

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.780, DE 1998

Altera a Lei n.º 7.357, de 2 de setembro de 1985, que “dispõe sobre o cheque e dá outras providências”.

Autor: Deputado FEU ROSA

Relator: Deputado MENDES RIBEIRO FILHO

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão projeto de lei que altera a Lei do Cheque (Lei n.º 7.357/85), para instituir um limite de garantia de pagamento, sob responsabilidade do sacado, com o propósito de *moralizar* o cheque, em razão de volume significativo e crescente de emissão de cheques sem provimento de fundos.

Da inclusa justificação, destacamos:

“A emissão de cheques sem fundos é um problema bem antigo, mas assumiu dimensões alarmantes nos últimos meses, atingindo principalmente os comerciantes, que são suas grandes vítimas. A correção do problema requer que o sistema bancário tenha maior responsabilidade no processo, através do rigor nas exigências para abertura de contas e, principalmente, na entrega do talonário de cheques.

Além do grande número de cheques sem fundos, o comércio vem sendo duramente atingido pela prática de sustação do pagamento. Isto porque a Lei nº 7.357, que dispõe sobre o cheque, estabelece o direito de o

depositante fazer sustar o pagamento, fundado em "relevante razão de direito", a qual, porém não compete ao banco julgar (Art. 36). Desta forma, pessoas de má-fé podem facilmente sustar o pagamento de cheque, alegando falsos motivos."

A Comissão de Economia, Indústria e Comércio, em 19 de agosto de 1999, rejeitou unanimemente o projeto, nos termos do minucioso parecer do Deputado Gerson Gabrielli, a seguir parcialmente transcrito:

"De início é importante reter que o cheque, desde sempre – e a partir de sua própria conformação internacionalmente aceita –, é um título de crédito atípico, no sentido de que não representa uma operação de crédito propriamente dita, com credor e devedor, mas sim uma ordem de pagamento à vista sobre fundos disponíveis em poder do sacado. Trata-se, portanto, fundamentalmente, de uma forma de pagamento à vista, representando transferência de titularidade de recursos existentes ao tempo da operação e guardados junto ao sacado por comodidade das partes, questões de segurança ou outro motivo qualquer. Nesse sentido, em sua forma padrão, nenhuma responsabilidade subsiste ao sacado – o banco depositário dos recursos – para com a existência de fundos ou para com a confiabilidade do cliente ou do negócio, sendo tais averiguações de inteira responsabilidade do comerciante que aceita o título como pagamento.

Em tal quadro, deve-se registrar que não existe previsão legal para o chamado "cheque especial" ou "cheque garantido". O referido título nada mais é do que um cheque comum, para saque sobre uma conta corrente, à qual agregou-se, por via contratual – vale dizer, de livre adesão pelas partes – uma operação de crédito rotativo. Em outras palavras, fica aberta na instituição financeira – até certo limite –, cuja definição também é prevista contratualmente – uma linha de crédito que cobrirá, por determinado tempo e mediante pagamento de juros, os saques a descoberto realizados pelo correntista."

(...)

Na disciplina atual, disposta no art. 36 da Lei n.º 7.357/85, já consta que a sustação deve ser determinada pelo emitente, ou portador legitimado, por escrito, alegando relevante razão de direito, não cabendo ao sacado julgar a relevância da razão invocada, postura, diga-se, em tudo coerente com o fato de que este é mero depositário dos recursos de propriedade do emitente. Complementarmente, a matéria está também regulamentada pela Resolução n.º

2.537/98, do Banco Central, a qual exige que as razões motivadoras do ato de sustação constem da solicitação escrita, além de admitir, em caráter provisório, sustação por meio eletrônico ou por telefone, hipóteses em que o acatamento seria mantido por um prazo máximo de dois dias, devendo ser confirmada por escrito neste intervalo.

Isto posto, percebe-se que a normatização pretendida pelo Projeto em tela inova, basicamente, em exigir não apenas alegação, mas comprovação da razão de direito invocada, a ser apresentada já no momento da solicitação, o que, a toda evidência, dentre outros efeitos, inviabiliza a sustação por via eletrônica ou telefônica. Além disso, tal simples exigência – a par de, sempre lembrando, representar uma restrição sobre a livre disposição de bens que são de propriedade do correntista – quer nos parecer que, à revelia da meritórias intenções do Autor, introduz complicações operacionais capazes de prejudicar, em muito, os usuários de cheques e, assim, indiretamente, uma vez mais, o bom andamento do comércio.”

O presente projeto de lei tramita com os seguintes apensos:

Projeto de lei n.º 4.864, de 2001, de autoria do Deputado Gastão Vieira; Projeto de lei n.º 5.085, de 2001, de autoria do Deputado Roberto Argenta; Projeto de lei n.º 5.340, de 2001, de autoria do Deputado Givaldo Carimbão; Projeto de lei n.º 794, de 2003, de autoria do Deputado Chico da Princesa; Projeto de lei n.º 1.087, de 2003, de autoria do Deputado Enio Bacci; o Projeto de lei n.º 2.024, de 2003, de autoria do Deputado Julio Delgado; e Projeto de lei nº 3.666, de 2004, de autoria do Deputado Ivan Ranzolin.

Conforme dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tratando-se de matérias em regime de tramitação conjunta, deve o parecer abordar a proposição principal e todas as proposições apensadas (art. 57, I; art. 127; arts. 142 e 143).

As proposições em tramitação conjunta também pretendem promover a *moralização* do cheque, de variadas maneiras, como se vê a seguir:

1. Projeto de lei n.º 4.864, de 2001, de autoria do Deputado Gastão Vieira: propõe a alteração da Lei do Cheque (Lei n.º 7.357, de 1985), para definir que as instituições financeiras “são responsáveis pelo pagamento dos cheques emitidos por seus correntistas até metade do valor do salário mínimo vigente”. Além disso, propõe que os “emitentes de cheques sem fundos pagos pela

instituição financeira na forma do disposto no *caput* podem ser executados pela instituição financeira”, além de continuarem sujeitos “às sanções administrativas e penais cabíveis”;

2. Projeto de lei n.º 5.085, de 2001, de autoria do Deputado Roberto Argenta: permite aos bancos a contratação de modalidade especial de cheques – “cheque garantido” –, e dá outras providências;
3. Projeto de lei n.º 5.340, de 2001, de autoria do Deputado Givaldo Carimbão: acrescenta parágrafo ao art. 4º da Lei n.º 7.357/85, estabelecendo a obrigatoriedade do pagamento pelos bancos, independentemente de fundos disponíveis, de cheque emitido por seus clientes;
4. Projeto de lei n.º 794, de 2003, de autoria do Deputado Chico da Princesa: obriga as instituições financeiras a honrarem, dentro do limite de garantia expresso, os cheques especiais emitidos por seus clientes; e,
5. Projeto de lei n.º 1.087, de 2003, de autoria do Deputado Enio Bacci: determina que as instituições financeiras com agências no Brasil sejam responsabilizadas, solidariamente, ao entregar talões de cheques aos clientes e dá outras providências.
6. Projeto de lei n.º 2.024, de 2003, de autoria do Deputado Julio Delgado: dispõe sobre a garantia de cheque emitido por cliente titular de conta corrente com limite de crédito rotativo.
7. Projeto de lei nº 3.666, de 2004, de autoria do Deputado Ivan Ranzolin: dispõe sobre a responsabilidade solidária das instituições bancárias na emissão de cheques.

As proposições apresentadas na legislatura passada foram desarquivadas a requerimento do Deputado Gastão Viera, deferido em 10/03/2003 pelo Presidente da Câmara, nos termos do art. 105, parágrafo único do Regimento Interno. Foi, portanto, retomada a tramitação no estágio em que se encontrava no fim da legislatura passada.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A despeito da louvável fundamentação das iniciativas legislativas em trâmite – restaurar a credibilidade do cheque como meio de pagamento e gerar um ambiente mais confiável para as relações comerciais –, a rejeição unânime da proposição principal na Comissão de mérito reflete sua inadequação ao mundo dos fatos e ao direito.

Ao que tudo indica, estão os autores a confundir duas instituições distintas do direito privado: título de crédito e contrato.

O cheque é um título de crédito abstrato ou impróprio, conceituado como ordem de pagamento à vista, dada a um banco ou instituição assemelhada, por alguém que tem fundos disponíveis no mesmo, em favor próprio ou de terceiro. Para o ilustre jurista Fran Martins, “se bem que tenha algumas semelhanças com a letra de câmbio à vista, o cheque dela se distingue em virtude, principalmente, de seus pressupostos. **Assim, para emitir o cheque é necessário que o sacador tenha fundos (provisão) em poder do sacado e que possa dispor dessa provisão, em proveito próprio ou de outrem, mediante convenção, expressa ou tácita, entre as partes:** a letra de câmbio, em regra geral, dispensa a provisão.” (grifamos) (em Títulos de Crédito, Rio de Janeiro : Forense, 2002. 2v. pp. 3/4).

Fran Martins reconhece a necessidade de controle estatal sobre o cheque, nos seguintes termos:

“Apesar de possuir o cheque um estatuto próprio, em que são minuciosamente reguladas as relações entre o emitente (ou sacador), o sacado (estabelecimento bancário que guarda fundos disponíveis do sacador) e o portador (beneficiário da ordem de pagamento), bem como de contar com vários institutos que visam a garantir o seu uso, o Estado exerce controle sobre o mesmo, quer regulando o seu aspecto formal, quer dispondo sobre a maneira mais segura de sua utilização.

No Brasil, esse controle é feito através do Banco Central, em virtude de só poder o cheque ser emitido contra estabelecimentos bancários e esses estarem sob a

supervisão e fiscalização daquele Banco e do Conselho Monetário Nacional, na forma do art. 69 da nova Lei do Cheque. Mas existem, também, as normas de direito público que punem o uso indevido do cheque, como as que editam penalidades para os que emitem cheques sem fundos. Tudo se deve ao intenso uso do cheque, que o Estado fomenta como medida capaz de diminuir a utilização da moeda para a liquidação de obrigações pecuniárias mas que, por isso mesmo, deve ser rigorosamente controlada, a fim de evitar abusos ou prejuízos a terceiros.” (grifamos) (ob. Citada, pp. 14/15).

Feitos esses esclarecimentos sobre o cheque e sua disciplina legal, resta tecer considerações sobre o “cheque especial”, para a conclusão do presente parecer.

O contrato de abertura de crédito, conhecido como “cheque especial”, é modalidade de promessa de mútuo bancário ou feneratício – contrato de mútuo destinado a fins econômicos, sobre o qual são devidos juros compensatórios e moratórios (art. 591 do Novo Código Civil).

Entende-se o contrato de abertura de crédito bancário como um contrato consensual e bilateral entre instituição financeira e correntista. Consiste em uma quantia colocada à disposição do correntista para empréstimo, por um determinado período e até determinado limite. Os juros são devidos sobre o montante efetivamente emprestado e sobre a duração do empréstimo. Os valores e prazos estipulados no contrato são definidos no âmbito da relação cliente-fornecedor, entre correntista e instituição financeira. A promessa de mútuo se concretiza com o uso do “cheque especial” pelo cliente.

Para o cliente dos serviços bancários, o “cheque especial” se apresenta como uma conveniência na movimentação de sua conta corrente, que deve ser usada como medida excepcional, quando seja necessária a emissão de cheque sem suficiente provisão de fundos em poder do sacado. O cliente toma o empréstimo do total ou parte do valor do “cheque especial” e assume a obrigação de devolver o principal mais juros à instituição financeira.

O contrato de abertura de crédito é regido pelo Novo Código Civil, pelo Código de Defesa do Consumidor e por normas emanadas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, órgão máximo do sistema financeiro nacional, que detém competência legislativa sobre matérias relativas a crédito, entre outros temas, conferida pela Lei n.º 4.595/64.

Apesar de o contrato de abertura de crédito ser chamado de “cheque especial”, nada há que o equipare ao título de crédito atípico denominado “cheque”, regido pela Lei n.º 7.357, de 2 de setembro de 1985.

Ademais, a mera tentativa de dar ao cheque um caráter de “cheque garantido” pela instituição financeira desvirtua por completo o instituto de direito privado, tanto na ordem jurídica nacional como internacional. Como visto antes, o cheque é apenas um instrumento de movimentação de conta corrente. Seu uso é de responsabilidade exclusiva do correntista, que detém a titularidade dos depósitos em conta corrente, e ordena o pagamento de valores em poder do sacado.

Por sua vez, a emissão de cheque sem provisão de fundos é matéria regulamentada pelo direito penal. Trata-se do crime de fraude no pagamento por meio de cheque, previsto no art. 171, § 2º, VI, do Código Penal. O fraudador é sujeito à pena de reclusão, de um a cinco anos, e multa.

As proposições em análise pretendem instituir a responsabilidade das instituições bancárias pelo adimplemento das obrigações contraídas pelo emitente de cheques, sempre que ocorra a fraude no pagamento, seja por insuficiência de provisão em poder do sacado, seja porque lhe frustra o pagamento.

Para os fins da discussão posta pelas proposições – ou seja, a instituição dos bancos como co-responsáveis pelo pagamento de cheques emitidos por seus clientes –, interessa atentar para as considerações do mestre de direito comercial sobre o cheque:

*“O cheque é uma ordem de pagamento, à vista, dada por quem possui provisão em mãos do sacado, em favor próprio ou de terceiros. Pode o beneficiário do cheque estar designado no mesmo ou o título ser ao portador. **O sacado, depositário da provisão do sacador, ao pagar o cheque, apenas cumpre a obrigação de devolver as importâncias que lhe foram confiadas, atendendo, assim, à determinação do depositante.***

Não deve, desse modo, em princípio, o cheque ser considerado um verdadeiro título de crédito, já que o fator crédito não existe de modo abstrato e sim está ligado à circunstância de possuir o sacado, a quem a ordem de pagamento é dada, importâncias que na realidade pertencem ao depositante. (...)

(...) Constitui, desse modo, o cheque um documento

emitido pelo sacador contra o sacado, em cujas mãos possui provisão, em proveito próprio ou de terceiros, considerando-se, assim, como um instrumento utilizado para que o sacado pague à vista importâncias que possui do sacador, importâncias de que é devedor em virtude de, recebendo dinheiro em depósito, haver assumido a obrigação de devolver o mesmo que, pela sua fungibilidade, passou à sua propriedade. “ (grifamos) (ob. citada, pp. 11-13).

Sobre a função econômica do cheque, assim discorre o celebrado jurista:

“Dispensa-se, assim, com o cheque o uso do dinheiro em espécie. Mas o simples recebimento do cheque, por parte do portador, não significa pagamento, donde poder o portador recusar o cheque para a solvência do seu crédito. Isso porque o cheque é apenas uma “ordem de pagamento” e na realidade esse pagamento só se verifica quando a ordem é cumprida, seja com a entrega real do dinheiro, seja com o lançamento em conta da importância mencionada no cheque. Só aí caberá ao portador quitar o seu crédito, pois só então o crédito desaparece. Até o momento do pagamento pelo sacado o devedor continua sendo o emitente do cheque, razão pela qual não pode o portador volta-se contra o sacado que não paga e sim contra o sacador que, pelo cheque, apenas ordenou o pagamento mas, na realidade, não efetuou o mesmo, já que o cheque não representa moeda e sim um instrumento de pagamento, como acima foi assinalado.” (grifamos) (ob. Citada, pp. 13/14).

Ressalta, pois, com nitidez, a inadequação das medidas legais propostas para “moralizar” o cheque pela via da responsabilização das instituições financeiras por seu pagamento, seja total, parcial, ou limitado ao valor garantido por expresso.

Seguindo-se a lógica dos autores dos referidos projetos de leis, o proposto “paraíso” dos comerciantes, que passariam a contar com “cheques garantidos”, se converteria, automaticamente, no “inferno” das instituições financeiras.

As proposições em análise, com efeito, pretendem deslocar o ônus do pagamento de obrigações contraídas livremente pelo emitente de cheques para a instituição financeira que fornece o talão de cheques.

Os projetos, assim, avançam sobre os princípios jurídicos da obrigatoriedade dos contratos (*pacta sunt servanda*), da autonomia da vontade, da relatividade dos efeitos e da intangibilidade dos contratos, ainda que considerada a função social de que devem se revestir, com o Novo Código Civil. Ferem também os princípios da boa-fé, da probidade e do não-enriquecimento sem causa. Além disso, destoam das regras nacionais e internacionais sobre o cheque e ignoram as normas legais vigentes sobre direito dos contratos, direito bancário e regulamentação do crédito no Brasil.

A técnica legislativa empregada, à exceção da última proposição apensada, PL nº 3.666/04, não atende integralmente aos requisitos da Lei Complementar nº 95/98.

O voto, destarte, é pela constitucionalidade, juridicidade, inadequada técnica legislativa (ressalvado, quanto a esta, o PL nº 3.666/04) e, no mérito, pela rejeição da proposição principal, PL nº 4.780/98, e das demais a ela apensadas.

Sala da Comissão, em 13 de outubro de 2004.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Relator