

Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

2VAFAZPUB
2ª Vara da Fazenda Pública do DF

Número do processo: 0703639-51.2026.8.07.0018

Classe judicial: AÇÃO POPULAR (66)

AUTOR: RICARDO GARCIA CAPPELLI, RODRIGO SOBRAL ROLLEMBERG, CRISTOVAM RICARDO CAVALCANTI BUARQUE, RODRIGO OLIVEIRA DE CASTRO DIAS, DAYSE AMARILIO DINIZ DE ARAUJO

REU: IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR, DISTRITO FEDERAL

DECISÃO

I.

Trata de ação popular, com pedido liminar, proposta por RICARDO GARCIA CAPPELI, RODRIGO SOBRAL ROLLEMBERG, CRISTOVAM RICARDO CAVALCANTI BUARQUE, DAYSE AMARILIO DONETTS DINIZ e RODRIGO OLIVEIRA DE CASTRO DIAS, qualificados nos autos, contra IBANEIS ROCHA BARROS JÚNIOR e DISTRITO FEDERAL, com o objetivo de impedir que os réus, com base na lei distrital n.º 7.845/2026, promovam a prática de qualquer ato de execução, implementação ou avanço operacional das medidas nela previstas.

De acordo com os autores, a ação popular tem por objetivo discutir a legalidade e a legitimidade da Lei distrital nº 7.845, de 10 de março de 2026, que dispõe sobre as medidas a serem adotadas pelo Distrito Federal, na condição de acionista controlador, para o restabelecimento e fortalecimento das condições econômico-financeiras do Banco de Brasília S.A. – BRB e dá outras providências. Os autores afirmam que a referida legislação distrital estabelece um arranjo jurídico que permite ao ente federativo adotar diversas medidas voltadas à recomposição da estrutura financeira da instituição bancária, entre as quais se incluem a alienação de bens públicos, a transferência de ativos pertencentes a empresas estatais e a utilização desses bens como forma de integralização de capital do próprio banco estatal, além da possibilidade de estruturar operações financeiras e patrimoniais envolvendo tais ativos.

Afirmam, em resumo, que a referida legislação permite a realização de operações com o potencial de violar interesses relevantes, o que envolveria a lesão ao patrimônio público, até o possível abuso de poder na efetivação destas medidas. De acordo com os autores, a referida legislação distrital permitiria o reforço do patrimônio do Banco Regional de Brasília, por meio de danos aos bens públicos do DF e de seus entes.

Passo a apreciar o pedido liminar.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a ação popular não pode ser utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. Ainda que os autores tenham requerido a declaração incidental de inconstitucionalidade da referida lei distrital, tal situação é analisada como questão prejudicial ao mérito. Por isso, tal pedido será desconsiderado. Não há dúvida de que é possível o reconhecimento da inconstitucionalidade, incompatibilidade formal ou material de qualquer lei distrital com a normas constitucionais, de forma incidental. No controle difuso de inconstitucionalidade, a análise da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de qualquer legislação, quando comparada com normas constitucionais, pode ser realizada de forma incidental, como questão prejudicial. Por isso, embora tenha requerido a declaração incidental, tal pretensão não pode constar do pedido, mas da fundamentação da petição inicial, o que será apreciado pelo juízo, como prejudicial de mérito.

Após tal consideração sobre o pedido de declaração de inconstitucionalidade incidental da lei distrital n.º 7.845/206, relevante destacar o objetivo da ação popular. A ação popular integra o microsistema das tutelas coletivas e, como instrumento de exercício pleno da cidadania, qualquer cidadão tem legitimidade extraordinária (em nome próprio pode defender direito difuso - de que é titular toda a coletividade) para propô-la com o objetivo de invalidar ato ou contrato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (artigo 5º, inciso LXXIII, da CF).

Na presente ação popular, os autores, em síntese, questionam os efeitos concretos da lei distrital n.º 7.845/2026, porque permitiria a realização de operações, pelos mais diversos instrumentos (artigo 4º da referida lei), que teriam o potencial de lesar o patrimônio público do DF e de entidades distritais que integram a administração indireta, a pretexto de fortalecer a estrutura patrimonial e garantir liquidez do Banco de Brasília S.A - BRB. Este o resumo da tese central dos autores.

A análise da liminar pretendida pelos autores pressupõe a associação de temas multidisciplinares, por integrarem o direito empresarial, administrativo e financeiro, matérias autônomas, com institutos e princípios próprios, que neste caso se interconectam de modo extremamente complexo. Por isso, o caso deve ser submetido a esta tríplice perspectiva. Explico:

Em relação ao direito empresarial, o Banco Regional de Brasília, destinatário da lei distrital impugnada nesta ação popular, é sociedade de economia mista, constituída como sociedade anônima, que tem o Distrito Federal como acionista controlador e, em razão desta natureza jurídica, mesmo estatal, se submete às regras de direito empresarial, em especial a lei de sociedades anônimas (lei 6404/76), entre outras normas do mesmo ramo do direito. As sociedades anônimas, estatais ou não, integrantes ou não do sistema financeiro, tem essência empresarial. E tal característica é fundamental para a compreensão das questões que serão abordadas.

No que se refere ao direito administrativo, o Banco Regional de Brasília é sociedade de economia mista, que integra a administração indireta do distrito federal, motivo pelo qual se submete integralmente ao estatuto jurídico das empresas estatais, lei 13.303/2016, que impõe a observância de boas práticas de governança corporativa e dialoga com a lei das sociedades anônimas, quando a estatal adota tal modelo jurídico (sociedades anônimas - o que é o caso do BRB). Aliás, de acordo com o artigo 4º da lei das estatais, toda sociedade de economia mista, como é o caso do BRB, adotará, necessariamente, a forma de sociedade anônima, cujas ações, em sua maioria, deve pertencer ao ente ente político ou a própria entidade. No caso, o controle acionário do BRB é do Distrito Federal. Além disso, ainda no âmbito do direito administrativo, o acionista controlador, Distrito Federal, como pessoa jurídica dotada de personalidade de direito público, se submete integralmente aos princípios da administração pública, em especial aqueles que integram o artigo 37 da Constituição Federal, como impessoalidade, moralidade, legalidade, eficiência na gestão de recursos públicos, entre outros como a transparência. Finalmente, como entidade integrante da administração indireta, se submete ao controle externo que é realizado pelo Tribunal de Contas do DF, artigos 71 e 75 da CF.

Por fim, o Banco Regional de Brasília é uma instituição financeira. Além das restrições, limitações, deveres, obrigações e direitos que são impostos pelo direito empresarial e direito administrativo, conjunto de normas ao qual está submetido, também deve observar os sistemas de

controle do direito financeiro. A sua condição de instituição financeira, por exemplo, a submete ao rígido sistema de controle interno e externo. No caso do sistema externo de controle, além do mercado de capitais, se submete à supervisão do Banco Central do Brasil. Há uma série de camadas de controle a serem observadas pelos gestores da instituição financeira.

Portanto, o Banco Regional de Brasília - BRB, sociedade de economia mista constituída como sociedade anônima para atuar como entidade integrante do sistema financeiro nacional, se submete a um rígido sistema de controle, interno e externo, por imposição deste emaranhado de normas, regras e princípios, que colocam em diálogo a gestão empresarial, a administração pública e o sistema financeiro, de forma extremamente complexa, o que é suficiente para evidenciar que a solução encontrada para garantir a liquidez da referida instituição financeira, que não se originou dos seus gestores, é simples e, nesse medida, sem base jurídica para atender a finalidade pretendida.

Em primeiro lugar, serão analisados os sistemas de controle sob a perspectiva empresarial.

O Banco Regional de Brasília - BRB, sociedade de economia mista constituída sob a forma de sociedade anônima, é pessoa jurídica autônoma e independente, com estruturação interna bem definida, patrimônio próprio e autonomia gerencial, que não pode ser confundida com seus acionistas. Esse o primeiro ponto a ser observado. O Distrito Federal não pode se confundir com o BRB. São pessoas jurídicas autônomas e independentes, submetidas a regras, estatutos e regimes próprios bem definidos pela legislação.

A lei distrital aprovada para garantir a liquidez do BRB fez transparecer uma confusão gerencial entre esta instituição financeira e o Distrito Federal. O Distrito Federal é "apenas" acionista do BRB, mas não se confunde com o BRB. Por ser uma entidade estatal, a maioria das ações com direito a voto pertencem ao Distrito Federal. Portanto, o Distrito Federal é o acionista controlador e, como tal, tem os deveres e responsabilidades de todo acionista controlador, conforme estabelecido na lei 6.404/76. E mais: O § 1º do artigo 4º da lei das estatais impõe que o acionista controlador, DF, exerça esse poder de controle no interesse da companhia (BRB), com respeito ao interesse público que justificou a sua criação. Embora a observância do interesse público esteja previsto na lei distrital, o que seria dispensável pois é imposição da lei das estatais, a lei distrital não esclarece como tais operações atenderiam ao interesse público, em especial pelo fato de bens de outras estatais estarem sendo

deslocados para conter crise financeira em uma delas, o BRB. O interesse público nesse movimento patrimonial entre entes da federação deve ser comprovado, de forma concreta e efetiva. Não é suficiente indicar, de forma genérica, que deve ser observado o interesse público.

O acionista controlador ostenta poderes relevantes, mas não se confunde com a sociedade anônima. O DF, como acionista controlador, no âmbito do BRB, não tem poder gerencial. O artigo 116, da lei das sociedades anônimas, dispõe que o poder do acionista controlador se manifesta no âmbito interno da companhia e não externamente. Isso significa que o acionista controlador, de modo permanente, terá a maioria dos votos nas deliberações da assembleia geral, o poder de eleger a maioria dos administradores e, ainda, usar esse poder, de forma efetiva, para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia. Portanto, o acionista controlador é ator fundamental na vida interna da sociedade anônima, em especial daquelas que são sociedades de economia mista.

Não se questiona tais poderes. Todavia, tais decisões e deliberações, de acordo com as regras do direito empresarial, devem se originar da própria companhia, internamente, no âmbito de seus órgãos deliberativos. Essa associação indevida entre a pessoa jurídica e o acionista controlador é demonstrada na ordem do dia da assembleia geral convocada pelo Conselho de Administração do BRB, destinada a deliberar proposta de aumento do capital social, quando o condicionou à aprovação de projeto de lei pela Câmara Legislativa. O aumento do capital social tem regras próprias e é baseado em hipóteses expressamente previstas em lei. De acordo com o artigo 166 da lei das S.A o aumento do capital social pode se justificar para correção monetária do seu valor, para emissão de ações dentro do limite autorizado pelo estatuto, por conversão de títulos ou, ainda, por deliberação de assembleia geral extraordinária, convocada para reformar o estatuto, se não houve autorização ou este tiver se esgotado. Não se pode confundir as causas que podem justificar o aumento do capital social como o modo como esse capital aumentado será integralizado. Por isso, o comunicado do Conselho de Administração que condiciona o aumento do capital social à aprovação legislativa, na prática, transfere a gestão administração da instituição financeira ao Distrito Federal, o que compromete a autonomia administrativa do BRB.

De qualquer modo, para além desta diferença entre causas e modo de aumento do capital social, tal operação deve estar submetido a regras de transparência, em razão do modo de governança corporativa nas empresas

estatais, imposto por lei federal (lei das estatais e das sociedades anônimas). A confiança dos investidores está diretamente relacionado à adoção de boas práticas de governança corporativa. Não se compreende o motivo pelo qual o BRB, por meio de seus órgãos deliberativos, não define as estratégias de gestão, investimentos e capitalização. Obviamente, o Distrito Federal, como acionista controlador (e não como a propriedade sociedade de economia mista) participará destas decisões, por meio de direito de voto, com peso relevante.

Na direção das atividades da companhia, o acionista controlador deve obediência às regras de transparência, justamente para que tal direção seja eficiente e de qualidade. A lei das estatais, em seu artigo 14, obriga que o acionista controlador preserve a independência do Conselho de Administração no exercício de suas funções, até para evitar ingerências políticas excessivas na gestão destas instituições que, como mencionado, são essencialmente empresariais. Por isso, o DF não pode substituir o BRB na gestão administração, executiva e operacional da instituição, como pode ter ocorrido com a legislação objeto de impugnação nesta ação popular. Como acionista controlador deve tomar decisões respaldadas nas informações da instituição financeira, que devem ser transparentes, fundadas em relatórios e demonstrativos financeiros auditados e submetidos à análise dos órgãos de controle interno, como o Conselho Fiscal, por exemplo ou o Comitê de Auditoria, obrigatório nas sociedades de economia mista.

No caso, houve aprovação de lei distrital para capitalizar o BRB antes de qualquer decisão dos gestores do BRB, que são os membros do Conselho de Administração e da Diretoria. Não se tratou de mera autorização legislativa para transferência ou oneração de bens públicos como exige a lei. Se deliberou sobre métodos e instrumentos de capitalização, decisão que é privativa do BRB. Esse um dos pontos mais relevantes. Nos artigos 2 a 4º da lei distrital, o Parlamento distrital sugeriu meios de capitalização do BRB e os instrumentos para tal finalidade, quando a autorização legislativa para disposições de bens públicos não pode adentrar nesta seara. É restrita à autorização. Como mencionado, a assembleia geral do BRB para aumento do capital social deverá ocorrer independente de qualquer autorização legislativa. Se no referido órgão deliberativo, for aprovada pela maioria, que bens públicos devem ser transferidos ao patrimônio do BRB, como estratégia de gestão, os gestores e acionistas do BRB assumirão a responsabilidade por tal deliberação. A autorização legislativa é apenas complementar, jamais condicionante. Na lei

distrital, o Parlamento distrital ingressou no âmbito privativo do BRB, decisão sobre estratégia de capitalização da instituição financeira. Ressalta-se que ainda não há informação precisa do prejuízo que deverá ser assumido pelo BRB decorrente de negociações de títulos do Banco Master. É evidente que as deliberações dos gestores deveriam anteceder qualquer solução, em especial legislativa. O processo de gestão empresarial está invertido, o que pode trazer risco ao patrimônio público, bens de empresas estatais envolvidos nesta operação econômica.

No caso em questão, conforme amplamente noticiado pela mídia (fato notório), o BRB realizou vultosos investimentos em títulos do liquidado Banco Master e, após uma tentativa frustrada de aquisição daquela instituição financeira, que foi barrada pelo Banco Central, restou demonstrado que os títulos comercializados pelo Banco Master não tinha lastro ou qualquer liquidez. Tal aporte financeiro comprometeu a liquidez e a credibilidade do BRB no mercado financeiro. Não há dúvida de que o BRB deve buscar soluções para garantir a sua liquidez e preservar o seu patrimônio. O BRB tem função social relevante no Distrito Federal. Os funcionários do BRB, investidores e acionistas tem o direito de ter acesso a tais informações. As soluções para a resolução desta crise de liquidez devem ser precedidas de observância de regras de boa governança corporativa, transparência e auditoria completa para apurar o grau de comprometimento da sua capacidade financeira e liquidez. No caso, foi aprovada a lei distrital que autoriza o Distrito Federal a utilizar instrumentos para capitalizar o BRB, sem que os investidores, correntistas e toda a sociedade tenha ciência do grau de comprometimento da liquidez. O parlamento distrital ofereceu uma solução sem ter conhecimento da necessidade econômica real do BRB.

A transparência em relação aos relatórios e demonstrações financeiras é uma imposição do artigo 6º da lei das estatais, segundo a qual o estatuto da sociedade de economia mista deve observar regras de governança corporativa, transparência e boas práticas de gestão de risco. E o artigo 8º da lei das estatais, ao qual o BRB está submetido esclarece, para não deixar dúvidas, quais são os requisitos de transparência. Entre estes, informação, por meio de carta anual, com definição clara de investimentos e dos recursos empregados em operações financeiras, divulgação de informações relevantes, como estrutura de controle, fatores de risco, práticas de governança corporativa, inclusive com ampla divulgação, entre outras. As regras de transparência são impositivas, conforme artigo 8º da lei das estatais. Além disso, no que se refere às regras de estruturas e práticas

de gestão de riscos e controle interno, há previsão de auditoria interna, a qual é responsável pela aferição da adequação do controle interno, efetivação do gerenciamento de riscos, a confiabilidade do processo de registro, classificação e divulgação de eventos e transações financeiras, até para subsidiar as demonstrações financeiras.

A mesma lei das estatais, que vincula o BRB, prevê em seu artigo 24 que a sociedade de economia mista deve possuir em sua estrutura interna um comitê de auditoria que é órgão auxiliar do Conselho de Administração. Na lei distrital aprovada não há qualquer informação do resultado de uma eventual auditoria realizada pelo referido comitê. Entre as várias atribuições, o comitê supervisiona o controle interno, a auditoria interna e a elaboração de demonstrações financeiras, além da integridade destes mecanismos de controle. A principal atribuição deste comitê é avaliar e monitorar, em conjunto com a administração e a área de auditoria interna, a adequação das transações com partes relacionadas e avaliar as exposições de riscos. Todos estes sistemas de controle previstos na lei das estatais, que se aplicam integralmente ao BRB, deveriam preceder qualquer solução legislativa. Por isso, acima foi mencionado que a solução encontrada é simples, por não se ajustar à complexidade dos sistemas de controle aos quais as instituições financeiras estatais estão submetidas. A questão é extremamente complexa, pois interconecta várias legislações ao mesmo tema.

A governança corporativa, que busca estabelecer padrões de gestão eficiente para os negócios da sociedade de economia mista, tem como princípios fundamentais a transparência, ou seja, informação plena e completa aos interessados de todas as ações; isonomia em relação aos acionistas; prestação de contas que deve retratar a realidade financeira da companhia e a responsabilidade corporativa dos gestores.

Portanto, sob a perspectiva empresarial, lei das sociedades anônimas e lei das estatais, a lei distrital em discussão antecipa processo de captação de recursos que deveria ser objeto de deliberação dos órgãos internos, Conselho de Administração e Diretoria, no âmbito de assembleia geral, com fornecimento de informações previstas aos acionistas, investidores e correntistas, inclusive sobre o eventual prejuízo na negociação de títulos com o Banco Master, até para que se possa avaliar se o instrumentos inseridos na legislação são adequados e eficientes. O diagnóstico deve preceder as propostas de solução e não o contrário. Por isso, o Parlamento

Distrital foi além de suas atribuições e permitiu que o DF atue muito além de seus poderes como acionista controlador de uma sociedade de economia mista que tem autonomia financeira, gerencial e administrativa.

No caso, por meio da impugnada legislação distrital e seus efeitos concretos, o DF foi autorizado a utilizar instrumentos para garantir a liquidez do BRB, sem que se tenha conhecimento sobre qual é exatamente o comprometimento desta liquidez, em função das negociações em títulos e investimentos realizados com o Banco Master. A referida transação entre o BRB e o Banco Master ainda são objeto de investigação no Banco Central, cujas informações poderão ser compartilhadas com este juízo posteriormente, se necessário. Não há qualquer notícia de que o BRB tenha realizado auditoria interna e tampouco esclarecido aos seus correntistas, acionistas minoritários e investidores sobre o real custo destas transações com o Banco Master. No caso, a pretensão de transferir bens e recursos para o BRB, por meio de autorização legislativa, sem qualquer transparência sobre a sua liquidez, não se ajusta às referidas regras de boas práticas de governança corporativa e transparência, exigidas expressamente pela lei das estatais. O fato de o Distrito Federal ser o acionista controlador, com poder de eleger a maioria dos administradores, não permite que tenha o controle gerencial sobre as operações da companhia. Isto é fundamental para compreender a dinâmica corporativa presente neste caso.

A lei das estatais e a lei das sociedades anônimas dispõem que o acionista controlador poderá ser responsabilizado se exercer tal poder de forma abusiva, cujas modalidades de abuso estão descritas no § 1º da lei das sociedades anônimas (de forma exemplificativa). Poderá ser considerada abusiva a adoção de decisões que não tenham por fim o interesse da companhia e possa causar prejuízos aos acionistas minoritários ou investidores em valores mobiliários emitidos pela companhia. Portanto, antes de qualquer concretização da legislação distrital que permitiu a utilização de instrumentos para capitalização do BRB, essencial que as decisões do acionista controlador, que possam ter comprometido tal liquidez, sejam submetidas aos órgãos de controle, interno e externo. O inciso I do § 1º do artigo 117, que também se aplica ao BRB, por imposição da lei das estatais, dispõe que são modalidades de abuso de poder a orientação da companhia que possa gerar prejuízo na participação dos acionistas nos lucros ou no acervo da companhia. Em resumo, sob a perspectiva empresarial, antes de promover a capitalização da instituição financeira, por meio de instrumentos que podem comprometer e causar lesão ao patrimônio público de outras estatais,

fundamental que as decisões sobre as estratégias de capitalização se originem do próprio BRB e, ainda, sejam submetidas aos órgãos de controle e embasadas em relatórios técnicos e demonstrações financeiras.

Na perspectiva do direito administrativo, que disciplina a atuação da administração pública, há obstáculos que não foram superados com a referida legislação distrital. Explico:

Como mencionado, o Banco Regional de Brasília é sociedade de economia mista distrital e, por isso, integra a administração indireta do distrito federal. O controle acionário do BRB é do Distrito Federal, por imposição legal.

Ocorre que, tanto BRB, assim como o Distrito Federal, por representarem a administração pública distrital, direta e indireta, se submetem a normas, regras e princípios, de direito administrativo, em especial aqueles materializados no artigo 37 da Constituição Federal (impeçoalidade, eficiência, moralidade, entre outros). Portanto, o BRB tem um regime jurídico misto, de direito privado e de direito público. A lei distrital 7.845/2026, que trata de instrumentos para fortalecer e restabelecer as condições econômicas do BRB S.A, autoriza o Distrito Federal a tomar medidas que, em concreto, na efetivação da norma, podem contrariar os referidos princípios. Isto porque não está demonstrado o interesse público na referida movimentação de bens, que foi autorizada sem qualquer relatório financeiro completo e auditado sobre a condição econômica atual do BRB, não houve deliberação sobre uma estratégia de capitalização oriunda dos órgãos deliberativos do próprio BRB e tal movimentação patrimonial implicará o desfalque de bens de outras estatais nas quais o Distrito Federal também é o acionista controlador.

Tal movimento patrimonial, sem que o próprio BRB, por meio de seus órgãos deliberativos, decida a melhor estratégia de gestão e capitalização para conter a crise de liquidez, poderá implicar em violação aos princípios da administração pública, como a moralidade, eficiência na gestão (neste caso, por ausência de informações contábeis seguras) e a transparência. Como dito, a solução para a crise financeira do BRB deveria se originar da própria instituição financeira e não do Parlamento distrital. Os Parlamentares distritais não são gestores do BRB, não participam da administração da instituição financeira e, qualquer solução via legislativo, seria meramente complementar e dependeria de prévia decisão dos gestores da própria instituição. Não se tratou de simples lei de autorização para alienação de bens, mas de lei que impactará na gestão patrimonial de uma entidade estatal, que tem autonomia gerencial e financeira. A referida

legislação autorizou o DF a adotar vários instrumentos para capitalizar o BRB, sem qualquer informação precisa sobre a condição econômica e o grau de comprometimento de liquidez da instituição financeira. E, como dito, sequer se trata de autorização genérica, pois o artigo 3º da referida legislação, autoriza a utilização de imóveis específicos, que estão em anexo da legislação. Além disso, a lei distrital sugere inúmeros mecanismo para viabilizar operações financeiras com os referidos bens públicos. Retornamos à questão empresarial momentaneamente: O Parlamento distrital não pode, por via legislativa, assumir a condição de gestor do BRB, juntamente com o Distrito Federal. A atividade parlamentar é complementar, sob pena de comprometer a autonomia de entidade que integra a administração indireta. A lei distrital ofereceu solução para a crise de liquidez do BRB, sem deliberação prévia dos órgãos deliberativos da instituição financeira sobre a viabilidade do aumento de capital, a partir das causas previstas em lei. Como dito antes, o parlamento poderia autorizar o DF, de modo complementar, a transferir bens de outras estatais e do próprio DF, mas não sugerir instrumentos e métodos de capitalização. As propostas de soluções devem partir dos órgãos deliberativos do BRB.

A lei prevê, ainda, que tal transferência de imóveis observe a compatibilidade com o interesse público e respeite as normas de governança e transparência. Ocorre que o respeito ao interesse público e às boas práticas de governança são deveres impositivos que já existem na lei das estatais e, por força desta, devem ser observadas pelo BRB. A previsão do legislativo distrital sobre observância do interesse público e regras de governança e transparência é mera repetição do que já consta na lei federal das estatais. A questão é que a lei distrital não diz o que deve ocorrer e como para que o interesse público seja respeitado, a transparência seja observada e as regras de governança concretizadas. Tais questões estão disciplinadas de forma minuciosa na lei das estatais. Portanto, o problema não é a autorização legislativa em si, que é comum para qualquer transferência de imóveis públicos, salvo exceções previstas em lei (de forma complementar, como pressuposto exigido pela lei). A questão é a finalidade, o contexto e a motivação da autorização legislativa, ou seja, autorização que retira bens de outras estatais, sem qualquer estudo prévio de impacto na atividade das mesmas e os transfere para o BRB para integralizar capital social, constituir garantias ou promover a transferência de propriedade em favor do BRB, como solução de uma crise financeira que o parlamento distrital, em termos técnicos e contábeis, desconhece. A proposta de solução da crise deve partir dos gestores do BRB, após transparência e auditoria das contas. Assim que a situação

financeira do BRB estiver consolidada, eventualmente, o parlamento distrital poderia autorizar a transferência de imóveis para tal finalidade específica. As estatais que terão seus bens sacrificados também devem ser ouvidas por meio de seus órgão deliberativos. Como não está respaldado em qualquer deliberação do BRB, o parlamento distrital, por vias transversas, pode ser assumido a função de gestor do BRB, em possível desvio de finalidade.

Por outro lado, na implementação da referida legislação distrital objeto de impugnação desta ação popular, o Distrito Federal está autorizado a transferir bens públicos ou privados que estão submetidos ao regime público de empresa estatal, como a TERRACAP e de outras sociedades de economia mista, como a CEB e a CAESB. Os bens a serem transferidos foram especificados e determinados em anexo. Ocorre que o DISTRITO FEDERAL também é o acionista controlador da CEB e CAESB, assim como é titular da quase totalidade do capital votante da TERRACAP. O Distrito Federal não pode utilizar bens de empresas estatais para capitalizar outras, sem qualquer prévio estudo sobre o impacto destas transferências, principalmente de eventuais prejuízos que poderiam ser causados à população, pois são prestadoras de serviços públicos. O sacrifício patrimonial de estatais em detrimento de outras pode contrariar o interesse público, em especial pelo possível comprometimento do patrimônio e da qualidade dos serviços públicos que se propõem a prestar. Não há qualquer estudo a respeito deste impacto. Não se tem conhecimento se os bens imóveis são estratégicos para que as estatais sacrificadas possam cumprir a sua função social.

Ainda em relação aos bens que serão transferidos, como mencionado na ação popular, alguns deles estão submetidos a restrições, como o centro administrativo do DF, que estaria com bloqueio judicial, imóvel da Secretaria de Saúde que estaria afetado ou vinculado a serviço público de saúde, entre outras questões, inclusive de natureza ambiental. As restrições nos bens é questão secundária e será analisada no momento oportuno. Durante a instrução processual, tais restrições deverão ser esclarecidas.

Ademais, tais imóveis não tem pertinência com a atividade do BRB. Nada impede que, se houver deliberação para aumento do capital social, o que ainda não ocorreu, seja possível a integralização de imóveis para lastrear tal operação financeira interna. Ocorre que tal integralização com imóveis depende da comprovação do interesse público, além de autorização legislativa e avaliação prévia. Aliás, a avaliação prévia seria dispensável na lei distrital, porque já consta na lei das estatais e de

licitações. Portanto, nada impede que o DF, por meio de procedimento administrativo, promova a avaliação dos bens, para qualquer finalidade, independente de lei. Todavia, tal integralização depende da comprovação do interesse público. E não houve tal demonstração, até porque, como mencionado, não houve a necessária transparência em relação ao grau de comprometimento da liquidez da instituição financeira até esse momento. Por fim, conforme parecer 529/2025, da própria Procuradoria Jurídica do Distrito Federal, foi destacado pelo parecerista que "no caso de integralização em bens pertencentes ao Distrito Federal, que devem guardar pertinência com a atividade do BRB, sob pena de possível configuração de abuso do poder de controle". E não houve demonstração de tal pertinência.

Diante de todo este contexto administrativo ao qual o acionista controlador está submetido, qualquer transferência de ativos de outras empresas estatais (que não foi objeto do parecer da PGDF - analisou apenas a transferência de ativos do próprio DF, acionista controlador), deve ser precedida de decisão em assembleia das referidas estatais, mediante apresentação de estudos de impactos econômicos e na gestão dos serviços públicos. Registre-se que a dúvida que originou o parecer se refere a bens do Distrito Federal e na lei distrital houve autorização para a transferência de imóveis de outras entidades estatais. Tais entidades devem deliberar sobre tal transferência, com informações precisas e transparentes, inclusive, da situação atual destes bens imóveis.

Não há como efetivar tais transferências antes que haja prova efetiva e concreta do grau de comprometimento da liquidez do BRB em razão das operações financeiras envolvendo o Banco Master.

A referida lei distrital, neste momento, por tudo que foi exposto, não pode produzir qualquer efeito concreto. O problema não é a lei em si, mas os efeitos concretos, que poderão lesar o patrimônio público de empresas estatais, com a possível transferência de imóveis de outras entidades estatais para o BRB, para contar crise de liquidez. Até porque, a lei em si, poderá, ao final, ser considerada como mera autorização legislativa para transferência de imóveis. Esta deveria ser a sua única finalidade. Não há razão para, neste momento, reconhecer, de forma incidental, a inconstitucionalidade da lei (o que poderá ocorrer em sentença, após ouvidos os interessados), uma vez que basta conter os seus efeitos concretos, em especial impedir a transferência dos imóveis de outras estatais ou do Distrito Federal para o BRB.

Antes da referida transferência, caso venha a se concretizar, a própria instituição financeira deverá esclarecer, com a devida transparência, o grau de comprometimento de sua liquidez, para em seguida deliberar sobre eventual aumento do capital social; deverá ser comprovado, de forma efetiva e concreto, o interesse público, conforme mencionado na própria lei; essencial demonstrar a pertinência dos imóveis que constam na lei com a atividade do BRB e, ainda, com a devida deliberação, por meio de seus órgãos diretivos, obter autorização daquelas estatais que terão seus bens sacrificados para capitalizar o BRB. A lei distrital também estabelece um sistema de compensação que não foi devidamente esclarecido.

Por fim, a concretização da lei ainda encontra obstáculos no sistemas de controle do direito financeiro. Será essencial apurar durante a instrução se tal transferência de bens, de fato, pode ser equiparada a operação de crédito vedada pelos artigos 36 e 37, II, da lei de responsabilidade fiscal. Ademais, como tal transferência de bens visa garantir crise de liquidez do BRB e envolve operações que estão sob investigação do Banco Central do Brasil, o que pode acarretar penalidades ao BRB, seria fundamental, antes de qualquer transferência, ter conhecimento da referida investigação e dos riscos a ela relacionados. Não seria razoável que bens de outras estatais fossem transferidos para o BRB pois, no caso de penalidade irreversível, seriam bloqueados pelo Banco Central, porque passariam a integrar o patrimônio do BRB. O BRB, sociedade de economia mista, também tem registro na Comissão de Valores Mobiliários e se submete à lei 6383/76. No âmbito financeiro, são inúmeros órgãos de controle aos quais o BRB está submetido. E a manifestação de todos estes órgãos de controle ainda não foi devidamente esclarecida.

A lei distrital deveria ter a única finalidade de, complementarmente, cumprir a exigência de autorização legislativa para a transferência de imóveis públicos. Todavia, foi além, ao definir estratégias de gestão de sociedade de economia mista que ostenta autonomia financeira e gerencial. Todas estas questões serão analisadas após a instrução. Não há necessidade de adentrar no debate sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei neste momento inicial, uma vez que o impedimento do principal efeito concreto, transferência dos imóveis, será suficiente para, em caráter liminar, preservar o patrimônio público.

O artigo 5º, § 4º, da lei da ação popular admite, para fins de defesa do patrimônio público, a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.

No caso, em razão de todas as questões mencionadas, que envolvem gestão empresarial, observância de princípios da administração pública e sistema financeiro nacional, que se interconectam, a liminar deve ser deferida para impedir a concretização da referida lei, tudo para preservação do patrimônio público das estatais distritais envolvidas nesta operação econômica. O dano ao patrimônio público se relaciona à autorização para a transferência ou constituição de garantias em favor do BRB, operações que envolvem bens do Distrito Federal ou de entidades estatais. A urgência se verifica porque já há preparação para a execução dos instrumentos de capitalização do BRB, autorizados pela referida lei, inclusive e principalmente a transferência de imóveis do DF e de outras estatais.

Isto posto, DEFIRO a LIMINAR para determinar que o Distrito Federal se abstenha de praticar qualquer ato concreto de execução ou implementação das medidas previstas na lei distrital n.º 7.845/2026, em especial as especificadas nos artigos 2º a 4º, destinadas a resolver crise de liquidez do BRB - Banco Regional de Brasília e, em complemento, determino a suspensão imediata de todo e qualquer ato previsto na mesma legislação, que esteja em processo de execução (relacionados aos mesmos artigos 2 a 4º), tudo nos termos da fundamentação, até ulterior deliberação deste juízo.

A princípio, desnecessária multa para o caso de descumprimento, porque o Distrito Federal cumpre regularmente as decisões deste juízo.

A presente decisão não alcança o direito de o BRB, por meio de seus órgão de controle, realizar a gestão da instituição financeira, inclusive realizar a assembleia geral já designada, quando poderá, inclusive, apresentar os relatórios financeiros para que se tenha conhecimento sobre o grau de comprometimento da liquidez do BRB e, a partir destas informações, possa submeter tais documentos a todos os órgãos de controle interno e externo para, em seguida, se buscar uma solução que, eventualmente, poderá até ser a integralização do capital social com bens, desde que atendidos os pressupostos legais.

Tal decisão não afeta em nada a autonomia gerencial do BRB que, poderá, por meio de seus órgão deliberativos, com a devida urgência, propor estratégias e soluções para estancar a crise de liquidez da referida instituição financeira.

Em contestação, deverá o DISTRITO FEDERAL informar se já houve a implementação de alguma medida prevista na referida lei distrital.

O BRB deverá integrar o polo passivo da relação jurídica processual, como litisconsorte necessário. Embora os autores tenham de requerer tal integração, por se tratar de ação popular, que visa a tutela do interesse ou direito difuso da coletividade, determino a inclusão do BRB no polo passivo.

Intime-se o DF, imediatamente, para cumprimento da liminar.

Citem-se os réus, inclusive o BRB, para que apresentem contestação, no prazo de 20 dias, nos termos da lei de ação popular.

Notifique-se o Ministério Público para acompanhar o feito, conforme § 4º do artigo 6 da lei da ação popular.

Indefiro o pedido de comunicação às demais estatais, que poderão intervir no feito, caso assim considerem relevante, desde que demonstrem os pressupostos legais para tanto. Não há nenhuma evidência de que tais entidades estatais tenham deliberado para aprovar a transferência de bens de seu patrimônio para o BRB.

Expeça-se ofício ao Banco Central do Brasil, com cópia desta decisão, para que tome ciência, bem como para que informe a este juízo se o BRB apresentou algum plano de reestruturação econômica e se houve deliberação.

No que se refere ao compartilhamento da investigação sobre as operações entre o BRB e o Banco Master, será avaliado após as contestações, caso necessário.

Em relação ao pedido de requisição de informações ao Banco Central sobre a situação de capital do BRB, será analisado após a contestação do Distrito Federal e BRB. Se a contestação não esclarecer as questões relativas ao grau de comprometimento desta liquidez, este juízo oficiará ao Banco Central para que compartilhe as informações da investigação com este juízo.

Expeça-se ofício ao Ministro do Supremo Tribunal Federal André Mendonça, Relator dos processos que investigam o Banco Master, com cópia desta decisão, para que tome ciência da operação pretendida pelo BRB, por meio da lei distrital 7.845/2026.

Não há previsão legal de conciliação para a ação popular.

Intime-se.

BRASÍLIA-DF, assinado eletronicamente.

DANIEL EDUARDO BRANCO CARNACCHIONI

Juiz de Direito

Assinado eletronicamente por: DANIEL EDUARDO BRANCO CARNACCHIONI

16/03/2026 08:18:19

<https://pje.tjdft.jus.br/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 268769783



260316081819309000002436

IMPRIMIR

GERAR PDF