

**TARIFA BANCÁRIA PELO CHEQUE ESPECIAL: ANÁLISE ECONÔMICA
DA DECISÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
6.407/DF**

Cristiano Cozer

1. INTRODUÇÃO

A Resolução nº 4.765, de 27 de novembro de 2019, editada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) mediante proposta do Banco Central do Brasil (BCB), buscou aprimorar a regulamentação aplicável à abertura de crédito rotativo em conta corrente, conhecido como cheque especial, de titularidade de pessoas naturais e microempreendedores individuais (MEI), visando a corrigir falhas de mercado identificadas pelo regulador bancário. Duas medidas principais foram contempladas nessa norma: a limitação dos juros remuneratórios do cheque especial ao teto de 8% ao mês (art. 1º) e a faculdade de imposição de tarifa pela instituição depositária, observados determinados requisitos, em contrapartida à concessão de cheque especial a seus clientes (art. 2º).

Em 12 de janeiro de 2020, um partido político com representação no Congresso Nacional propôs Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), suscitando a inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução CMN nº 4.765, de 2019 - preceito que, como visto, versa sobre a possibilidade de cobrança de tarifa. Em 30 de abril do mesmo ano, essa ADPF foi convolada, de ofício, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.407/DF. Após regular tramitação, o STF, em sessão plenária virtual de 23 a 30 de abril de 2021, confirmou a liminar anteriormente deferida pelo relator, Ministro Gilmar Mendes, e, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução CMN nº 4.765, de 2019, inviabilizando, dessa maneira, a cobrança tarifa bancária pela disponibilização de cheque especial.

O presente trabalho objetiva promover análise econômica da decisão proferida na ADI nº 6.407/DF, contrastando-a com a racionalidade explicitada pelo BCB como

fundamento para a edição da norma. Para tanto, será abordada a justificação técnica do art. 2º da Resolução CMN nº 4.765, de 2019, que buscou responder a falha de mercado identificada pelo regulador bancário. Além disso, descrever-se-ão as principais teses do voto condutor do acórdão proferido na ADI nº 6.407/DF, com enfoque nos argumentos de matiz econômico trazidos pelo relator. Por fim, será feita a análise econômica das teses.

Cabem, neste ponto, dois alertas preliminares. Em primeiro lugar, não se tem o objetivo de contestar a racionalidade e, menos ainda, a legitimidade da decisão do STF na matéria. Busca-se, tão somente, abordar, sob visão estritamente econômica, um dos ângulos sob os quais a decisão pode ser analisada, sem qualquer despreço a linhas de consideração de natureza distinta e, muito particularmente, ao labor interpretativo sobre os princípios constitucionais da Ordem Econômica e Financeira que conduziram o plenário do STF a proclamar, por unanimidade, a inconstitucionalidade do preceito regulamentar.

Em segundo lugar, o estudo debruçar-se-á exclusivamente sobre o objeto da ADI nº 6.407/DF - vedação à cobrança de tarifa pela disponibilização de cheque especial, sem tocar no restante do conteúdo da Resolução CMN nº 4.765 de 2019. Conquanto essa abordagem possa parecer restritiva, dado que o regulador bancário cogitou resposta organicamente articulada às falhas de mercado por ele identificadas, busca-se manter coerência com a delimitação da questão posta em juízo, de modo a bem apreender seus contornos. O texto, em particular, não abordará a problemática referente à imposição de limite máximo à cobrança de juros remuneratórios em cheque especial¹.

2. ART. 2º DA RESOLUÇÃO CMN Nº 4.765, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2019

É conhecido o desenho contratual ordinário da abertura de crédito rotativo em conta corrente: o banco no qual é mantida a conta de depósito à vista disponibiliza ao titular da conta limite de crédito pré-aprovado, usualmente sem garantia, cujo acionamento ocorre automaticamente para cobertura de obrigações financeiras que ultrapassem o saldo disponível em conta. Juros remuneratórios pré-fixados incidem sobre o montante de crédito efetivamente utilizado pelo cliente. Diz-se que o crédito é rotativo

¹ A análise completa do BCB sobre o tema foi consolidada em nota técnica veiculada como anexo ao Voto 246/2019-BCB, de 27 de novembro de 2019, que contém a justificação para a Resolução CMN nº 4.765, de 2019. BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019.

porque eventuais depósitos em conta corrente acarretam proporcional quitação da dívida e recomposição do limite de crédito, liberando-o para novas utilizações².

O regulador bancário identificou relevantes falhas de mercado no uso desse instrumento no Brasil³, dentre as quais podem destacar-se baixa elasticidade-preço da demanda, associada a concentração elevada na oferta do produto, e reduzida sensibilidade da taxa de juros a diferenciais no risco de crédito dos tomadores, mesmo diante de níveis de inadimplência consideravelmente superiores aos de outros produtos bancários de perfil similar. Conforme ficou acima consignado, esse diagnóstico não integra o objeto do presente trabalho. Todavia, revela interesse, para os fins deste estudo, a discussão do BCB sobre a estrutura de custos e incentivos referentes à concessão de limites de cheque especial, bem como as externalidades negativas que daí defluem.

O aspecto crucial para compreensão da mudança regulamentar introduzida pelo art. 2º da Resolução CMN nº 4.765 de 2019 é que a concessão de cheque especial para clientes, ainda que o limite não venha a ser utilizado, impacta negativamente o balanço da instituição depositária. Consoante a regulamentação prudencial em vigor, o limite não utilizado de cheque especial classifica-se como crédito não cancelável incondicional e unilateralmente pela instituição financeira, tendo em vista sua estrita vinculação contratual a promover desembolsos financeiros em favor do cliente, na extensão da linha concedida. Sobre o valor agregado dos limites concedidos e não utilizados, incide exigência regulatória de aporte de capital para fazer frente à exposição ao risco de crédito dos titulares das contas. Assim, quanto maior o volume de crédito concedido e não utilizado, maior o comprometimento de capital da instituição financeira, com evidentes impactos sobre sua estrutura de custos.

Naturalmente, para se assegurar a sustentabilidade econômica do produto cheque especial, faz-se necessário buscar fontes de receita que permitam cobrir não apenas os custos decorrentes dos montantes efetivamente sacados por clientes que utilizam a linha, mas, também, as despesas de capital associadas aos limites de crédito concedidos e não utilizados. A única fonte de remuneração disponível no desenho contratual do cheque especial, todavia, é a cobrança de juros remuneratórios sobre os montantes que sejam sacados por clientes. Isso quer dizer que a remuneração paga pelos clientes que de fato incidem no limite do cheque especial precisa ser suficiente para custear, igualmente, o volume de limites de crédito concedidos e não utilizados por outros clientes.

² Sobre o assunto, cf. ABRÃO, 2009. p. 155-171.

³ Para a exposição feita no restante deste item, cf. BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019.

Nesse contexto, em síntese, o custo do cheque especial não é internalizado pelos clientes que dispõem de limite de crédito e não o utilizam, representando externalidade negativa incidente sobre o conjunto dos clientes que efetivamente usam seus limites. Verifica-se, destarte, subsídio cruzado dos clientes que necessitam de se socorrer ao cheque especial para os clientes que mantêm limites desnecessários. Para agravar a situação, as evidências coletadas pelo BCB identificaram que tal subsídio cruzado é particularmente perverso: clientes de baixa renda e menor nível educacional tendem a utilizar o cheque especial com mais frequência e a comprometer maior parcela de seus estímulos, ao passo que clientes de maior renda e melhor educação tendem a manter limites elevados e ociosos.

Para obviar essa situação, o BCB propugnou criar mecanismo que permitisse internalizar os custos do limite de cheque especial, com incentivos para que cada correntista pudesse avaliar o montante de crédito adequado a seu perfil negocial, restringindo-o ao mínimo necessário⁴. Idealmente, o conjunto de decisões individuais racionalmente orientadas deve permitir atingir, no agregado, montante ótimo de disponibilidade de crédito rotativo no sistema financeiro, trazendo maior eficiência para a gestão de capital das instituições depositárias e menores custos para os mutuários.

Com esse objetivo, o regulador bancário propôs que as instituições fossem autorizadas a instituir tarifa pela concessão de limite de cheque especial a seus clientes, ampliando, destarte, o leque de possibilidades de remuneração do produto - até então, como visto, restrito à imposição de juros remuneratórios⁵. Os contornos cogitados para a tarifa seriam relativamente simples: (a) vedação à cobrança de tarifa até o limite de R\$ 500,00 de cheque especial; (b) autorização para cobrança de tarifa no percentual máximo de 0,25% para a parcela do limite de cheque especial que excedesse R\$ 500,00; (c) no caso de efetiva utilização do cheque especial, abatimento do valor da tarifa do montante devido a título de juros remuneratórios. Com isso, buscou-se preservar o acesso sem custo de pequenos correntistas ao cheque especial e evitar excessiva oneração dos clientes que, de fato, necessitem de utilizar o limite de crédito, sem prejuízo de que clientes com

⁴ “Costs or benefits conveyed outside of the market are not priced. Whenever costs or benefits are not priced, the supplier lacks incentives to supply the efficient quantity. Overcoming this incentive problem requires pricing the externality. When an externality gets priced, its supply is channelled through a market, which is called internalizing the externality.” COOTER; ULEN, 2004. p. 167.

⁵ A sistemática estrita adotada na regulação então vigente sobre a cobrança de tarifas bancárias em contas de depósito de pessoas naturais e MEI (Resolução CMN nº 3.919, de 25 de novembro de 2010) não dava ensejo à instituição de tarifa pela disponibilização de cheque especial, daí a necessidade de alteração normativa para veicular autorização expressa nesse sentido.

maiores volumes de crédito ocioso tivessem o incentivo correto para reavaliar seus limites, reduzindo-os tanto quanto possível, em consonância com suas necessidades negociais.

Essa foi a proposta acolhida no art. 2º da Resolução CMN nº 4.765 de 2019. A sistemática, contudo, não chegou a ser aplicada pelas instituições financeiras. Em 13 de abril de 2020, a eficácia do aludido preceito foi sustada por liminar deferida na ADI nº 6.407/DF e, posteriormente, definitivamente afastada por decisão final do STF.

3. DECISÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.407/DF

Este item dedica-se a expor os argumentos utilizados pelo relator da ADI 6.407/DF para fundamentar seu voto quanto à inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução CMN nº 4.765, de 2019, acolhido, à unanimidade, pelo Plenário do STF. Em linhas gerais, a justificação do voto reúne argumentos jurídicos e econômicos, sem que haja cisão nítida entre as duas ordens de consideração.

Sob a ótica legal, o voto do relator, em síntese, fundamenta o juízo de invalidade do preceito impugnado na violação aos seguintes princípios constitucionais: (a) legalidade tributária (art. 150, inciso I, da Constituição), pois a tarifa teria “*características de taxa tributária*”; (b) proteção ao consumidor (art. 5º, inciso XXXII, e art. 170, inciso V, da Constituição); e (c) proporcionalidade ou proibição do excesso (princípio constitucional não escrito)⁶. O presente estudo, conforme se salientou acima, passará ao largo dos aspectos relacionados à interpretação constitucional propriamente dita, tampouco se debruçando, ademais, sobre questões e incidentes processuais. Buscar-se-á, tão-somente, promover análise econômica da decisão.

Por sua vez, os argumentos do voto do relator que, integral ou parcialmente, denotam considerações de natureza econômica podem ser sumariados da seguinte maneira:

- a mera disponibilização de limite de cheque especial jamais foi cobrada por bancos; a única forma de remuneração historicamente praticada sempre foi a cobrança de juros pela efetiva utilização do limite de crédito;

⁶ Ao final do voto, ademais, o relator alude a dois argumentos adicionais, embora ancilares: retroatividade em prejuízo de ato jurídico perfeito (porque a nova disciplina alcançaria contratos em curso) e desrespeito à isonomia (pois a norma impugnada aplicar-se-ia apenas a contratos de pessoas naturais e MEI, sem alcançar contratos de empresas).

TARIFA BANCÁRIA PELO CHEQUE ESPECIAL: ANÁLISE ECONÔMICA DA DECISÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.407/DF

- as práticas comerciais de bancos induzem clientes à contratação de limites de cheque especial de que não necessitam, de modo a “subir escores na qualificação interna daquela instituição financeira ou obter descontos em outros serviços bancários”;
- a instituição de tarifa pela simples disponibilização de cheque especial “visa, confessadamente, a compensar os mutuantes [bancos] pela perda de arrecadação em decorrência da limitação de juros, forçada pelo CMN, no mútuo ‘cheque especial’”⁷;
- o cliente bancário não deixa de usar cheque especial porque a taxa de juros diminui ou aumenta, pois “essa distorção de mercado não se resolve de dentro para fora - movimento inelástico aos juros. Ela é cultural. (...) não se muda cultura arraigada na população com medidas intervencionistas estatais, sem qualquer conscientização em massa”;
- a tarifa parece confundir-se com outras duas “potenciais naturezas jurídicas”: tributo, na modalidade taxa, e cobrança antecipada de juros;
- a similitude com a **taxa** (tributo) viria porque a tarifa bancária seria devida por “utilização potencial de serviço específico e divisível de manutenção de limite pré-definido de crédito denominado ‘cheque especial’, pelo simples fato de ser posto à disposição do consumidor”;
- ainda que, diferentemente da taxa, o serviço cheque especial não seja público, seu regramento ostenta “contornos de forte regulação estatal na economia”. Em ambiente de baixa competição entre bancos, “a facultatividade da cobrança é apenas unidirecional e ilusória”, sendo de se esperar que, cedo ou tarde, os bancos venham a cobrar tarifas de seus clientes;
- “No atual cenário da sociedade de consumo, inexistente escolha ao consumidor”: cerca de 80 milhões de clientes com limites de cheque especial superior a R\$ 500,00⁸ seriam obrigados a “procurar as instituições financeiras para renegociar seus limites, submetendo-se a toda sorte de medidas inibitórias,

⁷ Conquanto o relator afirme que a possibilidade de cobrança de tarifa se destinou, confessadamente, a compensar a redução de receita dos bancos (em virtude da imposição de teto de 8% ao mês para os juros remuneratórios), o fato é que esse argumento em momento algum foi aventado nem pelo CMN, nem pelo BCB, na justificação da medida. Não parece correto, pois, afirmar que houve, de parte do regulador bancário, a intenção (menos ainda, confessada) de estabelecer alguma forma de compensação pela perda de faturamento dos bancos.

⁸ O quantitativo de clientes com limite de cheque especial superior a R\$ 500,00, consoante o voto, foi obtido em manifestação juntada aos autos da ADI nº 6.407/DF pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban).

consistindo em ‘alertas’ de ameaças de perda de score, aumento de taxas em outros serviços ou perda de atendimento diferenciado, entre outras medidas”;

- não se justifica a cobrança de preços diferentes pela prestação do mesmo tipo de serviço (disponibilização de cheque especial): se o limite não é utilizado, os serviços prestados pelo banco não diferem entre si, seja o limite de R\$ 500,00, R\$ 1.000,00 ou R\$ 10.000,00;
- a segunda potencial caracterização legal da tarifa - **cobrança antecipada de juros** - decorreria da imposição regulamentar de que seus valores sejam abatidos do montante devido a título de juros, nos casos em que o cliente efetivamente utilizar o limite de cheque especial; segundo o relator, coloca-se o consumidor “em situação de vulnerabilidade econômico-jurídica, ao escamotear a forma de cobrança antecipada”; em outras palavras, “teria havido uma desnaturação da natureza jurídica da “tarifa bancária” para adiantamento da remuneração do capital (juros)”.

Há um argumento adicional ao final do voto do relator. Ao constatar a ausência de proporcionalidade da norma impugnada, consigna o documento que “soluções menos gravosas” poderiam ter sido adotadas para atingir os fins almejados: “o CMN poderia ter optado por instituir autorização de cobrança de juros em faixas, a depender do valor utilizado ou do limite exacerbado, todavia escolheu modalidade de cobrança que se assemelha a tributo ou a adiantamento de juros com alíquota única (...), por serviço não usufruído (empréstimo de capital próprio ou de terceiro).”

4. ANÁLISE ECONÔMICA DOS ARGUMENTOS DA DECISÃO NA ADI Nº 6.407/DF

Leitura atenta do voto condutor do acórdão na ADI nº 6.407/DF revela que sua argumentação de cunho propriamente econômico se baseia em premissa que, com a devida vênia, não apreende adequadamente a composição de custos e benefícios associados à abertura de crédito rotativo em conta corrente. Essa premissa transparece na reiterada afirmação de que o cheque especial não sacado corresponderia a produto posto à disposição, mas não utilizado ou não usufruído pelo cliente, bem como na interpretação de que a tarifa seria forma de “escamotear” a cobrança antecipada de juros pelo uso do limite. Consequência imediata desse raciocínio é que eventual pagamento de tarifa pela

manutenção de limite ocioso corresponderia à imposição injustificada de ônus para o titular da conta, dada a inexistência de contrapartida que lhe seja oferecida pelo banco.

A verdade, contudo, é que a existência crédito pré-aprovado e de liberação automática, sem possibilidade de recusa unilateral pelo banco, representa, em si, benefício econômico efetivo (utilidade) para o cliente, nada havendo de irrazoável em que seja precificado e remunerado. O cheque especial não se confunde com simples oferta (proposta aberta) de mútuo, para futura e eventual contratação; trata-se, distintamente, de compromisso firme de abertura de crédito, que vincula desde já a instituição financeira, sujeitando-a ao arbítrio exclusivo do cliente quanto a sacar recursos quando lhe aprouver, até o limite disponível.

Em outras palavras, a utilidade do cheque especial para o cliente não se resume aos recursos que sejam efetivamente sacados. O compromisso firme do banco de cobrir eventuais demandas de recursos pelo cliente – de modo automático e independentemente de análise de crédito, negociação de termos contratuais e oferecimento de garantias – representa, em si, utilidade específica e concreta para o titular da conta.

Esse compromisso firme, por sinal, não ocorre sem despesas para a instituição depositária. Conforme se explicitou anteriormente, a disponibilização de cheque especial, mesmo que não sacado, acarreta custos para o banco, na forma de requerimento prudencial de capital sobre os limites concedidos. Daí deflui que, distintamente do raciocínio feito no voto condutor, não é irrelevante para o banco se o limite concedido é de R\$ 500,00, R\$ 1.000,00 ou R\$ 10.000,00: quanto maior o volume de linhas de cheque especial, maior a necessidade de aporte de capital pela instituição e, por conseguinte, maiores os impactos sobre a estrutura de custos em seu balanço.

Para efeitos didáticos, por sinal, cabe pontuar a similitude do cheque especial com outros contratos cuja execução se relaciona à implementação de condições futuras sobre as quais a instituição não tem controle. Exemplos conhecidos são a fiança bancária e o seguro: o fato de a instituição fiadora ou seguradora se comprometer a, conforme o caso, pagar a dívida do afiançado ou indenizar o segurado, em caso de advento da condição pactuada, inadimplemento ou sinistro, é suficiente, em si, para justificar remuneração, na forma de encargos de fiança ou prêmios de seguro, ainda que a condição jamais venha a ocorrer. Exatamente como ocorre com o cheque especial, a mera existência da fiança ou seguro representa utilidade concreta e específica para o cliente afiançado ou segurado.

Em síntese, o cheque especial, mesmo não utilizado, incorpora benefícios econômicos de utilidade para o cliente, bem como custos, com exigência de aporte de

capital para a instituição financeira. Para adequado funcionamento do mecanismo do preço, o ideal é que tais benefícios e custos possam ser adequadamente internalizados pelas partes na contratação, de modo que o volume total de crédito disponibilizado e seus custos possam coincidir com níveis socialmente eficientes.

Pondera-se, pois, que a falta de clareza quanto a esse aspecto econômico, ao longo de todo o voto condutor, acabou redundando em análise desconectada da falha de mercado identificada pelo regulador bancário - ocorrência de externalidades negativas, com o correspondente subsídio cruzado entre devedores de cheque especial e clientes que mantêm limites ociosos. Toda a argumentação do voto gira em torno da ausência de justificativa para que haja cobrança de tarifa de clientes que não sacam sobre o limite do cheque especial, no pressuposto de que a única utilidade associada ao produto seria a efetiva utilização do crédito.

Segundo esclarecido anteriormente, a autorização normativa para que os bancos possam instituir tarifa sobre o cheque especial teria o efeito de flexibilizar as possibilidades de precificação do produto. Até então, a única fonte de remuneração disponível era a cobrança de juros remuneratórios, que, como visto, alcança apenas uma fração dos clientes com cheque especial (a saber, aqueles que efetivamente sacam sobre seus limites), dando ensejo a subsídios cruzados. Com a alteração normativa, buscou-se agregar ao perfil do produto uma forma alternativa de remuneração (tarifa pela abertura de crédito), que, na medida em que permitiria alcançar todo o conjunto dos clientes com cheque especial, abriria espaço para a internalização dos custos gerados por cada um. Essa nova forma de precificação, se bem-sucedida, daria ensejo a incentivos para o dimensionamento mais racional dos limites individuais de crédito, o que, por sua vez, poderia redundar, agregadamente, em níveis ótimos de crédito rotativo no sistema financeiro.

A circunstância, enfatizada no voto condutor, de jamais ter havido cobrança de tarifa pela disponibilização de cheque especial, portanto, longe de constituir argumento econômico contrário à cobrança de tarifa, está na raiz da própria falha de mercado identificada pelo regulador bancário. Naturalmente, nada assegura que as expectativas regulatórias quanto à idoneidade da tarifa como instrumento para superar a falha de mercado viessem a se concretizar. É certo, contudo, que, ao inviabilizar a cobrança de remuneração de uma parcela dos usuários do cheque especial, a decisão do STF terminou por insulá-los de qualquer possibilidade de participação nos custos do produto, perpetuando, assim, a geração de externalidades negativas e o consequente subsídio

cruzado entre clientes que sacam sobre o limite de cheque especial e clientes que mantêm limites ociosos.

Outro aspecto que se pode destacar no voto condutor é que boa parte dos argumentos de cunho econômico nele delineados não revela embasamento na literatura especializada ou em dados empíricos. Ainda que, a bem da argumentação, se possa cogitar de corresponderem à verdade dos fatos, tais juízos não escorados em evidências fragilizam possíveis exercícios orientados à análise econômica da decisão. É o que ocorre, por exemplo, com as afirmações de que (a) as práticas comerciais dos bancos induzem clientes a contratar limites de cheque especial de que não necessitam; (b) na ausência de “conscientização em massa”, medidas intervencionistas estatais são incapazes de estimular o uso racional do produto; (c) a facultatividade da cobrança de tarifa é ilusória, sendo os clientes, na prática, obrigados a manter os limites de cheque especial de que não necessitam. A rigor, tais juízos não embasados em evidências, em seu conjunto, acarretam inexoravelmente a conclusão de que a cobrança de tarifa seria um instrumento tecnicamente inidôneo (e, portanto, manifestamente desproporcional) para atingir a finalidade almejada pela regulação (nomeadamente, atuar como incentivo ao redimensionamento racional dos limites individuais de cheque especial). Nada assegura, sob a perspectiva da análise econômica, que assim o seja.

O voto condutor dedica-se, ainda, a abordar os inconvenientes que o mecanismo cogitado pelo regulador poderia trazer para clientes que mantêm limites não utilizados de cheque especial, dada a necessidade de medidas para reavaliação de tais limites e, possivelmente, assinatura de aditivos contratuais⁹, além da sujeição a “toda sorte de medidas inibitórias, consistindo em ‘alertas’ de ameaças de perda de score, aumento de taxas em outros serviços ou perda de atendimento diferenciado, entre outras medidas”.

Sob a ótica da proteção ao consumidor, caberia, possivelmente, indagar se tais inconvenientes (aventados, mas não embasados em evidências empíricas) seriam de tal monta a justificar o remédio extremo de invalidação da norma regulamentar. O fato é que, para os fins da análise econômica do Direito, a reavaliação das necessidades negociais de cada cliente está no coração do mecanismo corretivo aventado pelo regulador bancário: trata-se, precisamente, da medida que se espera de cada um, visando ao

⁹ A bem da verdade, o alegado inconveniente provavelmente não causaria grande desconforto para o tipo de cliente bancário que costuma ter cheque especial. Na prática, o extensivo emprego de ferramentas de tecnologia da informação por bancos permite que ajustes em limites de crédito ocorram mediante comandos simples em ambiente de internet banking ou aplicativos de smartphones.

redimensionamento racional dos limites individuais de crédito e mitigação da lógica perversa de subsídios cruzados entre clientes endividados e clientes com limites ociosos. Afinal, a perpetuação de vantagens para determinado grupo de clientes, à custa de subsídios cruzados pagos por outro grupo, milita contra a alocação racional e eficiente de recursos, além de, ao que tudo indica, mostrar-se contrária ao interesse na proteção do consumidor mais vulnerável.

Por fim, cabe um comentário quanto à proposta feita, ao final do voto condutor, no sentido de que seria possível atingir a finalidade da norma impugnada, de maneira menos gravosa para os consumidores, mediante a concessão de autorização aos bancos “para a cobrança de juros em faixas, a depender do valor utilizado ou do limite exacerbado”. Aparentemente, essa proposta baseia-se no entendimento de que a cobrança de juros progressivamente maiores de devedores cada vez mais endividados representaria menor lesão ao princípio constitucional da proteção ao consumidor do que a simples autorização regulamentar para imposição de tarifa sobre a manutenção de limites ociosos de crédito por clientes com renda mais alta e não endividados, o que parece ser contraintuitivo.

Nesse ponto, em todo caso, basta ponderar que tal solução não enfrenta a falha de mercado identificada pelo regulador bancário: por sua natureza, a cobrança de juros diferenciados alcançaria apenas a parcela dos clientes que efetivamente incidem no limite do cheque especial, sem afetar o comportamento dos clientes que mantêm limites ociosos. A medida, portanto, não seria idônea como incentivo para o redimensionamento racional dos limites não utilizados de cheque especial, para não mencionar que a imposição de faixas regulatórias para a cobrança de juros, muito provavelmente, não seria sucedâneo eficiente para a livre precificação do crédito em mercado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se efetuar análise econômica da decisão adotada pelo STF na ADI nº 6.407/DF, que declarou a inconstitucionalidade da cobrança de tarifa bancária pela manutenção de contrato de crédito rotativo em conta corrente (cheque especial). Para tanto, o texto debruçou-se exclusivamente sobre considerações de ordem econômica, sem a pretensão de criticar a leitura da Corte quanto à interpretação dos princípios constitucionais que orientam a Ordem Econômica e Financeira.

Constatou-se que, por não haver apreendido adequadamente a composição de custos e benefícios econômicos associados ao cheque especial, a decisão sob análise acabou por não autorizar o uso de sistemática de precificação que teria potencial para superar externalidades negativas identificadas pelo regulador bancário, perpetuando, em consequência, a lógica perversa de subsídios cruzados pagos por clientes que incorrem em dívidas no cheque especial para clientes que mantêm limites não utilizados.

Espera-se que o vertente texto possa contribuir para enriquecer o debate constitucional sobre medidas regulatórias, na medida em que técnicas de análise econômica são instrumentos poderosos para a construção de soluções que ampliam a utilização racional de recursos escassos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, N. **Direito bancário**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Nota Técnica Decem/Depep n. 1/2019, de 5 de novembro de 2019 (anexa ao Voto 246/2019-BCB, de 27 de novembro de 2019)**. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Votos/CMN/201981/Voto_0812019_CMN.pdf. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 3.919, de 25 de novembro de 2010**. Altera e consolida as normas sobre cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/buscanormas>. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 4.765, de 27 de novembro de 2019**. Dispõe sobre o cheque especial concedido por instituições financeiras em conta de depósitos à vista titulada por pessoas naturais e por microempreendedores individuais (MEI). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/buscanormas>. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Cobrança de tarifa de cheque especial. Cobrança que coloca o consumidor em situação de vulnerabilidade econômico-jurídica. Desproporcionalidade da medida adotada pelo Conselho Monetário Nacional para correção de falha de mercado. **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.407/DF**. Requerente: Podemos. Intimado: Presidente do Banco Central do Brasil. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, sessão virtual de 23 a 30 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 7 jun. 2023.

COOTER, R.; ULEN, T. **Law & Economics**. 4. ed. Boston: Pearson Addison Wesley, 2004.