



Comissão Mista de Reavaliação de Informações
128ª Reunião Ordinária

Decisão CMRI nº 207/2023/CMRI/CC/PR

NUP: 18840.003018/2022-51
Órgão: CEF – Caixa Econômica Federal
Requerente: A.C.R.

Resumo do Pedido

A Requerente solicitou dados sobre as contratações de crédito realizadas pela CAIXA, no âmbito do que é considerado público pela Instituição e que é publicizado de forma ativa, detalhando o pedido do seguinte modo: 1) volume total de contratação de crédito (em reais), trimestre a trimestre, de 2018 a 2022; e 2) volume de contratação de crédito (em reais), ano a ano, de 2018 a 2022, discriminado por rubrica (habitação, pessoa física consignado, pessoa física outros, pessoa jurídica MPE, pessoa jurídica média empresa, pessoa jurídica grandes empresas, pessoa jurídica outros, infraestrutura, agronegócio). Pontuou que, se os dados completos de 2022 não estivessem disponíveis, fossem enviados os dados até o mês mais recente. Ressalvou que não estava solicitando dados sobre a carteira consolidada de crédito, mas dados sobre os novos créditos concedidos (contratados) no período, que também seriam referidos pela CAIXA pelo termo "*originação de crédito*". Alegou que o volume de contratação de crédito (trimestral, anual e por rubrica) já é divulgado ativamente nos documentos de resultados da CAIXA (<https://ri.caixa.gov.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>), porém de forma não sistemática e sem padronização. Devido a isso, bem como em razão de eventuais inconsistências entre dados trimestrais e o acumulado do ano, pontuou que o presente pedido se fazia necessário. Ressaltou que as divulgações atuais evidenciariam que os dados não são tratados como sigilosos pela CAIXA e que a divulgação dessas informações não seria prejudicial às suas atividades e desempenho. Por fim, registrou que há entendimento acerca da necessidade de transparência de créditos de bancos estatais e, nesse sentido, citou o Mandado de Segurança 33.340 do Supremo Tribunal Federal (STF), bem como o Parecer AM 06/2019/AGU. Anexou três arquivos JPG contendo divulgação oficial da CAIXA de dados e informações acerca da concessão de créditos.

Resposta do órgão requerido

A CAIXA respondeu pontualmente a solicitação nos seguintes termos:

“1.1 Em relação ao questionamento constante no item “1”, informamos que os volumes trimestrais de contratação de crédito podem ser verificados nos Relatórios de Análise de Desempenho, item “Carteira de Crédito”, disponibilizados trimestralmente no site <https://ri.caixa.gov.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>.

1.2 Sobre o questionamento no item “2” informamos que o Relatório de Análise de Desempenho apresenta capítulo específico com informações de saldo da carteira de crédito, valores contratados e qualidade da carteira. O saldo da carteira corresponde ao somatório do saldo devedor dos contratos de crédito ao final de um determinado período, enquanto a contratação se refere ao valor originado no período.

1.3 Adicionalmente, esclarecemos que atualmente a CAIXA não disponibiliza planilha com séries históricas e, consoante preconiza a legislação, as informações acerca de carteira de crédito que a CAIXA divulga estão disponíveis no sítio eletrônico: <https://ri.caixa.gov.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>.

1.4 Em atenção ao questionamento acerca da ausência de padronização e sistematização das informações, esclarecemos que os valores de contratação de crédito são informações gerenciais, conforme advertido no penúltimo slide da apresentação de resultados, abaixo destacado:

‘Esta apresentação contém considerações futuras referentes às perspectivas do negócio, às estimativas de resultados operacionais e financeiros, e às perspectivas de crescimento da CAIXA. Estas são apenas estimativas e projeções e, como tais, baseiam-se exclusivamente nas expectativas da administração da CAIXA. Tais considerações futuras dependem, substancialmente, de fatores externos, além dos riscos apresentados nos documentos de divulgação da CAIXA e estão, portanto, sujeitas a mudanças sem aviso prévio. Todas as declarações prospectivas nesta apresentação têm como base as informações e dados disponíveis na data em que foram emitidas e a CAIXA não se compromete a atualizá-las com o surgimento de novas informações ou de acontecimentos futuros’. Disponível em: <https://ri.caixa.gov.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>

1.5 Adicionalmente, as Demonstrações Contábeis apresentam informações acerca da Carteira de Crédito em Nota Explicativa específica (Nota 8) com o título “Carteira de Crédito”. Salientamos que as Demonstrações Financeiras são auditadas por empresa de auditoria independente, em aderência as melhores práticas de mercado e legislação vigente”.

Recurso em 1ª instância

A Requerente interpôs recurso alegando que as informações solicitadas não foram fornecidas. Nesse sentido, pontuou: *“1) em relação ao item 1, a Caixa informou que os dados se encontram nos Relatórios de Análise de Desempenho. Porém, como já informado no pedido inicial, nem sempre os dados são divulgados ou há divergências importantes entre as informações. 2) em relação ao item 2, a Caixa informou onde podem ser acessadas informações sobre o ‘saldo da carteira de crédito’. No entanto, o pedido inicial foi bastante claro que NÃO estavam sendo solicitados dados sobre a carteira consolidada de crédito, mas dados sobre os novos créditos concedidos (contratados) no período, também referidos pela Caixa pelo termo ‘originação de crédito”.*

Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância

A CAIXA esclareceu que, em atendimento ao item 1, disponibiliza por meio da internet ou demais mídias as informações de interesse público e que são de obrigatoriedade comum de divulgação pelas instituições financeiras. Destacou que atua em regime de concorrência com instituições privadas que, assim como a CAIXA, publicam as informações não obrigatórias em seus documentos de divulgação financeiras conforme critérios de decisão e relevância. Sobre os dados gerenciais de originação de crédito, alegou que estes são divulgados de acordo com a decisão estratégica da CAIXA, buscando destacar o que foi relevante em determinado momento com base nos resultados do planejamento estabelecido. Argumentou que informações de contratações com o detalhamento solicitado expõem a estratégia negocial da CAIXA à concorrência, demonstrando o direcionamento da estratégia do banco para produtos e/ou nichos específicos, o que pode apresentar riscos diversos de competitividade. Já em relação ao item 2 do pedido, a CAIXA ressaltou que além das informações de saldo, os dados de contratação também seriam divulgados nos instrumentos de divulgação (Análise Gerencial do Resultados, Relatório de Administração e Apresentação Coletiva de Imprensa), conforme a decisão estratégica da CAIXA. Indicou que esses documentos estariam disponíveis no Portal de Relações com Investidores (<https://ri.caixa.gov.br/>), especificamente na central de resultados <https://ri.caixa.gov.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>, disponibilizados trimestralmente. □

Recurso em 2ª instância

A Requerente interpôs recurso nos termos anteriores, acrescentando que os dados deveriam ser disponibilizados, “*como já foi determinado em relação ao BNDES*”.

Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância

A CAIXA reiterou os esclarecimentos já apresentados, observando que, em relação ao item 1 do pedido em tela, acerca da divergência observada pela Cidadã nos valores de contratação do exercício de 2021, nos trimestres do referido ano ocorreu uso de dados prévios entre a apuração e a publicação das informações. Diante do exposto, informou que a contratação de crédito total da CAIXA, em 2021, atingiu R\$436,5 bilhões. Ressaltou que, considerando que as informações de contratação são dados gerenciais, a divergência citada não implicaria em alteração ou substituição das Demonstrações Contábeis da CAIXA, as quais são elaboradas em conformidade com regulamentação pertinente. Em relação ao item 2 do pedido, destacou que atua em regime concorrencial, explorando diretamente atividade econômica e se enquadrando no artigo 173 da Constituição Federal. Assim, asseverou que dispõe de salvaguardas que impedem a divulgação de informações que possam prejudicar a sua competitividade, conforme disposto no §1º do art. 5º e no art. 6º do Decreto nº 7.724, de 2012. Acrescentou que a solicitação em voga trataria, especificamente, de informação relacionada à atuação da CAIXA com seus próprios recursos, captados e emprestados em decorrência de sua atuação no sistema financeiro, o que reforçaria a preocupação em expor informações aos seus concorrentes. Diante do exposto, alegou não ser possível detalhar as informações solicitadas na forma requerida, em razão de buscar manter parâmetros similares aos concorrentes de mercado, que divulgam informações gerenciais conforme sua estratégia. Além disso, fez menção a precedentes nos quais a CGU decidiu em favor do órgão público nesse tema (NUPs 18840.001665/2022-28 e 18840.001666/2022-72), tomando por base o risco associado à divulgação de informações que outros bancos não são obrigados a divulgar.

Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)

A Requerente, após contextualizar o pedido, alegou que a recusa da Recorrida em disponibilizar as informações chama a atenção porque a Caixa “divulga ativamente a carteira consolidada de crédito, tendo inclusive indicado tais dados na própria resposta inicial ao pedido. Ocorre que a carteira consolidada de crédito já permite verificar o direcionamento da estratégia do banco para produtos e/ou nichos específico (sic)”. Assim, alegou ser incoerente a Recorrida negar acesso a dados sobre os novos créditos contratados, uma vez que a carteira consolidada de crédito nada mais seria “do que o consolidado do resultado dos novos créditos contratados”. Argumentou que os próprios dados publicizados já mostram tanto o aumento na concessão de novos créditos como os produtos/nichos específicos priorizados pelo banco estatal. Asseverou que sua solicitação diz respeito a dados que seriam discriminados pelas mesmas rubricas já divulgadas, ressaltando que “*em vez da carteira de crédito ativa, [estaria requerendo] somente os novos créditos concedidos por período (o que considera apenas a concessão de crédito e não a entrada de pagamento de créditos concedidos em períodos anteriores)*”. Assim, questionou: “*qual a lógica de divulgar ativamente e regularmente a carteira consolidada de crédito, mas alegar dano ao ‘direcionamento da estratégia do banco para produtos e/ou nichos específicos’ para negar acesso aos novos créditos contratados, que justamente fazem parte da carteira?*”. Na sequência, a Requerente alegou que a recusa da CAIXA em fornecer os dados também chama a atenção pelo fato de a Instituição financeira já divulgar ativamente dados sobre os novos créditos contratados, o que teria demonstrado por meio dos arquivos JPG que anexou ao processo em tela. Após argumentar que dados de novos créditos contratados também seriam divulgados ativamente na forma de notícias e releases no sítio eletrônico da Requerida, indagou: “*(...) como pode a Caixa alegar que a divulgação dos dados é prejudicial para sua estratégia comercial e apresenta riscos, se o próprio banco realiza a divulgação dos dados, embora sem sistematização e padronização?*”. Por fim, recorrendo ao entendimento dos tribunais brasileiros a respeito da necessidade de transparência de bancos estatais, argumentou que o presente caso se assemelharia ao do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cuja obrigação legal de dar transparência a suas informações já teria sido consagrada por tribunais brasileiros, tendo culminado, a partir de 2015, “*em um grande processo de abertura e transparência ativa*”.

Análise da CGU

A CGU, observando se tratar da mesma Requerente e verificando a similaridade das respostas oferecidas pela Recorrida, optou pela análise conjunta de ambos os NUPs (18840.003018/2022-51 e 18840.003125/2022-89). Em primeiro lugar, pontuou que no referido caso do BNDES houve o entendimento que não caberia alegar o sigilo bancário, visto que as operações envolvidas estavam submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da CF, e que, nessas situações envolvendo recursos públicos, o TCU tem prerrogativa constitucional para acessar tais informações. Já no presente caso, a CGU observou que, como alegado pela Recorrida, as operações bancárias ocorrem com recursos próprios, captados e emprestados em decorrência de sua atuação no sistema financeiro. Na sequência, recorrendo aos precedentes NUPs 18840.001665/2022-28 e 18840.001666/2022-72, pontuou que, de acordo com o art. 5º, § 1º, do Decreto nº 7.724, de 2012, a divulgação de informações das empresas públicas que atuam em regime de concorrência deve estar submetida às normas pertinentes à CVM, a fim de assegurar a competitividade e governança corporativa. Contudo, observou que o dispositivo legal invocado não traz hipótese abstrata de restrição de acesso à informação, cabendo análises em cada caso concreto. Em seguimento, entendeu ser aplicável ao caso presente o mesmo entendimento dos precedentes citados, que preconiza ser necessário levar em conta se a informação requerida tem potencial para, caso divulgada, prejudicar a competitividade da empresa estatal. Após essas observações, julgou necessário solicitar esclarecimentos adicionais à Recorrida em relação a ambos os NUPs. Com base nos esclarecimentos prestados, quanto ao NUP 18840.003018/2022-51, a CGU entendeu que a Recorrida fundamentou a negativa de acesso às informações solicitadas, uma vez que a Instituição já publica o que é comum a todas às instituições públicas e que os dados solicitados são informações gerenciais importantes para a gestão da empresa pública em um ambiente de competitividade. Entendeu também que o detalhamento solicitado pela Requerente mostraria o direcionamento do banco para produtos e/ou nichos específicos expondo sua estratégia à concorrência. Além disso, a CGU acatou que as informações gerenciais solicitadas são divulgadas na forma e à medida que atendam a estratégia de negócio e de comunicação da empresa. Já quanto ao NUP 18840.003125/2022-89, sobre o LCR, após os esclarecimentos prestados pela Recorrida, a CGU entendeu que a negativa de acesso foi devidamente fundamentada, considerando que a Recorrida já publica o que é comum a todas às instituições públicas e que estejam definidas em normativo, como é o caso do LCR, que tem seu modo de divulgação previsto em resolução do BACEN. A CGU considerou que, apesar de ser uma empresa pública, a CAIXA exerce atividades em concorrência com empresas privadas e a divulgação das informações solicitadas poderiam revelar a estratégia de atuação e de comunicação da empresa, sendo prudente supor a possibilidade de riscos à competitividade da empresa com sua divulgação, nos termos do art. 5º, § 1º, do Decreto 7.724, de 2012.

Decisão da CGU

A CGU decidiu pelo desprovimento dos recursos, com base no parágrafo 1º do art. 5º do Decreto nº 7.724, de 2012, com vistas a assegurar a competitividade e a governança corporativa da CAIXA, considerando que a publicização das informações demandadas envolve exposição aos concorrentes de estratégias de negócios e de comunicação do Banco, comprometendo sua competitividade nos mercados em que atua.

Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)

A Requerente reiterou o pedido nos seguintes termos *“solicito que os argumentos abaixo e em anexo sejam apreciados, o que não ocorreu no julgamento da Controladoria-Geral da União”*. Na sequência, repisou a argumentação apresentada nas instâncias prévias. Enfatizou que não caberia alegar risco à competitividade, uma vez que os dados são referentes ao passado, não sendo solicitados dados sobre volume de contratação de créditos previstos para os próximos trimestres, tampouco áreas e setores da economia que a serem priorizadas em tais contratações. Destacou que haveria legítimo interesse público nas informações solicitadas. Nessa linha, repetiu a citação de trechos do Relatório Integrado da Caixa de 2021 e do Relatório da Administração da Caixa do terceiro trimestre de 2022, já apresentados à instância recursal anterior, para reforçar que a própria Recorrida evidenciaria seu *“papel como agente de políticas públicas”* na concessão de crédito. Dado isso, destacou restar evidente, a seu ver, a necessidade de dar transparência aos volumes de crédito concedidos, de forma que a sociedade brasileira pudesse acompanhar a concessão de créditos ao longo do tempo pela CAIXA (item 1 do pedido), discriminados por rubrica (item 2 do pedido). Quanto aos precedentes referidos pela Recorrida e considerados pela CGU (NUPs 18840.001665/2022-28 e 18840.001666/2022-72), argumentou que tais processos não guardariam relação alguma com o presente caso, uma vez que tratariam de informações que a CAIXA não divulga em seus documentos públicos, ao passo que, no presente pedido, solicitaria informações que o Banco *“já disponibiliza de forma ativa, ainda que sem padronização”*. Na sequência, destacou que o pedido em tela contempla dados agregados, sem detalhamento por credor, e que não requer, por exemplo, que sejam especificados quais são os clientes contemplados com os maiores créditos na rubrica de agronegócio ou de habitação, sendo que isso seria algo que o BNDES disponibilizaria em relação aos créditos que concede. Reiterou que o presente caso se assemelharia ao caso do BNDES e utilizou considerações feitas no bojo do processo do citado caso para fazer uma analogia com o caso em tela, sendo que, nessa linha, argumentou: *“a Caixa ‘não [é] uma instituição financeira privada comum’ e ‘por mais que [a Caixa] detenha a natureza de uma pessoa de direito privado da Administração Indireta, também sofre uma intensa influência do regime de Direito Público”*.

Admissibilidade do recurso à CMRI

Recursos parcialmente conhecido. A apelação cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade e regularidade formal. Todavia, o requisito de cabimento foi parcialmente atendido, visto que, embora restar clara a apelação recursal, verifica-se também conteúdo com teor de reclamação.

Análise da CMRI

Esta Comissão realizou a análise conjunta dos NUPs 18840.003018/2022-51 e 18840.003125/2022-89, tendo em vista se tratar da mesma Requerente e da mesma Recorrida, além de se verificar a similaridade das argumentações apresentadas pela Cidadã e das respostas oferecidas pela CAIXA. Nos recursos, verifica-se, inicialmente, que a Requerente apresenta manifestação com teor de reclamação, declarando que a apreciação dos seus argumentos “*não ocorreu no julgamento da Controladoria-Geral da União*”. Quanto a tal afirmação, cumpre esclarecer que não compete à CMRI revisar a decisão das instâncias recursais de acesso à informação, cabendo apenas ao Órgão responsável pela decisão a prerrogativa de revê-la. Em relação ao NUP 18840.003018/2022-51, a Recorrida, em diligência de 3ª instância, declarou que as informações solicitadas sobre “originação de crédito” se referem a números gerenciais apurados pela CAIXA, cuja divulgação ocorre por liberalidade da Instituição, conforme decisão estratégica do Banco. Destacou que a divulgação dessas informações constitui importante estratégia de comunicação da Instituição e que “*a imposição à CAIXA de divulgação de dados gerenciais conforme solicitado pela cidadã pode colocar a empresa em uma posição de desvantagem com relação às suas concorrentes, visto que a estratégia de comunicação definida por meio da divulgação de resultados pode ser afetada*”. Esclareceu que não disponibiliza planilha com séries históricas e, consoante preconiza a legislação, as informações acerca de carteira de crédito que a Instituição divulga estão disponíveis no sítio eletrônico já informado à Requerente. Ademais, afirmou que, com base em pesquisas que realiza sobre as divulgações de resultados de outras instituições financeiras públicas e privadas, “*estas não divulgam em granularidade/detalhamento informações acerca das originações de crédito*”. Logo, asseverou que a divulgação das informações, conforme solicitado pela Cidadã, pode colocar a Empresa em posição de desvantagem, “*visto que as demais instituições não divulgam essas informações por se tratar de dados gerenciais*”. Com relação ao pedido de informações NUP 18840.003125/2022-89, acerca do LCR da CAIXA, extrai-se que, em resposta à diligência feita em 3ª instância, a Recorrida informou que o detalhamento solicitado pela Requerente colocaria à Instituição em risco, expondo-a perante o mercado. Asseverou que o objeto da solicitação, nos termos requeridos, diz respeito à informação estratégica. Destacou que, assim como os seus concorrentes, está sujeita aos regramentos do BACEN, tal como a Resolução BCB nº 54/2020, que versa sobre a obrigatoriedade e padronização das divulgações, dando como certa, no entanto, “*a proteção aos dados estratégicos*”. A CAIXA destacou que o Banco Central estabelece enquadramentos isonômicos que evitam exposição desnecessária ou desigual das instituições financeiras e observou que o acesso a dados estratégicos e extensos, tais quais os solicitados, podem fragilizar a estratégia da Instituição, o que não deve ser permitido, sob pena de responsabilização do agente público. Ratificou que as informações relacionadas aos indicadores de liquidez “*estão em linha com a forma divulgada pelas demais Instituições Financeiras (IF) do Brasil*”, estando disponíveis em seu sítio eletrônico (inclusive, como citado pela Requerente). Quanto a esta última afirmação, cumpre observar que, em precedente de NUP 99901.001114/2018-18, esta Comissão ponderou que nos casos em que as instituições financeiras públicas atuam em regime de concorrência com outros bancos, há que se avaliar os riscos decorrentes do fornecimento de certas informações as quais os demais bancos privados não o fazem. Nota-se que no bojo de ambos os pedidos a CAIXA fundamentou a negativa de acesso às informações solicitadas, por considerar que já publica o que é comum a todas às instituições públicas e que esteja definido em normativo, como é o caso do LCR, que tem seu modo de divulgação previsto na Resolução BCB nº 54/2020. Dos autos, extrai-se também que a Instituição declara publicizar o que verifica que é comum às demais instituições financeiras, conforme estratégia de negócio e de comunicação da Empresa, bem como fundamenta a negativa de acesso às informações solicitadas com base no risco da divulgação, que acabaria por prejudicar a CAIXA diante da concorrência. Diante de todo o exposto, acolhe-se o argumento da Instituição recorrida de negar o acesso aos dados requeridos com fundamento no parágrafo 1º do art. 5º e no inciso I do art. 6º do Decreto nº 7.724, de 2012.

Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações conhece parcialmente dos recursos, deixando de conhecer o conteúdo com teor de reclamação, que não se inclui no escopo do direito ao acesso à informação, nos termos dos arts. 4º e 7º da Lei nº 12.527, de 2011. Da parcela que conhece, decide por unanimidade, pelo indeferimento, com fulcro no parágrafo 1º do art. 5º e no inciso I do art. 6º, ambos do Decreto nº 7.724, de 2012, visto que a Instituição evidenciou que a divulgação das informações solicitadas constituiria risco à sua competitividade e governança empresarial.



Documento assinado eletronicamente por **Miriam Aparecida Belchior, Secretário(a)-Executivo(a)**, em 02/01/2024, às 18:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS AUGUSTO MOREIRA ARAUJO, Usuário Externo**, em 03/01/2024, às 11:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RONALDO ALVES NOGUEIRA registrado(a) civilmente como RONALDO, Usuário Externo**, em 03/01/2024, às 13:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Caroline Dias dos Reis, Usuário Externo**, em 03/01/2024, às 21:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Brito de Miranda, Assessor(a) Especial**, em 04/01/2024, às 14:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vânia Lúcia Ribeiro Vieira, Usuário Externo**, em 04/01/2024, às 18:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rosimar registrado(a) civilmente como Rosimar da Silva Suzano, Usuário Externo**, em 10/01/2024, às 16:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **4852532** e o código CRC **20BE698B** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0