



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À CGU

PARECER Nº 55/2023/CGRAI/OGU/CGU

Número do processo:	18840.002678/2022-14
Órgão:	Caixa Econômica Federal - CEF
Assunto:	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
Data do Recurso à CGU:	29/11/2022
Restrição de acesso no recurso à CGU (Fala.BR):	Não
Requerente:	Identificado com restrição
Opinião técnica:	Opina-se pela perda de objeto do recurso, em vista de sua entrega ao recorrente durante a instrução do presente recurso, podendo ser este declarado extinto nos termos do art. 52 da Lei nº 9.784/1999.

RELATÓRIO

Resumo das manifestações do cidadão:	Inicial: O solicitante pede informações estatísticas a respeito do auxílio consignado, programa operacionalizado pela Caixa Econômica Federal.
	1ª instância: Contesta os argumentos apresentados pela Caixa, argumentando que não houve demonstração da existência de risco à competitividade, além do que não haveria competição com outros banco para acesso ou distribuição do crédito e exemplificou a concessão de acesso feita pelo BNDES, que desde 2017 dá ampla transparência às suas operações, e de forma ativa, sendo possível consultar desembolsos do BNDES por região, por setor e subsetor, por porte dos clientes beneficiados, crédito para exportação, entre outros.
	2ª instância: Reitera os argumentos especificados anteriormente.

Respostas do órgão:	<p>Inicial: A Caixa negou acesso às informações fundamentando que as operações de crédito consignado estão acobertadas por sigilo bancário, nos termos da LC nº 105/2001, além de estarem protegidos pelo sigilo decorrente de risco à competitividade e à governança empresarial, com previsão no Decreto nº 7.724/2012, fundamentado no art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal da Constituição Federal, bem como Sigilo Empresarial.</p>
	<p>1ª instância: Reiterou os argumentos já apresentados anteriormente. Afirmou a disponibilização de tais informações exporiam a estratégia da instituição à concorrência, demonstrando o foco em produtos e/ou nichos específicos e informou que "os dados gerais de concessão do produto, englobando não só a CAIXA, mas todo o mercado financeiro, podem ser obtidos junto ao Ministério da Cidadania, responsável pelo desconto e repasse dos valores das prestações às instituições financeiras", sugerindo assim que as informações solicitadas sejam obtidas diretamente junto a esse Ministério, que conseguirá, inclusive, fornecê-las de forma mais ampla e assertiva, posto que detém os dados de todo o mercado que atua na operacionalização do produto"</p>
	<p>2ª instância: Reitera as informações prestadas anteriormente.</p>
Resumo do Recurso à CGU:	<p>O recurso apresentado frente à CGU pode ser resumido nos seguintes pontos: (i) afirma que o pedido foi negado em sua totalidade, não tendo sido fornecidas quaisquer informações estatísticas gerais sobre a auxílio consignado relacionado ao Programa Auxílio Brasil; (ii) afirma que o STF possui entendimento de que é dever de bancos públicos de dar transparência a suas informações, como decidiu-se no caso do Mandado de Segurança n. 33.340/2015; (iii) argumenta que a natureza das informações requeridas são públicas, pois dizem respeito a uma operação de crédito público, são operadas por um banco estatal, dizem respeito a um benefício estatal cujos recursos são oriundos de um programa de transferência de renda federal que é pago pelo tesouro nacional, e que as informações são públicas conforme parecer da própria Advocacia Geral da União (Parecer nº AM – 06, de 24.04.2019, do Advogado-Geral da União: que afirma que "a própria Caixa Econômica Federal reconhece que o princípio constitucional da publicidade constitui fundamento para excepcionar a incidência do sigilo bancário se “a operação financeira ou a prestação de serviço for contratada pela CAIXA com ente ou entidade pública”); iv) que os argumentos da Caixa sobre o caráter estratégico das informações não procede, tendo em vista que, em termos da concessão de empréstimo consignado relacionado ao Auxílio Brasil, a Caixa não atua em competição com outros Bancos, e o fato de as condições de crédito já serem amplamente publicizadas exclui a possibilidade de "risco à governança estratégica negocial da Caixa"; (v) por fim, argumenta que as informações solicitadas são de alto interesse público, haja vista que o consignado do Auxílio Brasil foi iniciado em plena campanha eleitoral, gerando críticas e suspeitas a respeito do uso eleitoral dessa modalidade de crédito, tanto que houve pedido do Subprocurador-geral da República, Lucas Furtado, para que o TCU suspendesse o consignado do Auxílio Brasil.</p>
Instrução do Recurso:	<p>O recurso foi instruído com base nos documentos constantes na plataforma Fala BR e com base em informações produzidas durante a interlocução com a entidade recorrida.</p>

Análise

1. O presente recurso trata de pedido de acesso à informação direcionado à Caixa Econômica

Federal - CEF em que o requerente solicita informações a respeito do auxílio consignado, programa operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, encaminhando as seguintes perguntas:

- a) Qual é o valor total liberado pela Caixa?
- b) Qual o valor liberado por dia, desde o início das operações?
- c) Qual o valor total liberado por UF?
- d) Qual é o número de beneficiários?

3. Argumenta que em 17/10/2022, a presidente da Caixa informou que nos 3 primeiros dias de operação (11 a 13/09/2022), foram emprestados R\$ 1,8 bilhão. Desde então, a Caixa se recusa a atualizar os dados, apesar de constantes questionamentos via assessoria de imprensa. Adicionada que a Caixa é um banco público com dever legal de ser transparente e que a recusa em fornecer informações públicas viola os preceitos da Lei de Acesso à Informação.

4. Em resposta inicial, a Entidade respondeu nos seguintes termos:

"1.1 As informações relativas ao número de beneficiários solicitantes e que tiveram a operação de crédito aprovada na CAIXA, bem como informações quanto ao volume de recursos liberados no período ou autorizados para esses solicitantes do empréstimo consignado, segmentados ou não por região, constituem dados estratégicos/concorrenciais, motivo pelo qual não podem ser divulgados. Adicionalmente, informamos que as operações de crédito consignado estão acobertadas por sigilo bancário, nos termos da LC nº 105/2001.

1.2 Ratificamos, ainda, que os dados solicitados, encontram-se protegidos pelo sigilo decorrente de risco à competitividade e à governança empresarial, com previsão no Decreto nº 7.724/2012, fundamentado no Art. 173 da Constituição Federal, bem como Sigilo Empresarial, conforme previsto na cartilha CGU de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal, disponibilizada em anexo e abaixo copiado:

1.3 Ressalva-se que, excepcionalmente, o acesso à informação poderá ser negado, como quando se comprova o risco à sua competitividade ou sua estratégia comercial, bem como quando existe sigilo legal sobre a informação (bancário, fiscal, judicial etc). Tal entendimento tem fundamento no art. 173, §1º, II, da Constituição Federal."

7. No recurso de 1ª instância, o cidadão contesta os argumentos apresentados pela CEF, afirmando que informações públicas somente podem ser denegadas com base no art. 5º, §1º do Decreto n.º 7.724/2012 se restar comprovada a existência de risco à competitividade, o que não houve no presente caso. Afirma que a Caixa se esquivou de demonstrar risco à competitividade do próprio banco, e que no caso dos clientes que recebem o consignado do Auxílio Brasil não cabe falar em risco à competitividade, visto que se trata de pessoas físicas beneficiárias de programa social, não havendo competição com outros bancos para acesso ou distribuição do crédito.

9. Sublinha que foram solicitadas apenas informações referentes a dados agregados acerca do montante de recursos concedidos nessa modalidade de empréstimo, e que, portanto, não cabe em nenhum momento falar em "sigilo bancário". O Recorrente faz uma analogia com o BNDES, que desde 2017 dá ampla transparência às suas operações, e de forma ativa, sendo possível consultar desembolsos do BNDES por região, por setor e subsetor, por porte dos clientes beneficiados, crédito para exportação, entre outros e que no presente caso são solicitados dados referentes a programa de transferência de renda governamental, o que torna injustificável a falta de transparência, para o qual o Governo Federal autorizou 14 instituições financeiras a operarem o crédito consignado do Auxílio Brasil.

10. A Entidade indeferiu o recurso reiterando os argumentos já apresentados anteriormente. Afirmou que "informações como a volumetria de contratações, valores liberados e número de beneficiários expõem a estratégia da instituição à concorrência, demonstrando o foco em produtos e/ou nichos específicos, o que pode apresentar riscos diversos de competitividade, governança e segurança, como: (i) Atuação de organizações criminosas nos processos em que a instituição apresenta maior apetite, tanto no que tange à fraude externa quanto ao incentivo à fraude interna; (ii) Aproveitamento, por outras instituições, dos insights gerados pelas informações divulgadas, oportunizando o aproveitamento indevido da estruturação estratégica concebida por investimento próprio da CAIXA; (iii) Desequilíbrio concorrencial, considerando que a informação solicitada não está disponível de forma pública e ampla por todos os concorrentes de mercado; (iv) Exposição da estratégia negocial da CAIXA, ao divulgar dados que possam dar aos concorrentes informações relativas à concentração e *share* de mercado em produtos/nichos

específicos.

12. Ainda afirmou que "quando a CAIXA se refere a risco de competitividade, tem-se a relação da CAIXA com os demais players do mercado financeiro e não entre os clientes que, no âmbito social, são beneficiários do Programa Auxílio Brasil". Também informou que "os dados gerais de concessão do produto, englobando não só a CAIXA, mas todo o mercado financeiro, podem ser obtidos junto ao Ministério da Cidadania, responsável pelo desconto e repasse dos valores das prestações às instituições financeiras". Afirma, por fim, que "nas divulgações de balanço de cada instituição financeira, as carteiras de crédito consignado também são apresentadas, no nível de segregação entendido adequado por cada banco, assim como ocorre com eventuais detalhamentos de informações e estratégia comercial." Finaliza afirmando que "diante de todo o exposto, com vistas a inibir prejuízos à CAIXA em sua atuação comercial, sugerimos que as informações solicitadas sejam obtidas diretamente junto ao Ministério da Cidadania, que conseguirá, inclusive, fornecê-las de forma mais ampla e assertiva, posto que detém os dados de todo o mercado que atua na operacionalização do produto".

13. No recurso de 2ª instância, o Recorrente reitera a demanda, afirmando que "os dados solicitados no presente pedido não permitem inferir qual é o 'foco em produtos e/ou nichos específicos' da Caixa, já que trata-se de apenas uma modalidade de crédito, qual seja, o consignado do Auxílio Brasil, dentre dezenas de modalidades de crédito ofertadas pela Caixa, grande parte delas para clientes do banco - o que não é o caso, já que os beneficiários do Auxílio Brasil, em sua grande maioria, não são correntistas da Caixa, apenas recebem o benefício social por meio do banco, que é a única instituição que opera os pagamentos em nome do governo federal". Afirma também que, "os 'nichos específicos' dessa modalidade de crédito já são de conhecimento público: os beneficiários do Auxílio Brasil, que somam 20 milhões de pessoas que estão dentro dos patamares de pobreza estabelecidos pelo programa. Ou seja, cerca de 20 milhões de pessoas de baixíssima renda, em situação de vulnerabilidade social. Também são de conhecimento público as principais condições do consignado do Auxílio Brasil, como taxa de juros máxima (3,5% ao mês, tendo a Caixa anunciado taxa própria abaixo desse patamar, de 3,45% ao mês) e valor máximo de desconto mensal das parcelas do empréstimo (40% dos R\$ 400 mensais mínimos por beneficiário - valor definido antes do aumento do valor mínimo do benefício para R\$ 600)".

15. Por fim, argumenta que "é fato inegável e notório que a Caixa tem acesso direto a todos os mais de 20 milhões de beneficiários do Auxílio Brasil, público-alvo do referido crédito consignado, seja pelo app CaixaTem, pelo qual a maioria dos beneficiários acessa os pagamentos feitos pelo governo, seja por meio do saque dos benefícios mediante comparecimento na agência bancária (é o único banco nacional onde o benefício pode ser sacado diretamente). Dessa forma, os beneficiários do Auxílio Brasil estão intrinsecamente conectados à Caixa, pelo app ou pelo banco físico, podendo solicitar em qualquer um dos dois canais o empréstimo consignado do Auxílio" e refuta a afirmação de que as informações, se divulgadas, podem ser utilizadas por entidades criminosas para fraudar processos e procedimentos próprios da Caixa. A Entidade indeferiu o recurso reiterando os argumentos já apresentados anteriormente.

17. Em recurso direcionado à Controladoria-Geral da União – CGU, o Recorrente reitera a demanda, cuja argumentação pode ser resumida nos seguintes pontos:

I - afirma que o pedido foi negado em sua totalidade, não tendo sido fornecidas quaisquer informações estatísticas gerais sobre a auxílio consignado relacionado ao Programa Auxílio Brasil;

II - afirma que o STF possui entendimento de que é dever de bancos públicos de dar transparência a suas informações, como decidiu-se no caso do Mandado de Segurança n. 33.340/2015;

III - argumenta que a natureza das informações requeridas são públicas, pois dizem respeito a uma operação de crédito público, são operadas por um banco estatal, dizem respeito a um benefício estatal cujos recursos são oriundos de um programa de transferência de renda federal que é pago pelo tesouro nacional, e que as informações são públicas conforme parecer da própria Advocacia Geral da União (Parecer nº AM – 06, de 24.04.2019, do Advogado-Geral da União: que afirma que "a própria Caixa Econômica Federal reconhece que o princípio constitucional da publicidade constitui fundamento para excepcionar a incidência do sigilo bancário se "a operação financeira ou a prestação de serviço for contratada pela CAIXA com ente ou entidade pública");

IV - que os argumentos da Caixa sobre o caráter estratégico das informações não procedem, tendo em vista que, em termos da concessão de empréstimo consignado relacionado ao Auxílio Brasil, a Caixa não atua em competição com outros Bancos, e o fato de as condições de crédito já serem amplamente publicizadas exclui a possibilidade de "risco à governança estratégica negocial da Caixa";

V - por fim, argumenta que as informações solicitadas são de alto interesse público, haja vista que o consignado do Auxílio Brasil foi iniciado em plena campanha eleitoral, gerando críticas e suspeitas a respeito do uso eleitoral dessa modalidade de crédito, tanto que houve pedido do Subprocurador-geral da República, Lucas Furtado, para que o TCU suspendesse o consignado do Auxílio Brasil.

20. Em esclarecimentos adicionais, a entidade recorrida informou que:

a) o Consignado Auxílio é um empréstimo pessoal, sem destinação específica, com *funding* da instituição financeira, concedido aos beneficiários do Programa Auxílio Brasil, conforme previsão da Lei nº 14.431/2013 que alterou a Lei nº 10.820/2003;

b) esta modalidade de empréstimo é concedida por instituições financeiras, conforme prevê o art. 1º e art. 4º, incisos I e III da Portaria nº 816/2022 do Ministério da Cidadania, sendo a Caixa uma destas instituições financeiras habilitadas conforme regras do art. 6º da mesma Portaria;

c) a Caixa não atua como Agente Operador, tendo sido a DATAPREV contratada para a referida função;

d) desta forma a Caixa atua em ambiente concorrencial, como Agente Financeiro, diferente de seu papel como Agente Operador para pagamento dos benefícios no âmbito do Programa Auxílio Brasil;

e) reitera que tais informações podem ser buscadas junto ao Ministério da Cidadania, conforme se evidencia em reportagem publicada no portal UOL em 08/12/2022 (<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimasnoticias/2022/12/08/consignado-do-auxilio-brasil-liberou-r-9-bilhoes-em-outubro.htm>).

21. Após o recebimento dos esclarecimentos adicionais, verificou-se que o Consignado Auxílio foi suspenso em 12/01/2023, conforme noticiado, por exemplo, em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/01/14/caixa-suspende-emprestimo-consignado-do-auxilio-brasil-entenda.ghtml>, e que a participação da CEF nesta modalidade tem sido divulgada pelo Ministério das Cidades em atendimento a pedidos de informação relativos ao tema dirigidos a esse Ministério, como no caso do pedido de informação nº [71003.052677/2022-65](https://www.informacao.org.br/informacao/71003.052677/2022-65), desta forma, a alegação da disponibilização das informações requisitadas causar risco à competitividade e à governança empresaria à CEF não se sustentaria, o que ensejou nova rodada de solicitação de esclarecimentos adicionais.

22. Assim, a recorrida informou que "considerando a suspensão do produto e, portanto, a mitigação da possibilidade de uso inadequado das informações em desfavor da CAIXA ou dos tomadores de crédito", poderiam conceder o acesso às informações requisitadas, que resumidamente, resultou no atendimento a 2.968.458 clientes, consolidando o valor contratado de R\$ 7.662.867.142,53.

23. As informações foram enviadas ao endereço de e-mail do recorrente conforme o cadastro registrado na Plataforma Fala.BR em 10/02/2023.

24. Em análise de mérito, considerando os esclarecimentos da recorrida, temos, portanto, a perda de objeto do recurso.

25. Registre-se que, quanto ao argumento do Recorrente, o STF, no âmbito do MS 33.340/2015, ter determinado a divulgação de informações completas sobre as operações do BNDES, deve-se anotar que se trata de um caso concreto, referente a operações financeiras realizado por pessoa jurídica privada junto ao BNDES, cujas informações estavam sendo sonegadas ao Tribunal de Contas da União - TCU, dentro de suas atribuições constitucionais de fiscalizar a aplicação de recursos públicos e portanto, o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos, sobrepondo-se ao sigilo bancário e ao empresarial, não referindo a pessoas físicas e tampouco aos direitos previstos na LAI.

26. Ademais, registra-se que o tratamento do caso em concreto vem em encontro ao recente Enunciado CGU nº 10/2023:

Enunciado CGU n. 10/2023 – Informações financeiras a respeito de programas e benefícios sociais

Informações referentes a valores de benefícios pagos e identificação de beneficiários de programas sociais, ainda quando esses são operados por instituições financeiras, são de acesso público, não incidindo sobre elas sigilo bancário, tampouco argumentos referentes à proteção de dados pessoais ou à preservação da competitividade de empresas estatais, ressalvados os casos em que a identificação dos beneficiários puder expor informação pessoal sensível.

Conclusão

27. Pelos motivos expostos, portanto, opina-se pela **perda de objeto** do recurso, em vista de sua entrega ao recorrente durante a instrução do presente recurso, podendo ser este declarado extinto nos termos do art. 52 da Lei nº 9.784/1999.

28. À consideração superior.

ROBERTO KODAMA

Auditor Federal de Finanças e Controle



CGU

Controladoria-Geral da União

Secretaria Nacional de Acesso à Informação

Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pela **perda de objeto** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação **18840.002678/202214**, direcionado à **Caixa Econômica Federal - CEF**.

ANA TULIA DE MACEDO

Secretária Nacional de Acesso à Informação

Entenda a decisão da CGU:

Não conhecimento - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

Perda (parcial) do objeto - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail. A perda do objeto do recurso também é reconhecida nos casos em que o órgão se compromete a disponibilizar a informação solicitada (ou parte dela) ao requerente em ocasião futura, indicando prazo, local e modo de acesso.

Desprovisionamento - O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

Provisionamento (parcial) – A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:

Portal “Acesso à Informação”

<https://www.gov.br/cessoainformacao/pt-br>

Publicação “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”

<https://www.gov.br/cessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>

Decisões da CGU e da CMRI

<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

<https://www.gov.br/cessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO KODAMA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 14/02/2023, às 15:04, 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 **ANA TULIA DE MACEDO**, **Secretária Nacional de Acesso à Informação**, em 14/02/2023, às 16:39, 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 deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2664291 e o código CRC D3F6CF33

Referência: Processo nº 18840.002678/2022-14

SEI nº 2664291