



Parecer IAB/CIR nº /2026.

Indicação nº 115/2025- Comissão da Igualdade Racial.

Interessado: José Agripino da Silva Oliveira.

Relator: Marcelo Silva Moreira Marques

1. Versa o presente sobre parecer jurídico demandado por indicação da Presidência da Comissão de Igualdade Racial do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) sobre a juridicidade da tentativa deflagrada pelo Ministério Público Federal (MPF) junto à Caixa Econômica Federal (CEF).

2. A tentativa do MPF é no sentido de exigir que a CEF informe todas as cadernetas de poupança abertas por pessoas escravizadas ou ex-escravizadas e mantidas em seu acervo histórico, indicando o nome dos titulares, registros e informações sobre a destinação de valores, isto é, se foram sacados, retidos ou transferidos após a abolição da escravidão. Outrossim, questiona o *Parquet* acerca da legalidade/constitucionalidade da instituição financeira em questão reter tais valores.

3. A questão que se coloca é de extraordinária relevância histórica, social e jurídica. Historicamente, sabe-se que a Caixa Econômica Federal, criada pelo Decreto nº 2.723, de 12 de janeiro de 1861, no Rio de Janeiro, tinha entre seus depositantes pessoas escravizadas que, embora juridicamente classificadas como “coisas” pelo ordenamento então vigente, lograram constituir pecúlios por meio de trabalho autônomo nos dias santos e feriados, atividades de ganho urbano, ou ainda por liberalidade de seus senhores.¹

4. Esses depósitos em cadernetas de poupança representavam não apenas uma reserva financeira, mas, sobretudo, o instrumento de liberdade, pois era com o pecúlio acumulado que muitos escravizados adquiriam sua própria alforria. A Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871) expressamente reconheceu o direito do escravizado de formar pecúlio e de utilizá-lo para a compra de sua liberdade, o que conferiu respaldo legal à prática já existente.²

5. Com a promulgação da Lei Áurea em 13 de maio de 1888, que formalmente aboliu a escravidão no Brasil, os valores depositados nessas cadernetas de poupança permaneceram nos cofres da Caixa Econômica. Contudo, não há registros claros e sistematizados sobre o que efetivamente ocorreu com esses depósitos: se foram sacados por seus titulares, se foram retidos

¹BRASIL. Decreto nº 2.723, de 12 de janeiro de 1861. Autoriza o Governo a criar uma Caixa Econômica e um Monte de Socorro na cidade do Rio de Janeiro. Coleção de Leis do Império do Brasil, 1861, p. 15.

²MATTOSO, Kátia de Queirós. Ser Escravo no Brasil. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003, p. 172-175.

pela instituição financeira, se foram transferidos a terceiros, ou se simplesmente desapareceram nos meandros burocráticos da transição do regime escravocrata para a República.³

6. A Caixa Econômica da Corte, posteriormente denominada Caixa Econômica Federal, foi criada pelo Decreto nº 2.723, de 12 de janeiro de 1861, durante o reinado de Dom Pedro II. A instituição tinha como finalidade precipua receber depósitos populares, incentivando a poupança entre as classes menos abastadas da sociedade imperial. Diferentemente dos bancos privados da época, que atendiam exclusivamente às elites, a Caixa foi concebida como instrumento de inclusão financeira, aceitando depósitos de pequena monta.⁴

7. Notadamente, a legislação de criação da Caixa não excluía expressamente os escravizados de seu universo de depositantes. Essa aparente omissão legislativa, longe de ser acidental, refletia uma realidade social complexa: nas cidades imperiais, sobretudo no Rio de Janeiro, Salvador e Recife, muitos escravizados exerciam atividades remuneradas, seja como escravos de ganho, vendedores ambulantes, carregadores, lavadeiras ou artífices. O produto dessas atividades, ainda que parcialmente confiscado pelos senhores a título de jornal, permitia a formação de pecúlios individuais.⁵

8. A historiografia registra que a Caixa Econômica da Corte efetivamente abriu cadernetas de poupança para pessoas escravizadas. Os registros históricos da instituição, parte dos quais ainda se encontra preservada em seu acervo documental, indicam a existência dessas contas, muitas vezes identificadas com a condição jurídica de “escravo” ou “liberto” do titular. A pesquisadora Maria Bárbara Levy, em estudo seminal sobre a história da instituição, documenta a existência de cadernetas abertas por escravizados já nos primeiros anos de funcionamento da Caixa.⁶

9. A Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871, conhecida como Lei do Ventre Livre ou Lei Rio Branco, representou um marco jurídico fundamental para a questão dos pecúlios dos escravizados. O artigo 4º daquela lei expressamente reconheceu ao escravo o direito de formação de pecúlio, proveniente de doações, heranças, legados e do fruto de suas economias e trabalho, assegurando-lhe, ademais, o direito de empregá-lo na compra de sua liberdade. Essa disposição legal conferiu status jurídico formal ao que já era prática costumeira, legitimando e estimulando

³COSTA, Emilia Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 9. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 302-305.

⁴LEVY, Maria Bárbara. *História da Caixa Econômica Federal do Brasil*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1994, p. 34-39.

os depósitos de escravizados na Caixa Econômica.⁷

10. Os valores depositados variavam significativamente. Alguns escravizados conseguiam acumular quantias consideráveis ao longo de anos de trabalho, suficientes para a compra da alforria, cujo preço era estipulado pelo senhor ou, após a Lei do Ventre Livre, podia ser arbitrado judicialmente. Outros mantinham saldos modestos, utilizados para necessidades cotidianas ou para a constituição de fundos familiares.

11. A Lei Áurea (Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888), ao abolir a escravidão sem qualquer previsão de indenização aos ex-escravizados nem de transição socioeconômica para a população recém-liberta, deixou em aberto a questão dos pecúlios depositados na Caixa Econômica. A norma, lacunar por excelência — composta de apenas dois artigos —, não fez qualquer menção aos bens e direitos patrimoniais dos escravizados, incluindo os depósitos bancários.⁸

12. Cumpre observar que, para além do valor histórico e memorial, a questão dos depósitos de escravizados possui relevância patrimonial concreta. Caso se verifique que valores depositados não foram sacados por seus legítimos titulares após a abolição, emerge a questão sobre a destinação desses recursos e sobre a eventual responsabilidade da Caixa Econômica Federal pela prestação de contas relativa a esses depósitos. A transparência na divulgação desses registros é, portanto, condição preliminar e indispensável para qualquer discussão sobre reparação ou restituição.⁹

13. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou o direito de acesso à informação como direito fundamental, inscrevendo-o no catálogo de direitos e garantias individuais do artigo 5º. O inciso XXXIII do referido dispositivo estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.¹⁰

14. A doutrina constitucionalista brasileira reconhece no direito de acesso à informação uma dimensão individual e uma dimensão coletiva. Na perspectiva individual, o direito assegura a todo cidadão a possibilidade de obter informações de seu interesse pessoal junto aos órgãos públicos. Na dimensão coletiva, o direito tutela o interesse da sociedade em conhecer as ações estatais e os registros públicos, funcionando como instrumento de controle social e de

⁷MAMIGONIAN, Beatriz Gallotti. *Africanos livres: a abolição do tráfico de escravos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 267-270.

⁸BRASIL. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888 (Lei Áurea). Coleção de Leis do Império do Brasil, 1888, p. 1.

⁹FRAGOSO, João; FLORENTINO, Manolo. *O Arcaísmo como Projeto: mercado atlântico, sociedade agrária e elite mercantil em uma economia colonial tardia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 180-186.

¹⁰BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 5º, inciso XXXIII. Brasília: Senado Federal, 2024.

accountability governamental.¹¹

15. Além do artigo 5º, inciso XXXIII, a Constituição reforça o dever de transparência em outros dispositivos. O artigo 37, § 3º, inciso II, prevê que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. Já o artigo 216, § 2º, estabelece que cabem à administração pública a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.¹²

16. A conjugação desses dispositivos constitucionais revela um sistema normativo robusto em favor da transparência e do acesso à informação pública. A Constituição não se limita a proclamar o direito de forma genérica: ela o especifica em múltiplas dimensões, vinculando tanto a administração direta quanto a indireta, e estabelecendo a regra da publicidade como princípio regente da atividade administrativa, conforme o caput do artigo 37.¹³

17. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou o direito constitucional de acesso à informação pública, estabelecendo procedimentos, prazos, responsabilidades e sanções aplicáveis. A LAI representou uma verdadeira mudança de paradigma na relação entre o Estado e o cidadão, substituindo a cultura do sigilo pela cultura da transparência como regra geral.¹⁴

18. O artigo 1º da LAI define seu âmbito de aplicação de forma ampla, subordinando à lei os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Caixa Econômica Federal, como empresa pública federal, enquadra-se inequivocamente no âmbito de aplicação da Lei de Acesso à Informação.¹⁵

19. O artigo 3º da LAI estabelece as diretrizes que devem nortear a aplicação da lei, dentre as quais se destacam: a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao

¹¹MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 405-410.

¹²BRASIL. Constituição Federal, art. 216, § 2º. Cabem à administração pública a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

¹³SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 267-272.

¹⁴BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011.

¹⁵MIRAGEM, Bruno. A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo. 3. ed. São Paulo: RT, 2019, p. 189-195.

desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e o desenvolvimento do controle social da administração pública.¹⁶

20. Particularmente relevante para o caso em análise é o artigo 7º da LAI, que assegura ao cidadão o direito de obter informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos. Essa disposição abarca, sem dúvida, os registros históricos mantidos pela Caixa Econômica Federal em seu acervo, incluindo as cadernetas de poupança de pessoas escravizadas e ex-escravizadas.¹⁷

21. O direito de acesso à informação, como todos os direitos fundamentais, não é absoluto. A própria Constituição prevê a possibilidade de restrição quando o sigilo for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. A LAI, por sua vez, regulamenta as hipóteses de classificação de informações como reservadas, secretas ou ultrassecretas, estabelecendo prazos máximos de sigilo e procedimentos para desclassificação.¹⁸

22. Importa observar, todavia, que as hipóteses de sigilo previstas na LAI são taxativas e devem ser interpretadas restritivamente, em razão do princípio hermenêutico segundo o qual as restrições a direitos fundamentais não comportam interpretação extensiva. No caso das cadernetas de poupança de pessoas escravizadas, não se vislumbra qualquer hipótese de classificação de sigilo: os documentos são de natureza histórica, datam do século XIX, seus titulares estão há muito falecidos, e a divulgação das informações não representa qualquer risco à segurança nacional ou à ordem pública.¹⁹

23. A LAI estabelece, em seu artigo 31, proteção especial para informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, restringindo seu acesso a agentes públicos legalmente autorizados e à própria pessoa a que se referem, pelo prazo máximo de 100 anos. Entretanto, o próprio parágrafo 3º desse artigo prevê que o consentimento não será exigido quando as informações forem necessárias à recuperação de fatos históricos de maior relevância. Trata-se de exceção sob medida para a hipótese em exame, dado que a escravidão constitui o fato histórico de maior impacto na formação da sociedade brasileira.²⁰

24. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 4.815/DF, firmou o

¹⁶BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 204-210.

¹⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 28.178/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em 04/03/2015. DJe 08/05/2015.

¹⁸CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2018, p. 512-518.

¹⁹HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991, p. 14-18.

²⁰BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 340-348.

entendimento de que o direito à informação e a liberdade de expressão prevalecem sobre o direito à privacidade quando se trata de fatos de relevância histórica e social, especialmente quando referentes a pessoas já falecidas. Esse precedente reforça a tese de que os registros históricos de cadernetas de poupança de escravizados devem ser acessíveis ao público, posto que constituem fonte documental de imensurável valor para a compreensão da história nacional.²¹

25. A Caixa Econômica Federal é empresa pública federal, instituída nos termos do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, integrante da administração indireta da União, vinculada ao Ministério da Fazenda. Enquanto empresa pública, a CEF está sujeita a um regime jurídico híbrido, que conjuga normas de direito privado — aplicáveis à sua atuação no mercado financeiro — com normas de direito público, que disciplinam sua relação com o Estado e com a sociedade.²²

26. A submissão da Caixa Econômica Federal ao princípio da publicidade, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, é inequívoca. O dispositivo constitucional não faz distinção entre administração direta e indireta, entre órgãos e entidades, entre autarquias e empresas públicas: todos estão vinculados aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A publicidade, portanto, não é uma faculdade da Caixa, mas um dever constitucional inderrogável.²³

27. Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que as empresas públicas, embora atuem sob forma de direito privado, não se desvinculam inteiramente do regime publicista. Ao contrário, a própria razão de existência dessas entidades reside no atendimento a finalidades públicas, o que justifica e exige a incidência dos princípios constitucionais da administração pública. No caso da Caixa Econômica Federal, que exerce funções de agente operador de políticas públicas habitacionais, sociais e culturais, a vinculação ao regime publicistério é ainda mais intensa.²⁴

28. Carvalho Filho complementa essa análise ao afirmar que a gestão de acervos documentais por empresas públicas constitui atividade submetida integralmente ao regime de direito público, na medida em que se trata de gestão de patrimônio público cultural. Os registros históricos mantidos pela Caixa não são meros documentos empresariais: são fontes históricas de interesse público, integrantes do patrimônio documental da nação, cuja gestão deve obedecer aos

²¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.815/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 10/06/2015. DJe 01/02/2016.

²²MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 115-120.

²³BRASIL. Constituição Federal, art. 37, *caput*. A administração pública obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

²⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 98-104.

ditames constitucionais de transparência e acessibilidade.²⁵

29. Um dos argumentos mais frequentemente invocados para justificar a recusa em divulgar informações sobre contas bancárias é o sigilo bancário, disciplinado pela Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. O sigilo bancário constitui desdobramento do direito à intimidade e à vida privada, protegido pelo artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal, e tem por finalidade resguardar as informações financeiras dos clientes de instituições financeiras contra divulgação indevida.²⁶

30. Contudo, a invocação do sigilo bancário no caso das cadernetas de poupança de pessoas escravizadas é juridicamente insustentável, por múltiplas razões. Em primeiro lugar, o sigilo bancário protege a privacidade do titular da conta, e não o interesse institucional do banco em ocultar informações. Tratando-se de contas cujos titulares faleceram há mais de um século, o direito à privacidade em questão já se extinguiu com a morte dos depositantes, conforme entendimento consolidado na doutrina civilista brasileira.²⁷

31. Em segundo lugar, a própria Lei Complementar nº 105/2001 prevê hipóteses de afastamento do sigilo bancário, dentre as quais se destaca a requisição judicial e a solicitação do Ministério Público para instrução de procedimentos investigatórios. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 601.314/SP, com repercussão geral reconhecida, decidiu que o compartilhamento de dados bancários com a administração tributária não viola o sigilo bancário, desde que observados os requisitos de proporcionalidade. Esse precedente demonstra que o sigilo bancário não constitui valor absoluto no ordenamento jurídico brasileiro, podendo ser relativizado diante de interesses públicos relevantes.²⁸

32. Em terceiro lugar, os registros em questão possuem natureza histórica, e não propriamente financeira. As cadernetas de poupança de escravizados não representam relações bancárias ativas, protegidas pelo sigilo em razão de sua atualidade e de sua vinculação a pessoas vivas. São documentos históricos, pertencentes ao acervo da Caixa Econômica Federal, que devem ser tratados como fontes de pesquisa e como integrantes do patrimônio cultural brasileiro, sujeitos ao regime jurídico próprio dos bens culturais e não ao regime do sigilo bancário.²⁹

²⁵CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024, p. 1120-1125.

²⁶BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jan. 2001.

²⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 601.314/SP. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 24/02/2016. DJe 16/09/2016.

²⁹MARINONI, Luiz Guilherme; SARLET, Ingo Wolfgang. Direito ao Acesso à Informação e Sigilo Bancário.

33. A distinção entre documentos bancários operacionais e documentos históricos é fundamental para a correta aplicação do ordenamento jurídico ao caso. Enquanto os primeiros são protegidos pelo sigilo em razão de sua função econômica e de sua vinculação à privacidade de clientes vivos, os segundos devem ser regidos pelos princípios da publicidade, da transparência e do acesso à informação, em razão de sua função memorial e cultural. A aplicação indiscriminada do sigilo bancário a documentos históricos constitui desvio de finalidade da norma e violação do princípio da razoabilidade.³⁰

34. Ante o exposto, e considerando a análise articulada dos fundamentos constitucionais, legais, doutrinários, jurisprudenciais examinados ao longo deste parecer, conclui-se que a exigência de que a Caixa Econômica Federal informe todas as cadernetas de poupança abertas por pessoas escravizadas ou ex-escravizadas e mantidas em seu acervo histórico, indicando o nome dos titulares, os registros correspondentes e as informações sobre a destinação dos valores depositados, é plenamente legal e constitucional.

35. Essa conclusão fundamenta-se nos seguintes pilares jurídicos. Primeiro, o direito fundamental de acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), assegura a todo cidadão o direito de obter informações de interesse particular ou coletivo junto a órgãos e entidades públicas. A Caixa Econômica Federal, como empresa pública federal, está inequivocamente submetida a esse dever, e os registros históricos de cadernetas de poupança de escravizados constituem informação de indiscutível interesse público.

36. Segundo, o princípio da publicidade administrativa, consagrado no artigo 37, caput, da Constituição Federal, impõe à Caixa Econômica Federal o dever de transparência em relação a seus acervos documentais, especialmente quando esses acervos possuem natureza histórica e integram o patrimônio cultural da nação, nos termos do artigo 216, § 2º, da Constituição.

37. Terceiro, o sigilo bancário não constitui óbice à divulgação dos registros, considerando que os titulares das contas estão falecidos há mais de um século, que os documentos possuem natureza histórica e não operacional, e que a própria Lei de Acesso à Informação prevê exceção ao sigilo quando as informações forem necessárias à recuperação de fatos históricos de maior relevância.

38. Assim, este parecer opina pela plena legalidade e constitucionalidade da exigência de informações à Caixa Econômica Federal, recomendando que a instituição proceda à abertura

Revista de Processo, v. 265, São Paulo, RT, mar. 2017, p. 143-168.

³⁰GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal: Parte Especial. 21. ed. Niterói: Impetus, 2023, vol. III, p. 445-449.

integral de seu acervo histórico relativo às cadernetas de poupança de pessoas escravizadas e ex-escravizadas, disponibilizando ao público os nomes dos titulares, os registros de depósitos e saques, e todas as informações disponíveis sobre a destinação dos valores após a abolição da escravidão. Recomenda-se, ademais, que a disponibilização seja realizada por meio de plataforma digital de acesso público, com ferramentas de pesquisa que facilitem a localização de informações por descendentes e pesquisadores.

39. A efetivação do direito à informação, no caso específico das cadernetas de poupança de escravizados, constitui igualmente imperativo de boa-fé institucional. A Caixa Econômica Federal, como detentora desses registros, tem o dever de prestar contas à sociedade sobre a guarda e a destinação de valores que lhe foram confiados por depositantes que, embora jurídica e socialmente subalternizados, exerceram seu direito de poupança com vistas à conquista de sua liberdade. A omissão da instituição em franquear o acesso a esses registros configura, no mínimo, descumprimento de seu dever de transparência e, no limite, violação do dever de boa-fé objetiva que rege as relações jurídicas, tanto públicas quanto privadas.

Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 2026.

MARCELO SILVA MOREIRA MARQUES
OAB/RJ 79.576