade não apenas com a lei em sentido formal, mas com o interesse público que a lei visa proteger.

### **A Autorização Legislativa como Mecanismo de Compatibilização**

Diante desse quadro, a exigência de autorização legislativa específica para a participação do BRB no Banco Master transcende a mera formalidade constitucional discutida no capítulo anterior. Ela se revela um instrumento essencial para assegurar a compatibilidade da operação com o regime jurídico híbrido da estatal. **É no processo legislativo que a tensão entre a lógica empresarial e o interesse público pode ser adequadamente debatida e ponderada.**

A autorização legislativa permite que os representantes eleitos pelo povo do Distrito Federal avaliem se:

- A busca por lucro e expansão de mercado nesta operação específica está alinhada com os objetivos públicos do BRB e do DF;
- A autonomia comercial reivindicada pela administração do banco para realizar o negócio não ultrapassa os limites impostos pela sua natureza estatal;
- A assunção dos riscos inerentes à participação no Banco Master é justificável em face do interesse coletivo e da responsabilidade com o patrimônio público.

Dispensar a autorização legislativa sob o argumento da autonomia gerencial ou da busca por oportunidades de mercado significaria ignorar a dimensão pública preponderante do BRB e permitir que a lógica empresarial privada se sobreponha ao interesse coletivo que deve nortear a atuação de qualquer entidade estatal. Seria admitir que a gestão de riscos e a alocação de recursos públicos, especialmente de grande vulto, pudessem ocorrer à margem do controle democrático direto exercido pelo parlamento.

### **Conclusão do Capítulo**

O regime jurídico híbrido que caracteriza o BRB, enquanto sociedade de economia mista, impõe um delicado equilíbrio entre a agilidade e eficiência requeridas



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



pela atuação no mercado financeiro e a subordinação fundamental ao interesse público do Distrito Federal. A busca por lucro, a autonomia comercial e a gestão de riscos são elementos presentes na gestão da estatal, mas não podem ser exercidos nos mesmos moldes de uma empresa puramente privada. A primazia do interesse coletivo e a responsabilidade com os recursos públicos limitam e condicionam essas atividades.

A operação de aquisição de participação no Banco Master, por sua magnitude financeira, estratégica e pelos riscos envolvidos, representa um teste claro a esses limites. A decisão de realizá-la não pode ser compreendida como um mero ato de gestão comercial ordinária, passível de ser decidido autonomamente pela diretoria ou pelo conselho de administração com base em planos de negócios genéricos. A natureza híbrida do BRB exige que tal decisão seja submetida ao crivo do Poder Legislativo, instância apropriada para validar se a operação, com todos os seus contornos (incluindo a busca por rentabilidade e a assunção de riscos), é compatível com o interesse público prevalente do Distrito Federal. A autorização legislativa específica emerge, assim, não como um entrave, mas **como uma garantia indispensável de que a lógica estatal e o interesse coletivo não serão subsumidos pela dinâmica puramente empresarial.**

#### **4. A Indispensável Demonstração de Vinculação da Operação aos Objetivos Públicos do BRB e à Utilidade para o Distrito Federal**

##### **A Racionalidade Pública na Atuação Empresarial do Estado**

A criação e a manutenção de empresas estatais, como o Banco de Brasília S.A. – BRB, não decorrem de um impulso arbitrário do Estado, mas sim de uma decisão fundamentada na necessidade de atender a finalidades públicas específicas, conforme exige o arcabouço constitucional brasileiro (Art. 173, CF). Diferentemente das empresas privadas, cuja existência se justifica primordialmente pela busca do lucro e pela satisfação dos interesses de seus acionistas, as estatais são instrumentos de intervenção estatal que devem ter sua atuação permanentemente vinculada aos objetivos que motivaram sua criação e ao interesse coletivo do ente político que as



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria

Consultoria Legislativa

Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



controla. Este capítulo aborda a necessidade imperativa de que a operação de participação do BRB no Banco Master seja não apenas formalmente lícita, mas substancialmente justificada, demonstrando-se, de forma clara e inequívoca, como o objeto da operação (a aquisição da participação) se conecta aos motivos e aos objetivos públicos do BRB e gera utilidade concreta para o Distrito Federal. A ausência dessa demonstração, ou a sua fragilidade, compromete a legitimidade da operação e reforça a necessidade de submetê-la ao crivo do Poder Legislativo.

### **A Finalidade Pública como Condição de Existência e Atuação das Estatais**

Conforme já tangenciado no capítulo anterior, a Constituição Federal, em seu artigo 173, estabelece que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida *"quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei"*. Alexandre Santos de Aragão sublinha a importância dessa vinculação finalística: *"A legitimação da criação de empresas estatais depende, assim, da demonstração de que a sua atividade atenderá a relevante interesse coletivo ou a imperativo de segurança nacional"* (ARAGÃO, 2018, p. 87). Essa exigência não se esgota no ato de criação da estatal; ela permeia toda a sua existência e deve orientar suas decisões estratégicas.

A Lei nº 13.303, de 2016 (Estatuto das Estatais), reitera essa diretriz ao definir, em seu artigo 1º, que a lei se aplica à exploração de atividade econômica *"sob regime de monopólio pela União ou sujeita à sua regulação quando se tratar de atividade essencial, bem como à prestação de serviços públicos"*. Mais adiante, o artigo 27 dispõe da seguinte forma:

*"Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.*

*§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



*pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:*

*I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;*

*II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.*

*§ 2º A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão, nos termos da lei, adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam.*

*§ 3º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei". (BRASIL, Lei nº 13.303/2016).*

Essa "função social" e a vinculação ao "relevante interesse coletivo" não são meras cláusulas retóricas. Elas constituem o núcleo da identidade pública da estatal e o critério fundamental para avaliar a legitimidade de suas ações. Como ensina Aragão, a atividade da estatal "deve ser vista como um instrumento para a realização de fins públicos, e não como um fim em si mesma" (ARAGÃO, 2018, p. 145). Portanto, qualquer operação de grande vulto, como a aquisição de participação em outra empresa, deve ser precedida por uma análise rigorosa de sua aderência a esses fins públicos.

### **Os Objetivos Públicos do BRB e a Necessidade de Motivação Concreta**



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



Para avaliar a adequação da participação no Banco Master, é essencial identificar quais são os objetivos públicos específicos que orientam a atuação do BRB. Conforme o seu estatuto, o BRB tem como objeto:

*"Artigo 4º. O BRB tem por objeto o exercício de quaisquer operações bancárias ativas, passivas e acessórias, a prestação de serviços bancários, de intermediação e suprimento financeiro sob suas múltiplas formas e o exercício de quaisquer atividades facultadas aos integrantes do Sistema Financeiro Nacional, inclusive operações de câmbio, das quais resultem a promoção do desenvolvimento econômico e/ou social do Distrito Federal, da Região Centro-Oeste e das demais áreas de sua influência."*

E os objetivos do BRB devem estar alinhados com as políticas públicas, nos termos do art. 94, §1º

*"Art. 94. [...]"*

*Parágrafo 1º. O interesse público do BRB e suas Subsidiárias e Controladas, respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual a que se refere o inciso I do caput."*

Assim como os demais bancos públicos, em razão de sua natureza, é possível enunciar exemplificativamente por indução os seguintes objetivos precípuos, que incluem:

- Atuar como agente financeiro do Tesouro do Distrito Federal;
- Fomentar o desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal e de sua área de influência;
- Promover o acesso ao crédito para a população e as empresas locais, com especial atenção a setores estratégicos ou com menor acesso ao sistema bancário tradicional;
- Apoiar a execução de políticas públicas do Governo do Distrito Federal;



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



- Estimular a inclusão financeira.

Estes objetivos representam o "interesse coletivo" que o BRB deve perseguir e que precisa ser compatível com a decisão de investir R\$ 2 bilhões na aquisição de 58% do Banco Master. A operação precisa ser justificada em função desses *objetivos*.

Não basta alegar genericamente que a operação trará lucros ou diversificará os negócios do BRB. É necessário demonstrar, concretamente, como essa específica participação acionária contribuirá para o fomento do desenvolvimento do DF, para a ampliação do crédito local, para o apoio às políticas públicas distritais ou para a inclusão financeira na região. A Lei 13.303, de 2016, em seu artigo 23, inciso II, exige que as propostas de atos ou negócios submetidas à diretoria contenham "*análise de risco e de impacto financeiro e socioeconômico*". A dimensão socioeconômica, nesse contexto, deve ser aferida principalmente pela contribuição da operação aos objetivos públicos da estatal e à utilidade para o ente controlador.

Aragão, ao discutir a necessidade de motivação dos atos administrativos – princípio que, mesmo com adaptações, se aplica às decisões estratégicas das estatais que envolvam recursos e interesses públicos –, ressalta que a motivação deve ser "*explícita, clara e congruente*" (ARAGÃO, 2018, p. 73, discutindo princípios aplicáveis). Portanto, a justificativa para a participação no Banco Master deve atender a esses critérios, conectando claramente os meios (a operação) aos fins (os objetivos públicos do BRB).

Destaca-se que não se questiona, neste estudo, a efetiva existência dos motivos de interesse coletivo da operação, mas que esses motivos precisam ser consignados, publicizados e sindicáveis pelo Poder Legislativo, por meio de ato normativo específico.

### **Análise da Vinculação: A Utilidade da Operação para o Distrito Federal**

A questão central que se coloca é: qual a utilidade concreta e o benefício direto para o Distrito Federal decorrentes da participação do BRB no Banco Master? O Banco Master é uma instituição privada, atuando em nichos específicos e, aparentemente, com forte presença digital e fora do âmbito geográfico primário do DF.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



Os potenciais motivos para a operação, como a busca por maior rentabilidade, diversificação de receitas ou acesso a novas tecnologias e mercados, são justificativas empresariais válidas *prima facie*. Contudo, sob a ótica do interesse público que deve nortear o BRB, eles são insuficientes se não estiverem claramente atrelados a benefícios tangíveis para o Distrito Federal. Como essa operação específica:

- Melhora a oferta de crédito ou serviços bancários para os cidadãos e empresas do DF?
- Fortalece a economia local ou a arrecadação distrital (além do potencial incerto de dividendos futuros, que deve ser ponderado com os riscos, conforme Cap. 2)?
- Contribui para algum programa ou política pública específica do GDF?
- Representa o melhor uso alternativo dos R\$ 2 bilhões de recursos que, em última instância, pertencem ao patrimônio público do DF, considerando outras necessidades de investimento na região ou no próprio BRB?

A ausência de respostas claras e públicas a essas perguntas, agravada pela falta de acesso aos documentos oficiais que embasaram a decisão, cria uma lacuna na demonstração da necessária vinculação da operação ao interesse coletivo. É necessário um maior detalhamento sobre as sinergias esperadas e os benefícios concretos para o Distrito Federal.

O simples argumento de que o lucro gerado pela participação no Banco Master reverterá, em parte, ao controlador (DF) na forma de dividendos não é suficiente para comprovar a "utilidade" no sentido de atendimento ao "relevante interesse coletivo". Como já discutido (Cap. 2), o lucro é meio, não fim. A utilidade deve ser aferida pela contribuição direta da *atividade* resultante da parceria para os objetivos públicos do BRB e para o desenvolvimento socioeconômico do DF, e não apenas pelo resultado financeiro isolado, que pode, inclusive, vir acompanhado de riscos elevados.

### **O Papel da Autorização Legislativa na Validação da Utilidade Pública**

É precisamente porque a demonstração da vinculação da operação aos objetivos públicos do BRB e a comprovação de sua utilidade para o Distrito Federal



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



não são automáticas, nem podem ser presumidas, que a autorização legislativa específica se torna essencial. O processo legislativo é o foro adequado para:

- Exigir da administração do BRB e do Governo do Distrito Federal a apresentação explícita e detalhada dos *motivos* da operação e de como ela se alinha aos *objetivos* estratégicos públicos do banco.
- Debater publicamente a *utilidade* da operação para o Distrito Federal, confrontando os potenciais benefícios com os custos, os riscos e as alternativas de investimento.
- Permitir que os representantes da sociedade do Distrito Federal avaliem se o *objeto* da operação (participação no Banco Master) é um meio congruente e eficiente para atingir os fins públicos almejados.

Submeter a operação à Câmara Legislativa do Distrito Federal não é apenas cumprir uma formalidade constitucional (Cap. 1), mas sim garantir que a decisão de investir R\$ 2 bilhões do patrimônio público em uma empresa privada seja efetivamente validada em termos de seu mérito público e de sua real contribuição para o interesse coletivo do Distrito Federal. É o mecanismo que assegura que a justificativa da operação transcenda a esfera interna da administração do banco e seja submetida ao escrutínio democrático quanto à sua substância e adequação finalística.

### Conclusão do Capítulo

**A atuação das empresas estatais, incluindo o BRB, rege-se pelo princípio da finalidade pública.** Suas decisões estratégicas, especialmente aquelas que envolvem a alocação de vultosos recursos e a participação em empreendimentos privados, devem ser rigorosamente justificadas (motivadas) com base na sua vinculação aos objetivos institucionais da estatal e na demonstração de sua utilidade concreta para o interesse coletivo do ente controlador, no caso, o Distrito Federal.

A análise da proposta de participação do BRB no Banco Master revela, até o momento, uma carência de demonstração pública e detalhada dessa necessária conexão fim-meio. Os motivos aparentes, ligados à lógica empresarial de lucro e



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



diversificação, não foram explicitamente traduzidos em benefícios concretos e diretos para os objetivos públicos do BRB e para a sociedade do Distrito Federal.

Diante dessa indefinição e da magnitude da operação, a obrigação de demonstrar e comprovar o interesse coletivo e a utilidade para o DF não pode ser satisfeita por uma decisão interna da administração do banco. Requer-se a validação pelo Poder Legislativo, por meio de autorização específica, como forma de assegurar que o investimento esteja efetivamente a serviço da finalidade pública que justifica a existência do BRB.

## **5. O Controle Legislativo Prévio (*Ex Ante*) como Mecanismo Indispensável de Governança e Fiscalização da Atuação Estatal**

### **A Arquitetura de Controles sobre as Empresas Estatais**

A atuação das empresas estatais, como o BRB, não ocorre em um vácuo de supervisão. Pela sua natureza híbrida (discutida no Capítulo 2) e pela sua vinculação ao interesse público (abordada no Capítulo 3), essas entidades estão sujeitas a um complexo sistema de controles, que visam assegurar sua conformidade legal, sua eficiência gerencial e, sobretudo, sua aderência às finalidades públicas que justificaram sua criação.

Esse sistema envolve controles internos (como auditorias, comitês de risco e conselhos de administração e fiscal), o controle exercido pelo acionista controlador (o Estado), a fiscalização pelos Tribunais de Contas e o controle social.

Dentro dessa arquitetura, o controle exercido pelo Poder Legislativo ocupa uma posição singular e estratégica, especialmente na sua modalidade prévia ou *ex ante*.

No capítulo, desenvolve-se a premissa que a exigência de autorização legislativa específica para a participação do BRB no Banco Master, conforme o artigo 37, XX, da Constituição Federal, não é apenas um requisito formal de validade, mas um instrumento indispensável de governança corporativa e de fiscalização *ex ante*,



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



essencial para orientar e legitimar decisões estratégicas de grande impacto financeiro e social.

### **O Sistema de Controles e a Distinção entre *Ex Ante* e *Ex Post***

É fundamental distinguir, dentro desse sistema, os controles *ex ante* dos controles *ex post*. Os controles *ex ante* ocorrem antes da prática do ato ou da implementação da decisão. Têm caráter eminentemente preventivo e diretivo, buscando conformar a atuação futura da entidade aos parâmetros legais, constitucionais e de interesse público. Exemplos incluem a própria lei de criação da estatal, a aprovação de planos estratégicos e as autorizações legislativas específicas para determinados atos, como a prevista no artigo 37, XX, da CF.

Os controles *ex post*, por sua vez, incidem sobre atos já praticados ou decisões já implementadas. Seu objetivo é verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a eficiência da gestão, podendo levar à correção de rumos, à aplicação de sanções ou à responsabilização dos gestores. O controle exercido pelos Tribunais de Contas (CF, art. 70-71; LODF, art. 78) e o controle judicial são exemplos típicos de controle *ex post*.

Embora ambos os tipos sejam importantes, o controle *ex ante* possui uma relevância particular para decisões estratégicas de grande vulto e de difícil reversão, como a aquisição de participação societária significativa, no presente caso concreto.

### **O Controle Legislativo Prévio como Instrumento de Governança**

A governança corporativa em empresas estatais, fortalecida pela Lei nº 13.303, de 2016, em seus artigos 6º ao 27, busca estabelecer estruturas e processos para dirigir e controlar as empresas, alinhando os interesses da administração, do conselho, dos acionistas e de outras partes interessadas, sempre com vistas à função social e aos objetivos da estatal. Nesse contexto, a autorização legislativa *ex ante* funciona como um poderoso instrumento de governança exercido diretamente pelo representante do acionista controlador majoritário – o Poder Legislativo, em nome da sociedade (no caso, do Distrito Federal).



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



Ao exigir a autorização "em cada caso" para a participação em empresa privada, a Constituição (e a LODF) insere o Poder Legislativo no processo decisório estratégico da estatal, não para microgerenciá-lo, mas para validar as decisões de maior impacto sob a ótica do interesse público e da política geral do ente controlador.

Isso se alinha à teoria do principal-agente, onde o Legislativo (representando o principal – a sociedade/Estado) estabelece diretrizes e autoriza ações significativas a serem executadas pelo agente (a administração da estatal), possibilitando que este atue em conformidade com os interesses daquele.

Confiar apenas nos mecanismos internos de governança (Conselho de Administração, Diretoria), como sugerido pela possibilidade de dispensa da autorização legislativa discutida no Cap. 1, seria enfraquecer a governança global da estatal, subtraindo do "dono" (o povo do DF, representado pela CLDF) a prerrogativa de consentir previamente com uma operação que compromete R\$ 2 bilhões de seu patrimônio.

### **A Função Preventiva e Diretiva do Controle *Ex Ante* na Operação BRB-Master**

A principal virtude do controle legislativo *ex ante* no caso da participação do BRB no Banco Master reside em seu caráter preventivo e diretivo:

1. A autorização prévia evita que o Legislativo e a sociedade sejam colocados diante de um **fato consumado**, em que a operação já foi realizada, tornando sua reversão extremamente complexa, custosa e potencialmente danosa. Analisar a conveniência, a oportunidade, os riscos e a adequação ao interesse público *antes* da alocação dos recursos é fundamental para uma gestão pública responsável.
2. O debate legislativo que precede a autorização permite ao Distrito Federal, por meio de seus representantes, definir se a entrada no capital do Banco Master está alinhada com a **estratégia de desenvolvimento econômico e social desejada para o DF** e com o papel esperado do BRB nesse contexto. É uma oportunidade para o Legislativo dar uma diretriz clara sobre os rumos da expansão do banco estatal.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



3. A aprovação legislativa **confere legitimidade democrática** à operação que a simples decisão de um Conselho de Administração, por mais técnico que seja, não possui, especialmente em se tratando de uma estatal com forte impacto regional e social como o BRB.
4. Permite uma **análise pública e aprofundada dos riscos envolvidos na operação** (financeiros, operacionais, de imagem e outros).

Contrapor a isso a suficiência de controles *ex post* seria inadequado. A atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, embora essencial, concentra-se na verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos *já praticados*. Aragão nota que o controle do Tribunal de Contas da União – TCU (e, por analogia, dos TCEs/TCDFs) "não abrange, em regra, o mérito administrativo, ou seja, a conveniência e a oportunidade das decisões tomadas pelos gestores" (ARAGÃO, 2018, p. 233), a menos que haja manifesta ilegalidade ou violação a princípios. **A avaliação prévia da conveniência e oportunidade estratégicas da participação no Banco Master, sob a ótica do interesse público distrital, é matéria eminentemente política, cuja sede apropriada é o Poder Legislativo.**

### **A Lei Autorizativa como Subsídio à Fiscalização Contínua**

O controle legislativo não se encerra com a edição da lei autorizativa. Pelo contrário, a lei específica que autorizaria a participação do BRB no Banco Master serviria como um marco fundamental para a fiscalização *contínua* da operação pela Câmara Legislativa (CF, Art. 49, X; LODF, Art. 60, XVI) e pelo TCDF (CF, Art. 71; LODF, Art. 78).

Uma lei autorizativa específica pode (e deve) estabelecer em sua motivação:

- Os objetivos claros a serem alcançados com a operação;
- As condições sob as quais a participação deve ocorrer;
- Possíveis limites de exposição ao risco;
- Mecanismos de transparência e prestação de contas (*accountability*) específicos para essa participação.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



Com base nesses parâmetros legais, a CLDF e o TCDF podem exercer sua função fiscalizatória de forma muito mais eficaz, verificando se a execução da operação está em conformidade com o que foi autorizado e se os resultados prometidos estão sendo alcançados. Sem uma lei específica, a fiscalização torna-se mais difusa, baseada apenas em normas gerais ou planos de negócios que podem não refletir os detalhes e compromissos específicos assumidos (ou que deveriam ter sido assumidos) quando da decisão de investir no Banco Master. A ausência de lei específica, como parece ser o caso, fragiliza não apenas o controle prévio, mas também a capacidade de fiscalização subsequente e efetiva.

### **Conclusão do Capítulo**

Em suma, a necessidade de autorização legislativa específica para a participação do BRB no capital do Banco Master transcende a mera observância formal do artigo 37, XX, da Constituição. Ela representa a aplicação de um mecanismo indispensável de governança corporativa e de controle estatal *ex ante*. Este controle prévio, exercido pelo Poder Legislativo em nome da sociedade do Distrito Federal, é essencial para garantir que decisões estratégicas de tamanha envergadura e risco sejam preventivamente avaliadas quanto à sua conveniência, oportunidade e alinhamento com o interesse público.

É um instrumento que confere direcionamento estratégico, legitimidade democrática e estabelece um marco claro para a fiscalização contínua da operação pela própria Câmara Legislativa e pelo Tribunal de Contas do DF. Confiar apenas em controles internos ou na fiscalização *ex post* para uma operação dessa magnitude seria renunciar a uma importante ferramenta de governança, permitindo que um investimento bilionário de recursos públicos ocorra sem a chancela prévia e informada dos representantes diretos do acionista controlador – a sociedade do Distrito Federal.



## **6. Transparência, Deliberação Pública e *Accountability*: A Função Essencial da Autorização Legislativa**

### **A Exigência de Visibilidade na Gestão da Coisa Pública**

A gestão de entidades pertencentes ao Estado, mesmo aquelas que atuam no domínio econômico sob regime parcialmente privado como o BRB, não pode prescindir dos pilares da transparência e da publicidade.

A utilização de recursos públicos e a persecução de finalidades coletivas impõem um dever de visibilidade e abertura que transcende as obrigações informacionais típicas das empresas privadas.

Decisões estratégicas de grande envergadura, como a proposta de participação acionária no Banco Master, que envolvem riscos significativos e a alocação de bilhões de reais do patrimônio público, demandam não apenas a divulgação de informações, mas um processo estruturado de deliberação pública que permita o escrutínio social e a efetiva prestação de contas (*accountability*).

Neste capítulo argumenta-se que a exigência de autorização legislativa específica, conforme o art. 37, XX, da Constituição Federal, é o mecanismo institucional primordial para assegurar a transparência necessária, promover a deliberação qualificada e fortalecer a *accountability* na condução de operações dessa magnitude, garantindo a participação social no controle da atuação estatal.

### **Transparência: Um Princípio Constitucional Aplicável às Estatais**

O princípio da publicidade, inscrito no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e replicado no artigo 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal (que adiciona explicitamente a transparência e a participação popular), é a pedra angular da gestão pública democrática. Ele impõe à Administração Pública, direta e indireta, o dever de agir com a máxima visibilidade possível, permitindo o conhecimento e o controle de seus atos pela sociedade. Alexandre Santos de Aragão reforça a submissão das estatais a este princípio, ainda que com adaptações: "*Os princípios constitucionais da Administração Pública previstos no art. 37, caput, da Constituição (...) são aplicáveis*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



*às empresas estatais, embora com as devidas conformações decorrentes da sua natureza empresarial e do seu regime jurídico híbrido" (ARAGÃO, 2018, p. 71). A publicidade, nesse contexto, "visa a garantir a transparência da atuação administrativa, permitindo o controle pelos cidadãos e pelos órgãos competentes" (ARAGÃO, 2018, p. 72).*

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), plenamente aplicável às sociedades de economia mista (Art. 1º, Parágrafo único, II), e a própria Lei nº 13.303, de 2016 (Estatuto das Estatais), reforçam esse dever. O Estatuto das Estatais, por exemplo, em seu artigo 8º, elenca diversas práticas de governança que promovem a transparência e impõem a divulgação de informações relevantes.

Contudo, a transparência exigida para uma operação como a participação do BRB no Banco Master não se satisfaz com a mera publicação *a posteriori* de balanços ou comunicados sucintos ao mercado. Ela demanda a divulgação prévia e clara dos estudos que a fundamentaram, das análises de risco, das projeções de retorno (não apenas financeiro, mas de benefício público – Cap. 3), dos termos negociados e das justificativas para a escolha do parceiro (Cap. 8).

Há carência dessas informações no caso concreto, por não se ter acesso aos documentos oficiais que instruem os processos de aquisição. Essa opacidade inicial contraria frontalmente o princípio da transparência.

### **Da Transparência à Deliberação Pública Qualificada**

A transparência, embora essencial, é apenas o primeiro passo. Para que o controle social seja efetivo e a legitimidade da decisão seja assegurada, a informação disponibilizada precisa ser objeto de deliberação pública qualificada. Trata-se de criar espaços e processos onde os dados, as justificativas e os potenciais impactos da operação possam ser debatidos, questionados e avaliados pelos representantes da sociedade e, eventualmente, por especialistas e cidadãos interessados.

Decisões tomadas internamente no âmbito da administração da estatal, mesmo que posteriormente comunicadas ao mercado, não cumprem essa exigência deliberativa. A notícia da operação BRB-Master, por exemplo, parece ter surpreendido



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



diversos atores, gerando questionamentos imediatos por parte de parlamentares e dúvidas na imprensa especializada, indicando a ausência de um processo deliberativo prévio que permitisse a maturação e o escrutínio da proposta.

### O Processo Legislativo como Locus Privilegiado da Deliberação

É aqui que a autorização legislativa específica revela sua função essencial como promotora da transparência e da deliberação. O trâmite de um projeto de lei autorizando a participação do BRB no Banco Master na Câmara Legislativa do Distrito Federal oferece, por sua própria natureza, as condições para que a operação seja publicamente conhecida, debatida e escrutinada:

1. O projeto de lei, sua justificativa e os documentos que o instruem (ou que deveriam instruí-lo) **tornam-se públicos, acessíveis** a qualquer cidadão.
2. As comissões temáticas e o plenário da CLDF são espaços institucionais para o debate aprofundado da matéria, onde os parlamentares podem **requerer informações adicionais**, questionar os gestores do BRB e do GDF, e expor diferentes visões sobre a conveniência e oportunidade da operação.
3. É possível a **realização de audiências públicas**, permitindo que especialistas, representantes de setores afetados e a sociedade civil organizada apresentem suas análises e preocupações, enriquecendo o debate.
4. O processo legislativo **atrai a atenção da mídia**, ampliando o alcance da informação e do debate para o público em geral.

Esse processo transforma uma decisão potencialmente opaca, tomada nos gabinetes da diretoria ou do conselho de administração, em um ato público, sujeito à luz e ao contraditório. Como afirma Aragão, o controle legislativo garante uma "*intervenção democrática na definição das políticas públicas e na fiscalização da sua execução*" (ARAGÃO, 2018, p. 214), e essa intervenção se materializa, em grande parte, pela transparência e deliberação inerentes ao processo de produção da lei autorizativa.

### Promovendo *Accountability* e Participação Social



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



A transparência e a deliberação fomentadas pelo processo legislativo são fundamentais para a efetivação da *accountability* e da participação social.

- A obrigação de apresentar publicamente as razões da operação, os estudos realizados, os riscos assumidos e os benefícios esperados, e de responder aos questionamentos dos parlamentares e da sociedade durante o trâmite legislativo, configura um poderoso mecanismo de *accountability* prévia. Os gestores públicos e os administradores da estatal são chamados a prestar contas *antes* que a decisão produza efeitos irreversíveis. Isso difere substancialmente da *accountability ex post*, que ocorre apenas após eventuais falhas ou prejuízos.
- Embora a **participação direta dos cidadãos** no processo legislativo seja limitada, a representatividade exercida pelos parlamentares eleitos é a forma primordial de participação democrática em decisões dessa natureza. Além disso, a publicidade do processo permite que cidadãos, associações, sindicatos e outros grupos de interesse acompanhem o debate, se manifestem, pressionem seus representantes e exerçam o controle social difuso, influenciando o resultado da deliberação. Dispensar a autorização legislativa significa silenciar essa via principal de participação social na definição dos rumos estratégicos de uma empresa estatal extremamente relevante para o Distrito Federal.

### Conclusão do Capítulo

A operação de participação do BRB no Banco Master, por sua relevância estratégica e pelo volume expressivo de recursos públicos envolvidos, não pode ser tratada como um assunto interno da administração do banco ou do Poder Executivo. Os princípios constitucionais da publicidade e da transparência, juntamente com a necessidade de garantir a legitimidade democrática e a *accountability* das ações estatais, impõem a máxima abertura e a promoção de um debate público qualificado sobre seus fundamentos, riscos e benefícios para o Distrito Federal.

O processo de autorização legislativa específica, previsto no artigo 37, XX, da CF, é o instrumento institucional desenhado para cumprir exatamente essa função. Ele força a transparência, cria o espaço para a deliberação pública e parlamentar, e estabelece um claro mecanismo de *accountability* prévia, permitindo a participação



## **CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

Terceira Secretaria

Consultoria Legislativa

Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



social por meio de seus representantes eleitos. A atual falta de informações detalhadas e a ausência de um debate público prévio sobre a operação BRB-Master apenas reforçam a imprescindibilidade de submeter a decisão ao crivo da Câmara Legislativa, permitindo que os princípios democráticos da transparência e da deliberação pública sejam respeitados.

## **7. Repercussão Econômica e Midiática como Vetor de Discussão Pública, Legitimidade e Segurança Jurídica**

### **A Dimensão Pública Amplificada**

Operações financeiras de grande vulto realizadas por empresas estatais, como a aquisição de participação relevante do Banco de Brasília S.A. no Banco Master, transcendem a esfera puramente negocial e adentram o domínio do interesse público de forma proeminente. A magnitude econômica envolvida, aliada à natureza pública da instituição e aos potenciais impactos socioeconômicos, inevitavelmente gera significativa repercussão midiática e política.

Este capítulo argumenta que essa alta visibilidade não é um mero efeito colateral, mas um fator que impõe, por razões práticas e de princípio democrático, a necessidade de uma ampla e qualificada discussão pública sobre a operação. Sustenta-se que o processo de autorização legislativa específica é o canal institucional mais adequado para sediar essa discussão, conferindo à decisão a legitimidade social indispensável e reforçando a segurança jurídica do ato, mitigando riscos de contestações futuras.

### **A Relevância Econômica Incontornável da Operação**

A proposta de aquisição de 58% do capital do Banco Master pelo BRB envolve a cifra de R\$ 2 bilhões. Este montante, por si só, já classifica a operação como de relevância econômica. Para contextualizar, o valor da operação se aproxima do lucro líquido registrado pelo próprio BRB em exercícios anuais recentes e representa uma parcela considerável de seu patrimônio líquido. Comparado ao orçamento anual do



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



Distrito Federal, R\$ 2 bilhões constituem uma quantia expressiva, capaz de financiar importantes políticas públicas em diversas áreas.

Esse expressivo comprometimento de recursos, que integram o patrimônio público do Distrito Federal, com um investimento em uma instituição financeira privada, justifica plenamente um nível de escrutínio e cautela muito superior ao de operações rotineiras de gestão.

Não se trata de um mero ato de administração, mas de uma decisão estratégica com potencial para impactar significativamente a saúde financeira do BRB e, indiretamente, as finanças do próprio Distrito Federal. A própria escala econômica da transação clama por uma análise aprofundada e uma validação que vá além dos órgãos internos de governança do banco.

### **A Intensa Repercussão Midiática e Política como Sintoma e Demanda**

Como era de se esperar, dada a magnitude econômica e a natureza pública do BRB, a notícia da operação com o Banco Master gerou imediata e ampla repercussão. Veículos de comunicação de alcance nacional e internacional, tanto especializados em economia quanto de notícias gerais, noticiaram o fato, buscando detalhes e análises. Nesse sentido, observa-se recentes reportagens, a título exemplificativo do Valor Econômico, UOL Economia, Reuters e Metrôpoles. O portal UOL, por exemplo, publicou matéria com o título "BRB compra 58% do Banco Master: o que se sabe e o que falta esclarecer", evidenciando o interesse público e as dúvidas que cercavam a operação desde o início.

Essa repercussão midiática foi acompanhada de pronta reação no âmbito político. Conforme noticiado pela Agência CLDF, "Deputados questionam aquisição do Banco Master pelo BRB" [AGÊNCIA CLDF, 1 abr. 2025], demonstrando a preocupação dos representantes eleitos do Distrito Federal com os contornos e a legalidade da transação. A necessidade de o presidente do BRB conceder entrevista específica sobre o tema ao portal Metrôpoles [COSTA, Paulo Henrique, 29 mar. 2025] também atesta a pressão por explicações e a sensibilidade pública da questão.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



A repercussão não deve ser vista como um problema, mas como um sintoma da vitalidade democrática e da consciência pública sobre a gestão dos recursos estatais. Ela reflete uma demanda legítima da sociedade e de seus representantes por transparência, justificação e participação no debate sobre decisões que afetam o patrimônio e o futuro de uma instituição pública central para o Distrito Federal.

### **A Discussão Pública Ampla via Processo Legislativo como Fonte de Legitimidade**

Em um ambiente democrático, a legitimidade das ações estatais não deriva apenas da conformidade formal com a lei, mas também da percepção pública de que a decisão foi tomada mediante um processo justo, transparente e alinhado ao interesse coletivo. Operações de grande visibilidade e potencial controvérsia, como a participação no Banco Master, requerem um reforço dessa legitimidade social e política.

O processo legislativo para obtenção de autorização específica oferece o palco ideal para construir essa legitimidade. Ao trazer o debate para a arena pública da Câmara Legislativa, permite-se que:

- Os argumentos favoráveis e contrários sejam expostos e confrontados abertamente;
- As dúvidas da sociedade, refletidas na mídia e nas manifestações dos parlamentares, sejam endereçadas e respondidas pelos proponentes da operação.
- Haja um escrutínio público sobre a adequação da operação aos objetivos do BRB e aos interesses do DF (conforme Cap. 3);
- A decisão final (aprovação ou rejeição da autorização) seja fruto de uma deliberação pública e representativa, e não de um acerto interno.

A autorização legislativa específica funciona como o selo de validação democrática. Tentar realizar uma operação de tamanha magnitude e repercussão sem essa chancela explícita do Legislativo fragiliza sua legitimidade perante a opinião pública e os próprios órgãos de controle.

### **Assegurando a Segurança Jurídica pela Via Legislativa**



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



A segurança jurídica, entendida como a estabilidade das relações jurídicas e a previsibilidade das ações do Estado, é um valor fundamental do ordenamento. Decisões administrativas e empresariais tomadas por estatais, especialmente as que envolvem parcerias com o setor privado, devem buscar a máxima segurança jurídica para evitar instabilidades e litígios futuros.

No caso da participação do BRB no Banco Master, a ausência de uma autorização legislativa específica, diante da clareza do artigo 37, XX, da CF, e da própria repercussão que a operação gerou, cria um foco de insegurança jurídica.

**A existência de um parecer não conclusivo da PGDF sobre a suficiência de autorização genérica apenas acentua essa incerteza.** Abre-se margem para questionamentos judiciais ou perante o TCDF sobre a validade formal do ato, o que poderia comprometer a operação ou gerar passivos futuros para o BRB e, por extensão, para o Distrito Federal.

A obtenção de autorização legislativa específica, precedida pela ampla discussão pública que a matéria exige, tem o condão de sanar essa insegurança. Ao seguir o rito constitucionalmente previsto para operações dessa natureza, confere-se ao ato um fundamento legal robusto e democraticamente validado.

A lei específica passa a ser o título jurídico inequívoco que respalda a participação do BRB no Banco Master, dificultando enormemente contestações futuras baseadas em vícios formais de autorização. A discussão pública e a aprovação parlamentar funcionam, assim, como um mecanismo de prevenção de litígios e de fortalecimento da segurança jurídica da operação.

### **Conclusão do Capítulo**

A expressiva magnitude econômica da participação do BRB no Banco Master e a conseqüente e já manifesta repercussão midiática e política não são elementos que possam ser ignorados na análise da validade e legitimidade da operação. Pelo contrário, eles reforçam a necessidade de um processo decisório que vá além das instâncias internas do banco e do Executivo, buscando na arena pública a validação necessária.



## **CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



A ampla discussão pública, propiciada pelo debate no âmbito do Poder Legislativo para a concessão de autorização específica, é essencial para conferir legitimidade social e política a uma decisão de tamanha envergadura. Ademais, seguir o rito constitucionalmente previsto, obtendo a lei autorizativa específica, é a via mais segura para garantir a estabilidade jurídica da operação, prevenindo contestações e litígios futuros que poderiam advir da ausência de um fundamento legal inequívoco. Ignorar a repercussão e a necessidade de debate público, optando por vias procedimentais de duvidosa adequação, seria não apenas politicamente arriscado, mas juridicamente temerário.

### **8. A Lei Específica como Instrumento de Prevenção contra Desvios de Finalidade, Conflitos de Interesse e Captura por Interesses Privados**

#### **Os Riscos Inerentes à Atuação Empresarial do Estado**

A gestão de empresas estatais, situadas na complexa interface entre o público e o privado, está sujeita a riscos específicos que podem comprometer sua missão fundamental de servir ao interesse coletivo. Dentre esses riscos, destacam-se o desvio de finalidade (a utilização da máquina estatal para fins diversos daqueles que justificaram sua criação), a ocorrência de conflitos de interesse (em que interesses privados de gestores ou terceiros se sobrepõem ao interesse público) e a captura da entidade por interesses privados (quando a estatal passa a operar em benefício de grupos específicos em detrimento da coletividade). Este capítulo argumenta que a exigência constitucional de autorização legislativa específica para operações como a participação do Banco de Brasília no Banco Master desempenha uma função profilática fundamental, atuando como um mecanismo preventivo contra essas graves patologias administrativas e de governança.

#### **Prevenindo o Desvio de Finalidade: A Vinculação ao Interesse Público sob Escrutínio Legislativo**



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



Como exaustivamente abordado (especialmente no Capítulo 3), as empresas estatais são criadas para atender a um "relevante interesse coletivo" ou a um "imperativo de segurança nacional" (Art. 173, CF). Suas ações devem estar estritamente vinculadas a esses objetivos.

O desvio de finalidade ocorre quando essa vinculação é rompida. A estatal passa a agir buscando outros fins – seja o lucro pelo lucro dissociado do interesse público (discutido no Cap. 2), a expansão de mercado como um fim em si mesmo, o atendimento a interesses políticos conjunturais ou o benefício de grupos específicos. Operações complexas como a aquisição de participação em empresas privadas abrem flancos para esse tipo de desvio, pois podem ser justificadas por argumentos de mercado que mascaram a ausência de um real benefício público ou a desconexão com os objetivos estatutários da estatal.

A exigência de autorização legislativa específica atua como um poderoso antídoto contra o desvio de finalidade. Ao obrigar a administração do BRB e o Governo do Distrito Federal a apresentarem e defenderem publicamente, perante a Câmara Legislativa, as razões pelas quais a participação no Banco Master serve aos objetivos públicos do banco e ao interesse coletivo do DF, o processo legislativo força uma verificação explícita dessa vinculação.

O debate parlamentar e a necessidade de construir uma maioria para aprovar a lei dificultam a aprovação de projetos que não demonstrem claramente essa conexão finalística ou cujas justificativas sejam frágeis ou aparentes. A lei específica, ao final, consagra os objetivos e as justificativas públicas da operação, servindo de parâmetro para o controle posterior (Cap. 4) e inibindo desvios futuros.

### **Mitigando Conflitos de Interesse pela Transparência e Controle Externo**

Conflitos de interesse surgem quando interesses privados de indivíduos envolvidos na tomada de decisão (administradores, conselheiros, agentes públicos) podem influenciar indevidamente o desempenho de suas funções públicas. A Lei nº 13.303, de 2016, estabelece diversas regras para mitigar esses riscos, como a ampla experiência dos administradores (Art. 17), vedações (Art. 17, §2º), regras sobre



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



transações com partes relacionadas (Art. 12) e membros independentes do Conselho de Administração (Art. 22).

No entanto, em operações complexas e de grande valor como a parceria BRB-Master, que envolvem negociações diretas com uma entidade privada e seus controladores, os riscos de conflitos de interesse (sejam eles reais, potenciais ou aparentes) são ampliados.

O processo legislativo de autorização específica introduz um nível adicional e externo de escrutínio que ajuda a mitigar esses riscos. A transparência inerente ao processo (discutida no Cap. 5), com a publicização das justificativas, dos termos gerais do acordo e dos atores envolvidos, torna mais difícil a ocultação de conflitos de interesse relevantes. A necessidade de defender a operação perante os parlamentares e a opinião pública expõe os decisores a um questionamento que pode trazer à tona potenciais conflitos. Aragão, ao tratar dos controles sobre as estatais, implicitamente reconhece que a multiplicidade de instâncias de controle (incluindo o Legislativo) serve para garantir a observância de princípios como a moralidade e a impessoalidade (CF, Art. 37), que são diretamente violados pela atuação baseada em conflitos de interesse (ARAGÃO, 2018, p. 71-73, 209 ss.).

### **A Autorização Legislativa como Barreira à Captura por Interesses Privados**

A teoria da captura descreve o fenômeno pelo qual uma entidade pública, que deveria regular ou atuar em prol do interesse geral, passa a ser influenciada ou "capturada" pelos interesses do setor privado que deveria regular ou com o qual interage, resultando em decisões que favorecem esses interesses privados em detrimento do bem comum. Em operações de parceria público-privada ou de aquisição de participação de estatal em empresa privada, o risco de captura é real: a empresa privada parceira (no caso, o Banco Master e seus controladores) pode exercer influência indevida sobre as decisões do BRB relativas à parceria, buscando maximizar seus próprios ganhos, mesmo que isso implique maiores riscos ou menor retorno para o lado público.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



Decisões tomadas exclusivamente em âmbito interno, com base em análises técnicas nem sempre transparentes e sem um controle externo robusto, são mais vulneráveis à captura. A assimetria de informações e a complexidade técnica da operação podem favorecer os interesses privados mais bem organizados e informados.

A autorização legislativa específica funciona como uma importante barreira contra esse risco. Ao transferir o *locus* da decisão final para um corpo colegiado amplo e politicamente diverso como a Câmara Legislativa, dilui-se o poder de influência de grupos de interesse específicos.

A necessidade de publicidade e justificação perante múltiplos atores (parlamentares de diferentes partidos, imprensa, sociedade civil, órgãos de controle) torna a captura mais difícil e custosa.

O processo legislativo, com seus debates e vetos potenciais, aumenta a probabilidade de que o interesse público prevaleça sobre interesses privados eventualmente divergentes. A lei específica, ao definir claramente os termos e objetivos públicos da participação, também dificulta a reinterpretação ou o desvirtuamento posterior da operação em favor do parceiro privado.

### **Conclusão do Capítulo**

A exigência de autorização legislativa específica para a participação do BRB no Banco Master não é um excesso de formalismo, mas um mecanismo de governança com uma função preventiva essencial. Ela atua como um filtro destinado a proteger a estatal e o interesse público contra riscos graves e recorrentes na gestão pública: o desvio da finalidade pública que justifica a existência da estatal, a influência indevida de conflitos de interesse nas decisões estratégicas e a captura da instituição por interesses privados.

Ao forçar a demonstração explícita da vinculação ao interesse público, ao promover a transparência sobre os termos e os atores envolvidos, e ao submeter a decisão final a um corpo deliberativo amplo e representativo, o processo legislativo cria barreiras significativas contra essas patologias.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



Embora mecanismos internos de *compliance* e governança sejam importantes, a chancela legislativa prévia oferece uma camada externa e politicamente robusta de prevenção, indispensável para operações de tamanha magnitude e complexidade como a analisada. Dispensar essa etapa significa remover um escudo protetor fundamental do interesse público.

## 9. A Obrigação de Fundamentar a Escolha do Parceiro Privado e a Validação Democrática pelo Processo Legislativo

### Para Além da Licitação, o Dever de Justificar a Escolha Estratégica

A decisão do BRB de adquirir participação acionária no Banco Master representa uma "*oportunidade de negócio*" (ISSA, 2024, p. 1) que, pela sua natureza – a aquisição de parte de uma empresa específica e já existente –, afasta a aplicabilidade dos procedimentos licitatórios convencionais. A inviabilidade de competição por um ativo societário único configura, em tese, hipótese de inexigibilidade de licitação.

Contudo, a não incidência das regras formais de certame competitivo não outorga à administração da empresa estatal uma liberdade incondicionada para selecionar seus parceiros privados. Pelo contrário, os princípios constitucionais que regem toda a Administração Pública (Art. 37, CF) e as boas práticas de governança corporativa, intensificadas pela Lei nº 13.303, de 2016, impõem o dever indeclinável de motivar a escolha, demonstrando, de forma objetiva e rastreável, por que a seleção do Banco Master se afigura como a melhor alternativa para a consecução dos objetivos públicos do BRB.

Este capítulo sustenta que essa fundamentação é essencial e que sua validação final deve ocorrer através do processo legislativo de autorização específica, garantindo o escrutínio democrático sobre a escolha do parceiro.

### A Ausência de Licitação Formal e a Intensificação do Dever de Motivar



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



A aquisição de participações societárias ou a formação de parcerias estratégicas por empresas estatais frequentemente escapam ao modelo tradicional de licitação. Rafael Hamze Issa nota que essas formas de parcerias "*possuem características diversas dos tradicionais contratos de prestação de serviços ou execução de obras, pois envolvem a busca por parceiros privados para o desempenho de atividade de risco e que tenham por finalidade o desenvolvimento conjunto de soluções*" (ISSA, 2024, p. 1). A Lei das Estatais, embora estabeleça um regime licitatório próprio para estatais (Art. 28 e ss.), reconhece hipóteses de contratação direta (Art. 29) e inexigibilidade (Art. 30), esta última aplicável quando há inviabilidade de competição.

Entretanto, a dispensa ou inexigibilidade da licitação não implica a dispensa do dever de justificar a escolha. Pelo contrário, a ausência do processo competitivo, que por si só já confere um grau de objetividade e impessoalidade à seleção, torna ainda mais crucial a demonstração explícita e robusta das razões que levaram à escolha de um determinado parceiro.

Como lembra Alexandre Santos de Aragão, mesmo com regime jurídico flexibilizado, as estatais "*continuam sujeitas aos princípios da Administração Pública*" (ARAGÃO, 2018, p. 161). A decisão de se associar a um parceiro específico, investindo vultosos recursos públicos, deve ser rigorosamente motivada.

### **Fundamentando a Escolha: Princípios Constitucionais e Governança Corporativa**

A escolha do Banco Master como parceiro do BRB deve ser avaliada sob a ótica dos princípios da motivação, impessoalidade, moralidade e eficiência (Art. 37, CF), bem como das melhores práticas de governança corporativa, essenciais para o bom desempenho das estatais, conforme ressalta Joaquim Rubens Fontes-Filho ao analisar os desafios pós-Lei 13.303, de 2016 (FONTES-FILHO, 2018).

- 1. A administração do BRB tem o dever de expor clara e detalhadamente os fundamentos fáticos e jurídicos da escolha.** Por que o Banco Master foi considerado o parceiro ideal? Quais critérios objetivos foram utilizados na



avaliação? A motivação "*confere transparência e permite o controle da legalidade e da legitimidade dos atos administrativos*" (ARAGÃO, 2018, p. 73), sendo indispensável para qualquer decisão que envolva recursos públicos.

- 2. A escolha deve ser isenta de favoritismos, influências políticas indevidas ou interesses pessoais.** A fundamentação deve demonstrar que a seleção se baseou em méritos técnicos, econômicos e estratégicos do Banco Master, alinhados ao interesse público. A ausência de justificativa plausível pode levantar suspeitas sobre a observância desses princípios. Fontes-Filho alerta para os "*potenciais desafios e exigências para o desenvolvimento das empresas estatais, segundo suas configurações de governança*", que incluem pressões de *stakeholders* (FONTES-FILHO, 2018, p. 181), tornando a justificativa impessoal ainda mais relevante.
- 3. A escolha do Banco Master deve ser demonstrada como a alternativa mais eficiente** para o BRB atingir seus objetivos, considerando a relação custo (R\$ 2 bilhões), benefício (potenciais sinergias, lucros, alcance de objetivos públicos) e risco. Isso exige uma análise comparativa, mesmo que interna, com outras opções estratégicas. A parceria deve agregar valor público, e não apenas valor financeiro privado. Issa destaca a importância do controle sobre "*oportunidades de negócio*" (ISSA, 2024), o que implica avaliar se a oportunidade escolhida é, de fato, eficiente sob a ótica pública.

Mesmo em participações minoritárias, Niebuhr e Assis argumentam que o Estado não está dispensado de "*adotar práticas de governança e de controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio*" (NIEBUHR & ASSIS, 2020, p. 243). Com maior razão, em uma aquisição de participação tão significativa como a do BRB no Banco Master, a exigência de uma escolha bem fundamentada, alinhada às melhores práticas de governança, é inafastável.

## **A Ausência de Fundamentação Pública para a Escolha do Banco Master**



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



Conforme já assinalado em capítulos anteriores, a justificativa detalhada para a escolha específica do Banco Master não foi adequadamente publicizada. Faltam informações cruciais sobre:

- Os resultados da *due diligence* que embasaram a decisão.
- A metodologia de *valuation* e a demonstração da justeza do preço pago.
- A identificação concreta das sinergias esperadas e como elas beneficiam o BRB e o DF.
- A análise comparativa com outras possíveis estratégias de crescimento ou parceria.
- A avaliação detalhada dos riscos específicos associados ao Banco Master e ao seu modelo de negócios.

Essa lacuna informacional impede um controle efetivo – seja interno, pelos órgãos de governança do próprio BRB, seja externo, pelos órgãos de controle e pela sociedade – sobre a racionalidade e a adequação da escolha realizada. A mera afirmação de que se trata de uma "oportunidade estratégica" é insuficiente para atender ao dever de motivar.

### **Validação Democrática da Escolha: O Papel Insubstituível do Legislativo**

Considerando a discricionariedade envolvida na escolha (ainda que vinculada aos princípios) e a ausência de um processo competitivo formal, a validação democrática dessa escolha torna-se um passo lógico e necessário para garantir a legitimidade e a *accountability* da decisão. O processo legislativo de autorização específica oferece o ambiente institucional adequado para esse fim:

1. **Obriga à explicitação**, já que a necessidade de aprovar uma lei força a administração a apresentar ao Legislativo e à sociedade as razões detalhadas da escolha do Banco Master.
2. **Permite o Escrutínio**, considerando que os parlamentares podem analisar criticamente a fundamentação apresentada, questionar os critérios, solicitar informações adicionais e avaliar se a escolha atende aos princípios da impessoalidade, eficiência e ao interesse público.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



3. **Permite o mais amplo debate**, dado que o Legislativo é, por natureza, um fórum pluralista onde diferentes perspectivas sobre a conveniência da parceria podem ser debatidas, enriquecendo a análise e conferindo maior robustez à decisão final.
4. **Confere maior legitimidade à escolha do Banco Master pelo BRB**, uma vez que a aprovação legislativa não apenas autoriza a operação, mas também valida, democraticamente, a escolha específica do parceiro, conferindo-lhe um selo de aprovação que transcende a esfera administrativa ou gerencial.

Submeter a escolha ao Legislativo é, portanto, um mecanismo que compatibiliza a agilidade necessária para aproveitar "*oportunidades de negócio*" (ISSA, 2024) com a necessidade de controle, transparência e legitimação democrática inerente à gestão de recursos públicos em uma sociedade de economia mista.

### Conclusão do Capítulo

A inexigibilidade de licitação para a aquisição de participação acionária pelo BRB no Banco Master não elimina, mas sim reforça, o dever de apresentar uma fundamentação robusta, transparente e objetiva para a escolha específica desse parceiro. Os princípios constitucionais da motivação, impessoalidade, moralidade e eficiência, aliados às boas práticas de governança corporativa aplicáveis às estatais, exigem que se demonstre claramente por que o Banco Master representa a melhor opção estratégica para o BRB e para o interesse público do Distrito Federal.

Diante da manifesta falta de publicidade dessa fundamentação essencial e considerando a relevância do investimento, a validação democrática da escolha através do processo legislativo de autorização específica é indispensável. Este processo assegura o escrutínio necessário, promove a *accountability* e confere legitimidade a uma decisão discricionária de alto impacto, garantindo que a escolha do parceiro privado esteja alinhada aos ditames do interesse público e aos princípios que regem a Administração.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria

Consultoria Legislativa

Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



### Conclusão Final

A conclusão do presente estudo reside na **imprescindibilidade da autorização legislativa específica para a participação do Banco de Brasília (BRB) como acionista do Banco Master**, fundamentando tal exigência em pilares constitucionais, legais e principiológicos que regem a atuação das empresas estatais no Brasil. Os principais resultados da análise convergem para a clara identificação de que a operação em tela, dada sua natureza e magnitude, não se circunscreve à lógica de uma simples gestão ordinária ou de uma operação acobertada por autorizações genéricas pretéritas.

Conclui-se também que não existe nem mesmo autorização genérica que autorize a operação em análise, não sendo, portanto, suficiente a Lei nº 4.545, de 1964, que institui o BRB. A exigência de autorização normativa se fundamenta em pilares constitucionais, legais e principiológicos, demonstrando que a operação transcende a gestão ordinária e requer escrutínio democrático.

Os resultados demonstram, em primeiro lugar, que o comando do art. 37, inciso XX, da Constituição Federal de 1988, reiterado pelo art. 19, inciso XIX, da Lei Orgânica do Distrito Federal e pelo art. 2º, § 2º, da Lei nº 13.303, de 2016, é categórico ao exigir autorização legislativa "em cada caso" para a participação de estatais em empresas privadas. Essa regra apresenta como escopo de aplicação a necessidade de submissão de decisões, como no caso concreto, ao escrutínio democrático do Poder Legislativo, garantindo a transparência e o alinhamento da atuação estatal ao interesse público. A exceção prevista no art. 2º, § 3º, da Lei nº 13.303, de 2016, relativa a "participações autorizadas pelo Conselho de Administração em linha com o plano de negócios", deve ser interpretada restritivamente e não abrange operações de grande vulto e impacto estratégico como a analisada, que envolve R\$ 2 bilhões e a aquisição de 58% do capital de outra instituição financeira.

Em segundo lugar, a análise aprofundada do regime jurídico híbrido das empresas estatais, que concilia a atuação no mercado sob regras de direito privado com a subordinação indeclinável ao interesse público, evidencia que a busca por lucro e a autonomia comercial não são ilimitadas. A prevalência do interesse público, a



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



função social da estatal e a responsabilidade com o patrimônio público impõem limites à assunção de riscos e exigem que decisões estratégicas sejam validadas pela instância que representa o acionista controlador público, qual seja, o Poder Legislativo.

Terceiro, no estudo demonstrou-se a obrigação de vincular a operação aos objetivos públicos do BRB e à utilidade para o Distrito Federal. A atuação da estatal deve ser racionalmente orientada para a consecução de finalidades que justifiquem sua existência, e a operação de participação no Banco Master carece de publicidade e clareza quanto a como ela, concretamente, contribuirá para o fomento do desenvolvimento do DF ou para a melhoria dos serviços à população. A autorização legislativa é o mecanismo para forçar essa demonstração e validar democraticamente a utilidade pública da operação.

Quarto, o controle legislativo prévio (*ex ante*), materializado na exigência de autorização específica, revela-se um mecanismo indispensável de governança e fiscalização da atuação estatal. Ele permite uma avaliação preventiva dos riscos e da conveniência da operação antes que ela se consume, conferindo legitimidade democrática à decisão e servindo como marco para a fiscalização subsequente.

Quinto, a repercussão econômica e midiática da operação reforça a necessidade de uma ampla discussão pública para assegurar a legitimidade e a segurança jurídica. O processo legislativo é o fórum adequado para sediar esse debate plural e transparente, minimizando riscos de contestações futuras baseadas na opacidade do processo decisório.

Sexto, a lei específica atua como um instrumento fundamental de prevenção contra desvios de finalidade, conflitos de interesse e captura por interesses privados. Ao exigir a justificção pública e o debate parlamentar, dificulta-se a aprovação de operações que não atendam ao interesse público ou que favoreçam indevidamente interesses particulares.

Sétimo, a obrigação de apresentar fundamentação para a escolha do parceiro privado, mesmo em hipóteses de inexigibilidade de licitação, impõe um dever de transparência e objetividade. A validação democrática dessa escolha pelo processo



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



legislativo garante que a seleção do Banco Master esteja alinhada aos princípios que regem a Administração Pública.

Por fim, a análise da Lei nº 13.303, de 2016, e da interpretação restritiva da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5624, circunscrita à alienação de controle de subsidiárias, confirma a insuficiência de uma autorização genérica e a necessidade imperativa de lei específica para a aquisição de participação em empresa privada.

Em interpretação desses resultados, torna-se evidente que a pretendida participação do BRB no Banco Master, sob a ótica do direito administrativo brasileiro, não se caracteriza como um mero negócio bancário ou um ato de gestão ordinária. Configura, ao revés, uma operação de significativa relevância pública, que mobiliza recursos estatais vultosos e impacta a estrutura e os objetivos de uma entidade integrante da Administração Pública. A complexidade e a magnitude da operação, aliadas à sua repercussão e aos riscos inerentes à atuação estatal no mercado privado, demandam um nível de controle e validação que apenas a autorização legislativa específica pode proporcionar. A tese da autorização genérica, nesse contexto, revela-se uma interpretação restritiva das normas de controle, em detrimento dos princípios da publicidade, transparência, moralidade e eficiência, e em potencial violação ao comando constitucional explícito.

A contribuição deste estudo para a área mais ampla do Direito Administrativo e do regime jurídico das empresas estatais reside em diversos aspectos. Primeiramente, reforça a vitalidade e a aplicabilidade dos princípios constitucionais da Administração Pública, mesmo em entidades que operam sob o manto do direito privado, demonstrando que a hibridez do regime jurídico não implica a mitigação dos controles essenciais em operações de relevante interesse público. Segundo, sublinha a função estratégica do controle legislativo prévio como mecanismo de governança e conformação da atuação estatal aos seus fins institucionais, em contraponto à visão que o reduz a uma mera formalidade ou a um obstáculo à eficiência. Terceiro, evidencia a importância da transparência e da deliberação pública qualificada como elementos indissociáveis da legitimidade das decisões que envolvem a alocação de recursos públicos de grande vulto. Quarto, oferece uma análise detida da Lei nº



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria

Consultoria Legislativa

Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



13.303/2016 e da jurisprudência do STF em matéria de controle sobre estatais, propondo uma interpretação sistemática que harmonize as normas com os princípios constitucionais e a teleologia do controle estatal. Por fim, ao analisar um caso concreto de grande repercussão, o estudo contribui para a densificação teórica e prática do regime jurídico das empresas estatais, fornecendo subsídios para a atuação dos gestores públicos, dos órgãos de controle e do Poder Judiciário em face de operações similares, de forma que a busca por eficiência e lucratividade nas estatais esteja sempre a serviço do interesse coletivo e sob o crivo da fiscalização democrática.

Brasília/DF, 24 de abril de 2025.

**Alexandre Rosa Lopes**

Consultor Legislativo – Matrícula nº 23.552



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



### Referências

AGÊNCIA CLDF. **Deputados questionam aquisição do Banco Master pelo BRB.** Brasília, 1 abr. 2025.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais: O Regime Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.** 2. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BANCO DE BRASÍLIA S.A. **Estatuto Social.** Disponível em: <https://novo.brb.com.br>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BANCO DE BRASÍLIA S.A. **Fato Relevante de 28 de março de 2025.** Disponível em: [https://ri.brb.com.br/upload/files/3792\\_Fato-Relevante-Banco-Master.pdf](https://ri.brb.com.br/upload/files/3792_Fato-Relevante-Banco-Master.pdf). Acesso em: 1 abr. 2025.

BANCO MASTER. **Demonstrações Financeiras 12/2024.** Disponível em: [https://www.bancomaster.com.br/arquivos/Banco\\_Master-Balanco\\_Consolidado-12-2024.pdf](https://www.bancomaster.com.br/arquivos/Banco_Master-Balanco_Consolidado-12-2024.pdf). Acesso em: 2 abr. 2025.

BERTONCINI, Rodrigo Junqueira. **A sociedade de economia mista contemporânea: uma análise da relação entre lucro e interesse público à luz da Lei das Estatais.** 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

BOHRER, Altemir. **Autorização legislativa para alienação de subsidiárias e controladas de empresas estatais controladas pela União: o caso do Banco do Brasil S.A.** 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 abr. 2025.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



BRASIL. **Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964.** Autoriza o Poder Executivo a constituir a sociedade de economia mista Banco de Brasília S.A. [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4545.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4545.htm). Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre as sociedades por ações.

BRASIL. **Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009.** Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.624.** Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 6 jun. 2019. Publicação: DJe 18 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 693.456.** Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Repercussão Geral – Tema 1022. Julgamento: 6 jun. 2019. Publicação: DJe 18 out. 2019.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Consultoria Legislativa. **Consulta 370-2025.** Assunto: Aquisição do Banco Master pelo Banco de Brasília S.A. (BRB). Brasília, 2025.

COSTA, Paulo Henrique. **Entrevista sobre a aquisição do Banco Master.** Metrôpoles, 29 mar. 2025. Disponível em: <https://www.metrolopes.com/colunas/grande-angular/leia-entrevista-do-presidente-do-brb-sobre-compra-do-master>. Acesso em: 1 abr. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 45.539, de 19 de janeiro de 2024.** Regulamenta disposições sobre governança e controles internos em estatais distritais.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Consultoria Legislativa  
Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 1.560, de 16 de julho de 1997.** Autoriza o Banco de Brasília S.A. - BRB a criar subsidiárias ou participar do capital de empresas com as finalidades que menciona.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 2.773, de 19 de setembro de 2001.** Autoriza o Banco de Brasília SA - BRB- a se associar às Câmaras de Compensação e Liquidação de que trata a Lei Federal nº 10.214, de 27 de março de 2001.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 5.584, de 23 de dezembro de 2015.** Autoriza empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal a alienarem participações nas sociedades empresárias que especifica e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal.** Promulgada em 8 de junho de 1993. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/1/Lei Orgânica 08 06 1993.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/1/Lei%20Org%C3%A2nica%2008%2006%201993.html). Acesso em: 15 abr. 2025.

ENGLER PINTO JUNIOR, Mario. **O Estado como Acionista Controlador.** 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. **A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016).** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 69, Edição Especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 181-209, dez. 2018.

ISSA, Rafael Hamze. **O controle externo das oportunidades de negócio das empresas estatais que competem no mercado.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 283, n. 2, p. 1-26, 2024. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.89404>.

NIEBUHR, Pedro de Menezes; ASSIS, Luiz Eduardo Alterburg de. **O Estado como Acionista Minoritário nas Sociedades Privadas.** Sequência (Florianópolis), v. 43, n. 84, p. 243-270, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n84p243>.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria

Consultoria Legislativa

Unidade de Processo Legislativo Orçamentário, Finanças, Transparência,  
Tributação, Regulação, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia



---

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. **Parecer PGDF nº 106/2025.**  
Processo SEI nº 00001-00011757/2025-67.

REUTERS. **BRB anuncia aquisição parcial do Banco Master.** Reuters Brasil, 30 mar. 2025.

SANTOS, Murillo Giordan. **Controle das empresas semiestatais.** Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 61-93, abr./jun. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rdac.v15n60.2015.62453>.

UOL ECONOMIA. **BRB compra 58% do Banco Master: o que se sabe e o que falta esclarecer.** UOL, São Paulo, 31 mar. 2025.

VALOR ECONÔMICO. **Banco BRB negocia aquisição de 58% do Banco Master por R\$ 2 bi.** Valor, São Paulo, 31 mar. 2025.