



**Comissão Mista de Reavaliação de Informações**  
**133ª Reunião Ordinária**

Decisão CMRI nº 245/2024/CMRI/CC/PR

**NUP: 18840.001846/2023-35**  
**Órgão: CEF – Caixa Econômica Federal**  
**Requerente: M. T. B.**

#### **Resumo do Pedido**

O Requerente solicitou cópia do normativo que impõe a exigência de apresentação, por parte de advogado, de procuração por instrumento público. Subsidiariamente, pediu que seja informado o número do normativo e os correspondentes artigos que contenham tal regra.

#### **Resposta do órgão requerido**

A Requerida informou que não exige em seus normativos internos a apresentação de procuração pública outorgada ao advogado para representar seu cliente e fez menção ao dispositivo do Manual Normativo Interno, que dispõe que *“a procuração ad judicium (ou geral para o foro), conferida por instrumento público ou particular, habilita o advogado a praticar os atos do processo, não necessitando de firma reconhecida”*. Assim, destacou que é possível a utilização de procuração por instrumento particular, salvo nas hipóteses que a lei exija tal formalidade. Por fim, registrou que, considerando os mais de 4.000 pontos de atendimento e cerca de 80.000 empregados da CAIXA, *“eventuais casos pontuais divergentes da orientação normativa merecem ser indicados para ajuste e adequado tratamento”*.

#### **Recurso em 1ª instância**

O Requerente recorreu alegando que a CAIXA não forneceu a cópia do normativo que trata das questões relativas às procurações, não informou qual seria o número ou forma de identificação do Manual Normativo citado e não apresentou justificativa para o não fornecimento. Assim, solicitou o acesso à íntegra do Manual Normativo mencionado pela CAIXA ou, alternativamente, a cópia das páginas que tratam das questões relativas às procurações, bem como para que seja informado o número ou forma de identificação do instrumento.

#### **Resposta do órgão ao recurso em 1ª instância**

A Requerida afirmou que foi atendido o pedido subsidiário formulado, uma vez que foi identificado o normativo interno AE106, bem como a indicação dos dispositivos que versam sobre o tratamento de procurações dentro da CAIXA. De igual modo, afirmou que foi destacado na resposta anterior que não é exigida a apresentação de procuração por instrumento público, salvo nas hipóteses legalmente previstas. Quanto ao pedido de cópia da referida norma, informou que o não fornecimento tem respaldo no art. 5º, §1º, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, uma vez que o referido manual normativo traz questões relativas à atuação da CAIXA em mercado concorrencial, bem como aspectos operacionais que, caso externalizados, podem comprometer a competitividade e a segurança bancária. Assim, indeferiu o recurso.

## **Recurso em 2ª instância**

O Requerente reiterou os argumentos anteriores e afirmou que a CAIXA não esclareceu nem provou quais seriam os alegados comprometimentos à competitividade e à segurança bancária acaso fosse externalizado o citado Normativo, nem explicitou, de forma concreta e efetiva, quais seriam os dados ou aspectos sensíveis que não poderiam ser apresentados. Desta forma, reiterou o pedido do recurso anterior e acrescentou a solicitação de que as respostas da CAIXA apresentadas anteriormente e a que se referir a esse recurso fossem apresentadas por meio de ofício com número próprio, em documento timbrado, acompanhado de assinatura de funcionário da CAIXA.

## **Resposta do órgão ao recurso em 2ª instância**

A CAIXA afirmou que os normativos internos, salvo os que veiculam políticas, são operacionais da atuação bancária e trazem em seu bojo a forma de trabalho unificada da empresa pública, que exerce atividade econômica, sendo certo que esse fato se enquadra ao que dispõe o art. 5º, §1º, do Decreto nº 7.724, de 2012. Quanto ao pedido de fornecimento das respostas por ofício, afirmou que *“no procedimento de fornecimento de informações regulado pela Lei 12.527/2012 não há qualquer exigência de que a resposta ofertada pelo órgão ou entidade da administração pública se dê por ofício como pressuposto para a validade das informações prestadas, sendo certo que o sistema Fala.BR é ferramenta adequada e segura ao fornecimento das informações solicitadas com base na referida Lei, tal como ocorreu neste caso”*. Por tais motivos, a CAIXA indeferiu o recurso.

## **Recurso à Controladoria-Geral da União (CGU)**

O Requerente reiterou os argumentos e pedidos dos recursos anteriores. Ademais, justificou o seu interesse em que as respostas da CAIXA fossem fornecidas por meio de ofício em vista do fato alegado de que *“Advogados(as) estão, não raras vezes, tendo problemas na CEF ao apresentarem Procuração Particular e como algumas Agências da CEF têm rejeitado Procurações Particulares e não obstante à isso têm se recusado à apresentar a justificativa/amparo legal”*.

## **Análise da CGU**

A CGU entendeu não ter havido negativa de acesso à informação, requisito de admissibilidade do recurso, nos termos do art. 16 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e do art. 23 do Decreto nº 7.724, de 2012, visto que a CAIXA informou que a norma alegada pelo Requerente não existe, pois basta que o advogado apresente instrumento particular e declare a autenticidade da firma de seu constituinte. Além disso, com relação à solicitação da integralidade do Manual Normativo da CAIXA que trata das questões relativas às procurações ou, alternativamente, de cópia das páginas da referida norma, bem como o pedido de respostas por meio de ofício, contêm matéria diferente do objeto inicial, ensejando a aplicação da Súmula CMRI nº 2/2015, que faculta ao órgão ou entidade demandado conhecer parcela do recurso que contenha matéria estranha ao pedido inicial.

## **Decisão da CGU**

A CGU não conheceu do recurso por não ter identificado negativa de acesso à informação, nos termos do art. 16 da Lei nº 12.527m de 2011, bem como por entender que se configura como inovação recursal, com base na Súmula CMRI nº 2/2015.

## **Recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)**

O Requerente recorre contestando a decisão da CGU e aduzindo que, diferentemente da conclusão da Controladoria, houve, sim, a efetiva negativa de acesso aos seguintes pedidos: (i) o acesso à integralidade do Manual Normativo da CAIXA que trata das questões relativas às procurações, ou, alternativamente, ao menos cópia das páginas de referido Manual Normativo da CEF que tratam das questões relativas às Procurações; e (ii) que as Respostas fossem apresentadas via Ofício, com número próprio, em PDF. Assim sendo, reitera os pedidos, argumentos e justificativas dos recursos anteriores.

## **Admissibilidade do recurso à CMRI**

Recurso parcialmente conhecido. Conforme o art. 24 do Decreto nº 7.724, de 2012, e os arts. 19 e 20 da Resolução CMRI nº 6, de 6 de junho de 2022, o recurso cumpre os requisitos de legitimidade, tempestividade e regularidade formal. O requisito de cabimento não foi atendido quanto à parcela do recurso que configura solicitação de providência, que está fora do escopo do direito de acesso à informação.

### **Análise da CMRI**

Observa-se que, no recurso em apreciação, estão contidos dois pedidos, que tem objetos que podem ser descritos, em síntese, como (i) o fornecimento de cópia integral do Manual Normativo AE106 ou, minimamente, das páginas que contenham os dispositivos que tratam de procurações; e (ii) o fornecimento das respostas anteriores da CAIXA em timbrado, numerado e assinado e em formato pdf. Acerca do pedido de cópia do Manual Normativo AE106, ressalta-se, a princípio, que, alternativamente à pretensão de obtenção da integralidade da norma, o Requerente intenta minimamente ter acesso à cópia dos dispositivos da norma que regem a apresentação de procurações perante a Requerida. Nos termos do inciso I do art. 3º da Lei nº 12.527, de 2011, o direito de acesso à informação tem como primado a diretriz de observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. Assim, as informações, documentos e dados que se enquadram no escopo definido nos incisos I a IV do art. 4º e I a VII do art. 7º da mesma Lei somente terão o seu acesso negado se sobre elas incidirem as hipóteses legais de sigilo ou de restrição. Uma vez que o objeto solicitado se refere a norma interna editada por empresa pública, que traz em seu bojo dispositivos atinentes à atuação da Instituição na relação com os administrados/usuários dos serviços públicos por ela prestados, verifica-se que o pedido está contido no escopo do direito de acesso à informação, correspondendo especificamente ao que exemplifica o inciso V do art. 7 da LAI: “V - *informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços*”. Contudo, consta a alegação da Requerida de que o Manual Normativo AE106 apresenta “*questões relativas à atuação da CAIXA em mercado concorrencial, bem como aspectos operacionais que, caso externalizados, podem comprometer a competitividade e a segurança bancária*”. Conforme justificou a CAIXA, isso evidenciaria a incidência da hipótese de restrição da informação estabelecida pelo §1º do art. 5º do Decreto nº 7.724, de 2012, que estabelece a sujeição da divulgação de informações de empresas públicas às regras específicas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), de modo a resguardar a sua competitividade e governança corporativa. Para melhor evidenciar o enquadramento do caso à hipótese de restrição de acesso aventada pela Requerida, a Secretaria-Executiva da CMRI solicitou esclarecimentos adicionais quanto ao conteúdo do Manual Normativo AE106 e os riscos advindos de sua divulgação. A Requerida manifestou que:

*[...] o MN AE 106 traz procedimentos internos [...] de verificação de autenticidade das procurações, alvarás, ofícios e decisões judiciais que, se exposto ao grande público pode facilitar o orquestramento de fraudes contra o banco. A pensar diferente, todo sistema normativo interno do banco estaria exposto.*

*Insta frisar que o referido Manual Normativo está classificado como #INTERNO.CAIXA, constituindo infração disciplinar ao empregado que divulgar, no todo ou em parte, a referida norma.*

Observa-se que tal afirmação, além de subsidiar a defesa da incidência de sigilo sobre a íntegra do Manual em tela, indica a possível incidência de outra hipótese de restrição, consistente na desarrazoabilidade do pedido, nos termos do inciso II do art. 13 do Decreto nº 7.724, de 2012. No intuito de buscar atestar a caracterização do sigilo ou do pedido desarrazoado, a Secretaria-Executiva da CMRI fez outra diligência junto à CAIXA, requerendo a disponibilização do inteiro teor do Manual Normativo AE106 à CMRI, a fim de possibilitar a avaliação direta do seu conteúdo por parte do Colegiado. Em resposta, a Requerida disponibilizou o arquivo “MN\_AE106.pdf”, contendo o inteiro teor da norma solicitada, incluindo sumário, prefácio e anexos. Da análise do Manual, verificou-se tratar de norma procedimental que dispõe sobre a representação dos clientes da CAIXA por seus patronos, tutores ou curadores perante as unidades e agências da instituição, bem como sobre as regras para a aceitação dos respectivos instrumentos e os aspectos a serem observados pelos empregados da CAIXA para sua verificação de autenticidade. Com efeito, os dispositivos da norma versam sobre definições conceituais e regras acerca da atuação da CAIXA quanto à admissão dos instrumentos de representação de seus clientes, no uso do seu direito de se fazer representar. Consta que o Requerente alegou ter havido impedimentos ao exercício da advocacia e da representação de seus clientes perante a Requerida para utilização dos seus serviços, e isso fundamentou o pedido de acesso ao regramento acerca da exigência apresentação de procurações para a CAIXA. Não obstante, embora tenha sido alegadamente definida como ato normativo de natureza operacional que orienta procedimentos *interna corporis*, inacessível ao público externo, em razão do seu potencial de vulnerabilizar a

segurança dos seus processos e favorecer a ocorrência de fraudes em seu desfavor, observa-se que o conteúdo dos dispositivos pleiteados pelo Requerente, quais sejam, aqueles afetos à apresentação de procurações nas unidades da Requerida, tão somente dizem respeito a informação sobre atividades exercidas pela CAIXA, relativas à sua organização e serviços, o que se alinha exatamente ao escopo do direito de acesso à informação, conforme descrito no inciso V do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011. Quanto aos esclarecimentos prestados pela Requerida acerca dos riscos decorrentes da divulgação da informação solicitada, cabe dizer que, da avaliação dos dispositivos relativos a procurações, não identificou-se conteúdo com teor capaz de revelar método inédito ou exclusivo de autenticação de documentos, apto a favorecer a orquestração de fraudes contra a Instituição, ou sequer fragilizar os procedimentos de segurança do Banco. Em que pese as regras e procedimentos descritos se referirem aos atos internos de recepção e validação de documentos executados por parte de empregados públicos da CAIXA, eles têm notória importância para os administrados, uma vez que norteiam o exercício de seus direitos junto à Requerida. Importante mencionar, ainda, que a norma inclui no Anexo I diferentes modelos de procuração por instrumento particular, com diversas especificações de poderes outorgados, a depender do propósito a que se destina o mandato. Tais exemplos de procurações são mais um indicativo que a referida Norma, embora interna, tem conteúdo que se dirige aos usuários dos serviços da Requerida. Reitera-se, portanto, que, da análise realizada por esta Comissão, não se verificou conteúdo que se encaixe no escopo do pedido cuja divulgação represente risco à Instituição, de modo que não é possível a configuração da informação como sigilosa, nos termos do art. 5º, § 1º, do Decreto nº 7.724/2012, e, tampouco, do pedido como desarrazoado. Vale ressaltar, nesse sentido, que, de acordo com o Enunciado CGU nº 11/2023, a Controladoria-Geral da União orienta que *“Pedidos de acesso à informação somente podem ser negados sob o fundamento de ‘desarrazoabilidade’ caso o órgão ou entidade pública demonstre haver risco concreto associado à divulgação da informação, não podendo o argumento ser utilizado como fundamento geral e abstrato”*. Assim, uma vez que não foi demonstrado o risco concreto ao interesse público, não é possível a negativa de acesso com base nessa fundamentação. Por conseguinte, entende-se cabível o fornecimento das cópias das páginas que tratam das questões relativas às procurações no Manual Normativo AE106, incluindo anexos, visto que integram o escopo do direito de acesso à informação e porque o seu conteúdo é de caráter público, sobre o qual não incide qualquer hipótese de sigilo ou restrição. Vale destacar que corrobora tal entendimento o precedente desta Comissão de NUP 03005.415270/2022-83, no qual decidiu-se pela concessão de acesso à norma interna do Órgão em razão de seu caráter de regra geral atinente a serviço de sua competência. Retomando-se a análise do caso em tela, no tocante à segunda parcela do recurso, relativa ao fornecimento das respostas anteriores da CAIXA em papel timbrado, numerado e assinado e em formato pdf, observa-se que tal demanda não é um pedido de acesso à informação, uma vez que tem por objeto a elaboração de documentos nos moldes especificados, contendo pronunciamentos da Requerida que já lhe foram previamente prestados na forma legalmente exigida. Como destacado pela própria CAIXA na resposta ao recurso de 2ª instância, não existe previsão legal para a exigência de fornecimento das respostas e decisões, por parte dos órgãos e entidades públicas, no âmbito da LAI, sob a forma de ofício. Nesse sentido, o pedido configura uma solicitação de providência, que não faz parte do escopo do direito de acesso à informação, nos termos dos arts. 4º e 7º da Lei nº 12.527, de 2011. Quanto à afirmação de que o ofício seria o tipo de documento próprio para conferir validade no mundo jurídico às respostas fornecidas, é importante salientar a natureza e o valor das respostas fornecidas por meio dos registros na Plataforma Fala.BR, que configuram manifestação formal do órgão requerido e, portanto, têm validade para todos os efeitos. A referida Plataforma consiste no sistema previsto no art. 11-A do Decreto nº 7.724, de 2012, no qual tramita o processo administrativo atinente às demandas de acesso à informação e onde são registrados os pedidos e as respostas, os recursos, as decisões das instâncias e justificativas. Com efeito, os registros no sistema por parte dos órgãos e entidade demandados e dos órgãos responsáveis pelas decisões de 3ª e 4ª instância recursal configuram, para todos os fins, atos administrativos e, como tais, possuem os atributos de presunção de legitimidade, imperatividade, autoexecutoriedade e tipicidade. Ou seja, possuem o mesmo valor jurídico de um ofício, diferenciando-se deste tão somente quanto à forma e à finalidade. Diante de todo o exposto, conclui-se pelo não conhecimento da parcela do recurso que se refere ao pedido de apresentação de respostas por meio de ofício timbrado, numerado e assinado, visto que consiste em solicitação de providência, alheia ao escopo da LAI. Quanto ao fornecimento de cópias das páginas do Manual Normativo AE106 que tratam das questões relativas às procurações, uma vez constatado que sobre tais informações não incidem sigilos ou restrições legais, conclui-se pelo deferimento, devendo a CAIXA fornecer as cópias requeridas por meio da Plataforma Fala.BR. Por fim, ante o relato do Requerente acerca da aplicação de entendimentos distintos nas unidades da CAIXA quanto às regras aplicadas para a apresentação de procurações, recomenda-se a ampliação da

divulgação interna do Manual Normativo AE106, bem como a sensibilização do quadro de pessoal quanto à sua devida observância.

## Decisão da CMRI

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, por unanimidade, conhece parcialmente do recurso, deixando de conhecer da parcela que diz respeito a solicitação de providência, que não faz parte do escopo do direito de acesso à informação, nos termos dos arts. 4º e 7º da Lei nº 12.527, de 2011. Da parte que conhece, por unanimidade, decide pelo deferimento, com fulcro no inciso V do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011, porque o objeto solicitado se trata de regra geral atinente a atividade exercida pela Requerida relativa aos serviços de sua competência. Deverá a CAIXA, portanto, fornecer ao Requerente as cópias das páginas do Manual Normativo AE106 que tratam de procurações, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação desta Decisão, e anexar o comprovante da entrega das informações na aba "Cumprimento de decisão" do Fala.BR. Destaca-se ainda que, findo o prazo estabelecido sem que reste efetivado e comprovado fornecimento da informação pleiteada, poderá o Requerente denunciar o descumprimento da decisão no campo apropriado da Plataforma Fala.BR.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Helena Pontual Machado, Secretário(a)-Executivo(a) Adjunto(a)**, em 14/08/2024, às 09:52, 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 14/08/2024, às 15:02, 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 14/08/2024, às 15:03, 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 **Míriam Barbuda Fernandes Chaves, Usuário Externo**, em 14/08/2024, às 17:32, 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 **Eveline Martins Brito, Usuário Externo**, em 15/08/2024, às 06:04, 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 **Jorge Luiz Mendes de Assis, Usuário Externo**, em 15/08/2024, às 09:52, 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 15/08/2024, às 19:20, 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 **LEILA DE MORAIS, Usuário Externo**, em 21/08/2024, às 18:00, 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 **5865854** e o código CRC **FA1EA4A0** no site:

[https://super.presidencia.gov.br/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00131.000014/2024-13

SEI nº 5865854