

**AVULSO NÃO  
PUBLICADO –  
PARECER DA  
CCJC PELA  
INJURIDICIDADE E  
FALTA DE  
TÉCNICA  
LEGISLATIVA**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **PROJETO DE LEI N.º 1.640-B, DE 2003**

**(Do Sr. Eduardo Cunha)**

Dispõe sobre a separação pela instituição bancária do limite do cheque especial do valor do saldo disponível em conta corrente; tendo pareceres: da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. CARLOS WILLIAN); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, injuridicidade e falta de técnica legislativa (relator: DEP. JUTAHY JUNIOR).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:  
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## **SUMÁRIO**

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- votos em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º Ficam as instituições bancárias obrigadas a separar, nos extratos de conta corrente de seus clientes, o eventual limite relativo a contrato de crédito rotativo em conta corrente (“cheque especial”) do valor referente ao respectivo saldo disponível.

Art. 2º Sem prejuízo das demais sanções previstas no art.56 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a instituição bancária que descumprir o disposto nesta lei sujeitar-se-à ao pagamento de multa equivalente a R\$ 100,00 (cem Reais) por cada extrato de conta corrente entregue ao seu cliente em desconformidade com o previsto no artigo anterior.

Parágrafo único. A multa será aplicada por órgão de defesa do consumidor e será creditada na própria conta corrente do cliente prejudicado.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

É sabido que os bancos se utilizam de diversas formas de propaganda enganosa com intuito de enganar seus clientes, induzindo-os a utilizarem seus produtos e serviços atrelados à conta corrente. Essa prática vem crescendo nos últimos meses em prejuízo e total desrespeito ao consumidor de serviços e produtos bancários, que cada vez se vê mais lesado e desamparado de medidas legais que lhe protejam.

A situação se agrava ainda mais quando, além da cobrança de altíssimos e exorbitantes juros, podemos verificar que os bancos, de forma inescrupulosa, forçam seus clientes a entrar no círculo vicioso da “ciranda financeira dos juros”, na medida em que vinculam o limite do cheque especial ao saldo em conta corrente nos extratos bancários que lhes são disponibilizados. O cliente do banco freqüentemente se confunde entre o saldo real que tem disponível e o eventual limite de cheque especial oferecido em sua conta.

Nossa proposição pretende proteger o cliente bancário, tornando clara e transparente a informação constante em seu extrato, como aliás determina a Lei nº 8.078/90 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor), em seu art. 31, quando dispõe que: “ A oferta e a apresentação de produtos ou serviços devem assegurar

informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.” (grifei)

Acreditamos tal obrigatoriedade, que ora pretendemos impor às instituições bancárias, permitirá ao cliente bancário uma informação mais honesta e realista acerca de seus recursos depositados no banco, evitando que seja induzido ao erro e ao pagamento indevido de juros por utilização de cheque especial sem que seja sua intenção.

Sala das Sessões, em 07 de agosto de 2003.

**Deputado EDUARDO CUNHA**

<b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</b>
--

**LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990**

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

TÍTULO I  
DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

.....

CAPÍTULO V  
DAS PRÁTICAS COMERCIAIS

.....

**Seção II  
Da Oferta**

.....

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e

origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Art. 32. Os fabricantes e importadores deverão assegurar a oferta de componentes e peças de reposição enquanto não cessar a fabricação ou importação do produto.

Parágrafo único. Cessadas a produção ou importação, a oferta deverá ser mantida por período razoável de tempo, na forma da lei.

.....

## CAPÍTULO VII DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

.....

Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

- I - multa;
- II - apreensão do produto;
- III - inutilização do produto;
- IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;
- V - proibição de fabricação do produto;
- VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço;
- VII - suspensão temporária de atividade;
- VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;
- IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;
- X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;
- XI - intervenção administrativa;
- XII - imposição de contrapropaganda.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

Art. 57. A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.

*\* Artigo, caput, com redação dada pela Lei nº 8.656, de 21/05/1993.*

Parágrafo único. A multa será em montante não inferior a duzentas e não superior a três milhões de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência - UFIR, ou índice equivalente que venha a substituí-lo.

*\* Parágrafo acrescentado pela Lei nº 8.703, de 06/09/1993.*

.....

.....

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### I – RELATÓRIO

A proposição supramencionada, de autoria do Deputado Eduardo Cunha cria a obrigação para as instituições bancárias procederem a separação nos extratos de conta corrente, do limite do crédito rotativo denominado "cheque especial", do valor disponível em conta corrente.

O projeto estabelece além das penalidades previstas na legislação multa de R\$ 100,00 (cem reais) por extrato, no caso de descumprimento da norma proposta.

O autor justifica o pleito ante a necessidade de fortalecer os direitos dos consumidores e impedir a utilizações indevidas dos valores disponibilizados.

O projeto recebeu despacho inicial sendo encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão de Constituição e Justiça com fundamento nos art. 54 e art. 24, II do Regimento Interno.

O feito vem a esta Comissão para verificação prévia de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária e para apreciação do mérito, não tendo sido oferecidas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

### II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar preliminarmente a compatibilidade e a adequação da proposta com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, nos termos dos arts. 32, X, letra h, e 53, II, do Regimento Interno e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, aprovada em 29 de maio de 1996, que determina critérios para tal exame.

Preliminarmente, sob ao aspecto da compatibilidade ou adequação orçamentária do projeto cumpre salientar que a natureza da proposição atinge as instituições bancárias apenas quanto ao procedimento de demonstração de extratos e saldos a seus clientes, sem impacto direto no aumento das receitas ou diminuição da receita ou despesa públicas. Desta feita, não cabe pronunciamento quanto a adequação orçamentária e financeira.

Quanto ao mérito entendemos que a regulamentação da matéria mostra-se como mais uma medida de fortalecimento aos direitos do consumidor inclusive consoante o firmado no art. 31, do Código de Defesa do Consumidor, Lei n.º 8.078, de 1990.

A proposição não fere dispositivos constitucionais relativos à matéria orçamentário-financeira, e fortalece a proteção ao consumidor, incentivando o respeito ao cidadão e não tem repercussão direta ou indireta nos Orçamentos da União, revestindo se de caráter essencialmente normativo.

Diante do exposto, somos pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação orçamentária e financeira, e, no mérito, pela aprovação do PL n.º 1.640, de 2003

Sala das Comissões, em

**CARLOS WILLIAN**  
**Deputado Federal**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu, unanimemente, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.640/03, nos termos do parecer do relator, Deputado Carlos Willian.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Geddel Vieira Lima, Presidente; Eduardo Cunha, Luiz Carlos Hauly e Carlito Merss, Vice-Presidentes; Coriolano Sales, Félix Mendonça, Fernando Coruja, Francisco Dornelles, Gonzaga Mota, João Magalhães, José Carlos Machado, José Militão, Luiz Carreira, Marcelino Fraga, Moreira Franco, Mussa Demes, Nazareno Fonteles, Osório Adriano, Pedro Novais, Roberto Brant, Silvio Torres, Vignatti, Wasny de Roure, Yeda Crusius, Ademir Camilo, André Figueiredo, Benedito de Lira, Geraldo Thadeu, Nelson Bornier e Paulo Rubem Santiago.

Sala da Comissão, em 22 de junho de 2005.

Deputado GEDDEL VIEIRA LIMA  
Presidente

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **I - RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei obrigando as instituições bancárias a separar, nos extratos de conta corrente de sus clientes, o eventual limite relativo a contrato de crédito rotativo em conta corrente do valor referente ao respectivo saldo disponível.

O Parecer da Comissão de Finanças e Tributação foi pela não-implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas e, no mérito, pela sua aprovação.

Não houve apresentação de emenda nesta Comissão. Compete-nos o pronunciamento quanto à constitucionalidade, juridicidade e à técnica legislativa da proposição.

É o relatório.

### **II - VOTO DO RELATOR**

A proposição em apreço atende aos pressupostos de constitucionalidade relativos à competência da União e à legitimidade de iniciativa, previstos nos arts. 22 e 61 da Constituição Federal.

Quanto à juridicidade e à técnica legislativa, o Projeto apresenta vícios que passaremos a comentar.

As instituições bancárias e financeiras possuem normatização própria, por meio de leis e atos normativos que regulamentam sua atuação, suas obrigações e seus deveres.

A proposta ora analisada cria lei nova com o propósito de obrigar os bancos a separarem determinadas informações nos extratos bancários.

Tal matéria não nos parece própria de uma lei esparsa. A solução adequada seria a modificação de lei já existente, inserindo-se, no seu texto legal, a modificação pretendida.

Nesta hipótese, o conteúdo do Projeto é muito mais afeto a ato normativo, já que trata de detalhe na confecção de extrato bancário. Não compete à lei descer a essas considerações. A lei é, por natureza genérica, devendo o ato normativo promover sua fiel execução.

A especificação de como deve ser confeccionado um extrato bancário, as informações que dele devem constar e as ordem das informações nele dispostas é matéria própria de ato normativo a ser emitido pela autoridade administrativa competente.

O Projeto refere-se às sanções previstas no art. 56 da Lei nº 8.078/90, de forma genérica, como se todas essas penas fossem cabíveis.

O Projeto dispõe que, sem prejuízo dessas sanções, será aplicada pena de multa equivalente a cem reais por extrato entregue ao cliente. Ora o art. 56 da Lei nº 8.078/90 já prevê multa. Como esta redigido o Projeto, pode haver a aplicação de dois tipos diferentes de multa, uma espécie de **bis in idem** na aplicação da pena.

As outras sanções previstas no mencionado artigo do Código de Defesa do Consumidor são incompatíveis com a punição que se pretende aplicar à conduta descrita no Projeto de Lei. Por exemplo, o referido art. 56 refere-se a interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou atividade.

No caso de emissão de extrato em desacordo com a lei, poderia haver a intervenção do banco, simplesmente devido a essa irregularidade/

Esse artigo menciona ainda a suspensão do fornecimento de produto ou serviço. Se o banco emitir o extrato, sem separar as informações a que se refere o Projeto, poderia ser imposta a pena de suspensão de extrato ao cliente?

Esses exemplos mostram a total inadequação das penas mencionadas no art. 56 do Código de Defesa do Consumidor à irregularidade prevista no Projeto de Lei. A proposição é, portanto, injurídica.

Quanto à técnica legislativa, o Projeto deixa de indicar, no art. 1º, o objetivo da nova lei proposta. Além disto, cria lei esparsa, ignorando a sistemática e o ordenamento vigentes a respeito da matéria.

Desse modo, voto pela constitucionalidade; porém, pela injuridicidade e má técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.640, de 2003.

Sala da Comissão, em 04 de outubro de 2005.

**Deputado JUTAHY JÚNIOR**

Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, injuridicidade e falta de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.640-A/2003, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Jutahy Junior. Os Deputados Carlos Willian e Regis de Oliveira apresentaram votos em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Tadeu Filippelli - Presidente, Eliseu Padilha, Bonifácio de Andrada e José Maia Filho - Vice-Presidentes, Antonio Carlos Biscaia, Antonio Carlos Pannunzio, Arolde de Oliveira, Augusto Farias, Carlos Bezerra, Ciro Nogueira, Colbert Martins, Eduardo Cunha, Efraim Filho, Emiliano José, Felipe Maia, Fernando Coruja, Flávio Dino, Francisco Tenorio, Geraldo Pudim, Gerson Peres, Gonzaga Patriota, Indio da Costa, João Almeida, João Paulo Cunha, José Carlos Aleluia, José Eduardo Cardozo, José Genoíno, Jutahy Junior, Marçal Filho, Marcelo Guimarães

Filho, Marcelo Itagiba, Marcelo Ortiz, Maurício Quintella Lessa, Mauro Benevides, Mendes Ribeiro Filho, Mendonça Prado, Osmar Serraglio, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Regis de Oliveira, Roberto Magalhães, Sandra Rosado, Sérgio Barradas Carneiro, Valtenir Pereira, Vicente Arruda, Vieira da Cunha, Vilson Covatti, Vital do Rêgo Filho, Wolney Queiroz, Zenaldo Coutinho, Arnaldo Faria de Sá, Dilceu Sperafico, Edson Aparecido, Eduardo Amorim, Hugo Leal, José Guimarães, Leo Alcântara, Onyx Lorenzoni, Pastor Pedro Ribeiro, Renato Amary e Sergio Petecão.

Sala da Comissão, em 19 de agosto de 2009.

Deputado TADEU FILIPPELLI  
Presidente

### **VOTO EM SEPARADO**

O Projeto de Lei em epígrafe pretende obrigar as instituições bancárias a separar, nos extratos de conta corrente de seus clientes, o eventual limite relativo a contrato de crédito rotativo em conta corrente do valor referente ao respectivo saldo disponível.

Compete a este Órgão Técnico o exame da matéria sob o enfoque da constitucionalidade, juridicidade e da técnica legislativa, a teor do disposto no art. 32, inciso IV, alínea a, do Regimento Interno.

O presente voto em separado pretende chamar a atenção dos nobres membros desta Comissão para os motivos que nos levam a discordar do Relator designado para a análise da matéria. O Projeto de Lei ora examinado, além de estar de acordo com o texto constitucional, não contém vícios de juridicidade. A técnica legislativa empregada não merece reparos, atendendo aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração das leis, pelas razões que passamos a aduzir.

Preliminarmente, cabe ressaltar que a proposição atende aos pressupostos constitucionais formais atinentes à competência da União e à iniciativa legislativa, a teor do disposto nos arts. 24, e 61, *caput*, da Carta Política.

Sob o prisma da constitucionalidade material, o Projeto de Lei em exame está em harmonia com o disposto no art. 5º, inciso XXXII, da Lei Maior,

que estabelece, dentre os direitos individuais e coletivos, a garantia de que o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.

Atende, outrossim, ao princípio da defesa do consumidor, elencado dentre os princípios gerais da atividade econômica, cuja finalidade é assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

A proposição não contraria princípios gerais do direito ou a sistemática legal sobre a matéria. Ao revés, está em perfeita consonância com o disposto no art. 31 do Código de Defesa do Consumidor. Tal dispositivo determina que “a oferta e a apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores”. Não afronta, ademais, as normas constantes da Lei Complementar nº 95, de 1998, motivo pelo qual não podemos concordar com o parecer do Relator pela sua injuridicidade e má técnica legislativa.

Primeiro, o Relator afirma que o veículo normativo mais adequado para a matéria seria ato da competência de autoridade administrativa. Tal entendimento, contudo, não se coaduna com a melhor doutrina constitucional, que sustenta ser o conteúdo material das leis ilimitado, observadas as normas e princípios constitucionais.

Em seqüência, a Relatoria aponta a inadequação das penas mencionadas no art. 56 do Código de Defesa do Consumidor ao disposto na proposição. Não há, todavia, nenhum obstáculo de natureza jurídica ao que está expresso no início do art. 2º do Projeto de Lei em questão. Prevê-se, tão-somente, que, além da penalidade prevista na proposição, poderão ser aplicadas outras sanções já previstas no Código, permitindo, assim, maior amplitude de atuação do órgão de defesa do consumidor.

Por fim, a proposição não merece reparos quanto à técnica legislativa. Está redigida com clareza, precisão e ordem lógica. A ementa e o art. 1º

do Projeto de Lei esclarecem o objetivo da lei projetada, conforme determina a Lei Complementar nº 95, de 1998.

Pelas razões expendidas, que revelam a conformidade da proposição em análise com o ordenamento jurídico vigente, manifestamos nosso **voto em separado pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.640, de 2003.**

Sala da Comissão, em 05 de agosto de 2008.

Deputado **CARLOS WILLIAN**

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA**

#### **I - Relatório**

O projeto de lei nº 1.640/2003, de autoria do nobre deputado Eduardo Cunha, **obriga a instituição bancária a separar o limite do cheque especial do valor do saldo disponível em conta corrente.**

O autor do projeto afirma que o extrato bancário de algumas instituições **incorpora, de maneira incorreta, o limite do cheque especial ao saldo real do correntista.**

Tal situação gera confusão e **conduz indevidamente o correntista a utilizar o limite do cheque especial.**

O insigne deputado Eduardo Cunha esclarece que a presente proposição pretende **proteger o cliente bancário, tornando clara e transparente a informação constante em seu extrato.**

O ilustre deputado relator Jutahy Júnior votou pela constitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa do projeto em tela, alegando **que o conteúdo da proposta, em vez de ser disciplinado por intermédio de lei, deveria ser regulamentado por ato normativo.**

Acrescenta que: *“o conteúdo do projeto é muito mais afeto a ato normativo, já que trata de detalhe na confecção de extrato bancário. Não compete à lei descer a essas considerações. A lei é, por natureza genérica, devendo o ato normativo promover sua fiel execução.”*

Alega, ainda, que *“A especificação de como deve ser confeccionado um extrato bancário, as informações que dele devem constar e as ordens das informações nele dispostas é matéria própria de ato normativo a ser emitido pela autoridade administrativa competente.”*

É o relatório.

## II - Voto

O projeto de lei nº 1.640/2003 **preenche os pressupostos de constitucionalidade** referentes à competência da União e à legitimidade de iniciativa, estabelecidos nos artigos 22 e 61, da Magna Carta.

De igual forma, a ferramenta legislativa escolhida, lei ordinária, **é apropriada ao fim a que se destina.**

No que tange à juridicidade, **a proposição está em conformação ao direito.**

Efetivamente, consultando o ordenamento jurídico vigente, constata-se que **não existe lei específica ou ato normativo editado pelo Conselho Monetário Nacional ou pelo Banco Central do Brasil estabelecendo o formato de extrato bancário.**

Tal lacuna legislativa tem **ensejado abuso por parte de algumas instituições bancárias**, que incorporam indevidamente o limite do cheque especial ao saldo real do correntista.

A situação descrita **permite que os bancos obtenham vantagem ilícita, induzindo o correntista a utilizar o limite do cheque especial, imaginando que está gastando o saldo real.**

Diante da omissão dos órgãos responsáveis pela política monetária nacional, **é procedente a proposta objeto deste projeto, que visa preencher uma lacuna legislativa, protegendo os usuários dos serviços bancários.**

Ademais, a propositura **está em consonância com o art. 31, da Lei nº 8.078/90 - Código de Proteção e Defesa do Consumidor**, que determina que:

*“A oferta e a apresentação de produtos ou serviços devem assegurar **informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa** sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros*

*dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.” (grifei)*

No que se refere à técnica legislativa, a **proposição apresenta pequena imperfeição, uma vez que deixa de indicar, no art. 1º, o objeto da nova lei.**

À luz de todo o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e inadequada técnica legislativa **do projeto de lei nº 1.640/2003.**

Sala da Comissão, em 05 de agosto de 2009.

**Deputado Regis de Oliveira**

**FIM DO DOCUMENTO**