



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RELATOR DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N.º 165-0/DF:

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Coordenadoria de
Processamento Inicial
07/04/2009 18:52 39088



“Sem moeda sã, não há moral no país... É a instituição que respeita, que defende a moeda, chama-se Banco Central” – DÊNIO NOGUEIRA, Presidente do Banco Central (1965-1967). Frase afixada no pòrtico do auditório que leva seu nome no edifício-sede da autarquia;

“É preciso combater a inflação sem dó nem piedade. Esse é o motivo por que não tenho feito outra coisa na vida senão falar em combater a inflação. Parece uma idéia fixa, mas não é. É uma idéia a favor do progresso do país” – OCTÁVIO GOUVÊA DE BULIÕES, Diretor da antiga Superintendência da Moeda e do Crédito (1954-1955 e 1961-1962), Ministro da Fazenda (1954 e 1964-1967). Frase afixada no pòrtico do auditório que leva seu nome no edifício-sede do Banco Central.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, autarquia federal sediada no endereço indicado ao rodapé, por seu Procurador-Geral (art. 17, I, da Lei Complementar n.º 73, de 1993, e/c art. 4º, I, da Lei n.º 9.650, de 1998), vem à presença de Vossa Excelência, respeitosamente, com esteio no que dispõe o art. 6º, § 2º, da Lei n.º 9.882, de 1999, requerer seu ingresso no feito, na qualidade de *AMICUS CURIAE*, pedindo a juntada do presente

MEMORIAL,

com o fim de explicitar razões de fato e de direito que evidenciam a plena constitucionalidade de normas concernentes a planos de estabilização monetária, mais conhecidos pelas denominações, consagradas pelo uso, *Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II*, por meio dos quais sucessivos governos, no exercício de competências

Petição PGBC-3440/2009
Proc. 0901442606



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

1794

Petição PGBC-3440/2009

conferidas pela Constituição Federal para a disciplina do sistema monetário-financeiro, enfrentaram, sob as pressões de tormentoso contexto histórico, a famigerada crise inflacionária que durante anos comprometeu severamente a possibilidade de efetivação de uma série de promessas constitucionais, notadamente aquelas entronizadas como objetivos fundamentais da República.

2. Não se conhecem questionamentos sérios às normas legais conformadoras de tais planos no que respeita à sua finalidade em si: o combate à inflação elevada e crônica que grassava ao tempo de sua edição. Não se pode negar, ademais, o fato de que, de todo modo, evitaram o desastre da hiperinflação propriamente dita, restando drasticamente, ao menos nos primeiros meses seguintes a cada plano, progressões inflacionárias que se aproximavam perigosamente desse abismo socioeconômico.

3. Contudo, a despeito da concordância geral acerca da premente necessidade de se conter o mal inflacionário à época, nunca houve consenso, senão o contrário, em relação ao modo como se procurou alcançar tal desiderato público. Mais precisamente, em relação ao modo como as referidas normas, ao promoverem alterações globais no sistema monetário-financeiro, por imperativos de ordem pública, incidiram sobre as expectativas e a percepção de agentes econômicos em particular.

4. O tipo de controvérsia que então se instalou, como se sabe, abarrotou o Judiciário com inédito volume de ações envolvendo os planos econômicos mencionados, comprometendo toda a máquina jurisdicional até os dias correntes, mesmo após o transcurso de tantos anos desde a edição daquelas medidas de política monetária, ainda no século passado¹, inclusive com novas ondas de ajuizamento às vésperas do aniversário de vinte anos de cada plano.

5. E, uma vez que essa massa de litígios ainda pende de tratamento uniforme em diversas instâncias do Judiciário, acaba por se instalar lamentável clima de incerteza e insegurança em relação ao significado jurídico de cláusulas constitucionais como as do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, invariavelmente discutidas nas demandas em foco. Isso, por óbvio, estimula a multiplicação de novos processos, cujas decisões antagônicas, embora fundadas na invocação dos mesmos preceitos constitucionais para casos em tudo e por tudo similares, longe de promover a pacificação social, levam à propositura de mais ações, no que se conforma desgastante ciclo vicioso eternizado pela indefinição.

6. Diante desse contexto, é valiosa a oportunidade que se abre para o Judiciário em virtude de uma arguição como esta que ora se põe sob o crivo da Corte Suprema. Afinal, à míngua de solução adequada e uniforme, a sociedade tem-se batido,

¹ São emblemáticas, nesse sentido, declarações como as proferidas pela Ministra ELLEN GRACIE, em entrevista coletiva concedida em 28.4.2006, logo após sua posse como Presidente do Supremo Tribunal Federal. Alguns de seus trechos se encontram transcritos no parágrafo 139 das razões anexas.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

até hoje, com os muitos efeitos nocivos, ainda por se debelar, da indústria de ações repetitivas que se formou no rastro da ausência de um ponto final mais contundente para a controvérsia constitucional em torno do significado do direito adquirido e do ato jurídico perfeito em face de normas editadas com vistas à implementação de planos como Cruzado, Bresser, Verão, Collor e, mais recentemente, o Real², concebidos para romper processos inflacionários inerciais preexistentes ao seu advento, reestruturando globalmente o sistema econômico, com efeitos imediatos sobre contratos em curso nele inseridos.

7. Presente, pois, a oportunidade de debelar esses efeitos nocivos, que vão do comprometimento da máquina jurisdicional ao da segurança jurídica em relação ao significado de garantias e de competências políticas fundamentais – essas ligadas ao controle da inflação –, passando pela incerteza quanto ao impacto do desfecho de milhares e milhares de ações condenatórias sobre o Sistema Financeiro Nacional, em especial no que concerne à oferta de crédito, impõe-se reconhecer a repercussão da causa sobre interesses públicos confiados ao Banco Central.

8. Assim, tendo em vista que o controle da inflação e a higidez do sistema financeiro consubstanciam temas essencialmente afeitos aos labores desta autarquia, fato que por si só já reclamaria sua presença na ação para trazer contributos ao deslinde da causa, e considerando o manifesto interesse jurídico da autoridade monetária em demonstrar a constitucionalidade das normas que implementaram os planos econômicos mencionados, o Banco Central requer o seu ingresso no feito como *amicus curiae*, apresentando as razões que seguem anexas.

Nesses termos, pede juntada e deferimento.

Brasília, 6 de abril de 2009.

PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL
Gabinete do Procurador-Geral

3.435.028-4 Francisco José de Siqueira
OAB/DF 3.081
Procurador-Geral

² A propósito desse último Plano, tramita no Supremo Tribunal Federal, abordando também a questão da inexistência de direito adquirido a regime monetário, a ADPF n.º 77-7/DF, de relatoria do Ministro MENEZES DIREITO, na qual o Banco Central figura como *amicus curiae*. As informações prestadas pela autarquia nesse processo podem ser conferidas, na íntegra, na *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*. Brasília: Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral do Banco Central – CEJUR, dez. 2007, ano 1, vol. 1, pp. 333-351. Disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil: <http://www.bcb.gov.br/PGBCB/revista_pgbc_vol1_n1_dez2007.pdf>. Acesso em 31.3.2009.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO
DE PRECEITO FUNDAMENTAL N.º 165-0/DF

RAZÕES DO AMICUS CURIAE
BANCO CENTRAL

"[...] e se chama dinheiro (nômisma) porque existe, não por natureza, mas por lei (nomos) [...]" – ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco, Livro V, [1133 a], [30].

I – CONTROVÉRSIA

A Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif) ajuizou a presente Ação de Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental colimando dirimir relevante controvérsia constitucional acerca da aplicabilidade de normas por meio das quais foram instituídos e regulados, no exercício de competências conferidas pela Constituição Federal para a disciplina do sistema monetário-financeiro, planos governamentais de estabilização monetária que, de 1986 a 1991, alteraram padrões monetários e estabeleceram correlatas medidas de transição. No contexto desta demanda de conteúdo objetivo, a referida entidade tenciona elucidar se, tal como fazem crer variadas decisões judiciais prolatadas em diversas Cortes do País, a incidência imediata das medidas de transição contempladas naquelas normas, conforme o nelas previsto, teria ofendido, ou não, o Texto Maior, notadamente no que toca à garantia de inviolabilidade do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal).

2. A Consif defende a constitucionalidade das normas em questão com base em paradigmas jurisprudenciais há muito consolidados pelo excelso Supremo Tribunal Federal, paradigmas esses à luz dos quais se revela o descumprimento de preceitos fundamentais ocasionado pelo proferimento de decisões judiciais que negam aplicação a normas de regência dos planos mencionados.

3. Tais parâmetros jurisprudenciais, destaca a argüente, assentariam: (1) a impossibilidade de invocação de direito adquirido contra normas que



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

alteram padrão monetário ou índice de correção monetária; (2) a aplicabilidade imediata das normas que alteram o padrão monetário e que estabelecem critérios para conversão de valores expressos no padrão progressivo, sem que se lhes possa objetar limitações atinentes à inviolabilidade do ato jurídico perfeito; e (3) a imprescindibilidade de que regras que determinem alteração do padrão monetário com vistas ao combate à inflação estabeleçam, necessariamente, critérios deflatores para conversão de valores expressos no padrão pretérito, sob pena de comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e, aí sim, de ofensa à segurança jurídica e à correlata cláusula de inviolabilidade do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.

II – OS PLANOS

4. A compreensão do significado jurídico das normas cuja constitucionalidade se pretende ver reconhecida por meio da presente argüição pressupõe referências ao fenômeno inflacionário e à estratégia dos choques heterodoxos, adotada pelos sucessivos planos citados com vistas a interromper progressões inflacionárias inerciais retroalimentadas pela indexação das obrigações. À luz de tais referências, adiante articuladas, allora, clara e inequívoca, a constatação de que, após a brusca desaceleração inflacionária advinda de planos como os ora em foco, um suposto “direito adquirido” à correção monetária por determinado índice preconcebido no momento da constituição da correspondente obrigação, em meio ao processo inflacionário inercial anterior ao plano, acabaria por subverter o papel da correção monetária de mero repositivo do poder de compra da moeda, para transformá-la, de modo não esperado, em verdadeiro fator de enriquecimento sem causa do pólo credor da relação obrigacional. Um tal “direito adquirido”, ademais, desfiguraria a proporcionalidade entre a posição dos agentes econômicos envolvidos nessa relação e a dos demais membros da sociedade, no que concerne à partilha dos ônus e bônus da estabilização do ambiente macroeconômico pelo plano. Eis o que se pretende, em síntese, demonstrar de forma mais analítica na seqüência.

5. Nessa linha, passa-se a breve abordagem das noções de moeda, inflação e índices de inflação, da conexão entre indexação da economia e inércia inflacionária e das estratégias de combate à inflação adotadas pelos sucessivos planos, assentando-se, assim, as premissas fáticas da análise jurídica adiante articulada.

II.1. – PREMISSAS FÁTICAS

II.1.1. Moeda

6. Tradicionalmente, a literatura econômica define moeda por suas funções, a saber: (1) meio de troca e pagamento, (2) reserva de valor e (3) unidade de conta ou padrão de valor. Nesse sentido, é bastante elucidativa a lição de Fábio Nusdeo:



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

“A definição de moeda confunde-se, pois, com a sua principal função: moeda é um instrumento de troca. Para que ela, porém, sirva como tal, deve não apenas conservar a si própria fisicamente, como também deve conservar em si o valor, quer dizer, incorporar permanentemente o valor original pelo qual foi aceita. [...].

[...]

Uma terceira função, conatural ao próprio conceito de moeda, é a de ela atuar como padrão do valor. O seu emprego faz com que, automaticamente, o valor se quantifique, atinja o máximo de objetividade e se imponha nítida e insofismavelmente à sociedade. A moeda traduz ou mensura o valor de troca, analogamente ao que fazem o metro com o comprimento, o grau com calor ou o bare com a pressão.”³

7. Em virtude do desempenho das três funções referidas, é fora de dúvida a invulgar importância da moeda para a vida em sociedade. Pode-se afirmar, com segurança, que a própria divisão social do trabalho, nos níveis experimentados pela humanidade desde a Idade Antiga, seria impensável sem a moeda. A moeda, segundo Aristóteles, teria papel central até mesmo no que se refere à possibilidade de aferição e, portanto, de realização da justiça, como se extrai do seguinte trecho do Livro V de sua *Ética a Nicômaco* ([1133 a], [15], a [1133 b], [30]):

“De fato, não são dois médicos que se associam para troca de serviços, mas um médico e um agricultor, e, de um modo geral, pessoas diferentes e desiguais; no entanto, essas pessoas devem ser igualadas. Eis a razão pela qual todas as coisas que são objetos de troca devem ser comparáveis de algum modo, e para essa finalidade foi instituído o dinheiro, o qual, em certo sentido, se torna um meio-termo, visto que mede todas as coisas e, por consequência, também o excesso e a falta (por exemplo, quantos pares de sapatos são iguais a uma casa ou a uma determinada quantidade de alimento).

Deve haver entre o número de sapatos trocados por uma casa (ou por uma determinada quantidade de alimento) a mesma proporção que há entre o valor do trabalho do arquiteto e o do sapateiro, pois, se assim não for, não haverá troca nem intercâmbio. E essa proporção não estará assegurada, a menos que os bens sejam iguais de algum modo. Todos os bens devem, portanto, ser medidos por um só e único padrão, como dissemos acima.

³ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pp. 49-50, sem grifos no original.

6



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

TRIBUNA
1799

Petição PGBC-3440/2009

[...]

Dessa forma, agindo o dinheiro como uma medida, ele torna os bens comensuráveis e os equipara entre si; e não haveria associação se não houvesse troca, nem troca se não houvesse igualdade, nem igualdade se não houvesse comensurabilidade.

[...]

Assim, definimos o justo e o injusto.” (sem grifos no original).

8. Nessa mesma linha, a doutrina contemporânea ressalta as conexões entre a desagregação de funções da moeda e a disseminação da corrupção moral na sociedade⁴, idéia que encontra síntese lapidar na frase de Dênio Nogueira registrada à epígrafe da petição de ingresso do Banco Central: “*Sem moeda sã, não há moral no país...*”.

9. A onipresença da moeda na vida social é de tal modo intensa que, como se verá adiante, até mesmo a efetividade da própria Constituição pressupõe, em grande medida, sua higidez. Afinal, não há como negar os impactos da corrosão da moeda sobre os parcos rendimentos da população mais carente e desprovida de acesso a mecanismos financeiros de manutenção do poder aquisitivo de sua renda. Com efeito, a Constituição Federal, ao contemplar normas programáticas voltadas para o desenvolvimento nacional equilibrado, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, a defesa do pleno emprego, entre outras, consagra, como preceitos jurídicos maiores, promessas cuja efetiva concretização depende de algo mais que boas intenções, algo mais que a pura deontologia do texto constitucional em si, algo, enfim, indissociável de condições minimamente adequadas de funcionalidade da moeda.

II.1.2. Inflação e seus efeitos deletérios

10. Pontuada essa especial relevância da moeda, percebe-se que a capacidade de gerir tal instrumento crucial para a vida em sociedade constitui inequívoca manifestação da soberania estatal⁵. O texto constitucional brasileiro é

⁴ Cf., a propósito, as considerações sobre os efeitos da inflação na sociedade, articuladas em trecho adiante transcrito de NUSDEO, *Op. cit.*, pp. 309-310, mais precisamente no parágrafo 22 do presente memorial.

⁵ Veja-se, por exemplo, que mesmo um texto constitucional conciso como o norte-americano, concebido, ainda por cima, sob a égide de um ideal federalista altamente deferente para com a autonomia dos Estados-membros, não deixou de impor disciplina uniforme, a cargo do Congresso dos Estados Unidos, à temática do sistema monetário-financeiro, radicada, ao lado de temas como declaração de guerra, criação de tribunais e manutenção das forças-armadas, logo na oitava e na décima seções do primeiro artigo da longa Carta de 1787, dedicado a aspectos nucleares da soberania nacional. Eis alguns dos termos desse vetusto diploma constitucional: “*Article. 1. [...]. Section. 8. The Congress shall have Power [...]: To borrow Money on the credit of the United States; [...]; To establish [...] uniform Laws on the subject of*



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

expresso ao estabelecer a competência da União, exercida exclusivamente pelo Banco Central, no particular, para a emissão da moeda (art. 21, VII, c/c art. 164, *caput*, da Constituição Federal). É expresso, também, ao conferir à União competência privativa para legislar sobre a temática a ela correlata (arts. 22, VI e VII, e 48, XIII e XIV, da Constituição Federal).

11. Decorre dessas competências a obrigação do Estado brasileiro de defender a moeda nacional, é dizer, de preservar suas funções fundamentais: meio de troca e pagamento, unidade de conta e reserva de valor. Consubstancia-se, aí, inquestionável diretriz constitucional no sentido de que se dê firme combate a crises inflacionárias.

12. A inflação, afinal, constitui fenômeno, caracterizado pelo aumento no nível geral de preços⁶, que atinge, de plano, a funcionalidade da moeda como reserva de valor, podendo vir a comprometer seu papel como unidade de conta, a depender do modo como evolua, e, no limite (hiperinflação), todas as suas funções, retirando da moeda até mesmo sua utilidade na intermediação de trocas.

13. O Brasil enfrentou grave crise inflacionária cujo marco inicial data de meados da década de 1970, quando a “milagreira” política econômica forjada, em tempos de regime de exceção, sob a égide de superadas associações entre crescimento econômico, autoritarismo⁷ e permissividade para com o processo inflacionário⁸, começou a mostrar sua face socialmente mais cruenta em termos de geração de inflação e conseqüente aumento das desigualdades.

14. A crise brasileira, então inaugurada, somente viria a ser debelada após a edição do Plano Real, em 1994, tendo-se mostrado bastante peculiar, por sua longevidade.

Bankruptcies throughout the United States; To coin Money, regulate the Value thereof, and of foreign Coin, and fix the Standard of Weights and Measures; To provide for the Punishment of counterfeiting the Securities and current Coin of the United States; [...]. Section. 10. No State shall [...] coin Money; emit Bills of Credit; [...].

⁶ Em termos jurídicos, Letácio Jansen define inflação do seguinte modo: “A inflação, do ponto de vista jurídico, é a perda, ao longo do tempo, da eficácia da moeda nacional e das normas monetárias individuais (que nela fundamentam a sua validade); perda essa que acarreta, na prática, frustração e prejuízo para os credores, quando vêem desvanecerem as suas legítimas previsões de receber, ao final, as quantias a eles devidas com poder aquisitivo similar ao que ostentavam no momento em que foram constituídas as obrigações, especialmente as de longo prazo.” (JANSSEN, Letácio. “O que fazer com a indexação brasileira?”. *In: Introdução à economia jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 99).

⁷ Cf., a propósito, FARIA, José Eduardo. *Direito e economia na redemocratização brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993, pp. 23-24, nota 15.

⁸ “Já vai longe o tempo em que a inflação era apresentada como um tributo a pagar ao crescimento da economia, um resgate a pagar ao emprego.” (LOISEL, Frédéric. *Le délit d’Inflation*. Paris: Hatier, 1993, p. 71, *apud* FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito econômico*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 397, nota 95).



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

15. Crises inflacionárias não costumam ter vida longa. A brasileira, contudo, durou décadas, vulgarizando o fenômeno inflacionário. Por tal razão, desenvolveram-se, no País, mecanismos imediatistas de convivência com a inflação ou de defesa contra seus efeitos mais visíveis. Promoveu-se intensa indexação da economia, prática consistente na correção da expressão nominal dos preços do presente, com base na inflação passada já apurada, mediante a aplicação de índices de inflação. Ao se generalizar esse tipo de procedimento, entretanto, deixou-se de considerar seus lamentáveis efeitos colaterais.

16. O grande problema da indexação é que ela acaba reproduzindo a inflação pretérita no momento presente, dotando-a da terrível capacidade de se auto-alimentar; pior, disseminando verdadeira *cultura inflacionária*⁹.

17. Atualizações monetárias constantes e generalizadas, baseadas em inflação passada, induzem a expectativa inflacionária dos agentes econômicos, fazendo-a crescer de modo invariavelmente exponencial. Os agentes (vendedores, fornecedores, fisco, assalariados, consumidores, investidores etc.) se antecipam, recíproca e defensivamente, a atualizações que sabem inevitáveis. Essa constante antecipação defensiva, induzida pela indexação, faz de cada ocasional aumento passado o mínimo que se espera para o futuro, gerando, com o tempo, a conhecida “bola-de-neve” que caracteriza determinados processos inflacionários, responsáveis por aguda desestabilização da sociedade e pela intensificação da desigualdade e da exclusão, notadamente em desfavor da classe não-bancarizada. Quando isso ocorre, diz-se que a inflação adquiriu um *componente inercial*.

18. Iniciado processo de inflação inercial, caso não venha ele a ser estancado, pode-se chegar a uma hiperinflação propriamente dita, catástrofe socioeconômica em meio à qual se perdem todas as três funções da moeda. Tem-se, então, a aberrante situação de um país sem moeda!

19. Como é consabido, o Brasil esteve muito próximo da hiperinflação e de seus efeitos desastrosos em diferentes momentos da segunda metade da década de 1980 e no início da de 1990. No auge do processo de aceleração de preços, em março de 1990, às vésperas da edição do denominado Plano Collor, a inflação mensal, medida pelo INPC, alcançou 82,18%, o equivalente a uma inflação anualizada de mais de 133.000%.

20. Os planos econômicos adotados seqüencialmente no período de 1986 a 1991 objetivaram realinhar preços e coordenar expectativas inflacionárias como forma de combater o comportamento inercial da remarcação de valores. Nesse sentido, a

⁹ “Esse foi o grande mal que se fez ao Brasil com a adoção da correção monetária institucionalizada. Criou-se uma mentalidade de que onde há inflação não se pode sobreviver sem correção monetária...” (Min. MOREIRA ALVES, voto condutor do julgamento da ADI n.º 493, RT 690/187).



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

1802
ATA F.

Petição PGBC-3440/2009

imediate intervenção estatal era mais do que socialmente desejável, era absolutamente necessária.

21. Note-se que, embora seja comum ressaltar o propalado insucesso dos planos econômicos desse período na promoção de uma plena e definitiva estabilidade de preços, é forçoso admitir que obtiveram êxito ao menos em interromper, ainda que temporariamente, o processo de aceleração inflacionária que conduzia o País ao abismo hiperinflacionário. Não se pode deixar de reconhecer, pois, que o Estado observou seus deveres constitucionais, na ocasião, com vistas a preservar o bem-estar da Nação, a ordem econômica e social e, também, como se verá adiante, os interesses legítimos dos agentes econômicos em particular. É difícil, se não impossível, quantificar com precisão a perda econômica e de bem-estar social que poderia ter decorrido da omissão estatal em tal contexto. A história econômica, contudo, não permite subestimar o poder destrutivo da ameaça hiperinflacionária.

22. E, embora não se tenha chegado, por pouco, à hiperinflação propriamente dita (graças à intervenção estatal, como visto), o processo inflacionário inercial, por si, já implicava seriíssimos efeitos deletérios. Fábio Nusdeo, em passagem memorável de sua obra já citada, passa em revista os principais efeitos negativos da inflação. Conquanto relativamente extenso, o trecho merece transcrição, por sua precisão e clareza ímpares:

“Na distribuição - A inflação constitui a mais perniciosa doença da economia. Sua ação deletéria faz-se sentir em todos os setores, sendo porém mais grave quanto ao aspecto distributivo. Ela já foi chamada de um Robin Hood às avessas, porque tira dos pobres para dar aos ricos. Isto pelo simples fato de estes últimos poderem não apenas se defender de seus efeitos mas antecipá-los, beneficiando-se com a inexorável escalada dos preços, via estocagem e investimentos em setores especulativos, onde o risco é mínimo pela certeza de que a alta os atingirá mais cedo do que os demais. Basta lembrar que enquanto os preços sobem continuamente, dia a dia, os reajustes contratuais de salários, aluguéis, pensões etc. sobem a intervalos, por degraus. Daí a erosão desses rendimentos em proveito de alguém. Por outro lado, com o progredir do fenômeno, os próprios mecanismos de defesa contra ele, como a indexação gradual de todos os preços, acabam por realimentá-lo, pois muitos daqueles preços que por razões diversas deveriam cair são puxados para cima com a aplicação até diária de índices, como ocorria no Brasil.

[...]

Na produção - Em termos produtivos, as conseqüências não são menos funestas, pois uma boa parte da energia criativa dos

10



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

1803

Petição PGBC-3440/2009

empresários é gasta em mecanismos de defesa contra a inflação, deixando de lado aspectos substantivos como o aumento da produtividade e da qualidade. Afora este aspecto, boa parte dos investimentos que seriam aplicados em investimentos produtivos são desviados para a especulação.

***No consumo** – O consumidor é também pressionado pela perspectiva da constante alta, sendo levado a comprar hoje aquilo que poderia deixar para o mês ou o ano seguinte, pelo simples medo de não o poder fazer depois. Com isso, ele, consumidor, perde o seu senso crítico quanto aos produtos e aos preços e sobrecarrega artificialmente a procura, aumentando a pressão inflacionária.*

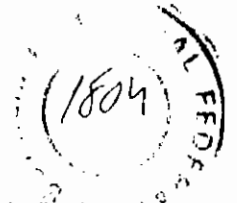
***Na sociedade** – Mas o pior mal, em grande parte oculto ou despercebido, atinge, qual enorme custo externo, o próprio tecido social da comunidade, encarniçando a luta pela vida, que se torna mais árdua, mais selvagem e de resultados às vezes fatais para os perdedores, aliás em maior número. O aspecto **jogo**, inerente à vida econômica, agiganta-se com a inflação, fazendo crescer a desonestidade, o oportunismo e o golpismo. As conseqüências chegam ao nível médico, com o surgimento de doenças típicas de processos inflacionários agudos, decorrentes da insegurança e da ansiedade, promotoras do **stress** e, daí, aos mais diversos estados **mórbidos**.¹⁰*

23. O mero relance vertido no presente tópico sobre esses efeitos do mal inflacionário, bem como sobre suas causas e sobre o sentido da política de Estado materializada em planos como os editados entre 1986 e 1991, já impõe reconhecer que os verdadeiros fatores de perecimento de direitos dos agentes econômicos foram o mal inflacionário e a indexação que o engendrou – e não os planos manejados para remediar a doença. Aqueles agentes, contudo, entorpecidos pela sedutora ilusão monetária proporcionada pela indexação, e empenhados, sob o prisma de suas perspectivas individuais, na defesa de seus interesses particulares imediatos, nem sempre dispensaram ao mal inflacionário em si, e muito menos às práticas de indexação, a mesma irresignação que comumente reservaram aos referidos planos e ao impacto de seu necessário choque heterodoxo sobre cláusulas de indexação estabelecidas para seus créditos. Pelo contrário, sempre foi mais comum que se vociferasse especialmente contra os planos, causadores de desconforto imediato bastante análogo ao de uma síndrome de abstinência para o dependente químico, muito mais sensível à abrupta suspensão da droga (choque deflator promovido pelos planos) do que ao seu verdadeiro

¹⁰ NUSDEO, *Op. cit.*, pp. 309-310, com grifos do original. Ainda sobre os efeitos deletérios da inflação, cf. FABRI, Andréa Queiroz. *Responsabilidade do Estado: planos econômicos e iniciativa privada*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, pp. 20-21.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

problema: os devastadores efeitos do consumo da substância (indexação inflacionária) ao longo do período precedente a uma internação para tratamento (plano econômico).

24. Assentadas, destarte, as noções de inflação, inércia inflacionária e hiperinflação, vislumbradas causas e efeitos e prenunciadas certas conclusões a respeito, impende deter-se um pouco mais, nos próximos tópicos, antes que se dê seqüência à linha de idéias posta em marcha, na abordagem daqueles instrumentos por meio dos quais, precariamente, se procura estimar a perda do poder aquisitivo da moeda: os denominados índices de inflação.

II.1.3. Índices de inflação

25. O fenômeno inflacionário não é simplório como por vezes fantasiado pelo senso comum. Não existe uma inflação, universal e uniforme, para todos os agentes econômicos. Não existe, bem por isso, a quimérica inflação dita "real", pressurosamente invocada, como sói acontecer, por quem deseja substituir um índice legal por outros índices, oportuna e convenientemente alegados em favor de seus interesses, a pretexto de assegurar direito adquirido, ato jurídico perfeito, ou mesmo imperativos de alguma ótica bastante particular de justiça.

26. Índices de inflação são, na verdade, simplificações. Reportam-se ao fenômeno extremamente complexo e de difícil mensuração caracterizado pelo aumento no nível geral de preços, induzido pelas mais diversas causas. A própria acepção dicionarizada do termo "índice" o confirma: "*Rubrica: economia. / qualquer fenômeno (ou grupo de fenômenos) suscetível de observação e medição, que se usa para indicar a presença de outro fenômeno que não pode ser medido de forma direta ou conveniente*"¹¹.

27. Esse é justamente o caso. Não é possível medir a inflação de forma direta, precisa e plenamente conveniente. Afinal, sua medição pressupõe que sejam aferidos, em dois instantes diversos, preços de determinados produtos cujo conjunto expresse, de modo mais ou menos abrangente, conforme as escolhas, preconceitos e possibilidades do agente medidor, os hábitos de consumo da sociedade ou de parte dela, havendo em tal empreitada, por óbvio, uma série de problemas metodológicos, operacionais e de concepção.

28. Fácil ver, assim, que há, em verdade, uma inflação própria para cada cesta de consumo de cada tipo de agente econômico. Para ser rigoroso, haveria mesmo uma inflação diversa para cada agente econômico, em cada fase de sua interação com o sistema. Não é por outra razão que existe enorme multiplicidade de índices

¹¹ HOUAISS, Antônio. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão 1.0 março de 2004. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004, verbete "índice", acepção 13, sem grifos no original.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

1805
V. 16. 11.

Petição PGBC-3440/2009

inflacionários, inclusive setoriais, com vistas a minimizar - sem, contudo, eliminar, por inviável - a heterogeneidade inflacionária descrita.

29. E, além dos óbices já apontados à possibilidade de mensuração do que se poderia cogitar como uma "inflação real", sabe-se que existe uma defasagem temporal entre a data de coleta das informações (preços dos produtos da cesta arbitrada), a da apuração da ocorrência da variação de preços (tratamento estatístico e consolidação dos dados coletados) e a da divulgação e aplicação do resultado apurado, não existindo, pois, índice de correção monetária em "tempo real". Afinal, é preciso colher os dados durante um período, realizar os cálculos em outro e, finalmente, divulgar e aplicar a correção monetária em um terceiro momento histórico. Há, portanto, um descasamento temporal entre a apuração e a aplicação de um índice de inflação^{12, 13}.

30. Como se vê, pois, é inviável uma mensuração perfeita do fenômeno inflacionário, uma visão direta de sua realidade. Sua percepção, mediada pelas precárias lentes em que se constituem os índices, é como a visão do firmamento. Tal como as estrelas, que se deixam enxergar apenas por um recorte de seu infinito e instável conjunto, e como mero reflexo da trajetória de seu corpo celeste, que, na realidade, já passou e pode nem mais existir, o fenômeno inflacionário, percebido por aquelas lentes, revela-se tão-somente como um recorte algo arbitrário da realidade econômica, e como mero reflexo de sua influência passada.

31. É precisamente por força dessas inconsistências da indexação inflacionária que o Direito, como salientado pelo Ministro DEMÓCRITO REINALDO, do egrégio Superior Tribunal de Justiça, no magistral voto condutor que proferiu no julgamento do Recurso Especial n.º 124.864/PR, consagra o princípio do nominalismo monetário, submetendo as práticas de correção monetária às balizas uniformizadoras da legalidade estrita. Por sua profunda lucidez, merece transcrição a seguinte passagem do voto do eminente Ministro:

"A correção monetária, em nosso direito, está sujeita ao princípio da legalidade estrita, constituindo seu primeiro pressuposto a existência de lei formal que a institua. Se o

¹² Cf., nessa linha, STURZENEGGER, Luiz Carlos. "A propósito da polêmica em torno do art. 38 da Lei 8.880/94". *Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, out.-dez., 1994, ano XXXIII, n. 96, em especial pp. 29 a 31.

¹³ O IPC, por exemplo, era um índice calculado com base na média dos preços do dia 15 do mês anterior ao dia 15 do mês de referência. Destarte, a inflação de janeiro de 1989 medida pelo IPC, aplicada apenas no mês de fevereiro daquele ano, correspondeu à variação da média dos preços entre 15 de dezembro de 1988 e 15 de janeiro de 1989 relativamente à média dos preços entre 15 de novembro de 1988 e 15 de dezembro de 1988, enquanto a inflação de fevereiro, a ser aplicada em março, foi apurada com base na variação da média dos preços entre 15 de janeiro e 15 de fevereiro de 1989 relativamente à média dos preços entre 15 de dezembro de 1988 e 15 de janeiro de 1989. Dessa forma, a taxa de inflação aplicada em março ainda refletia o aumento de preços ocorrido até 15 de janeiro.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

TRIBUNAL FEDERAL
1806

Petição PGBC-3440/2009

Estado democrático de direito adotou o princípio do nominalismo monetário, estabelecendo o valor legal da moeda, é juridicamente inadmissível que esta (moeda) tenha, 'pari passu', um valor econômico sem autorização legal. Só a lei é o instrumento adequado para instituir a correção monetária.

Na hipótese vertente (bloqueio dos cruzados novos), há lei (nº 8.024, art. 6º, § 2º), estabelecendo, de forma clara e precisa, a correção monetária dos saldos em caderneta de poupança convertidos em cruzeiros, indicando expressamente o índice de atualização (BTNF), fixando o período sujeito à correção e o marco temporal em que o fator de atualização passaria a incidir (a data do primeiro crédito de rendimento). Qualquer outro índice por mais real que aquele, por mais apropriado, por mais conveniente, não pode ser pretendido (e nem concedido nesta instância), por lhe faltar um requisito inafastável – a base legal. É, pois, antijurídico, na espécie, omitir-se, o julgador, em aplicar a lei [...]" (STJ, 1ª Seção, REsp n.º 124.864/PR, Rel. Min. GARCIA VIEIRA, Rel. p/ Acórdão Min. DEMÓCRITO REINALDO, j. 24.6.1998, DJ 28.9.1998, p. 3, sem grifos no original).

32. Nessa mesma trilha de intelecção, o Ministro EROS GRAU, ao ensejo do voto que proferiu no julgamento da Ação Originária n.º 1.157/PI, ressaltou, nos seguintes termos, a impossibilidade de inovações extralegis no que concerne à questão da correção monetária:

"Por outro lado, lembraria que o direito brasileiro adotou o nominalismo. Vale dizer, entre nós prevalece o enunciado quantitativo da moeda que, em virtude de lei, é o padrão de valor, tendo curso legal quando da constituição da obrigação. Digo mais: como a indexação implica a exclusão do nominalismo, que é a regra geral, a sua utilização somente poderia ser admitida nos expressos termos da lei. Fora dessas hipóteses ela não pode ser aplicada. É precisamente o caso dos autos.

[...] temo, inclusive, pela própria estabilidade do mercado. Se nos desatarmos a indexar, a atribuir correção monetária e a transformarmos a exceção em regra, colocamos o mercado --- que é tão prezado aqui, neste Tribunal ---, em risco. O rompimento da regra do nominalismo instala a insegurança nos mercados."

(STF, Pleno, AO n.º 1157-4/PI, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. 25.10.2006, DJ 16.3.2007, p. 21 – sem grifos no original).

14



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

33. Como se vê, é a função legislativa que, em caráter geral e abstrato, há de estabelecer, ou não, correções monetárias para os diversos casos¹⁴. Evita-se, com o respeito à decisão legal acerca do valor da moeda e dos mecanismos eventualmente concebidos para sua reposição, uma disputa descoordenada entre este ou aquele índice a que, afinal, considerada a sua precariedade intrínseca, jamais se poderá atribuir, por mais interessante que isso pareça a determinado agente ou grupo econômico, a condição de índice “verdadeiro”, capaz de expressar aquilo que se desejaria proclamar como inflação “real”, fruto de um imperativo econômico “natural”, autônomo, preexistente e subordinante da validade da decisão política expressa na lei. Não há, em suma, algo inadmissível como uma espécie de “direito natural” deste ou daquele indicador econômico sobre a ordem legal republicana.

34. Ademais, não se deve perder de vista que, a par de sua precariedade gnosiológica, a figura dos índices de inflação desdoura-se, ainda, pelas terríveis conseqüências de sua inadvertida aplicação irrestrita e generalizada, que se passa a examinar na seqüência.

II.1.4. Indexação e inércia inflacionária (retroalimentação recíproca)

35. O emprego generalizado de sistemas de atualização monetária, com base na idéia assaz difundida de que estes nada adicionariam de efetivo ao conteúdo das obrigações, servindo tão-somente à recomposição de seu “verdadeiro” valor, constitui o maior combustível para o tipo de inflação que, em passado ainda vivido na memória, assolou a sociedade brasileira: a inflação inercial. Como visto, atualizações monetárias constantes e generalizadas alimentam a expectativa inflacionária dos agentes econômicos, fazendo-a crescer de modo invariavelmente exponencial. Os agentes se antecipam, recíproca e defensivamente, a atualizações que sabem inevitáveis. Essa antecipação defensiva, induzida pela indexação, faz de cada ocasional aumento passado o mínimo que se espera para o futuro, deflagrando o ciclo vicioso que caracteriza os processos inflacionários inerciais.

36. Em suma, a indexação é um contraditório remédio que torna crônica a própria enfermidade cujos sintomas se destinaria a aliviar. Daí a crítica uníssona da literatura econômica contemporânea à adoção da prática:

“[...] boa parte da inflação brasileira era inercial, realimentada pelo processo de indexação da economia. A inflação passada se reproduzia automaticamente na inflação

¹⁴ Séculos antes de Cristo, Aristóteles já chamava atenção para o caráter político e jurídico-positivo do valor da moeda, destacando, quanto ao dinheiro (nômisma), que este “*existe, não por natureza, mas por lei (nomos), e está em nosso poder mudá-lo*”, e mesmo “*torná-lo sem valor*” (*Ética a Nicômaco*, Livro V, [1133 a], [30]).



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

presente. Os preços sobem hoje com base na inflação de ontem e isso projeta novo patamar de preços para o futuro. [...] Deixa [...] à margem do mecanismo da correção monetária [...] um enorme contingente de brasileiros que não têm acesso àqueles instrumentos.”¹⁵;

“A indexação da economia é indesejável em si mesma, na medida em que, ao aumentar a importância do componente inercial do processo inflacionário, tende a tornar a inflação menos sensível às condições da demanda agregada. Esse fato reduz a eficácia da política monetária no controle inflacionário.”¹⁶;

“[...] os agentes econômicos percebem muito imediata e agudamente a corrosão do poder de compra de suas rendas, provocada pelo aumento cada vez mais acelerado dos preços. Verifica-se, então, o desaparecimento da ilusão monetária e torna-se mais explícito o conflito distributivo, engolfando toda a população na mais acirrada e aberta batalha distributiva.

As elevações de preços são realizadas em intervalos de tempo cada vez menores, ou seja, vai-se progressivamente reduzindo a defasagem com que os preços são defensivamente corrigidos por todos os agentes.”¹⁷

37. A doutrina jurídica de Letácio Jansen, por seu turno, bem sintetizava a linha de idéia ora desenvolvida quando, já em 1986, acalentava a abolição da correção monetária:

*“Quando se fala em abolir a correção monetária surge sempre a indagação: o que acontecerá se isso ocorrer? Como será o **day after**? A resposta é simples; voltaremos ao normal, identificando-nos com praticamente a totalidade dos demais Estados, que, como se sabe, respeitam o valor nominal de suas moedas. É verdade que a nossa normalidade monetária, herdada dos portugueses, não tem sido, até hoje, exemplar; mais do que retornarmos a ela, então, nos esforçar para atingi-la, afinal, essa normalidade. Já não será sem tempo; e não se trata de tarefa impossível.”¹⁸*

¹⁵ PRADO, Maria Clara R. M. do. *A real história do Real*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 58.

¹⁶ MODENESI, André de Melo. *Regimes monetários: teoria e a experiência do Real*. Barueri, SP: Manole, 2005, p. 393.

¹⁷ *Idem, ibidem*, p. 243.

¹⁸ JANSEN, Letácio. *A correção monetária em Juízo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 88, com grifo do original.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

38. Percebe-se, pois, que o nominalismo monetário, princípio contraposto à indexação generalizada, como ressaltado pelo Ministro EROS GRAU em sua manifestação supratranscrita, desponta como mecanismo imprescindível ao controle da inflação, conforme também destacado pela doutrina em lições como as seguintes:

*“Vê-se, ad instar dos exemplos apontados, a importância prática do nominalismo, sobretudo em períodos inflacionários de incalculável gravidade, como o que atravessamos. De acordo com o mesmo, a moeda tem sempre o valor legal outorgado pelo Estado; o valor **publice impositus** determina o poder aquisitivo da moeda. Essa a sua força liberatória, ainda que, na realidade, declinado haja o valor aquisitivo em relação às utilidades. Se o valor não fosse o legal, mas o de câmbio, ter-se-ia implantado a incerteza em todas as relações jurídicas tendo por objeto prestação pecuniária.”¹⁹;*

“O nominalismo é o resultado de um longo processo de sistematização jurídica da moeda, sendo um princípio teórico fundamental e necessário na prática à organização monetária, do qual enquanto existir o dinheiro, não podemos pensar em nos afastar.”²⁰

39. Pontuadas, pois, essas questões atinentes à relação retroalimentadora que se estabelece entre indexação e inércia inflacionária, pode-se compreender, como se passa a destacar, que os planos econômicos a cujas normas se reporta a presente arguição representam justamente tentativas de romper com tal relação.

II.1.5. O que foram os planos econômicos

40. Planos econômicos, em especial os que ora se encontram sob exame, consistiram em choques heterodoxos aplicados sobre o sistema monetário-financeiro com a finalidade explícita, como se extrai de suas exposições de motivos adiante referenciadas, de romper com o ciclo inflacionário vicioso já descrito²¹. Para tanto, era necessário reinaugurar o regime monetário, inclusive com a criação de nova moeda, que se queria livre da indexação gestada ao longo da progressão inflacionária

¹⁹ MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil – Direito das Obrigações*. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 74, com grifos do original.

²⁰ JANSEN, Lctácio. *A norma monetária*. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 71.

²¹ “[...] *todos eles* [o autor se refere aos planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II] *se basearam no diagnóstico inercialista da inflação e na proposta do choque heterodoxo de Chico Lopes, já que todos adotaram alguma medida de congelamento de preços.*” (MODENESI, *Op. cit.*, p. 290, com grifos do original).

17



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

precedente. Já não era possível insistir com a “velha” moeda, uma vez que irremediavelmente corrompida em seu significado como referência valorativo-econômica, nem tampouco administrar, sem ruptura radical, as agigantadas expectativas inflacionárias embutidas em praticamente todos os contratos desenhados sob o regime monetário deteriorado.

41. Como visto, o processo inflacionário contínuo elidia até mesmo a racionalidade comportamental dos agentes econômicos. Daí a imperiosa necessidade de planos estatais visando à restauração de parâmetros racionais corroídos pela inflação inercial. Ora, planejamento, em sentido lato, não é mais que a tentativa de racionalizar a atividade econômica. Nesse sentido, a lição de João Bosco Leopoldino da Fonseca:

“O planejamento econômico surge no século XX como forma de imprimir ao mercado um direcionamento diferente daquele que o regeria se deixado às suas ‘leis naturais’. O planejamento tem como finalidade fazer com que a tomada de decisões e a informação de ações sejam impregnadas de racionalidade.”²²

42. O planejamento e os planos, contudo, não se confundem com o dirigismo econômico. A idéia de planejamento, como destaca João Bosco Leopoldino da Fonseca, é ideologicamente neutra. Bem por isso, países com perfis completamente distintos valem-se do planejamento. Nas palavras do referido doutrinador:

“A racionalidade no controle das medidas de política econômica surge assim dentro de dois quadros econômicos absolutamente distintos [o autor se refere ao planejamento norte-americano e ao planejamento soviético]. Não se pode aceitar que o planejamento seja um instrumento de busca da racionalidade vinculado a uma ideologia política. Se se aceitar que o planejamento tenha como finalidade a busca de uma coerência e adequação das medidas de política econômica adotadas por um país, não se poderá restringir sua adoção somente por países que se pautam por uma econômica de mercado ou por aqueles que a rejeitam.”²³

43. Já em sentido jurídico, o plano é, precisamente, uma lei, como esclarece o seguinte excerto doutrinário:

“[...] o instrumento normativo do plano é a lei, na qual se estabelecem os objetivos da política, suas metas temporais,

²² FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, pp. 339-340.

²³ *Idem*, *ibidem*, p. 346.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

os instrumentos institucionais de sua realização e outras condições de implementação.”²⁴

44. É mister ressaltar, contudo, que a noção de planos monetários não se confunde com a acepção do termo “planejamento” contemplada no *caput* do art. 174 da Constituição Federal. Em outras palavras, planos monetários não consubstanciam planejamento meramente indicativo para a atividade dos agentes econômicos privados. Antes, são leis de ordem pública, de observância compulsória pelas partes, sobre tema – sistema monetário – que logicamente precede a própria existência do planejamento na acepção empregada no citado dispositivo constitucional. Nesse sentido, ressaltando as diferenças entre planejamento *indicativo* e plano *cogente* de estabilização monetária, citam-se as palavras de Paulo Scott:

“na noção de planejamento veiculado pelo caput do artigo 174 da CF não podem ser admitidos, mesmo que guardem alguma semelhança com ela, os planos de estabilização monetária, vinculados ao sistema financeiro nacional, porque, além de não provirem de um processo com a amplitude e o perfil democrático necessário, possuem um grau de compulsoriedade incompatível com o que foi reservado pela norma constitucional aos planos governamentais de repercussões socioeconômicas. Não há como confundir, portanto, a função do planejamento da atividade econômica com os choques ou pacotes monetários unidirecionais, verificados na nossa história recente para o controle do processo inflacionário.”²⁵

45. Correta a doutrina transcrita. Afinal, o planejamento de qualquer atividade econômica pressupõe um mínimo de estabilidade monetária, que é perseguida por planos econômicos como os ora em foco. Até mesmo orçamentos públicos não passam de peça de ficção à míngua de tal pressuposto. Nessa linha, não se cogita, por exemplo, que a liberdade de contratação permita às partes a não-adoção do regime monetário estabelecido pelo ordenamento jurídico.

²⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. “Políticas públicas e direito administrativo”. *Revista de informação legislativa*. Brasília: Senado Federal, jan.-mar., 1997, ano 34, n. 133, p. 95. No mesmo sentido, FABRI, Andréa Queiroz. *Responsabilidade do Estado: planos econômicos e iniciativa privada*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 46: “Embora, em um primeiro momento, a peça seja considerada técnica, para que seja efetivada em um Estado de Direito deve tomar o caráter de lei, adquirindo, pois, feição jurídica. É nesta fase que o planejamento toma, depois de tornado público, o nome do ‘Plano’, que vai identificar as ações governamentais na condução dos rumos da economia (inclusive, através da política financeira) e do Estado.”

²⁵ SCOTT, Paulo Henrique Rocha. *Direito Constitucional Econômico: Estado e normalização da Economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000, p. 133, *apud* FABRI, *Op. cit.*, p. 39, sem grifos no original.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

46. Assim, considerada a gravidade do processo inflacionário inercial experimentado no país de meados dos anos 1980 até a edição do Real, era natural que as políticas públicas estivessem quase que exclusivamente voltadas para o combate à inflação. Como referido anteriormente, a corrida inflacionária consome os salários da população, em especial da mais carente, sem acesso ao sistema financeiro, que, justamente por isso, é incapaz de proteger seus poucos ganhos da depreciação monetária. Assim, boa parte dos esforços do Estado, como era de se esperar, estava vinculada à tentativa de suplantar o fenômeno inflacionário ou, ao menos, de evitar a hiperinflação. Essas condições faziam com que se considerasse a estabilização dos preços como primeira política econômico-social a ser empreendida, como denuncia João Bosco Leopoldino da Fonseca:

“Depois da intenção de globalidade (pois procuram projetar um conjunto de mudanças em todos os setores da sociedade) desses Planos e mesmo concomitantemente com o período de execução do I PND-NR [Plano Nacional de Desenvolvimento – Nova República], seguem-se, a partir de 1986, Planos que se devem chamar de setoriais, ou até mesmo unidirecionais, porque partem todos eles do pressuposto de que a raiz dos males econômico-sociais reside na inflação. Desde o Plano Cruzado até o Plano Real, o combate, concentrado no controle monetário, visa conter a inflação. Não se vê, como nos anteriores, a fixação de metas a serem alcançadas. Não existe um plano de médio ou de longo alcance. Poder-se-ia até mesmo pensar que, depois de debelada a inflação, teria cessado qualquer razão de ser para ações governamentais.”²⁶

47. Nesta altura, destacada a estratégia comum aos diversos planos em questão (choque heterodoxo), bem como a imperiosa necessidade de sua edição à época em que vicram a lume, pode-se passar a uma breve análise, em ordem cronológica, da legislação que instituiu e disciplinou esses programas de estabilização monetária.

48. Em 1986, foi editado o plano econômico que se convencionou chamar de **Plano Cruzado**, por meio do Decreto-lei n.º 2.283, de 27 de fevereiro, modificado pelo Decreto-lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986, pelo Decreto-lei n.º 2.290, de 21 de novembro de 1986, e pelo Decreto-lei n.º 2.311, de 23 de dezembro de 1986, que adaptaram aos poucos o Plano Cruzado à nova realidade inflacionária. Todos esses decretos foram editados com fundamento no art. 55, I e II, da Constituição Federal de 1967, na redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969.

²⁶ FONSECA, *Op. cit.*, pp. 397-398, sem grifos no original.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

49. Referida legislação trouxe congelamento de preços e tarifas. Da Exposição de Motivos n.º 015-A, de 26 de fevereiro de 1986, do citado Decreto-lei n.º 2.283, de 1986, o Ministro da Fazenda Dilson Funaro e o Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, João Sayad, expressamente destacaram que a nova República urgia transformações, dentre as quais o maior desalio era o controle da inflação. Para tanto, fazia-se necessário adotar medidas de reordenamento das finanças públicas, inibindo a especulação financeira, de modo a “*reunir todas as energias para derrotar a inflação*”, em uma espécie de esforço de guerra. Da referida exposição de motivos, percebe-se que a situação de fato assim se anunciava:

“[...] a atual situação da economia brasileira configura quadro inflacionário gerado por inúmeras variáveis, como os preços agrícolas e industriais, salários, preços e tarifas públicas, câmbio, taxa de juros. [...] a aplicação generalizada da correção monetária contamina todo o sistema econômico-financeiro e marginaliza o cruzeiro em suas funções monetárias. [...]. É pois, absolutamente indispensável empreender reforma que assegure, imediatamente, estabilização de todos os preços [...] a base dessa reforma é, portanto, a garantia dos direitos do cidadão [...] instituir-se-á o Cruzado como novo padrão monetário brasileiro; ele será necessariamente moeda forte, livre das incertezas da inflação e apta a firmar-se no conceito internacional [...]”

50. De acordo com Letácio Jansen²⁷, o Plano Cruzado, além de congelar preços e salários, trouxe os seguintes impactos: mudou o nome da moeda, de Cruzeiro para Cruzado; deflacionou obrigações com correção monetária ao longo de um ano por meio de tabela fixa; determinou atualização, até o mês de sua edição, de obrigações com cláusula de correção monetária, prevendo a sua conversão em cruzados; atualizou obrigações, a exemplo de alugueis, salários, prestações da casa própria, de acordo com a média de poder aquisitivo; deu à ORIN a designação de OTN, congelando o seu preço por um ano. Em síntese, o Plano Cruzado determinou que as obrigações contratadas sem cláusulas explícitas de correção monetária seriam alvo de deflação, conforme tabela acostada ao Decreto-lei n.º 2.284, de 1986.

51. O combate à inflação passava necessariamente pela alteração do padrão monetário com tabelas de transição (tablitas) que pudessem conciliar a correção de contratos pretéritos sem, todavia, ensejar ganhos desproporcionais com uma nova situação econômica, de relativa estabilidade, ou mesmo de deflação, ao menos nos momentos imediatamente seguintes à edição do plano.

²⁷ JANSEN, Letácio. *A face legal do dinheiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p. 154.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

52. Não se pode, também, olvidar que tal plano recebeu imediata e ampla aprovação social, a lembrar dos chamados “fiscais do Sarney”, em uma espécie de compartilhamento de atribuições estatais de fiscalização com o povo, com previsão expressa no art. 38 do Decreto-lei n.º 2.284, de 1986, *verbis*:

“Art. 38. Qualquer pessoa do povo poderá e todo servidor público deverá informar às autoridades competentes sobre infrações à norma de congelamento de preços e prática de sonegação de produtos, em qualquer parte do território nacional.”

53. Já a edição do chamado **Plano Bresser**, referência ao então Ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser Pereira, foi veiculada por meio do Decreto-lei n.º 2.335, de 12 de junho de 1987, modificado pelo Decreto-lei n.º 2.336, de 15 de junho de 1987, pelo Decreto-lei n.º 2.337, de 18 de junho de 1987, e pelo Decreto-lei n.º 2.342, de 10 de julho de 1987, todos editados também ao amparo do art. 55, I e II, da Constituição de 1967, na redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

54. A estratégia de combate à inflação desse Plano, conforme esclarece a Exposição de Motivos n.º 134-A, de 10 de junho de 1987, do Decreto-lei n.º 2.335, de 1987, dar-se-ia em três fases sucessivas.

55. Na primeira, estabelecia-se o congelamento de preços e salários pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, com a finalidade de interromper a sucessão de altas inflacionárias até então observadas.

56. Já na segunda fase, haveria um afrouxamento na política de congelamento de preços e salários, mediante reajustes mensais, admitindo-se, ainda, a correção de eventuais desequilíbrios verificados durante o período de congelamento. Os reajustes admitidos se dariam com base na URP (Unidade de Referência de Preços), que era reajustada a cada trimestre com base no IPC. Essas medidas de reajuste tinham a finalidade de evitar problemas de desabastecimentos e ágios.

57. Ademais, o Plano Bresser previu um fator de deflação aplicável aos contratos firmados entre 1º de janeiro de 1987 a 15 de junho de 1987, com a finalidade de evitar a contaminação dos contratos pelos índices de inflação anteriores ao Plano²⁸.

²⁸ Observe-se que o teor do art. 13 do Decreto n.º 2.335, de 1987, que estabeleceu mecanismos deflatores, tanto em sua redação original como na que lhe conferiu o Decreto n.º 2.342, de 1987, é extremamente assemelhado ao do art. 27 da Lei n.º 8.177, de 1991 (Plano Collor II), cuja constitucionalidade já foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI n.º 608-8/DF, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, j. 31.5.2007, DJ 17.8.2007, por maioria.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

58. Além dessas medidas, *“visando à redução do déficit público, imprescindível a consecução desse objetivo [estabilização de preços], importantes medidas complementares de ajustamento [seriam] adotadas, como cortes nos gastos públicos e nos subsídios, reajustes nos preços e tarifas públicas, além de uma política fiscal e monetária rigorosa”*, como se vê no parágrafo 13 da citada Exposição de Motivos n.º 134-A, de 1987.

59. Finalmente, em sua terceira fase, o Plano previa o retorno à liberdade de mercado: *“A fase de flexibilização encerrar-se-á quando, configurada a estabilização de preços, tornar-se possível a plena atuação da economia de mercado”* (art. 7º do Decreto-lei n.º 2.335, de 1987).

60. Ao fim, não custa lembrar o relativo sucesso obtido pelas medidas adotadas, em especial a mobilização social ocorrida, uma vez que convocada, por previsão expressa, a participar da fiscalização do cumprimento das regras de congelamento (art. 17 do Decreto-lei n.º 2.335, de 1987).

61. O **Plano Verão**, por seu turno, instituído nos termos da Medida Provisória n.º 32, de 15 de janeiro de 1989, convertida na Lei n.º 7.730, de 31 de janeiro desse mesmo ano, foi concebido para atender ao propósito governamental manifesto de reinaugurar o sistema monetário-financeiro, introduzindo nova unidade monetária, o Cruzado Novo, e promovendo ampla desindexação da economia, como se estampa na Exposição de Motivos n.º 11, de 15 de janeiro de 1989, referente à aludida Medida Provisória.

62. Partia de diagnóstico inercialista da inflação, como os planos antecedentes, e de conscienciosa associação entre o fenômeno inflacionário e a injustiça social por ele gerada, conforme o expresso nos seguintes termos da referida exposição de motivos:

“A aplicação generalizada da correção monetária que hoje permeia todo o sistema econômico tem redundado em distorções que, além de impor um pesado ônus ao Governo no financiamento de seu déficit, corrói o poder de compra dos salários e reduz a renda real das camadas de menor poder aquisitivo.

Não se pode permitir que essa situação se prolongue. A eliminação do processo inflacionário é a melhor garantia de preservação do salário real.

[...]

Assim, a reforma ora proposta fundamenta-se nos princípios de justiça social adotados e perseguidos por Vossa Excelência. Ao promover o congelamento de todos os preços e tarifas, eliminando os mecanismos oficiais de indexação da



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

economia, a presente proposta traz importantes alterações na política fiscal, monetária e salarial.”

63. O Plano contemplava, entre outras, medidas de congelamento, extinção da OTN, substituições de índices de preços, mecanismos deflatores de contratos em curso (tablita) e alteração da forma de remuneração das cadernetas de poupança.

64. No art. 13 da Lei n.º 7.730, de 1989, por exemplo, vê-se clara disciplina de mecanismo deflator a ser aplicado a contratos celebrados anteriormente ao choque heterodoxo promovido pelo Plano, para lhes extirpar a expectativa inflacionária embutida à época de sua celebração, no contexto inflacionário inercial progressivo. Em rara e louvável manifestação de transparência legislativa quanto à *voluntas legis*, o *caput* e os incisos do dispositivo em questão são, até mesmo, expressos nesse sentido, ao dispor que obrigações pecuniárias anteriores ao Plano deveriam ser convertidas para a nova moeda, em seu vencimento, de acordo com determinado cálculo, concebido “*com a finalidade de: [...] II – eliminar o excesso de expectativa inflacionária e de custos financeiros embutidos*”.

65. Finalmente, por meio dos **Planos Collor I e II** também se tentou reverter a perda progressiva das funções da moeda. O grande problema que se destacava, naquele momento histórico, era a concorrência de índices de indexação com a moeda de curso legal. Salientou-se tal fato, nos termos adiante transcritos, na Exposição de Motivos n.º 58, de 15 de março de 1990, da Medida Provisória n.º 168, da mesma data, convertida na Lei n.º 8.024, de 12 de abril de 1990:

“No Brasil, a adaptação do corpo social à prática da indexação chegou ao absurdo econômico da criação da moeda indexada, que concentra os atributos da liquidez e da atualização de seu valor em relação à moeda de curso legal. [...]. Neste regime em que convivem duas moedas, a política monetária do Estado torna-se inoperante, prisioneira da polarização das preferências do agente na moeda indexada [...]. Temos a convicção de que estas medidas impostergáveis, ao recuperarem o padrão monetário, recolocarão o país na senda do investimento produtivo, de crescimento do emprego e dos salários, criando as condições para a aceitação do risco nos negócios.”

66. O Plano Collor I, com o objetivo de restaurar o valor da moeda de curso legal, alterou a denominação do Cruzado Novo para o Cruzeiro e bloqueou saldos de depósitos à vista (art. 5º da Lei n.º 8.024, de 1990) e de cadernetas de poupança (art. 6º) superiores a cinquenta mil cruzados novos, bem como o valor de resgate de títulos diversos (art. 7º), tendo em mira promover redução drástica da



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

liquidez no mercado, então sujeito a contexto marcado pela maior proximidade da hiperinflação já atingida ao longo da era dos planos.

67. A remuneração dos valores bloqueados, respeitado o trintídio, fez-se mediante a adoção do BTN Fiscal, não incidindo, pois, no particular, a Lei n.º 7.730, de 1989, que estipulava a aplicação do IPC.

68. A instituição do Plano Collor II deu-se pela edição da Medida Provisória n.º 294, de 31 de janeiro de 1991, convertida na Lei n.º 8.177, de 1.º de março de 1991. Cuidava-se de nova tentativa de desindexação da economia, propondo-se, assim, a extinção “*de todas as formas de indexação de contratos com periodicidade inferior a um ano e [a criação da] Taxa Referencial, cujo objetivo é permitir o funcionamento do sistema financeiro no novo contexto criado por este ato normativo*” (Exposição de Motivos n.º 31, de 31 de janeiro de 1991, do texto da Medida Provisória n.º 294, do mesmo ano).

69. Os sucessivos planos econômicos aludidos, embora não tenham alcançado o objetivo final da estabilização econômica, por certo impediram o caos da hiperinflação. Nesse sentido, Mário Henrique Simonsen ressalta o sucesso, ainda que breve, desses planos: “*O Plano Cruzado apresentou excelentes resultados por oito meses e o Plano Bresser conseguiu reduzir a taxa de inflação à metade nos primeiros três meses*”²⁹. Assim, não se pode deixar de reconhecer que o Estado, com a edição de tais medidas, observou seus deveres constitucionais, com vistas a preservar o bem-estar da Nação, a ordem econômica e social e, também, como se verá na seqüência, os interesses legítimos dos agentes econômicos em particular. É difícil, se não impossível, quantificar a perda econômica e de bem-estar social que poderia ter decorrido da omissão estatal em tal contexto. A história econômica, afinal, como já pontuado, não permite subestimar o poder destrutivo da ameaça hiperinflacionária.

70. Concluído este tópico, ao longo do qual se procurou estabelecer as premissas fáticas relativas aos planos econômicos, cumpre agora, em análise propriamente jurídica, evidenciar a plena constitucionalidade dos atos normativos correspondentes, os quais, não infringindo nenhum preceito constitucional, notadamente os do direito adquirido e da segurança jurídica, preservaram-nos, antes, por meio de suas regras de deflação.

II.2 – ANÁLISE JURÍDICA

“Não há direito adquirido a um determinado padrão monetário pretérito [...]” (STF, 2ª T., RE n.º 105.137-0/RS, Rel. Min. CORDEIRO GUERRA, j. 31.5.1985, DJ 20.9.1985, ementa);

²⁹ Mário Henrique Simonsen, parecer, *apud* WALD, Arnoldo. *O novo direito monetário: os planos econômicos, os contratos, o FGTS e a Justiça*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 54.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

"[...] as normas que alteram o padrão monetário e estabelecem os critérios para a conversão dos valores em face dessa alteração se aplicam de imediato, alcançando os contratos em curso de execução, uma vez que elas tratam de regime legal de moeda, não se lhes aplicando, por incabíveis, as limitações do direito adquirido e do ato jurídico perfeito [...]" (STF, 1ª T., RE n.º 114.982-5/RS, Rel. Min. MOREIRA ALVES, j. 30.10.1990, DJU 1º.3.1991, ementa);

"[...] A MP 168/90 observou os princípios da isonomia e do direito adquirido. [...]" (STF, Pleno, RE n.º 206.048-8/RS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão Min. NELSON JOBIM, j. 15.8.2001, DJ 19.10.2001, ementa).

"Os contratos fixados anteriormente ao Plano incorporavam as expectativas inflacionárias [...].

O congelamento importou em quebra radical das expectativas inflacionárias e, por consequência, em desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A manutenção íntegra dos pactos importaria em assegurar ganhos reais não compatíveis com a vontade que deu origem aos contratos.

[...]

O decreto-lei, ao contrário de desrespeitar, prestigiou o princípio da proteção do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da CF) ao reequilibrar o contrato e devolver a igualdade entre as partes contratantes." (STF, Pleno, RE n.º 141.190-2, Rel. Min. NELSON JOBIM, j. 14.9.2005, DJU 26.5.2006, ementa);

"A submissão dos contratos e títulos de crédito [...] ao fator de deflação não afronta o ato jurídico perfeito." (STF, Pleno, ADI n.º 608-8, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, j. 31.5.2007, DJU 17.8.2007, ementa).

II.2.1. Inexistência de direito adquirido a regime monetário

71. A idéia de criar mecanismos deflatores nos planos econômicos baseia-se na impossibilidade de se manter determinados critérios de correção, previstos para reger contratos em situação de alta inflação, no novo cenário abruptamente deflacionado em virtude do choque promovido pelo plano. Assim, alterando-se a realidade econômica por força da intervenção exógena do Estado, devem-se alterar também os critérios de correção vigentes nos contratos em curso, visto que desenhados sob a suposição da continuidade da progressão inflacionária inercial precedente ao choque deflator.

72. A alteração da indexação incorporada ao contrato antes do plano, visando à sua adaptação ao novo ambiente macroeconômico, é concebida pelo legislador, portanto, justamente em homenagem à segurança jurídica, e não o contrário, com vistas a impedir a surpresa de um desequilíbrio contratual gerador de enriquecimento sem causa. Afinal, uma vez mantidos os índices antes contratados,

26



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

pensados para período de alta inflação, numa subsequente circunstância de congelamento de preços, ter-se-ia a subversão do papel da correção monetária como mera repositora do poder de compra da moeda, como elemento concebido para ser neutro. Em tal situação, a correção acabaria por se converter, ao arrepió da vontade contratual originária, em fator de ganho real para o pólo credor, em detrimento do devedor. Eis o desequilíbrio contratual denunciado no atilado julgamento do Recurso Extraordinário n.º 141.190-2, nos seguintes termos emblemáticos:

“Os contratos fixados anteriormente ao Plano incorporavam as expectativas inflacionárias [...].

O congelamento importou em quebra radical das expectativas inflacionárias e, por consequência, em desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A manutenção íntegra dos pactos importaria em assegurar ganhos reais não compatíveis com a vontade que deu origem aos contratos.

[...]

O decreto-lei, ao contrário de desrespeitar, prestigiou o princípio da proteção do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da CF) ao reequilibrar o contrato e devolver a igualdade entre as partes contratantes.” (STF, Pleno, RE n.º 141.190-2, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 14.9.2005, DJU 26.5.2006, p. 8, ementa, sem grifos no original);

73. Permitida uma analogia, poder-se-ia, em termos alegóricos, comparar o ambiente macroeconômico com um ônibus, e cada passageiro com as situações contratuais particularizadas dentro do sistema econômico – é reveladora, no caso, a elegante etimologia latina da expressão ônibus: *omnibus* (para todos). Quando se acelera o veículo, todos os passageiros têm, no encosto de seus acentos, o anteparo em virtude do qual não são projetados para trás, tal como se dá com a indexação dos contratos em relação à progressão exponencial que caracteriza a denominada inflação inercial. Já no momento de uma frenagem brusca do veículo (o sistema econômico), esses mesmos passageiros (os contratos em particular) necessitam do cinto de segurança (mecanismos deflatores) para que não se projetem drasticamente para frente (desequilíbrio contratual superveniente aos planos, com enriquecimento sem causa do credor), em razão da inércia (expectativa inflacionária inercial embutida nos contratos).

74. Como se vê, pois, o plano econômico representa substancial alteração no quadro fático vigente no período em que foram firmados os contratos. Diante disso, caberia ao jurista questionar: os mecanismos deflatores e as regras de transição previstas na legislação à qual se reporta a presente arguição perpetraram violação ao ato jurídico perfeito ou ao direito adquirido? Ou, ao revés, foram justamente os mecanismos que preservaram tais cláusulas constitucionais, ao imunizar as expectativas recíprocas originalmente nutridas pelos contratantes?



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

75. O quadro, em síntese, é o seguinte: quando firmado o pacto, o período era inflacionário. No entanto, a edição do plano econômico representa ruptura abrupta e inesperada desse quadro, o que torna necessário reequilibrar a distribuição dos ônus entre as partes contratantes, para evitar o locupletamento de um dos pólos da relação.

76. Ademais, na linha do que já argumentado, além de uma precariedade inerente à própria concepção metodológica dos índices inflacionários, há também uma defasagem temporal entre a data de coleta das informações e a de sua aplicação. Afinal, é preciso colher os dados (preços dos produtos da cesta arbitrada) durante um período, realizar os cálculos em outro (tratamento estatístico e consolidação dos dados coletados) e, finalmente, divulgar e aplicar a correção monetária num terceiro momento histórico. Essa é mais uma razão pela qual a eventual aplicação desses índices, após a implantação do plano econômico, acabaria por causar verdadeira distorção na relação contratual, uma vez que já não refletiriam a inflação efetiva pós-plano, mas uma projeção das expectativas inflacionárias concernentes ao período pré-plano; esses são os chamados resíduos estatísticos. Bem por isso, é preciso desconsiderar tais distorções contábeis – de resto contornadas ao longo do período inflacionário pelas mais diversas estratégias defensivas –, decorrentes do descasamento entre o período de coleta das informações para o cálculo da inflação e o de sua aplicação às relações contratuais.

77. Em razão das inconsistências descritas, a implantação de um plano econômico, sem a aplicação de regras de transição acerca da forma de cálculo da correção monetária, implicará, sempre e necessariamente, locupletamento do credor.

78. Ademais, o respeito a tal disciplina de transição, implementada, na forma da legislação dos planos, com base na competência insculpida no art. 22, VI, da Constituição Federal, desponta como condição *sine qua non* à eficácia do programa de estabilização monetária, de cujo sucesso depende o interesse de toda a sociedade. É que, no agregado, a contaminação do cenário pós-plano com a perpetuação, em diversos contratos, de cláusulas contendo expectativas inflacionárias atinentes ao cenário pré-plano acaba por resgatar a perversa dinâmica *expectacional* desse último cenário, inviabilizando a ruptura necessária ao êxito do tipo de política pública em questão.

79. Eis o porquê da invulgar importância do princípio do nominalismo (*legalidade estrita*), expressão daquela competência constitucional para disciplinar o sistema monetário, notadamente num delicado período de transição como o inerente à implementação de planos como os ora em foco. Sem a referência uniformizadora e de coordenação heterônoma das expectativas dos diversos agentes econômicos quanto à moeda, preconizada pelo princípio em questão, deixa-se a consistência de suas funções ao sabor da disputa entre uma infinidade de indexadores e de interesses diversos dos atores do mercado, com enormes prejuízos, no médio e no



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

longo prazo, para a sua própria sistematicidade. Desconsiderado o princípio nominalista, transige-se com a pretensão dos diversos agentes econômicos de substituir o índice legal por índices considerados "mais legais", sob a perspectiva fragmentária e descoordenada daqueles agentes.

80. Reprise-se, por sua profunda lucidez, o pronunciamento do Ministro EROS GRAU no julgamento da Ação Originária n.º 1.157/PI:

"Entendo que a contagem da correção monetária, no caso, implicaria a substituição de uma obrigação por outra, de modo a conduzir, sim, ao enriquecimento sem causa. Mas não da Administração, porém, com sinal trocado.

Por outro lado, lembraria que o direito brasileiro adotou o nominalismo. Vale dizer, entre nós prevalece o enunciado quantitativo da moeda que, em virtude de lei, é o padrão de valor, tendo curso legal quando da constituição da obrigação. Digo mais: como a indexação implica a exclusão do nominalismo, que é a regra geral, a sua utilização somente poderia ser admitida nos expressos termos da lei. Fora dessas hipóteses ela não pode ser aplicada. É precisamente o caso dos autos.

Peço vênia à divergência para acompanhar o Ministro Gilmar Mendes. Mas temo, inclusive, pela própria estabilidade do mercado. Se nos desatarmos a indexar, a atribuir correção monetária e a transformarmos a exceção em regra, colocamos o mercado – que é tão prezado aqui, neste Tribunal –, em risco. O rompimento da regra do nominalismo instala a insegurança nos mercados."

(STF, Pleno, AO n.º 1157-4/PI, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. 25.10.2006, DJ 16.3.2007, p. 21 – sem grifos no original).

81. Em suma, a aplicação das regras sobre correção monetária anteriores à edição do plano econômico implica enriquecimento sem causa do credor, nada acrescentando em termos de proteção a algum direito adquirido. Ao revés, o trespassse da indexação anterior ao plano para o novo cenário por ele inaugurado distorce por completo o sentido de tal garantia constitucional. Afinal, "a existência de direito adquirido em relações contratuais (oriundo do ato jurídico perfeito) está intrinsecamente ligada à vontade das partes e ao equilíbrio da relação materializada no ajuste"³⁰, razão pela qual os planos econômicos prevêm mecanismos deflatores, que modificam a forma de apuração da correção monetária para reajustar o equilíbrio contratual originário, abruptamente distorcido pela implantação do plano econômico. As

³⁰ STURZENEGGER, Luiz Carlos. "A propósito da polêmica em torno do art. 38 da Lei 8.880/94". *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, out.-dez., 1994, ano XXXIII, n. 96, em especial, p. 40.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

regras de deflação, portanto, não ofendem o direito adquirido; antes, o prestigiam em sua *ratio*.

82. A jurisprudência dessa Corte Suprema não poderia ser mais clara nesse sentido. É o que salta aos olhos nos seguintes julgados:

“Não há direito adquirido a um determinado padrão monetário pretérito [...]” (STF, 2ª T., RE n.º 105.137-0/RS, Rel. Min. CORDEIRO GUERRA, j. 31.5.1985, p. 15.994, ementa);

“LOCAÇÃO. PLANO CRUZADO. [...] Já se firmou a jurisprudência desta Corte, como acentua o parecer da Procuradoria-Geral da República, no sentido de que as normas que alteram o padrão monetário e estabelecem os critérios para a conversão dos valores em face dessa alteração se aplicam de imediato, alcançando os contratos em curso de execução, uma vez que elas tratam de regime legal de moeda, não se lhes aplicando, por incabíveis, as limitações do direito adquirido e do ato jurídico perfeito [...]” (STF, 1ª T., RE n.º 114.982-5/RS, Rel. Min. MOREIRA ALVES, j. 30.10.1990, DJU 1º.3.1991, p. 1.808, ementa);

“Constitucional. Direito Econômico. Caderneta de poupança. Correção Monetária. Incidência de Plano Econômico (Plano Collor). Cisão da caderneta de poupança (MP 168/90). Parte do depósito foi mantido na conta de poupança junto à instituição financeira, disponível e atualizável pelo IPC. Outra parte - excedente de NCz\$ 50.000,00 - constituiu-se em uma conta individualizada junto ao BACEN, com liberação a iniciar-se em 15 de agosto de 1991 e atualizável pelo BTN Fiscal. A MP 168/90 observou os princípios da isonomia e do direito adquirido. Recurso não conhecido.” (STF, Pleno, RE n.º 206.048-8/RS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão Min. NELSON JOBIM, j. 15.8.2001, DJ 19.10.2001, p. 49)³¹;

“APLICAÇÕES EM CERTIFICADOS DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS COM VALOR DE RESGATE PRÉ-FIXADO CDB. DL 2.335 DE 12.6.1987 (CONGELAMENTO DE PREÇOS E SALÁRIOS POR 90 DIAS). PLANO BRESSER.

³¹ Esse julgado deu origem à sedimentação do entendimento que veio a ser consagrado com a edição da Súmula n.º 725 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual *“É constitucional o § 2º do art. 6º da Lei 8.021/1990, resultante da conversão da Medida Provisória 168/1990, que fixou o BTN fiscal como índice de correção monetária aplicável aos depósitos bloqueados pelo Plano Collor I.”*



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

DEFLAÇÃO. TABLITA. APLICAÇÃO IMEDIATA. ALTERAÇÃO DE PADRÃO MONETÁRIO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ATO JURÍDICO PERFEITO.

O Plano Bresser representou alteração profunda nos rumos da economia e mudança do padrão monetário do país.

Os contratos fixados anteriormente ao Plano incorporavam as expectativas inflacionárias e, por isso, estipulavam formas de reajuste de valor nominal.

O congelamento importou em quebra radical das expectativas inflacionárias e, por consequência, em desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A manutenção íntegra dos pactos importaria em assegurar ganhos reais não compatíveis com a vontade que deu origem aos contratos.

A tablita representou a consequência necessária do congelamento como instrumento para se manter a neutralidade distributiva do choque na economia.

O decreto-lei, ao contrário de desrespeitar, prestigiou o princípio da proteção do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da CF) ao reequilibrar o contrato e devolver a igualdade entre as partes contratantes.” (STF, Pleno, RE n.º 141.190-2, Rel. Min. NELSON JOBIM, j. 14.9.2005, DJU 26.5.2006, p. 8, ementa).

83.

No voto condutor desse último precedente, destacou-se:

“As modificações na economia, produzidas pela intervenção exógena do Estado, repercutem na base econômica que dá origem ao acordo das partes.

Alterada essa base – seja por mudança, seja por radical intervenção na economia, como é o congelamento –, o acordo entre as partes deve sofrer modificações no ajuste nominal a fim de ser mantido ajuste substancial.

O que tem que ser preservado é a substância do ajuste contratual.”

84.

Exatamente na mesma linha, deu-se o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 136.901-9, cuja ementa assim consagrou o entendimento, desta feita em relação ao *Cruzado*, ressaltando a similitude entre os diversos planos:

“[...] o fator de deflação veio a preservar o equilíbrio econômico-financeiro inicial dos contratos, diante da súbita interrupção do processo inflacionário.

A manutenção dos contratos então vigentes que traziam embutida a tendência inflacionária importaria em

31



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

ganhos irreais, desiguais e incompatíveis com o pacto firmado entre as partes antes da alteração radical do ambiente monetário e econômico.

Também por isso se confirmou a tese de que normas de ordem pública que instituem novo padrão monetário têm aplicação imediata em relação aos contratos em curso como forma de reequilibrar a relação jurídica antes estabelecida.

O Plano Funtaro (Cruzado) também representou mudança de padrão monetário e alteração profunda dos rumos econômicos do país e, por isso, a esse plano econômico também se aplica a jurisprudência assentada no julgamento da RE 141.190." (STF, Pleno, RE n.º 136.901-9, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão Min. NELSON JOBIM, j. 15.3.2006, DJ 2.6.2006, p. 5, ementa, sem grifos no original).

85.

Nessa esteira, vieram ainda a lume julgados como os seguintes:

"A submissão dos contratos e títulos de crédito constituídos entre 1.º.9.1990 e 31.1.1991 ao fator de deflação não afronta o ato jurídico perfeito." (STF, Pleno, ADI n.º 608-8, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, j. 31.5.2007, DJU 17.8.2007, p. 22, ementa, sem grifos no original);

"[...] 2. CONTRATO. Correção monetária. Plano econômico. Deflação. Tabela instituída pela Lei n.º 8.177/91 (art. 27). "Tablita". Ofensa ao art. 5.º, XXXVI, da Constituição Federal. Inexistência. Decisão do Plenário. Agravo regimental provido. A tabela instituída pelo art. 27 da Lei n.º 8.177/91 não ofende a Constituição da República." (STF, 2ª T., AgR no AI n.º 213.649-4/SP, Rel. Min. CEZAR PELUSO, j. 18.3.2008, DJe-097 divulg. 29.5.2008, public. 30.5.2008).

86.

E, além de todas as razões já articuladas, impende reconhecer, ainda, que a garantia de inviolabilidade do direito adquirido não pode ser interpretada de modo que suprima até mesmo a possibilidade de implementação de políticas públicas e de atendimento à imperiosa necessidade social de estabilidade econômica. Não pode ser interpretada, pois, de modo a inviabilizar a adoção de planos econômicos como os examinados. Nesse sentido, é preciosa a lição da eminente Ministra CARMEN LÚCIA, que, após destacar, em trabalho acadêmico, a impropriedade da análise exclusivamente jusprivatista do direito adquirido, arremata: *"O princípio do direito adquirido não pode constituir entrave às mudanças da sociedade através de comandos jurídicos próprios e legítimos, não pode petrificar uma situação fática ou jurídica, fazendo do direito, não um instrumento assegurador da dinâmica social civilizada, mas um engenho de*

32



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

*manutenção de situações irresgatáveis e privilegiadoras de pessoas e grupos em detrimento do todo social*³².

87. Veja-se que impor aos contratos firmados no período inflacionário novos critérios de correção monetária que os adaptassem à nova realidade econômica, advinda de uma ação governamental alheia às partes credora e devedora, não era uma opção entre outras possíveis de combate à inflação; era, antes, medida da qual não se poderia escapar. Ora, todos os planos em foco, sem exceção, e inclusive o Plano Real, passaram, necessariamente, pela adoção de medidas da espécie³³, pelas razões já explicadas a montante.

88. Ou seja, impedir a incidência de regras defladoras sobre contratos em curso significa, necessariamente, impedir a contenção da inércia inflacionária, o que, a toda evidência, seria de uma absoluta insensibilidade para com diversos preceitos constitucionais, *rogata maxima venia*. Portanto, uma interpretação da inviolabilidade do direito adquirido e do ato jurídico perfeito que levasse a tal destino não seria, certamente, a mais adequada, sob a égide do basilar princípio da proporcionalidade.

89. Como referido, alterações no padrão monetário devem implicar, necessariamente, a adoção de novos índices inflacionários. Afinal, como os contratantes não poderiam, antecipadamente, profetizar a edição de um plano modificador do padrão monetário sob o qual se deu a contratação, não há dúvida de que o credor não teria como afirmar qual o índice de correção monetária a ser efetivamente praticado, antes do vencimento da obrigação, que só viria a ocorrer após a edição do plano.

90. Vê-se, pois, que sequer faz sentido pugnar por pretense direito adquirido a determinado índice, futuro, incerto e alterável ao arbítrio de outrem, o Governo, já que, antes de sua ação planificadora sobre a realidade econômica subjacente à história da relação contratual, tem-se apenas, e quando muito, mera expectativa de direito: a expectativa de que se possa contar com um índice de correção que, espera-se, neutralize – note-se bem o termo – uma progressão inflacionária pressuposta, evitando que distorça o sinalagma contratual no vencimento da obrigação. Mas, mesmo como expectativa – cabe anotar –, a representação desse ou daquele índice determinado, futuro e incerto na celebração do contrato, chega a ser duvidosa, visto que não se tem como nutrir expectativas contratuais em torno do que sequer diz respeito ao contrato em si, concernindo, antes, ao regime jurídico da moeda.

³² ROCHA, Carmen Lucia Antunes. "O princípio do direito adquirido no direito constitucional". *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, out.-dez., 1989, ano 85, vol. 308, p. 11.

³³ Quanto ao Plano Real, especificamente, como já referido, discute-se, na ADPF n.º 77-7, a validade desse tipo de medida defladora em face da mesma cláusula de inviolabilidade do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

91. Em outros termos, a pretensão à manutenção de determinado índice após um plano nem sequer constitui mera expectativa *de direito*. Constitui, na verdade, mera expectativa *de fato*, e de caráter econômico: a expectativa inflacionária inercial.

92. Assim, considerada a característica futura e incerta do índice contemplado na cláusula acessória de correção monetária inserida nos contratos firmados no curso de um processo inflacionário inercial, poder-se-ia vislumbrar a escolha do índice como um elemento acessório da relação negocial posto sob condição resolutiva tácita: a condição expressa numa necessária cláusula *rebus sic stantibus*, no que concerne à manutenção do ambiente macroeconômico captado pelo índice escolhido no momento da contratação. Afinal, as cláusulas de indexação, bem como sua alteração governamental pela implementação dos planos, visam à neutralidade por definição e apresentam eficácia claramente declaratória, já que se ancoram não na vontade das partes de constituir autonomamente obrigações recíprocas, mas no dado de realidade da macroeconomia, heteronomamente externo às partes e ao seu contrato.

93. Outra objeção comumente invocada contra a constitucionalidade e legitimidade das normas que disciplinaram os planos econômicos, em decisões judiciais que lhes negam aplicação, é a alegação de suposta ofensa ao ato jurídico perfeito. O argumento, todavia, não prevalece. É necessário apreciar a questão, no mínimo, à luz da teoria da imprevisão, na linha do que foi considerado na seguinte passagem do voto condutor do precedente do egrégio Superior Tribunal de Justiça consubstanciado no julgamento do Recurso Especial n.º 82.574-SP:

“A Lei 8.177/91, ao determinar a aplicação de um deflator às obrigações contratadas com correção pré-fixada, apenas tratou de expungir dos contratos firmados ao tempo de uma inflação alta, o quantitativo previsto para desvalorização futura da moeda, uma vez que o plano econômico implantado pela nova lei pretendia eliminar a inflação. O fato superveniente da elaboração desse plano e das novas condições do mercado nele previstas autorizavam o legislador a estabelecer, através de lei, a necessária modificação das cláusulas contratuais, firmadas anteriormente a essa verdadeira ‘alteração objetiva da base do negócio’. Ainda que não surgisse a lei, o juiz poderia ser provocado a revisar o contrato, como uma exigência do princípio da equivalência das prestações, pois seria injusto que uma das partes fosse obrigada a efetuar uma prestação calculada em razão de um fato que deixou de acontecer, tornando-a excessivamente onerosa, com enriquecimento indevido da contraparte.” (STJ, 4ª T., REsp n.º 82574/SP, Rel. Min. RUY ROSADO DE AGUIAR, j.

34



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

11.3.1996, DJ 20.5.1996, p. 16.718, voto condutor, sem grifos no original).

94. Ainda no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, o Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, em voto-vista proferido no julgamento do Recurso Especial n.º 663.781-RJ, salienta ser correta a compreensão de que as leis de ordem pública também devem respeitar o princípio da irretroatividade, não se podendo confundir retroatividade, não obstante, com incidência imediata de lei nova. Fundado nas autorizadas lições doutrinárias de Celso Antônio Bandeira de Mello e de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, o eminente Ministro destacou o desacerto de quem invoca direito adquirido em matéria de regime monetário:

“Teria sentido”, pergunta ele [Celso Antonio Bandeira de Mello] ‘alguém pretender se opor à alteração das regras do imposto de renda, arguindo direito adquirido àquelas normas que vigiam à época em que se tornou contribuinte pela primeira vez? Teria sentido invocar direito adquirido para obstar a aplicação de novas regras concernentes ao serviço militar, argumentando que o regime vigorante era mais suave quando convocado completou 18 anos? Acaso poderia um funcionário, em nome do direito adquirido ou do ato jurídico perfeito, garantir para si a sobrevivência das regras funcionais vigentes ao tempo em que ingressou no serviço público, quais as concernentes às licenças, adicionais etc.? Seria viável alguém invocar direito adquirido a divorciar-se, se a legislação posterior a seu casamento viesse a extinguir esse instituto jurídico? Ou, reversamente, teria direito adquirido à indissolubilidade de vínculo se lei nova estabelecer o divórcio? É meridianamente clara a descabimento de resistência a tais alterações. Elas colhem de imediato os indivíduos inclusos nas situações gerais modificadas. Salvo hipóteses adiante explanadas, inexiste a intangibilidade reconhecida para as situações individuais. [...] 13. É nítido o discrimen entre ambas as espécies de situações jurídicas e igualmente nítida a imediata aplicação das modificações que incidam sobre as situações gerais, ao contrário do que se passa com as subjetivas’ (Ato Administrativo e Direito dos Administrados, RT, 1981, págs. 106-111).” (STJ, 1ª T., Recurso Especial n.º 663.781-RJ, Rel. Min. TEORI A. ZAVASCKI, j. 1º.3.2005, DJ 25.4.2005, por maioria, trecho do voto condutor).

95. Em suma, pode-se encerrar este tópico ressoando resoluta constatação: o verdadeiro significado constitucional da intangibilidade do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, à luz de ampla e uníssona jurisprudência da própria



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

Corte Suprema, longe de afastar, exige a aplicação dos mecanismos deflatores previstos na legislação que instituiu e disciplinou os planos econômicos editados entre 1986 e 1994, quando finalmente a sociedade brasileira logrou relativa estabilização de sua moeda³⁴. Interpretação diversa, portanto, descumpre, a pretexto de resguardar, aqueles preceitos fundamentais, afrontando, ainda, os que conferem competência à União para a disciplina do sistema monetário-financeiro.

II.2.2. Segurança jurídica

96. Sob o prisma mais amplo da segurança jurídica, a que serve como mecanismo de proteção a garantia do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, desponta ainda mais clara a validade constitucional das normas que implementaram os planos econômicos examinados.

97. Estar seguro, afinal, é manter-se livre do perigo em uma relação que se deseja estável (estabilização das relações sociais). Estar seguro, do ponto de vista jurídico (segurança jurídica), é manter-se protegido do perigo de mudanças advindas do próprio direito. O contraponto da mudança, sob tal ótica, seria, então, a manutenção ou estabilização de uma relação jurídica.

98. Indaga-se, pois, se a alteração legal do regime e padrão monetário, com repercussões imediatas sobre contratos em curso, poderia ser entendida como fator de violação ao princípio da segurança jurídica. Em outras palavras, busca-se responder se os contratos devem ser mantidos exatamente da mesma forma como originalmente pactuados, independentemente da alteração do regime jurídico monetário em cujo contexto foram concebidos.

99. Quanto a esse aspecto, impende notar que a segurança está umbilicalmente ligada à estabilização de expectativas recíprocas. Quando há um negócio jurídico, há expectativas de parte a parte que podem sofrer influxo não esperado de mudanças extraordinárias do ambiente econômico, sejam elas decorrentes da própria dinâmica do mercado ou de intervenções estatais.

100. Assim, num contexto de progressão inflacionária inercial, o mecanismo de segurança jurídica – porque previsto em lei – passou a ser a correção monetária, instituída, ainda que sem se considerar seus nefastos efeitos colaterais, com vistas a neutralizar os reflexos da inflação sobre o sinalagma contratual, é dizer, sobre a estrutura de expectativas recíprocas desenhada pela vontade livre e consciente das partes. Portanto, mediante a correção, buscava-se o equilíbrio dos ônus contratuais, sob pena de, em assim não se procedendo, locupletar-se o devedor. Afinal, de um ponto de vista estritamente intracontratual, a inflação, ausente um mecanismo de correção

³⁴ Repise-se que, assim como na presente ADPF n.º 165-0, discute-se também, nos autos da ADPF n.º 77-7, especificamente quanto ao Plano Real, de 1994, a validade de medida deflatora em face da mesma cláusula de inviolabilidade do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

monetária, “acarreta, na prática, frustração e prejuízo para os credores, quando vêem desvanecerem as suas legítimas previsões de receber, ao final, as quantias a eles devidas com poder aquisitivo similar ao que ostentavam no momento em que foram constituídas as obrigações”³⁵.

101. Situação inversa aflora, como já explicado, quando a expectativa inflacionária embutida pelas partes no contrato acaba por não se verificar de fato, o que ocorre quando há a edição do plano econômico, com redução brusca e inesperada da progressão inflacionária inercial. Nessa situação, a segurança jurídica é preservada justamente pela aplicação de mecanismos deflatores (v.g., tablitas), como ressaltado, inclusive, nos diversos precedentes jurisprudenciais já referidos.

102. Portanto, ainda que se pudesse, por absurdo, enxergar na cláusula da inviolabilidade do direito adquirido uma faculdade do credor de manter, mesmo em detrimento do devedor e ao arrepio da lei, índices aceitáveis por este somente no contexto anterior ao plano econômico, ter-se-ia de, ponderando princípios, valorizar não uma interpretação distorcida da garantia inserta no art. 5º, XXXVI, da Constituição, mas, antes, o princípio fundamental a que esta deveria servir como mecanismo de proteção: o da segurança jurídica, insito à própria noção de Estado de Direito (“Estado da não-surpresa”) consagrada logo na cabeça do primeiro artigo da Carta Constitucional de 1988. Ora, o direito adquirido é expressão do princípio maior da segurança jurídica e, por isso, não pode contrariá-lo.

103. Veja-se, ademais, que, além de desequilibrar de modo surpreendente o equilíbrio contratual originário, a mencionada interpretação distorcida do direito adquirido implica afronta ainda mais rasteira ao princípio da segurança jurídica, a saber, o desrespeito manifesto à legalidade estrita preconizada pelo princípio do nominalismo monetário. Afinal, sem a referência uniformizadora da lei quanto ao valor da moeda, deixa-se a consistência de suas funções ao sabor da disputa entre uma infinidade de indexadores e de interesses diversos dos atores do mercado, com enormes prejuízos, no médio e no longo prazo, para a sua própria sistematicidade. Como ressaltado pela doutrina, se “o valor não fosse o legal, mas o de câmbio, ter-se-ia implantado a incerteza em todas as relações jurídicas tendo por objeto prestação pecuniária”³⁶. A jurisprudência do Supremo, por seu turno, nas palavras do eminente Ministro EROS GRAU, já destacou que o “rompimento da regra do nominalismo instala a insegurança nos mercados”³⁷.

³⁵ JANSEN, Letácio. “O que fazer com a indexação brasileira?”. In: *Introdução à economia jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 99.

³⁶ MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil – Direito das Obrigações*. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 74.

³⁷ STF, Pleno, AO n.º 1157-4/PI, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. 25.10.2006, DJ 16.3.2007, p. 21, trecho de voto vogal.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

104. Presentes essas considerações, vê-se que as normas disciplinadoras dos planos econômicos, ao criarem mecanismos deflatores aplicáveis às relações em curso, não cuidaram senão de manter fidelidade ao indeclinável princípio da segurança jurídica, promovendo necessária adaptação das expectativas recíprocas das partes contratantes a um novo ambiente econômico e ao império da lei.

II.2.3. Distorção retributiva e distributiva

105. Sob outra perspectiva, impende reconhecer o atentado aos princípios de justiça retributiva e distributiva que se perpetraria com a manutenção, em novel regime monetário, de indexadores concebidos em contexto inflacionário progressivo. O primeiro tipo de injustiça não é senão o já deveras explicado desequilíbrio contratual causado pela subversão dos mecanismos de correção – neutros por definição – em fatores de ganho real, de enriquecimento sem causa.

106. A distorção mais grave, porém, porque prejudicial a toda a sociedade, é a que desfigura a proporção entre a proteção conferida ao interesse de determinados agentes econômicos em particular e aquela dispensada aos interesses maiores de todos os membros da sociedade no êxito de uma política pública de estabilização da moeda, bem comum por excelência, e de importância capital.

107. Explica-se. Ao se considerar obstada a aplicação de regras de adaptação dos contratos em curso ao novo ambiente macroeconômico advindo de um plano de estabilização da moeda, sob o pálio de uma interpretação equivocada do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, inviabiliza-se, em homenagem à pretensão de agentes econômicos em particular, a política de estabilização adotada. Afinal, como já descrito, o respeito às regras deflatores de transição desponta como condição imprescindível à eficácia do plano, porquanto seja imperioso evitar a contaminação do novo cenário com as expectativas próprias do anterior, sementes de inevitável progressão inercial dos preços.

108. Evidentemente, uma vez que este ou aquele agente econômico obtenha, por via jurisdicional, a chancela do trespasse de suas expectativas inflacionárias para o novo regime, outros lhe seguirão. Então, no agregado, a política de estabilização, como um todo, acabará por “fazer água”, por força da atuação anti-sistêmica de uma jurisdição de processos subjetivos, consagradora de verdadeira judicialização descoordenada da política econômica, a reboque do voluntarismo de muitos e muitos juízes e tribunais.

109. Veja-se que, mesmo que sejam poucos os agraciados com o “passe-livre” jurisdicionalmente concedido a suas extemporâneas expectativas, tem-se o grave problema do privilégio: proteção anti-republicana e anti-democrática de um “direito” não-universalizável, porquanto insustentável diante das interações e conseqüências de seu exercício no sistema econômico. Nesse caso, há o que se



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

convencionou chamar de *free riders*, os “caronas”, que, furtando-se dos ônus do empreendimento coletivo, não lhes dispensam, todavia, os correspondentes e agradáveis bônus.

110. Por outro lado, se houver muitos beneficiários da indulgência jurisdicional antes referida, ter-se-á, então, um total comprometimento da eficácia da política pública consubstanciada no plano de estabilização monetária. Nesse caso, o que se dá é a denominada “tragédia dos comuns”: resultado péssimo amargado por todos os que, agindo egoisticamente, em detrimento do todo, com vistas a obter ganhos comparativos imediatistas, acabam por destruir o bem comum do qual dependeriam.

111. Em todo caso, numa ou noutra hipótese, ter-se-á perpetrado fragorosa injustiça distributiva³⁸, descumprindo-se preceito fundamental, o da *justiça*, que, ao menos em muitas das constituições ocidentais³⁹, constitui, para além ou para aquém de um ideal ético, verdadeiro imperativo jurídico-positivo (*vide* arts. 3º, III, e 170, *caput*, da Constituição Federal de 1988). Isso se reveste de especial gravidade em se tratando de uma política pública de combate à inflação, uma vez que, como visto, tal fenômeno tem, já de *per si*, como um de seus principais efeitos, precisamente o de promover perversa distorção distributiva em desfavor das classes menos favorecidas.

112. Demais disso, não se pode olvidar que os mecanismos deflatores contemplados nas normas a que se reporta a presente arguição foram estabelecidos para diversos tipos de relações obrigacionais (aluguéis, aplicações financeiras, financiamentos, salários etc.). Assim, conforme se figurasse como credor ou devedor, tomando parte nesses diversos tipos de relação com que, em geral, se envolvem os agentes econômicos, os mecanismos deflatores seriam percebidos de modo bem diferente.

113. Tomadores de crédito imobiliário, por exemplo, que se valeram da aplicação desses mecanismos sobre contratos de financiamento que celebraram antes da edição de planos econômicos, certamente não reclamaram dos deflatores, em virtude dos quais se evitou o enriquecimento sem causa de instituições financeiras às suas custas. Já investidores, credores dessas mesmas instituições, sentiram-se frustrados, por força da aplicação dos aludidos mecanismos, com a eliminação de vistosos ganhos nominais para os quais apontavam as regras vigentes antes da edição dos planos.

³⁸ Cf., a propósito da importância da justiça distributiva para a disciplina jurídica da regulação do sistema monetário-financeiro, VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de. “Justiça distributiva: um valioso referencial para a disciplina jurídica da regulação financeira”. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*. Brasília: Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral do Banco Central – CEJUR, dez. 2007, ano 1, vol. 1, pp. 23-51. Disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil: <http://www.bcb.gov.br/PGBCB/revista_pgbc_vol1_n1_dez2007.pdf>. Acesso em 31.3.2009.

³⁹ *Vide*, e.g., Portugal, arts. 7º, 2 e 5-7, 20º, 1, e 81º, b; Espanha, arts. 1 e 117; Itália, art. 11. As primeiras palavras da carta constitucional espanhola, aliás, são justamente: “*La Nación española, deseado establecer la justicia...*”. As da norte-americana, por seu turno, na mesma linha, ressaltam: “*We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, stablish Justice...*”.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

114. Desvelada a assimetria de percepções que se exemplifica com a situação diametralmente oposta desses dois tipos de agentes econômicos (tomadores de empréstimo imobiliário e poupadores), bem se nota, sob mais esse prisma, o tipo de distorção que se vem apontando, especialmente impactante em relação a instituições financeiras. Estas, afinal, por força de seu papel de intermediadoras de recursos, travam grande volume de relações tanto como credoras quanto como devedoras. Assim, conceder aos credores desse tipo de instituição (poupadores, *e.g.*) o favor com que a lei não agraciou os créditos da própria instituição para com seus devedores (mutuários do Sistema Financeiro da Habitação, *v.g.*) acarreta, inevitavelmente, a absorção, pelo sistema, do prejuízo decorrente do tratamento assimétrico descrito, o que leva a uma necessária retração do crédito, mediante a cobrança de taxas exorbitantes para sua concessão, com evidentes prejuízos para tomadores de empréstimos, à custa dos quais, portanto, acabaria por se dar, em última análise, o enriquecimento sem causa dos poupadores. Vale dizer, o prejuízo seria do Sistema Financeiro Nacional, bem comum ligado ao “*desenvolvimento equilibrado do País*” e aos “*interesses da coletividade*” (art. 192 da Constituição Federal); sistema esse que não se confunde com a figura dos empresários que nele atuam e que, portanto, não deveria despertar, quanto à apreciação de suas questões – de ordem pública –, a mesma reserva com que comumente são avaliados os interesses particulares daqueles empresários.

11.2.4. Estabilidade monetária como condição de possibilidade primacial para a efetivação de diversas normas constitucionais

115. Muito se discute acerca do atual déficit de eficácia das normas constitucionais. A discussão não é recente, sendo direcionada muitas vezes ao Poder Público, que tem a obrigação de transformar texto em concreção normativa.

116. Para que a Constituição não seja uma mera “folha de papel”, na expressão consagrada por Lassalle, exige-se dos órgãos instituídos uma atuação positiva que confira vida e sentido efetivo aos comandos constitucionais.

117. Ora, eficácia nada mais é que a capacidade de produzir resultados pretendidos pela norma, fruto da interpretação de textos e fatos. Há, todavia, diversos preceitos constitucionais que sequer poderão surtir efeitos minimamente consistentes se houver um quadro de agudeza inflacionária.

118. Algumas normas constitucionais oferecem emblemático exemplo do que se vem sustentando. É o caso, por excelência, do art. 3º da Constituição Federal de 1988. Como se poderia “*construir uma sociedade livre, justa e solidária*”; “*garantir o desenvolvimento nacional*”; “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*”; “*promover o bem de todos*”, enfim, em um ambiente econômico erosivo das funções da moeda?



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

119. Como visto, desde a Antiguidade Clássica, a filosofia aristotélica já vinculava à funcionalidade da moeda até mesmo a possibilidade de realização da justiça⁴⁰.

120. Em síntese, quando a moeda perde a sua função, perde-se também a chance de concretizar normas constitucionais, não apenas as programáticas, mas aquelas que, de acordo com expressa previsão, hão de possuir aplicabilidade imediata, a exemplo de diversos direitos fundamentais.

121. O que dizer do direito à liberdade, como construção da autonomia da vontade, em um ambiente inflacionário que potencializa desigualdades sociais e desequilíbrios contratuais? Ser livre não é tão-somente ser capaz de, diante de opções, fazer escolhas. Antes, pressupõe a livre formação da vontade que se visa expressar. E essa livre formação da vontade ou personalidade apenas se entremostra viável na medida em que o Estado atue para viabilizar condições mínimas de racionalidade para as interações sociais cooperativas ou, ao menos, de (sobre)vida aos seus cidadãos. Afinal, de nada adianta ser livre se o indivíduo não possui condições materiais para comprar seu vestuário ou seu alimento (inclusão). Em um ambiente inflacionário, pois, o que se impõe ao Estado é a busca incessante da manutenção do valor intrínseco da moeda, com vistas a preservar seu poder de compra e seu papel como referência de valor para boa parte das interações sociais. Afinal, a crescente corrosão salarial pela inflação, para citar apenas um aspecto mais sensível, compromete severamente o pleno exercício de direitos fundamentais à vida, à igualdade e à liberdade.

122. À vista de tais razões, não há como desconsiderar as inegáveis conexões jurídicas entre normas que instituem planos de estabilização monetária e a efetividade da Constituição, viável, como referido, apenas em meio a um ambiente macroeconômico propício ao desenvolvimento da nação e ao gozo de direitos fundamentais por seu povo.

123. Nesse passo, bem se vê que planos econômicos apontam justamente para a concreção dos ditames da justiça social a que se reporta o art. 170 da Constituição Federal de 1988, *verbis*:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]”.

124. É indubitoso que os planos econômicos constroem “pano de fundo” propício à concretização de direitos fundamentais. Nessa linha, Nusdeo,

⁴⁰ *Vide* parágrafo 7 supra.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

ressaltando os efeitos do Plano Real, já lembrou, a respeito, que “em três anos de relativa estabilidade de preços no Brasil, [houve] indícios estatísticos de melhora no padrão de distribuição de renda, sabidamente um dos mais desiguais do mundo. Nas seis maiores cidades do país, a população considerada pobre passou de um terço para, aproximadamente, um quarto do total.”⁴¹.

125. Outrossim, já se salientou o relativo sucesso dos planos anteriores ao Real, como se vê da seguinte reportagem da *Folha de S. Paulo*, que bem retrata a realidade pós-intervenção exógena do Estado sobre a economia, no que diz respeito à redução da pobreza no Brasil:

“Na época do Plano Cruzado, o controle de preços que resultou na redução temporária da inflação fez também cair a proporção de pobres, que chegou a 23,7% em 1986. Mas, com a volta da inflação já em 1987, o percentual voltou para a casa dos 30%. Um dos motivos dessa piora, segundo o trabalho, [referência a estudo da economista Sônia Rocha, da Fundação Getúlio Vargas], é o fato de a renda ter ficado estável de 1981 a 1990 devido à instabilidade econômica e à deterioração do mercado de trabalho.

Uma nova melhora na pobreza só voltou a acontecer nos primeiros anos do Plano Real – o número de pobres caiu de 30,4% em 1993 para 20,6% em 1995. [...]

Rocha destaca que o Real melhorou a renda especialmente das parcelas mais pobres da população. O motivo é a chamada ‘âncora verde’ (o comportamento moderado dos preços dos alimentos).”⁴²

126. Andréa Queiroz Fabri é expressa ao afirmar que a estabilidade monetária não se persegue com outro fim que não o de fazer valer a dignidade da pessoa humana e a concretização dos direitos fundamentais, *verbis*:

“A estabilização econômica, sob este enfoque, deve ser efetivada pelo incentivo do setor privado a partir das políticas públicas, em especial, as tributárias. Tal estabilidade não se alcança com um único objetivo, nem sequer com um plano não planejado, que não observe o relevante fundamento constitucional de dignidade humana por meio da concretização dos direitos fundamentais. [nota de rodapé 41: “MONCADA, Luís S. Cubral de. Direito Econômico, p. 401. Ainda o mesmo

⁴¹ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 309.

⁴² “ANOS 70 e Real fazem pobreza despencar, diz estudo”. *Folha de S. Paulo*, 5.9.2004, caderno Dinheiro, sem grifos no original.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

*autor: 'Note-se que no cômputo dos custos orçamentais entram considerações sociais e políticas que se não podem freqüentemente exprimir em valores pecuniários.' Nota 2, p. 400*⁴³.

127. A autora destaca, ainda, quanto ao papel da estabilidade monetário-financeira para a efetivação de preceitos constitucionais, o seguinte:

*"A utilização racional dos recursos financeiros é mister para a concretização dos objetivos econômico-constitucionais. Para isso se considera fim do Sistema Financeiro Nacional o desenvolvimento equilibrado do país, a atender aos interesses da coletividade, pelo planejamento, que deve observar os princípios norteadores da ordem econômica".*⁴⁴

128. Em suma, percorrido o caminho que traz até este ponto da presente manifestação, já não se pode seja pela adequada compleição conferida à cláusula da inviolabilidade do direito adquirido e do ato jurídico perfeito pela firme jurisprudência constitucional da Corte Suprema; seja pela própria compreensão da mecânica das transições de regime monetário promovidas pelos planos; seja em homenagem ao preceito maior da segurança jurídica; seja por princípios de justiça retributiva e distributiva; seja, enfim, pelas intrínsecas conexões entre a efetividade da Constituição e os programas de combate à inflação, impossíveis sem a disciplina de transição monetária referida – desconsiderar a flagrante discrepância entre o efetivo conteúdo jurídico da Constituição e a leitura jusprivatista e descoordenada de preceitos constitucionais fundamentais, leitura essa perpetrada por aquelas decisões judiciais que negam aplicação às normas que instituíram e disciplinaram os planos de estabilização da moeda implementados entre as últimas duas décadas do século passado.

III – REPERCUSSÕES SOCIAIS DO JULGAMENTO

129. A primeira e a mais importante consequência de um julgamento, notadamente quando proferido pela mais alta Corte de um país, no desempenho do elevado mister jurisdicional de controlar de forma concentrada, em sede de processo objetivo, a constitucionalidade das leis, é a mensagem que deixa para o futuro. Considerá-la é de rigor, à luz da interpretação teleológica exigida pelo art. 11 da Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e mesmo por força do próprio sentido finalístico da jurisdição constitucional.

⁴³ FABRI, Andréa Queiroz. *Responsabilidade do Estado: planos econômicos e iniciativa privada*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, pp. 57-58, sem grifos no original.

⁴⁴ FABRI, *Op. cit.*, p. 128, sem grifo no original.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

TRIBUNAL
1838

Petição PGBC-3440/2009

130. Assim, já presente a ampla avaliação retrospectiva do caso, empreendida nos tópicos precedentes, pode-se passar, agora, a esse exame prognóstico do que essa Corte Suprema vier a decidir no caso vertente.

131. Nesse sentido, é bem de ver que, eventual julgamento pela improcedência da arguição, inibirá, por sem dúvida, futuras intervenções estatais nos mercados com vistas à estabilização macroeconômica. Em suma, transmitir-se-á a futuros governantes mensagem no sentido de que, à vista de crises inflacionárias, não lancem mão de políticas que, para o seu sucesso, dependam da incidência de mecanismos deflatores de transição sobre contratos correntes.

132. Isso, além de manietar competências constitucionalmente conferidas à União (arts. 21, VII, 22, VI e VII, e 48, XIII e XIV, da Constituição Federal), privará a população da ação política que, ainda quando não compreendida de modo mais imediato em sua mecanicidade, é absolutamente imprescindível à persecução de seus mais legítimos anseios, objeto de generosas promessas constitucionais que simplesmente não podem ser ignoradas pelos agentes políticos.

133. Bem se sabe, notadamente numa Corte Constitucional, quantas vezes atuações contestadas por clamores de multidões do instante, justamente por se louvarem no fiel cumprimento da Constituição, devem, sem embargo, ser resguardadas do imediatismo da irresignação momentânea, em prol de interesses últimos da própria população. Daí a relevância da tarefa que se coloca para Vossas Excelências, bem sintetizada na pena da escritora sul-africana, Nobel de literatura, Nadine Gordimer: “[...] é a sede do Tribunal Constitucional. Ali funciona a antítese da confusão e desorientação da mente febril: é o lugar do mais elevado patamar da justiça ponderada [...]”.⁴⁵

134. Nessa linha de idéias, declarar inconstitucionais normas que instituíram e disciplinaram os necessários planos editados entre 1986 e 1991 seria, em última análise, desguarnecer atuação política responsável.

135. Veja-se que os tempos de relativa e benfazeja estabilidade que se tem experimentado desde a edição do Plano Real, ponto culminante da política de planos trilhada entre as últimas duas décadas do século passado, não podem ser considerados como conquista definitiva e eterna. Trata-se, sabe-se, de obra em construção e sujeita a riscos os mais diversos. Como já alertou Galbraith, “a história da moeda revela duas tendências altamente seguras. Após uma experiência recente com a inflação, as pessoas preferem preços estáveis e, tendo longa experiência com preços estáveis, tornam-se indiferentes ao risco de inflação”⁴⁶.

⁴⁵ GORDIMER, Nadine. *A arma da Casa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 165.

⁴⁶ GALBRAITH, John Kenneth. *Moeda: de onde veio, para onde foi*. São Paulo: Pionira, 1997, p. 52.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

1837

Petição PGBC-3440/2009

136. Por tal razão, esforços políticos inequívocos no combate a crises inflacionárias ainda podem vir a se mostrar necessários, sendo de suma importância que o sentido assentado pela Suprema Corte para a Constituição, obra jurídica concebida para durar, não iniba o Poder Público de agir.

137. Ademais, cogitada a hipótese de decisão pelo não-conhecimento da presente arguição, ter-se-á de encarar inevitável e grave consequência: o número de processos judiciais que sobrecarrega a máquina jurisdicional continuará aumentando, mantendo-se a paralisadora necessidade de se lidar com milhares e milhares de processos subjetivos envolvendo as mesmas questões constitucionais, mas chegando a desfechos diametralmente opostos.

138. Isso, por óbvio, continuará comprometendo, nos aspectos qualitativo, quantitativo e, portanto, de razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal), o valor social das decisões judiciais. Poder-se-ia, até mesmo, traçar um paralelo entre o fenômeno da inflação monetária e o que se poderia designar como uma espécie de “inflação jurisdicional”, caracterizada pela perda progressiva do valor da figura da decisão judicial, em razão do comprometimento de funções suas como a de pacificar conflitos e servir como referência de valor ético para as condutas dos diversos agentes econômicos. O componente inercial, para manter a metáfora, seria o fruto da antecipação de expectativas negativas, por parte dos jurisdicionados, em relação à coerência e à eficiência do sistema de entrega da justiça. O resultado, por óbvio, seria a progressão exponencial da desvalorização dos julgados – ou, pelo menos, um retrocesso no processo de valorização do precedente judicial que tem tomado curso nos últimos anos –, induzida pela proliferação crescente de atitudes defensivas das partes, materializadas na propositura de inúmeras ações frívolas, notadamente às vésperas do decurso de prazos prescricionais, no intuito de aventurar ganhos numa espécie de loteria judicial.

139. São deveras elucidativas, a propósito, estas conscienciosas manifestações de membros dessa Corte Suprema:

“Temos enfrentado, não apenas esse tribunal mas todo o sistema judiciário tem enfrentado isso que você chama de questões de massa. Elas derivam também daquele período de altíssima inflação que vivemos. Então, num momento em que a moeda tinha valores diferentes de manhã e à tarde, realmente tudo isso virou de cabeça para baixo. [...] Hoje, felizmente, temos níveis toleráveis de inflação tudo isso torna-se mais fácil. No entanto, o que acontece é que o sistema judiciário guardou consigo e tem, nas suas prateleiras, o que eu chamo de uma verdadeira bolha, o restante de todas essas demandas relativas a planos econômicos, relativas a reajustes de toda a sorte e isso



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

terá que ser tratado de maneira adequada, me parece, através de dois mecanismos: súmula vinculante, onde ela for cabível, e a questão da repercussão geral. Eu acho que são dois instrumentos que o Congresso Nacional colocou nas mãos do Poder Judiciário realmente para poder eliminar essas chamadas demandas de massa. Com a boa utilização desses mecanismos é possível que num tempo relativamente curto nós vençamos esta bolha de demandas. E, a partir de então, possamos trabalhar num regime de tranquilidade.⁴⁷;

“Qualquer outro meio para sanar a lesividade não surge eficaz, somente servindo ao surgimento de milhares de processos cuja desfecho é projetado no tempo, com sobrecarga da máquina judiciária e enorme instabilidade das relações jurídicas. Eis o importante papel, no que tange à paz social, atribuído ao Supremo, que não pode ficar a reboque na definição do alcance da Carta da República. Digo mesmo que a Corte há de estar sempre propensa a examinar os grandes temas nacionais, contando, para tanto, com a competência de julgar os processos objetivos. O grande número de demandas individuais, o vulto do varejo não pode servir a posicionamento esvaziador da atividade precípua que lhe é reservada constitucionalmente – de guarda da Lei Fundamental – e da qual não deve e não pode despedir se. Tudo recomenda que, em jogo matéria de extrema relevância, haja o imediato crivo do Supremo, evitando-se decisões discrepantes que somente causam perplexidade, no que, a partir de idênticos fatos e normas, veiculam enfoques diversificados. A unidade do Direito, sem mecanismo próprio à uniformização interpretativa, afigura-se simplesmente formal, gerando insegurança, o descrédito do Judiciário e, o que é pior, com angústia e sofrimento ímpares vivenciados por aqueles que esperam a prestação jurisdicional.⁴⁸”

⁴⁷ Manifestação da Ministra ELLEN GRACIE por ocasião de entrevista coletiva que concedeu em 28.4.2006, logo após sua posse como presidente do Supremo Tribunal Federal. Disponível no endereço eletrônico <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=66848&caixaBusca=N>>. Acesso em 27.3.2009, sem grifos no original.

⁴⁸ Voto proferido pelo Ministro MARCO AURELIO no julgamento da ADPF n.º 46-7/DF, disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=65055&caixaBusca=N>>. Acesso em 31.3.2009, sem grifos no original.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral



Petição PGBC-3440/2009

140. Para se ter uma idéia do volume de demandas, ainda estão em curso no Poder Judiciário 10.913 (dez mil, novecentos e treze) processos, referentes aos Planos Collor I e II, tendo como demandado o Banco Central do Brasil⁴⁹ – e isso, em que pese à matéria já estar sumulada pela Corte Suprema em favor da autarquia (Súmula n.º 725). Esses números, oportuno frisar, não incluem as muitas ações propostas, com a mesma questão de fundo, exclusivamente contra as instituições financeiras⁵⁰, havendo ainda aquelas ajuizadas contra a União.

141. E não é só. O assombroso volume de processos impede o exercício adequado das funções de Corte Constitucional a cargo do Supremo Tribunal Federal. Com efeito, na qualidade de Tribunal Constitucional, a Suprema Corte exerce funções estruturante e de enunciação e interpretação constitucional⁵¹. No entanto, quando o volume de processos chega a níveis muito superiores ao razoável, parte dessa função acaba sendo seriamente prejudicada⁵², como destacado pelo Min. MARCO AURÉLIO no voto supra transcrito.

⁴⁹ Tal informação, apurada mediante consulta ao Sistema BCJUR, do Banco Central, foi apresentada ao Supremo Tribunal Federal pela autarquia nos autos da Proposta de Súmula Vinculante n.º 11-3/DF, por meio da qual se procura conferir efeito vinculante ao enunciado da Súmula n.º 725 da Corte Suprema, justamente em razão de controvérsias ainda existentes em torno da constitucionalidade da Lei n.º 8.024, de 1990 (Plano Collor I).

⁵⁰ Com a finalidade de ilustrar o número de processos propostos contra as instituições financeiras, pode-se fazer referência aos dados estipulados pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif). Levantamento realizado em apenas 11 (onze) instituições financeiras revelou que havia, em meados de 2008, cerca de 515.000 (quinhentas e quinze mil) ações individuais relativas à atualização das contas de poupança dos diversos planos econômicos. Os dados são referentes aos Planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II. A informação consta na inicial desta arguição.

⁵¹ A função estruturante revela-se quando o tribunal “*promove a adequação lógica e a harmonização formais do ordenamento jurídico, consoante sua lógica interna e seus próprios comandos relacionados à estrutura normativa adotada*” (TAVARES, André Ramos. *Teoria da justiça constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 253). Já a função de interpretação e enunciação refere-se à construção da norma constitucional a ser aplicada no julgamento a partir de seu enunciado. Cf., sobre as funções do Tribunal Constitucional e os conceitos aqui articulados, TAVARES, *Op. cit.*, pp. 185-338.

⁵² “*Cabe anotar, contudo, que parte da função estruturante – assim como da função enunciativa – é por vezes prejudicada pelo excesso de julgamentos submetidos à corte. Nos últimos três anos [2003 a 2005], o STF julgou mais de cem mil processos, o que torna difícil – senão impossível – para os operadores jurídicos extrairem desse volume assombroso de julgamentos qual é o sentido que o tribunal confere à Constituição.*”

*O volume de julgamentos é ainda capaz de gerar uma segunda crítica: torna-se cada vez mais difícil que os processos sejam, efetivamente, julgados pelos próprios ministros: são quase dez mil decisões por ministro ao ano. Assim, o STF, provavelmente, aproxima-se de uma situação semelhante à constatada por Nestor Pedro Sagüés na Corte Suprema argentina, onde a maioria dos processos são, em verdade, julgados pelos assessores dos ministros, isto é, são apreciados pela ‘junior court’, como, com agudeza, diz ele.” (ROMAN, Flávio José. “O Supremo Tribunal Federal brasileiro e outros tribunais constitucionais sul-americanos: breve estudo comparado”. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-mar., 2007, ano 15, n. 58, p. 71).*



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

1840

Petição PGBC-3440/2009

142. No mais, também não há como manter dúvidas sérias acerca do impacto de um julgamento pela improcedência da presente argüição sobre a incolumidade do Sistema Financeiro Nacional, interesse público confiado, sob a égide do art. 192 da Constituição Federal, às atribuições legais desta autarquia, tanto quanto a defesa da moeda, à luz do art. 164 da mesma Carta de 1988.

143. Assim, justamente em momento de grave crise financeira mundial, em que Governos dos mais diversos países têm-se visto obrigados a injetar volumosos recursos no sistema, a fim de evitar danos ainda maiores a suas populações, seria no mínimo temerário infligir às instituições financeiras um débito da magnitude do que se encontra em jogo neste processo; seria como andar na contramão do momento histórico.

144. Tampouco se deve esquecer o impacto da decisão cogitada sobre bancos públicos, importante patrimônio nacional que, a propósito, tem conferido relevante vantagem comparativa ao Brasil para o enfrentamento da atual crise financeira mundial, especialmente no que concerne à possibilidade de o Governo contrabalançar o processo de contração do crédito privado.

145. As anexas notas, aprovadas, respectivamente, pela Diretoria de Política Econômica do Banco Central e pela Secretaria Extraordinária de Reformas Econômicas e Fiscais do Ministério da Fazenda, precisam alguns números e dados pertinentes fornecidos pela ciência econômica. Sua leitura fornece um panorama das implicações de eventual julgamento pela improcedência da presente argüição sobre diversos interesses públicos.

146. Lançada, nesses termos, alguma luz sobre a teleologia do que se encontra sob julgamento, vê-se claramente, sob mais esse prisma, a oportunidade ímpar que se abre para o País de, com o julgamento desta argüição, colocar finalmente uma "pá de cal" sobre esqueletos insepultos do passado, que teimam em assombrar os horizontes da Nação com ameaças de retrocesso no que concerne à estabilidade do sistema monetário-financeiro, tão arduamente conquistada pelo povo brasileiro.

IV – CONCLUSÃO

147. Forte em todo o exposto, o Banco Central do Brasil espera que se conheça e julgue procedente esta Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 165-0/DF, para que, pondo-se fim à controvérsia constitucional acerca da validade das normas a que se reporta a ação, se reconheça o descumprimento de preceitos fundamentais perpetrado por decisões judiciais que negam aplicação àquelas normas, que, estabelecendo regras de transição entre regimes monetários, longe de afrontar cláusulas constitucionais como a da inviolabilidade do direito adquirido e do



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

1891

Petição PGBC-3440/2009

ato jurídico perfeito, lograram, justamente pelo contrário, preservá-las sob a égide de princípios de segurança jurídica, justiça e efetividade das normas constitucionais.

Nesses termos, pede juntada e deferimento.

Brasília, 6 de abril de 2009.

PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL

3.435.028-4 Francisco José de Siqueira
OAB/DF 14.081
Procurador-Geral

PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL

6.580.155-5 Luiz Ribeiro de Andrade
OAB/DF 5.238
Subprocurador-Geral

PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL

3.306.819-0 Flávio José Roman
OAB/DF 15.934
Coordenador-Geral

PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL

6.768.620-6 Marcelo Labanca Corrêa de Araújo
OAB/PE 17.055
Procurador

PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL

8.367.009-2 Rafael Bezerra Ximenes de Vasconcelos
OAB/BA 19.216
Procurador-Chefe

DEL 2883

SECRETARIA DA REPUBLICA
SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

13 MAR 14 1986

PROTOCOLO

E.M. nº 015-A

Em 26 de fevereiro de 1986.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

A Nova República instalou-se sob compromisso de mudança, conforme requeriam as condições vigentes e exigia a sociedade. Muitas transformações necessárias puderam concluir-se a curto prazo; outras, principalmente ligadas à gestão econômico-financeira e ao campo social, foram iniciadas e estão chegando a bom termo.

2. Era preciso retomar o crescimento, reativar o emprego, promover aumento do salário real dos trabalhadores, expandir a oferta de serviços sociais básicos. Urgia despertar a economia brasileira, transformar a luta pelo desenvolvimento em tarefa de todos os brasileiros. Não era possível tolerar as ingerências externas que condicionavam a ação das autoridades econômicas nacionais. Igualmente impostergável, o reordenamento das finanças públicas tornou-as efetivo instrumento de justiça social; deu-se partida à reforma tributária, adotaram-se medidas visando inibir a especulação financeira, disciplinou-se o gasto público.

3. Ademais disso, era sobretudo necessário reunir todas as energias para derrotar a inflação. O que, entretanto, sem recuperação do crescimento, melhoria das condições de vida, controle do déficit público e regularização do abastecimento,

entre outros aspectos, assumiria contornos de extrema sensibilidade social.

4. Tal constatação, contudo, não poderia obscurecer o fato de que não seria possível conviver com a inflação, nos patamares a que ascendeu, principalmente em razão dos danos que impõe às camadas populacionais de menor renda. Permitir que se prolongue a situação atual implicaria risco inaceitável, qual seja o de perder irremediavelmente o controle do processo inflacionário, com o que ter-se-ia igualmente de volta a recessão, o desemprego, a queda dos salários. Combater a inflação é, pois, a prioridade deste momento.

5. A atual situação da economia brasileira configura quadro inflacionário gerado por inúmeras variáveis, como os preços agrícolas e industriais, salários, preços e tarifas públicas, câmbio, taxa de juros. O comportamento geralmente observado tem sido o de verificar qual dessas variáveis poderia ser controlada de imediato; comprimiram-se, no passado, os salários; alternativamente, contêm-se preços agrícolas, industriais, dos serviços públicos etc. Em todos os casos os resultados negativos conseguem superar, a médio prazo, os êxitos alcançados. O congelamento das tarifas e dos preços públicos agrava o já elevado déficit das contas do governo; a baixa forçada dos preços agrícolas ou industriais diminui o investimento e frustra o produtor, comprometendo o sistema produtivo.

Por sua vez a aplicação generalizada da correção monetária contamina todo o sistema econômico-financeiro e marginaliza o cruzeiro em suas funções monetárias. Generaliza-se a prática de calcular rendimentos e estimar patrimônios em ORTN ou que outros indicadores.

6. É pois, absolutamente indispensável empreender reforma que assegure, imediatamente, estabilização de todos os preços, proteja o assalariado e resguarde todos os setores, respeitando os direitos consubstanciados na dívida interna, na caderneta de poupança, nos salários, no sistema produtivo. A base dessa reforma é, portanto, a garantia dos direitos do cidadão.



Tal reforma deve ter em conta, ademais, a necessidade de evitar choques na política cambial, traumas na estrutura produtiva e rupturas na redistribuição de renda em marcha. Não poderá, em suma, provocar interrupções no processo de desenvolvimento com justiça social que é compromisso maior do governo de Vossa Excelência. O Programa de Estabilização Econômica que agora sugerimos visa materializar essa reforma, conforme proposições apresentadas a seguir.

7. Instituir-se-á o Cruzado como novo padrão monetário brasileiro; ele será necessariamente moeda forte, livre das incertezas da inflação e apta a firmar-se no conceito internacional.

8. Congelar-se-ão todos os preços e tarifas, com base na média dos índices vigentes entre dezembro de 1984 e janeiro de 1986, a partir de 27 de fevereiro de 1986. De certo não se pretende perpetuar tal congelamento e, tampouco, ferir a livre concorrência. O que se objetiva é devolver ao mercado condições adequadas de operação. Durante os 12 meses de vigência do Programa, porém, haveremos de ser inflexíveis — povo e governo — na execução das medidas nele reunidas. Entendemos que sua violação deverá acarretar severas penalidades, ditadas pelo interesse público, e confiamos que o povo permanecerá vigilante na fiscalização dos preços, porquanto é de sua adesão que depende o sucesso da empreitada.

9. Criar-se-á o seguro-desemprego, instrumento de vital importância que passará a integrar a política social implantada pelo governo de Vossa Excelência, e que consideramos indispensável à contemporaneidade assumida pelo Brasil da Nova República.

10. A profunda reforma ora proposta fundamenta-se no princípio de que permanecerá intocada — antes, busca-se aprofundar — a opção pelo social adotada por Vossa Excelência. Assim, os contratos salariais manterão as vantagens reais conquistadas pelo trabalhadores. Para isso calculou-se o salário médio,



incluídas reposições e abonos obtidos; tomaram-se os seis meses imediatamente antecedentes à reforma e, com objetivo de que se mantivesse correspondência entre salários e preços, calculou-se o salário real médio; ao valor assim encontrado acresceu-se abono de oito por cento — ganho que não se pode confundir com os aumentos nominais oferecidos até agora, rapidamente corroídos pela inflação.

11. O sentido social da mudança fica patente, também, na proteção da caderneta de poupança de eventuais resíduos inflacionários, no critério estabelecido para fixação das prestações da casa própria e dos aluguéis.

Os depositantes em caderneta de poupança terão todos seus direitos reguardados. Continuarão a gozar de seguro contra a inflação, de acordo com a situação do Índice de Preços ao Consumidor, considerada a cada três meses. Os juros das cadernetas permanecerão em seus níveis atuais de seis por cento ao ano.

As prestações do Sistema Financeiro da Habitação corresponderão, na nova moeda, ao valor real médio dos últimos seis meses. Análogo procedimento deverá ser aplicado aos aluguéis, ficando ambos — que têm relação direta com o salário — congelados.

12. As prestações decorrentes de compra a prazo de bens duráveis de consumo, bem como quaisquer outros compromissos em cruzeiros — tais como créditos comerciais ou bancários de curto prazo, não indexados — serão convertidos na nova moeda na data de vencimento, de acordo com a tabela de conversão prevista na presente proposta de Decreto-lei.


13. Permita Vossa Excelência que enfatizemos o fato de que, no Programa ora proposto, tudo se destina a eliminar de vez a especulação financeira e premiar quem trabalha e produz. Sabemos das dificuldades que teremos de enfrentar; este, porém

1846
FEDERAL

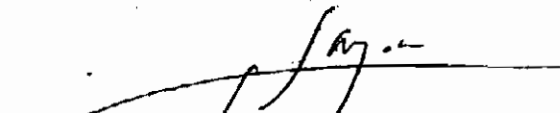
5.

- estamos convencidos - é um passo decisivo que se dará, com toda a certeza de que contará com apoio e participação de todos os brasileiros.

Ante o exposto, temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de Decreto-lei, que consubstancia as medidas cogitadas na presente Exposição de Motivos.



DILSON DOMINGOS FUNARO
Ministro de Estado da Fazenda



JOÃO SAYAD
Ministro-Chefe da Secretaria de
Planejamento da Presidência da República



DL 2335

E.M. Nº 134-A

Em 10.6.87

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Temos a honra de encaminhar a Vossa Excelência minuta de decreto-lei que busca dar continuidade ao esforço de estabilização de nossa economia.

2. Consoante as diretrizes da política econômica e tendo em conta a prioridade social da ação do governo, as medidas propostas objetivam a redução do nível inflacionário, mediante novas regras de reajuste de preços e salários, assim viabilizando as metas de crescimento econômico sustentado, e criando as condições para elevação da renda e do emprego.

3. A proposta se insere no novo plano de estabilização econômica, visando a proporcionar uma redução substancial da inflação a curto prazo, possibilitando, posteriormente, contê-la em níveis aceitáveis. Nesse sentido, persegue a redução do nível inflacionário pela adoção de uma política de estabilização de preços em três fases.

4. A primeira fase consiste no congelamento geral de preços e salários pelo prazo máximo de 90 dias, de modo a interromper a sucessão de altas taxas inflacionárias que vêm sendo observadas.

1848

5. Na segunda fase, chamada de flexibilização de preços, são previstos reajustes mensais de salários e preços, e admitida a correção de eventuais desequilíbrios ocorridos na fase de congelamento (artigos 2º a 6º), procurando-se, com isso, evitar o surgimento de fenômenos como o desabastecimento, as filas e os ágios.

6. Os reajustes terão como base a Unidade de Referência de Preços - URP, novo indexador que passará a vigorar a partir de 15 de junho de 1987, devendo permanecer inalterado enquanto durar a fase de congelamento.

7. Em cada trimestre, a URP será reajustada mensalmente, com base na taxa média de variação do Índice de Preços ao Consumidor - IPC ocorrida no trimestre imediatamente anterior. Para os três primeiros meses da fase de flexibilização, a variação da URP se dará com base na variação média do IPC durante o período de congelamento. Nenhum preço poderá ser reajustado mais de uma vez em cada 30 dias.

8. Com o objetivo de manter o poder de compra dos salários, são propostas as seguintes medidas (artigos 8º a 11):

- a) reajustes mensais, a título de antecipação, com base na variação da URP;
- b) pagamento do crédito residual dos trabalhadores, em seis parcelas mensais;
- c) negociação coletiva, nas datas-base, não sujeita a qualquer limitação;
- d) proibição de repasse, para os preços, dos aumentos reais concedidos.

9. As obrigações constituídas no período de 1º de janeiro de 1987 a 15 de junho de 1987, sem cláusula de correção

monetária ou com correção monetária prefixada, estariam sujeitas a um fator de deflação diário de 1,00467 (artigo 13).

10. As obrigações decorrentes de contratos de financiamento agrícola terão disciplina própria a ser definida pelo Conselho Monetário Nacional, que estaria também autorizado a promover alteração no fator de deflação.

11. Visando obter a tempestiva e oportuna adoção das medidas corretivas que se façam necessárias, fica atribuída ao Ministério da Fazenda competência para fixar normas para conversão dos preços a prazo em preços à vista, suspender ou rever o congelamento de preços, indicar as datas de início e término da fase de flexibilização e adotar outras providências (artigo 15).

12. O cálculo do IPC relativo ao mês de junho de 1987 se fará mediante a adoção de metodologia própria (art. 18). A partir do mês de julho, restabelece-se a apuração dos preços entre o dia 15 e o dia 16 do mês imediatamente anterior, que vigia até o advento do Plano Cruzado, o que permitirá a divulgação da inflação até o final do mês.

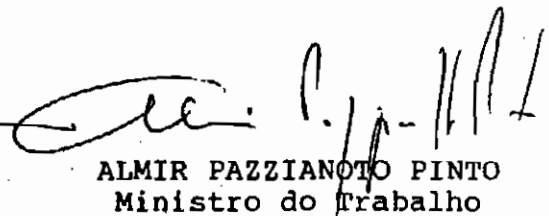
13. A fase de flexibilização encerrar-se-á quando, configurada a estabilização de preços, tornar-se possível a plena atuação da economia de mercado (artigo 7º). Visando à redução do déficit público, imprescindível à consecução desse objetivo, importantes medidas complementares de ajustamento estão sendo adotadas, como cortes nos gastos públicos e nos subsídios, reajustes nos preços e tarifas públicas, além de uma política fiscal e monetária rigorosa.

1850

14. Com essas considerações, submetemos à apreciação de Vossa Excelência o anexo projeto de decreto-lei, renovando os protestos de nosso respeito e estima.



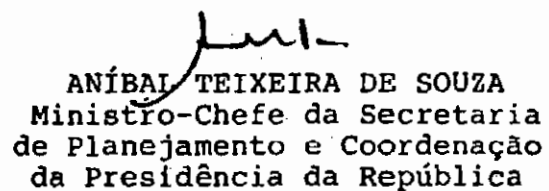
PAULO BROSSARD
Ministro da Justiça



ALMIR PAZZIANOTO PINTO
Ministro do Trabalho



LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA
Ministro da Fazenda



ANÍBAL TEIXEIRA DE SOUZA
Ministro-Chefe da Secretaria
de Planejamento e Coordenação
da Presidência da República

1851

 SENAPRO PRESIDENCIA DA REPUBLICA **DOCUMENTAÇÃO**	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DIVISÃO DE DOCUMENTAÇÃO
NUMERO DE IDENTIFICAÇÃO 00001-000194/89-20	17 JAN 17 34 88 000000
COPIADO	PROTOCOLO

E.M. Nº 011

Em 15.01.89


~~DE~~
LEI 7730

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência o anexo projeto de Medida Provisória que dispõe sobre a nova unidade do sistema monetário brasileiro, bem assim sobre as regras para desindexação da economia.

2. O País enfrenta um momento difícil de sua história econômica. É um momento que exige coragem e ousadia para a tomada de importantes decisões. Mas é também a oportunidade de implementar, com tranqüila maturidade e serena reflexão, as medidas necessárias para reverter o processo inflacionário e equilibrar as finanças públicas, restabelecendo, em nossa economia, as bases para um novo período de desenvolvimento moderno e sustentado.

3. A incerteza gerada pelo processo inflacionário, nos níveis a que ascendeu, desorganiza as finanças, inibe o investimento e a criação de novos empregos. O retorno a um regime de estabilidade econômica é hoje ingrediente fundamental na retomada do caminho do crescimento.





4. Não é mais possível conviver com a inflação nos patamares em que se encontra. A aplicação generalizada da correção monetária que hoje permeia todo o sistema econômico tem redundado em distorções que, além de impor um pesado ônus ao Governo no financiamento de seu déficit, corrói o poder de compra dos salários e reduz a renda real das camadas de menor poder aquisitivo.

5. Não se pode permitir que essa situação se prolongue. A eliminação do processo inflacionário é a melhor garantia de preservação do salário real.

6. Para isso, o Governo se impõe rígida disciplina, em compromisso de não gastar mais do que arrecada. A emissão de títulos públicos se fará apenas para rolagem do principal e de parcela dos juros da dívida pública interna.

7. Assim, a reforma ora proposta fundamenta-se nos princípios de justiça social adotados e perseguidos por Vossa Excelência. Ao promover o congelamento de todos os preços e tarifas, eliminando os mecanismos oficiais de indexação da economia, a presente proposta traz importantes alterações na política fiscal, monetária e salarial.

8. De acordo com os artigos 1º e 2º, o cruzado passa a denominar-se cruzado novo, que corresponderá a um mil cruzados, perdendo poder liberatório, em prazos a serem fixados em regulamento, as cédulas impressas em cruzeiros e em cruzados e as moedas cunhadas em cruzados.

9. Os artigos 3º e 4º estabelecem que todos os valores traduzidos em moeda nacional serão expressos em cruzados novos, a partir da data da publicação da presente medida, exigindo-se o levantamento de demonstrações contábeis e financeiras extraordinárias das pessoas jurídicas com vistas a adaptá-las às novas regras.

10. Com vistas a preservar o valor real dos salários os artigos 5º e 6º prevêm que os salários relativos ao mês de fevereiro de 1989, se inferiores ao valor médio real de 1988, serão para este valor aumentados. Caso sejam superiores à média serão mantidos nos níveis atuais. Os trabalhadores admitidos após janeiro de 1988 terão seus salários reajustados mediante a aplicação de critérios que preservem a isonomia salarial.

11. Objetivando evitar que a inflação passada contamine os reajustes salariais a partir da vigência das medidas aqui propostas, o artigo 7º proíbe a inclusão de cláusula de reposição salarial baseada em índices de preços anteriores a fevereiro de 1989, em acordos, convenções ou laudos arbitrais decorrentes de dissídios coletivos.

12. Como medida fundamental para o alcance dos objetivos do presente plano, o artigo 8º congela, por prazo indeterminado, todos os preços e tarifas, de mercadorias e serviços, autorizados ou praticados no dia 14 de janeiro de 1989. Os preços praticados nas vendas a prazo deverão ser deflacionados de modo a eliminar a expectativa inflacionária neles contida, conforme dispuser o regulamento.



13. A taxa de variação do Índice de Preços ao Consumidor será calculada, no mês de janeiro de 1989, através da divisão do vetor de preços vigentes no dia 15 de janeiro do mesmo mês, pela média dos preços constatados no período de 15 de novembro a 15 de dezembro de 1988. No mês de fevereiro a referida taxa será calculada pelo quociente da média dos preços observados de 16 de janeiro a 15 de fevereiro de 1989 e o vetor de preços vigentes em 15 de janeiro de 1989. Assim, já a partir de fevereiro o índice não deverá ser afetado pelas variações de preços ocorridas antes do início do congelamento. É o que dispõe o artigo 9º da presente proposta.

14. O artigo 10 estabelece que o IPC será calculado, a partir de março de 1989, com base na média dos preços apurados entre o início da segunda quinzena do mês anterior e o término da primeira quinzena do mês de referência.

15. O art. 11 estende a norma de congelamento aos contratos de venda de bens para entrega futura, de prestação de serviços contínuos ou futuros e de realização de obras. Estabelece também que, no mês de janeiro de 1989, o preço dos serviços realizados será reajustado de acordo com as cláusulas contratuais pertinentes. Nos contratos firmados com base na OTN, os reajustes futuros, encerrado o congelamento, e sem efeito retroativo, obedecerão às variações do IPC acumuladas a partir de fevereiro de 1989.

16. A fim de permitir tomada de decisões, sempre que o acompanhamento dos efeitos das medidas propostas imponham correção de curso, o artigo 12 atribui competência ao Ministro da Fazenda para rever, total ou parcialmen-

1855
5.

te, o congelamento de preços, ouvidos os representantes das classes empresariais e dos trabalhadores, bem assim para adotar outras providências que permitam a implementação e execução das disposições da Medida Provisória sugerida.

17. O artigo 13 cuida de compatibilizar a eliminação do processo inflacionário, pretendida com as medidas propostas, com a existência de obrigações pecuniárias constituídas no período de 1º de janeiro de 1988 a 15 de janeiro de 1989, sem cláusula de correção monetária ou com cláusula de correção prefixada. É que essas obrigações trazem embutidas na sua representação monetária uma parcela correspondente a uma expectativa de inflação que não se realizará por força do plano que agora se pretende adotar.

18. No artigo 14 são dadas as regras para atualização dos valores dos aluguéis a partir de 1º de fevereiro de 1989, tendo em vista o congelamento ocorrido nesta data, destacando-se que, na vigência do período de congelamento, não serão aplicados os reajustes previstos nos contratos, ressalvadas, contudo, as revisões judiciais. Após o período de congelamento, os aluguéis serão reajustados nos meses determinados no contrato, sem efeito retroativo, tomando-se em conta a variação do IPC acumulada a partir de fevereiro de 1989.

19. A vista de que se objetiva desindexar a economia, o artigo 15 estabelece as datas de extinção da OTN: a "OTN fiscal" desaparece em 16 de janeiro de 1989 e a chamada "OTN cheia", em 1º de fevereiro deste ano, assegurada a liquidação dos títulos em circulação. O § 1º do art. 15 deixa claro que para a liquidação de obrigações decorrentes de mútuos, financiamento em geral

1856

e quaisquer outros contratos relativos a aplicações, inclusive no mercado financeiro, quando assumidas anteriormente a esta Medida Provisória e que se vençam durante o período de congelamento, a correção monetária será calculada com base no valor de NCz\$ 6,92, no caso de "OTN Fiscal" e NCz\$ 6,17, no caso da "OTN cheia". Caso, porém, essas obrigações se vençam em período posterior ao congelamento, o cálculo da correção far-se-á com observância dos mesmos valores, aplicando-se a eles a atualização pelo IPC a partir de fevereiro de 1989 (§ 2º). O § 4º dispõe que a partir da vigência desta Medida Provisória é proibido estipular nos contratos mencionados no § 1º, cláusula de correção monetária, quando de prazo igual ou inferior a 90 dias. No caso de operações realizadas no mercado financeiro a estipulação de cláusula de correção monetária será regulada pelo Banco Central (§ 5º).

20. O artigo 16 explicita que as regras e critérios para correção dos saldos devedores e das prestações dos contratos do SFH, bem assim os relativos ao crédito rural lastreados pelos recursos das respectivas cadernetas serão corrigidos de acordo com o artigo 17 desta Medida Provisória respeitado o princípio da equivalência salarial, além de critérios próprios para cada espécie de contrato.

21. As regras para atualização dos saldos das cadernetas de poupança são dadas pelo art. 17. Essas regras estabelecem que no mês de fevereiro de 1989, a atualização será feita com base no rendimento acumulado da LFT verificado no mês de janeiro, deduzido o percentual fixo de meio por cento. Nos meses de março e abril, a atualização dos saldos terá por base o rendimento acumulado da LFT, deduzido o percentual de meio por cento, ou variação do IPC ve-

1857

rificada no mês anterior, considerado o maior deles. A partir de maio de 1989, a referida atualização será feita segundo a variação do IPC verificada no mês anterior.

22. O artigo 18 cuida da conversão dos valores expressos em cruzados para cruzados novos nos orçamentos públicos, depois de calculada a respectiva deflação sobre o saldo de despesas e remanescentes de receitas, de modo a adaptá-los à nova moeda em cada caso. No § 1º fica determinado que rendimentos do trabalho percebidos dos cofres públicos pelos servidores civis e militares da União e do Distrito Federal, inclusive autarquias e fundações públicas, serão reajustados de acordo com o desempenho das receitas líquidas da União, observado o disposto no artigo 38 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e demais disposições constitucionais. O desembolso para atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais, exceto diárias, será realizado até o décimo dia do mês subsequente, ressalvado o que determina o artigo 168 da Constituição (§2º).

23. Na linha dos princípios fundamentais que orientam a adoção das medidas econômicas que são propostas, o § 3º do artigo 18 traduz a decisão firme do Governo de Vossa Excelência, no sentido de que somente se gastará o que for efetivamente arrecadado. Assim, o desembolso de recursos à conta do Tesouro Nacional em 1989, fica limitado ao montante das receitas que forem obtidas, acrescido das disponibilidades financeiras existentes em 31 de dezembro de 1988. Ainda assim, dar-se-á prioridade a: i) pessoal e encargos sociais; ii) serviço da dívida pública federal; e iii) programas e projetos de caráter social. A emissão de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em 1989,



somente será realizada para rolagem dessa dívida, vale dizer, fica limitada ao valor do respectivo principal e encargos, vencíveis no período (§ 4º).

24. Os artigos 19 e 20 alteram dispositivos da Lei nº 4.595, de 31/12/64, no sentido de ser possível a elevação do percentual dos depósitos compulsórios dos bancos no Banco Central, de forma a se obter uma política de crédito mais rígida e, portanto, consentânea com o momento econômico atual.

25. O art. 21 dispõe que os Ministérios da Justiça, da Fazenda e do Trabalho, através de todos os seus órgãos, exercerão vigilância dos preços, estejam ou não incluídos no sistema oficial de controle. Faculta à SEAP e SU-NAB a requisição de servidores públicos e de entidades controladas direta ou indiretamente pela União, necessários à vigilância do congelamento de preços.

26. Os artigos 22 a 35 da Medida Provisória tem por finalidade adequar a legislação tributária, especialmente a do imposto de renda e das contribuições de competência da União, à nova realidade de preços estáveis estabelecida pelo plano.

27. Através do artigo 22 são resguardados os critérios de atualização monetária dos débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional, o Fundo de Participação PIS/PASEP e o Fundo de Investimento Social, cujos fatos geradores tenham ocorrido anteriormente à vigência do plano. A correção monetária desses débitos será efetuada tomando-se por base os índices de variação da OTN, ou da OTN Fiscal, até a data de início da aplicação do plano.



28. Relativamente ao período-base encerrado em 31 de dezembro de 1988 é mantida, através dos artigos 23 a 25, a sistemática de conversão em número de OTN e a atualização monetária, até a data de início de aplicação do plano, tanto da base de cálculo quanto do imposto devido pelas pessoas jurídicas. A partir dessa data os valores são convertidos e expressos em cruzados novos.

29. O imposto de renda das pessoas físicas, correspondente ao ano-base de 1988, a ser pago em 1989, deixa de ser convertido em OTN. É estabelecido, através do artigo 26, que o seu valor será expresso em cruzados novos.

30. O artigo 27 determina a conversão, em cruzados novos, de todos os valores da legislação tributária expressos em número de OTN. Essa conversão será efetuada com base no valor da OTN Fiscal fixado para o dia 16 de janeiro de 1989, NCz\$ 6,92 (seis cruzados novos e noventa e dois centavos).

31. O artigo 28 permite às concessionárias de serviços públicos, que passaram a ser tributadas à alíquota de trinta por cento, utilizar as alíquotas de seis ou dezessete por cento, conforme o caso, para fins de tributação do lucro inflacionário por elas apurado e acumulado até 31 de dezembro de 1987.

32. Coerentemente com as novas regras econômicas introduzidas, o artigo 29 revoga o artigo 185 da Lei 6.404/76, de forma a extinguir o sistema de correção monetária das demonstrações financeiras das sociedades por ações,

bem assim as normas que regulam a matéria no âmbito da legislação tributária definidas no Decreto-lei nº 2341/87.

33. Em consequência, o artigo 30 determina os procedimentos que deverão ser observados no ajuste das referidas demonstrações financeiras à nova realidade dispondo, inclusive, sobre a realização do lucro inflacionário acumulado que deverá se consumir no decurso de quatro períodos-base.

34. O artigo 31 explicita que o limite de isenção estabelecido para os rendimentos de cadernetas de poupança de que trata a Lei nº 7.713/88, é aplicável, exclusivamente, aos rendimentos auferidos por pessoas físicas. O parágrafo do artigo define, dentro da nova realidade, que o rendimento da caderneta de poupança, para fins de tributação, será constituído pelo valor dos juros pagos ou creditados.

35. O artigo 32 restabelece a tributação dos rendimentos dos fundos de condomínio e clubes de investimentos, na forma fixada pela legislação anterior à Lei nº 7.713/88. Essa mudança objetiva dar maior operacionalidade à administração dessas carteiras de investimento sem nenhum prejuízo à tributação dos resultados por elas apurados.

36. O artigo 33 altera a redação de dispositivos da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988 para excluir, na apuração dos rendimentos e ganhos de capital auferidos em operações nas bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhados e em aplicações financeiras, a correção monetária do valor aplicado. Para as operações iniciadas antes e encerradas a partir da vi-



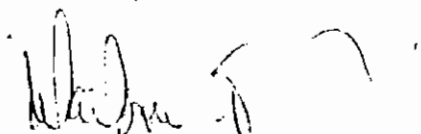
gência do plano é permitida, através do artigo 34, que se faça a correção do valor aplicado até a data do início de vigência da Medida Provisória.

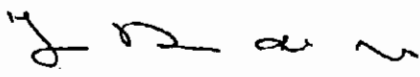
37. O artigo 35 autoriza o Poder Executivo a elevar os limites de dedução para fins de determinação da base de cálculo do imposto de renda das pessoas físicas. O objetivo é evitar a possibilidade da elevação da carga tributária em virtude de eventuais ajustes dos rendimentos.

38. A fim de se ter um acompanhamento efetivo da execução do programa decorrente das medidas propostas, o artigo 36 institui Comissão de Controle, composta de servidores dos diversos ministérios e órgão envolvidos nesse esforço.

39. Em face da extrema relevância e urgência na adoção das medidas preconizadas, justifica-se plenamente a utilização da Medida Provisória, com base no artigo 62 da Constituição Federal.

Aproveitamos a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência protestos do nosso mais profundo respeito.


MAILSON FERREIRA DA NÓBREGA
Ministro da Fazenda


JOÃO BATISTA DE ABREU
Ministro-Chefe da Secretaria
de Planejamento da Presidência
da República



E.M. Nº 58

Em 15 de março de 1990.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

A reforma monetária tem o objetivo de recuperar o controle do Estado sobre a moeda nacional. A salvaguarda do padrão monetário é uma dimensão essencial da soberania e condição indispensável para o livre funcionamento dos mercados.

2. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, numa economia de mercado as decisões de produção, distribuição e acumulação de riqueza assumem, na esfera jurídica, a forma contratual.

3. A incapacidade do Estado de assegurar a estabilidade do padrão monetário provoca a deformação da vontade das partes contratantes e distorce os resultados do ato econômico. Estas conseqüências são particularmente claras no caso dos contratos salariais. O poder de compra dos salários é atingido de forma Iniqua nos processos de desvalorização da moeda, já que os trabalhadores dispõem de menor capacidade de defesa contra a escalada dos preços.

4. A instituição da correção monetária dos contratos foi a forma encontrada pela sociedade para reduzir os efeitos perturbadores da instabilidade monetária. No entanto, este artifício defensivo dos agentes econômicos, se por um lado permitiu a continuidade do processo econômico em ambientes de inflação elevada, de outra parte, estimulou práticas sociais que



- 2 -

dificultam a execução de políticas de estabilização. A existência da correção monetária torna menos dolorosa a convivência com a inflação, cria a ilusão de neutralidade do processo inflacionário e, por isso, enfraquece o desejo da sociedade de combater as causas reais da desvalorização da moeda.

5. No Brasil, a adaptação do corpo social à prática da indexação chegou ao absurdo econômico da criação da moeda indexada, que concentra os atributos da liquidez e da atualização de seu valor em relação à moeda de curso legal. Isso determina o fracionamento da unidade da moeda e coonest a desídia do Estado no cumprimento de seu dever de zelar pela incolumidade do padrão monetário. Nas condições de administração da moeda indexada, a moeda da riqueza inativa separa-se da moeda que paga o trabalho e remunera a produção e o investimento.

6. Neste regime, em que convivem duas moedas, a política monetária do Estado torna-se inoperante, prisioneira da polarização das preferências dos agentes na moeda indexada. As tentativas de controle da liquidez na moeda fraca, em acelerada desvalorização, determinam a emissão de direitos na moeda protegida, através do manejo das taxas de juros. Paradoxalmente os esforços de contenção da liquidez, culminam em sua expansão.

7. A multiplicação descontrolada desses direitos sobre a riqueza e a produção - lastreadas nos títulos da dívida pública - além de significar um desrespeito às normas constitucionais que limitam a expansão monetária, também representam uma ameaça gravíssima ao normal funcionamento dos mercados. Isto porque cresce a desproporção entre a massa de moeda indexada ou de quase moeda, a capacidade de resposta da produção e a dimensão dos mercados de ativos.




- 3 -

8. Neste sentido, Senhor Presidente, a Reforma Monetária ora proposta significa uma defesa dos patrimônios e dos rendimentos do trabalho contra os movimentos especulativos característicos de uma conjuntura de alta instabilidade, como a que atravessamos.

9. É importante destacar, Senhor Presidente, que a reforma não implica qualquer cancelamento dos direitos existentes mas propõe apenas o ordenamento de seu exercício, sem prejuízo de remuneração adequada, de maneira a conciliá-los com capacidade de produção de bens e o funcionamento normal dos mercados financeiros e de capitais.

10. Temos a convicção de que estas medidas imposter-gáveis, ao recuperarem o padrão monetário, recolocarão o país na senda do investimento produtivo, de crescimento do emprego e dos salários, criando as condições para a aceitação do risco nos negócios.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito.


ZÉLIA MARIA CARDOSO DE MELLO
Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento

} MEP-294/91
{ LEI-8177/91 (CONVERSÃO)



MEFP/E.M. Nº 31

DE 1º DE MARÇO DE
1991.

EM 31 DE JANEIRO DE 1991.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência proposta de Medida Provisória que estabelece regras para desindexação da economia.

2. A resistência da inflação à queda deve-se à relativa fragilidade da economia brasileira a choques exógenos adversos, como os ocorridos a partir de agosto do ano passado, com o conflito no Oriente Médio. A incerteza gerada por esses fatos é amplificada pela natureza da relação entre a economia brasileira e a economia mundial, bem como por características econômicas, políticas e institucionais da sociedade brasileira
3. Em função de ocorrência como as citadas acima, gerou-se, no segundo semestre do ano passado, uma forte tendência de aceleração inflacionária cujos efeitos só não foram disruptivos graças à determinação com a qual Vossa Excelência preservou as linhas mestras do programa de estabilização ora em execução.
4. Não obstante, a eficácia dos instrumentos de política econômica tem sido seriamente comprometida por obstáculos de natureza estrutural, porquanto constroem a ação das autoridades econômica no indispensável controle das contas fiscais e monetárias.
5. Dentre os fatores estruturais que prejudicam aquela eficácia, destaca-se o mecanismo de indexação, que foi informalmente reativado no segundo semestre do ano passado. Esse mecanismo, além de gerar uma enorme rigidez à baixa da taxa de inflação, é responsável por uma vulnerabilidade do sistema econômica a choques exógenos.
6. São essas, Senhor Presidente, as razões que me fazem apresentar a minuta de Medida Provisória, em anexo, que extingue todas as formas de indexação de contratos com periodicidade inferior a um ano e cria a Taxa Referencial, cujo objetivo é permitir o funcionamento do sistema financeiro no novo contexto criado por este ato normativo.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência, Senhor Presidente, os votos de meu mais profundo respeito.

Zélia Maria Cardoso de Mello
Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento



BANCO CENTRAL DO BRASIL



Nota Técnica Dipec – 2009/250

Brasília, 07 de abril de 2009.

Sobre Remuneração de Ativos Financeiros em Planos Econômicos

1 - Introdução

Esta Nota versa sobre eventuais prejuízos que teriam sido causados pelos Planos Econômicos implementados nas décadas de 1980 e 1990 aos detentores de aplicações financeiras, como a caderneta de poupança.

Nesse sentido, a Nota inicialmente apresenta breve diagnóstico do problema da inflação, da indexação e dos planos econômicos. A seguir, discorre sobre o mérito de pleitos (de ações judiciais) em que detentores de aplicações financeiras buscam ressarcimentos por supostos prejuízos decorrentes de Planos Econômicos. Finalmente, após descrição sucinta dos planos econômicos implementados nas décadas de 1980 e de 1990, apresentam-se considerações sobre os prováveis impactos macroeconômicos das demandas.

2 – Inflação e Indexação

Inflação pode ser definida como um fenômeno econômico caracterizado pelo aumento contínuo dos preços de bens e serviços. Um dos principais problemas causados pela inflação se vincula à redistribuição indesejada de renda e riqueza (patrimônio). Por exemplo, essa redistribuição de renda pode ocorrer quando alguns agentes não podem ou não conseguem reajustar preços, beneficiando assim os que reajustam mais rapidamente os preços dos seus bens ou serviços. A inflação também pode determinar redistribuição (indesejada) do patrimônio dos credores em favor dos devedores de operações financeiras, e vice-versa. De fato, em geral essas operações envolvem a prefixação de uma taxa nominal de juros, que, de modo simplificado, equivale à soma da expectativa de inflação e de uma taxa real de juros. Dessa forma, se a inflação efetiva superar as expectativas, o credor pode sair em desvantagem quando da liquidação financeira da operação, e vice-versa.

Nas transações financeiras de um modo geral, a fim de compensar os agentes por correrem diversos riscos, com destaque para os associados ao processo inflacionário, ou, de outra forma, por postergarem o consumo, um adicional está embutido na taxa de juros pactuada entre credor e devedor, mais precisamente, a taxa de juros real.

No Brasil, por conta dos elevados níveis de inflação, durante a década de 1960 foi introduzido o mecanismo da correção monetária, que, por construção, buscava evitar que devedores e/ou credores incorressem em prejuízos em virtude de erros de avaliação sobre a trajetória futura da inflação (erros de expectativas). Dessa forma, as taxas de juros prefixadas foram quase que integralmente substituídas pela soma da correção monetária e de uma taxa real de juros, ou seja, por uma taxa nominal pós-



BANCO CENTRAL DO BRASIL



fixada. Isso implicou o atrelamento automático da taxa de remuneração das aplicações financeiras à inflação passada. Aliás, esse procedimento de certa forma se estendeu a todos os preços da economia, inclusive salários, criando um mecanismo, também automático, que alimentava a dinâmica inflacionária.

A introdução do mecanismo de "correção monetária" nos contratos financeiros imobiliários ocorreu junto com a criação do Sistema Financeiro da Habitação - SFH (Lei nº 4.380, de 21.03.1964) para viabilizar os financiamentos de longo prazo para a compra da casa própria, mas também passou a ser aplicável às cadernetas de poupança, principal fonte de recursos para os financiamentos imobiliários. Com a Lei nº 4.357, de 16.07.1964, a correção monetária passou também a ser utilizada para atualização de débitos fiscais e tributários e como mecanismo de indexação de títulos públicos (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN). Dessa forma, a "expectativa de inflação" contida nos juros contratuais (prefixados) passou a ser substituída em vários contratos por uma indexação mais formal.

A indexação de contratos não se restringiu à dívida pública e aos contratos do SFH, estendendo-se a outros segmentos do sistema financeiro e à maioria dos contratos privados de maior prazo. Ao fenômeno da indexação de contratos se somou o da redução da periodicidade dos reajustes de preços e salários. Com isso, se consolidavam ainda mais os mecanismos que geravam a inércia inflacionária, que realimentavam a inflação, tornando mais árdua a tarefa de estabilizar a economia. Apesar dessa redução da periodicidade, a indexação permanecia sendo um mecanismo imperfeito de proteção contra a inflação. De fato, como os institutos econômicos responsáveis pela apuração e divulgação dos índices de inflação levam algum tempo para fazer a coleta de preços, processar os dados, conferir e divulgar os resultados obtidos, torna-se praticamente impossível uma indexação perfeita por índice de preços. Sempre haverá diferença entre o índice de preços (medido no passado) utilizado para calcular o fator de correção de um contrato e a realidade de preços correntes, ou seja, medida na data em que a correção do contrato se efetiva. Isso era do conhecimento das pessoas que operavam no mercado financeiro naquela época, tanto que os profissionais especializados em índices de inflação eram muito valorizados. Qualquer expectativa de mudança no patamar de inflação era rapidamente incorporada nas taxas de juros prefixadas negociadas no mercado. Contratos indexados também eram afetados pela inflação, ou melhor, pela expectativa de elevação da inflação, com os juros contratuais incorporando "prêmios" correspondentes às potenciais perdas associadas ao aumento da inflação.

3 - Planos Econômicos (1986/94)

No cenário de indexação vivido pela economia brasileira a partir de meados dos anos 1970, a inflação passou a subir de "patamar". Com a crise do petróleo do final de 1973, a inflação (medida pela variação do IGP-DI) passou de 15,5% a.a., em 1973, para 34,5% a.a., em 1974. Recuou ligeiramente para 29,3% a.a., em 1975, mas subiu,



BANCO CENTRAL DO BRASIL



em 1976, para 40% a.a., permanecendo em torno desse valor até 1978. Com as crises da dívida externa de 1979 e 1983, a inflação passou inicialmente para o patamar de 100% ao ano (1979/82) e depois para 200% ao ano (1983/85).

Formou-se entre os economistas, nessa época, consenso de que a inflação brasileira tinha um forte componente inercial, razão pela qual os instrumentos convencionais ou ortodoxos de política monetária e fiscal não seriam suficientes para estabilizar a economia, embora fossem fatores críticos para manter e consolidar a estabilidade uma vez rompida a inércia inflacionária. Nesse sentido, havia a necessidade de promover a redução de reajustes automáticos e a desindexação de contratos. Os chamados planos econômicos heterodoxos, que envolviam alguma forma de substituição do padrão monetário, eram vistos como única alternativa para viabilizar a desindexação.

A idéia subjacente aos planos econômicos era a de garantir a existência de uma moeda estável a partir de sua implementação, o que significava garantir que todos os principais preços da economia (salários, aluguéis, bens e serviços, câmbio, juros etc.) estivessem alinhados. Dessa forma, tentava-se produzir de imediato um equilíbrio que não vinha encontrando suporte no funcionamento dos mercados de bens e de serviços. Note-se que os planos Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991), sem distinção relevante, seguiram essa lógica e, no tocante aos contratos financeiros, de um modo geral algumas cláusulas eram alteradas pelos mecanismos legais que os sustentavam. Em particular, os planos recorriam, no tocante aos contratos prefixados, a uma tabela de conversão (popularizada como "tablita"), cujo principal objetivo era o de expurgar as expectativas inflacionárias neles embutidas. Com relação aos contratos financeiros com cláusula de correção monetária, a "correção" era, em geral, integralmente aplicada até a data de implementação do plano e, posteriormente, deveria seguir uma regra compatível com o novo "ambiente de estabilidade". Essa idéia, quando levada ao extremo, poderia implicar correção monetária nula. Além disso, ignoravam-se eventuais defasagens entre o nível dos índices de preços considerados para correção dos contratos e os níveis vigentes por ocasião da implementação do plano.

Nesse sentido, na reforma monetária do Plano Cruzado (Decreto-lei nº 2.283, de 27.02.1986, posteriormente substituído, por incorreções, pelo Decreto-lei nº 2.284, de 10.03.1986), desindexou-se a economia e determinou-se que o IBGE calculasse a inflação na nova moeda (Cruzado) por intermédio de um novo índice de preços (Índice de Preços ao Consumidor - IPC), índice esse que passou a ser usado para calcular a correção anual das OTN e mensal das cadernetas de poupança, dos depósitos no FGTS e do PIS/PASEP. Dessa forma, aplicou-se às ORTN (transformadas em OTN) e às cadernetas de poupança aniversariando no dia primeiro de março a última correção monetária pela inflação antiga (janeiro de 2005), valor que foi transformado na nova moeda.



BANCO CENTRAL DO BRASIL



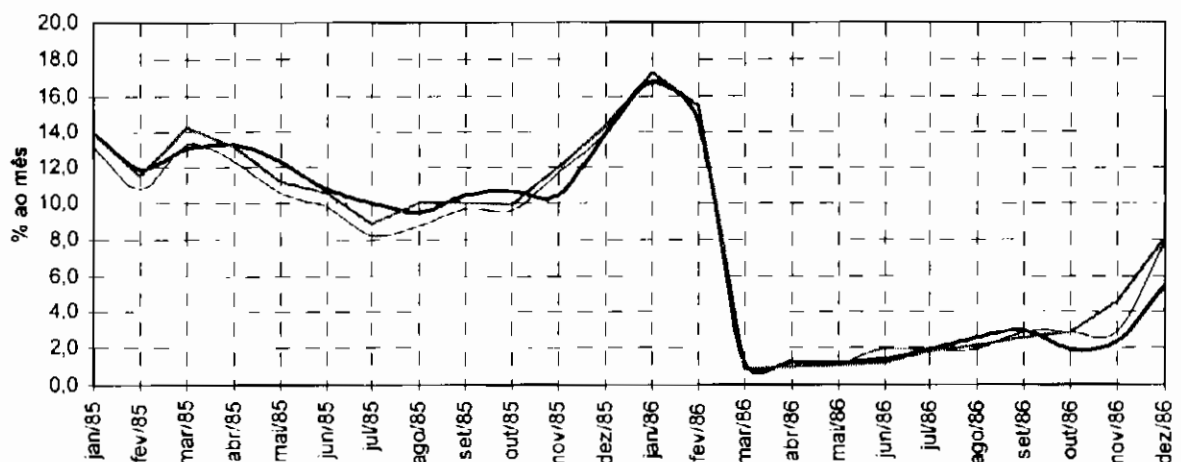
Plano Cruzado – Rentabilidade nominal e real (%) dos haveres financeiros

	Nominal	Real (IPC)	Real (IPCA)
Cadernetas de Poupança			
- mar-85/fev-86 (acumulado)	270,8	-	4,36
- março de 1986	3,61	3,72	-1,11
- mar-86/jun-86 (acumulado)	9,58	6,00	1,17
CDB (fonte Andima)			
- mar-85/fev-86 (acumulado)	298,5	-	11,63
- março de 1986	0,89	1,00	-3,70
- mar-86/jun-86 (acumulado)	4,15	0,57	0,06

Fonte: BCB/Depce e Andima (DataIpeca)

A tabela acima mostra as rentabilidades das cadernetas de poupança e dos CDBs para o período acumulado de doze meses antes do Plano e para os quatro seguintes. Como esperado, observa-se que os CDBs, por não contarem com isenção fiscal, apresentam rentabilidade nominal maior que a das cadernetas de poupança. Embora essa avaliação se estenda para a rentabilidade real bruta, não implica que, em termos líquidos, os portadores de CDBs foram mais bem remunerados do que os de cadernetas de poupança. No entanto, a rentabilidade nominal e real das cadernetas nos dois meses iniciais do Plano, contrariando a tese de ocorrência de perdas em função de expurgos, mostra valores superiores aos do CDB. A título de ilustração, o gráfico abaixo indica que a remuneração da caderneta de poupança não foi significativamente diferente da taxa Selic ou do CDB.

Selic Poupança CDB - 1985/86



M



BANCO CENTRAL DO BRASIL



Também por ocasião do Plano Bresser (julho de 1987) o rendimento da poupança não se distanciou da taxa Selic e das taxas prefixadas (CDB). É forçoso reconhecer ainda que, nos meses imediatamente anteriores ao Plano Bresser, a remuneração da caderneta de poupança se aproximou bastante da rentabilidade nominal bruta dos CDB (vide tabela abaixo). Além disso, para manter atrativos os rendimentos das aplicações indexadas relativamente às prefixadas, o Conselho Monetário Nacional (Resolução 1.265, de 26.02.1987, prorrogada pela Resolução nº 1.336, de 11.06.1987) determinou que a correção das OTN e das cadernetas de poupança fosse atualizada pela variação do IPC ou das Letras do Banco Central (LBC), a que fosse maior.

Plano Bresser – Rentabilidade nominal e real (%) dos haveres financeiros

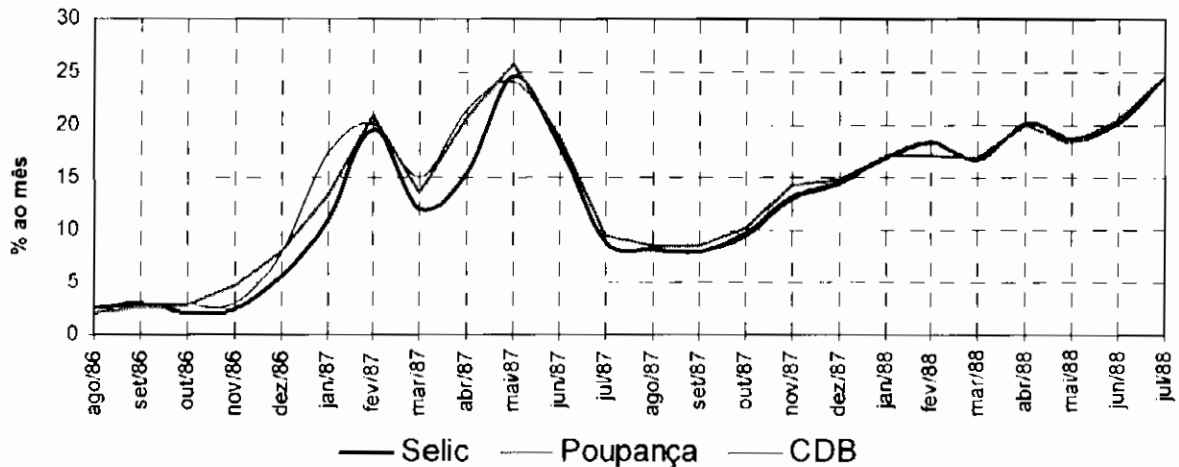
	Nominal	Real (IPC)	Real (IPCA)
<u>Cadernetas de Poupança</u>			
- jul-86/jun-87 (acumulado)	240,4	1,33	3,87
- julho de 1987	8,91	5,68	-0,28
- jul-87/ago-87 (acumulado)	17,71	7,31	2,79
<u>CDB (fonte Andima)</u>			
- jul-86/jun-87 (acumulado)	262,0	3,22	5,56
- julho de 1987	9,51	6,27	0,27
- jul-87/ago-87 (acumulado)	18,86	8,32	3,77

Fonte: BCB/Depec e Andima (Datapeca)

Entretanto, a elevação da inflação determinou a necessidade de implementar novo tabelamento de preços e salários (Decreto-lei 2.335, de 15.06.1987), mediante a utilização da Unidade de Referência de Preços (URP). Com a reforma monetária adotada, eliminou-se a opção da correção monetária pela “inflação velha” (IPC) e se manteve apenas a correção pela variação da LBC. De acordo com a tabela, as cadernetas não sofreram prejuízo evidente com essa decisão, uma vez mais com remuneração (livre de imposto de renda) próxima da taxa nominal bruta prefixada (CDB).



Plano Bresser



Para manter a atratividade das cadernetas de poupança e demais aplicações indexadas, as autoridades governamentais instituíram, a partir de agosto de 1987, a opção entre a variação da OTN (ou IPC) ou o rendimento das LBC, o que fosse maior. Com isso, nos doze meses anteriores ao Plano Verão, a rentabilidade nominal da caderneta de poupança, bem como a real, foi maior do que a dos CDBs (vide tabela abaixo), mesmo sem levar em consideração o fato de que a caderneta de poupança goza de isenções tributárias. Esse procedimento foi mantido até a edição do Plano Verão (MP nº 32, de 15.01.1989), quando se estabeleceu que a atualização monetária das cadernetas de poupança seria realizada com base nas Letras Financeiras do Tesouro Nacional (LFT), um título público indexado à taxa Selic.

Plano Verão – Rentabilidade nominal e real (%) dos haveres financeiros

	Nominal	Real (IPC)	Real (IPCA)
Cadernetas de Poupança			
- fev-88/jan-89 (acumulado)	1052,4	-8,34	-7,34
- fevereiro de 1989	18,95	7,99	1,85
- fev-89/mar-89 (acumulado)	43,23	21,50	14,58
CDB (fonte Andima)			
- fev-88/jan-89 (acumulado)	921,1	-17,87	-17,33
- fevereiro de 1989	19,91	8,87	2,68
- fev-89/mar-89 (acumulado)	37,84	17,22	10,29

Fonte: BCB/Depec e Andima (Datapea)

Como se percebe no gráfico abaixo, o detentor de caderneta de poupança não sofreu prejuízos quando se compara sua remuneração com a taxa a Selic e/ou CDB. Além disso, analogamente ao ocorrido no Plano Bresser, no primeiro mês do Plano Verão

M

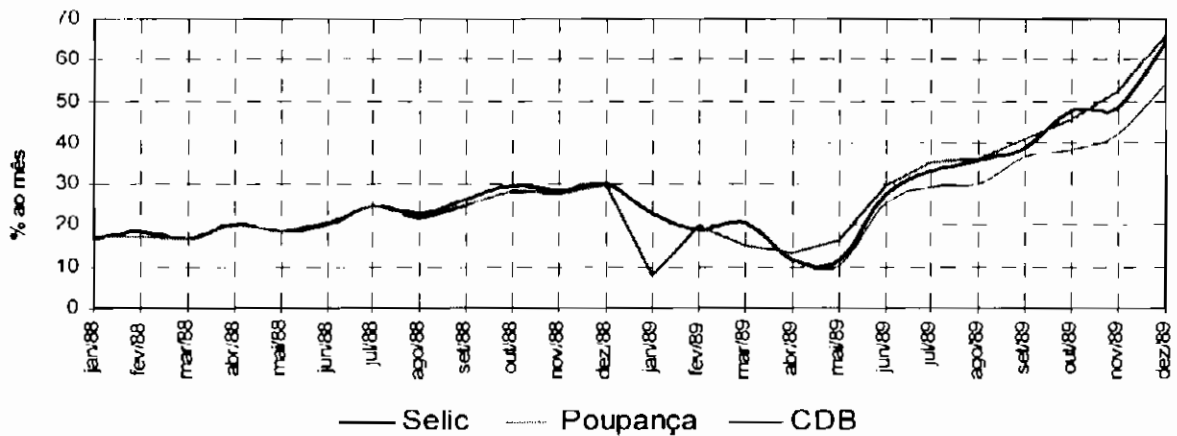


BANCO CENTRAL DO BRASIL



(fevereiro de 1989), os rendimentos das cadernetas de poupança foram maiores que a taxa Selic, embora o mesmo não possa ser dito no que se refere às aplicações prefixadas. Isso, entretanto, deve ser entendido como um acontecimento esperado, haja vista a incidência de imposto de renda sobre a rentabilidade dos CDBs, o que não ocorre com as cadernetas de poupança. As cadernetas de poupança continuaram indexados ao IPC até março de 1990, quando foi editado o Plano Collor I, o que explica a mensuração de rendimento real positivo quando usado esse índice de inflação como deflator do rendimento da poupança, ao passo que, ao se utilizar o IPCA, conclui-se por uma perda real.

Plano Verão



Plano Collor I – Rentabilidade nominal e real (%) dos haveres financeiros

	Nominal	Real (IPC)	Real (IPCA)
Cadernetas de Poupança			
- abr-89/mar-90 (acumulado)	5338,5	9,43	-17,02
- abril de 1990	0,5	-30,59	-13,00
- mai-90/jul-90 (acumulado)	17,25	-31,86	-15,99
CDB (fonte Andima)			
- abr-89/mar-90 (acumulado)	8668,0	60,25	31,74
- abril de 1990	12,85	-22,06	-2,31
- mai-90/jul-90 (acumulado)	33,68	-21,81	-3,74

Fonte: BCB/Depec e Andima (Datalpea)

As cadernetas de poupança não receberam nenhum tratamento especial no primeiro mês do Plano Collor I. Além disso, aplicou-se a esses contratos o rendimento do Bônus do Tesouro Nacional (BTN) ao invés da LBC (MP 168, de 15 de março de 1990). Com isso, a correção monetária em maio de 1990 foi nula e o rendimento



BANCO CENTRAL DO BRASIL



nominal igual a 0,5%. O rendimento real foi negativo após o Plano, principalmente quando utilizado o IPC como deflador, já que a variação desse índice ficou acima da dos demais no mês de abril de 1990 (vide tabela abaixo).

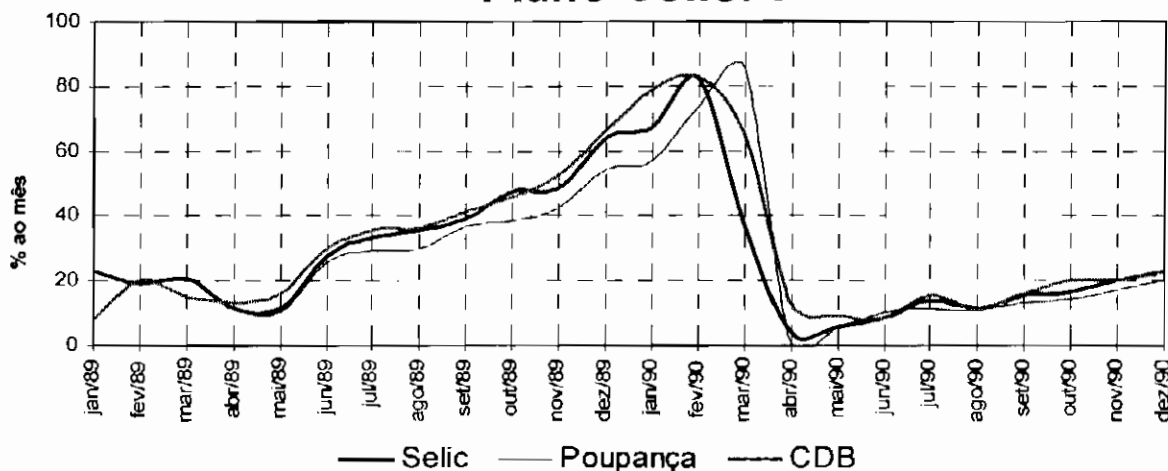
Plano Collor I – Principais Índices de Preços (%)

	IPC	IPCA	IPC-Fipe	IGP-DI
Jan-90	56,11	67,55	74,53	71,90
Fev-90	72,78	75,73	70,16	71,68
Mar-90	84,31	82,39	79,11	81,32
Abr-90	44,80	15,52	20,19	11,33
Mai-90	7,87	7,59	8,53	9,08
Jun-90	9,55	11,75	11,70	9,02

Fonte: BCB/Depec

Por outro lado, cabe destacar que a rentabilidade atribuída às cadernetas não destoou de modo relevante da rentabilidade dos CDBs, conforme se infere pela análise do gráfico abaixo.

Plano Collor I



A atualização monetária pelo BTN perdurou até janeiro de 1991, quando foi editado o Plano Collor II (MP 294, de 31.01.1991). A partir daí, a correção monetária passou a ter como base a Taxa Referencial Diária (TRD), por sua vez calculada com base nos rendimentos do CDBs. Dessa forma, a rentabilidade das cadernetas de poupança passou a ser indexada a um índice de juros.

M



BANCO CENTRAL DO BRASIL



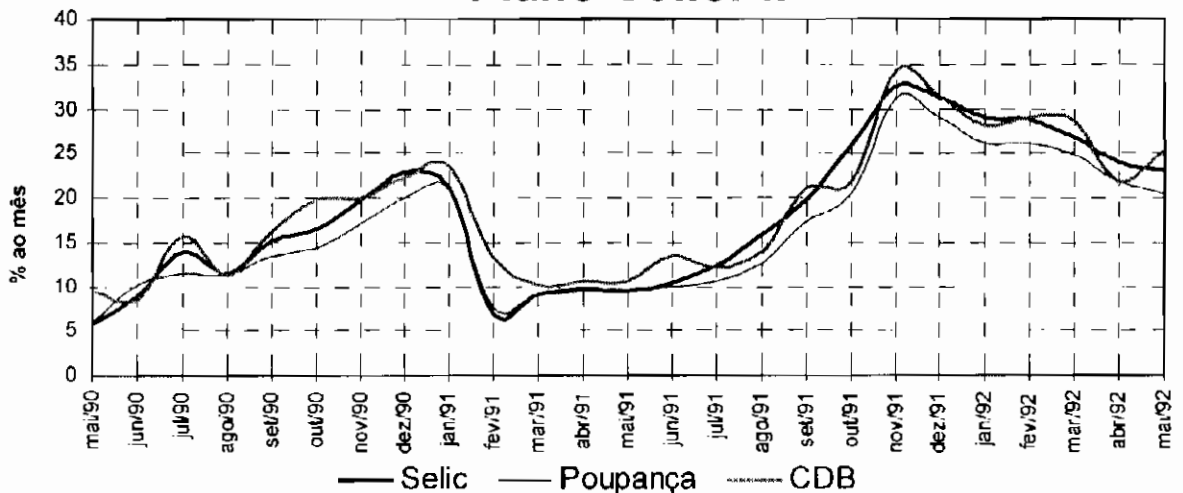
Plano Collor II – Rentabilidade nominal e real (%) dos haveres financeiros

	Nominal	Real (IPC)	Real (IPCA)
Cadernetas de Poupança			
- jun-90/jan-91 (acumulado)	200,2	2,61	-3,60
- fevereiro de 1991	7,54	-11,76	-10,92
- fev-91/mar-91 (acumulado)	17,26	-2,72	-13,49
CDB (fonte Andima)			
- jun-90/jan-91 (acumulado)	251,3	18,67	12,41
- fevereiro de 1991	13,16	-7,15	-6,26
- fev-91/mar-91 (acumulado)	24,53	2,90	-7,93

Fonte: BCB/Depec e Andima (Datalpea)

Quando se examinam os números da tabela acima, confirmados pelo conteúdo do gráfico abaixo, nota-se a rentabilidade das cadernetas de poupança abaixo dos rendimentos do CDB, antes e depois do Plano Collor II, não havendo razão evidente para entender que tenha havido um tratamento discriminatório das cadernetas de poupança, considerando a diferença no tratamento tributário.

Plano Collor II



Diante do exposto, do ponto de vista econômico, no desenho de todos os planos econômicos implementados até 1991 prevaleceu a regra de não permitir a indexação de contratos nas novas unidades monetárias. De acordo com essa visão, após a conversão dos contratos na nova moeda, não fazia sentido econômico creditar aos detentores de ativos indexados (ou cobrar de responsáveis por dívidas indexadas)



BANCO CENTRAL DO BRASIL



valores correspondentes a variações de índices de preços ocorridas anteriormente ao plano, ou seja, a inflação ocorrida antes da reforma monetária.

Os executores da política econômica procuraram manter a rentabilidade das aplicações indexadas em valores próximos das aplicações prefixadas. No caso do Plano Bresser e Verão, para não prejudicar os aplicadores em títulos indexados, houve a opção e a troca temporária por índices financeiros (I.BC), fazendo com que os rendimentos nominais e reais das cadernetas de poupança superassem aqueles dos CDBs. Apenas no Plano Collor I parece ter havido alguma perda maior da aplicação indexada, principalmente quando avaliada com base no Índice de Preços ao Consumidor (IPC), que mostrou valores maiores e destoantes de outros índices de inflação no mês de maio de 1990. Não se pode esquecer, por fim, o privilégio da isenção de imposto de renda que é concedido somente aos detentores de caderneta de poupança.

4 - Mérito da Questão

Os valores questionados na Justiça não se referem a percentuais de inflação ocorrida antes das reformas monetárias, o que, conforme destacado na seção anterior, ia de encontro ao desenho dos planos de estabilização, cujas regras procuravam não permitir a indexação de contratos nas novas unidades monetárias, não contaminar a "moeda nova" com "inflação velha".

4.1 - Equilíbrio dos Contratos

A primeira e principal razão a justificar o acerto das regras de desindexação foi a de manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos efetuados antes das reformas monetárias. Com efeito, as "tablitas" expurgavam as "expectativas de inflação" para impedir a transferência da "inflação velha" para as "novas moedas". Na mesma linha, as regras das reformas monetárias não permitiam o crédito nas "novas moedas" de valores calculados com base em índices de inflação anteriores à reforma.

A propósito, o exame dos valores absolutos dos índices em disputa por si só sugere que os mesmos não poderiam ser incorporados generalizadamente a todos os contratos. No caso de contratos de financiamento imobiliário, operação tipicamente realizada com os recursos das cadernetas de poupança, após a conversão determinada por uma reforma monetária, no novo ambiente de salários e preços congelados ou estabilizados, portanto, com variação próxima ou igual a zero, não seria plausível a aplicação de fatores de correção monetária distantes de zero.

Em outra perspectiva, os gestores da política econômica procuraram manter e em alguns casos elevar a atratividade da remuneração das cadernetas de poupança e demais aplicações indexadas relativamente às aplicações prefixadas, como os CDBs. Para tanto, foi comum a alguns planos a previsão de fixar a correção monetária com



BANCO CENTRAL DO BRASIL



base na variação das correspondentes aplicações prefixadas, como a LBC em 1987 (Plano Bresser) e a LFT em 1989 (Plano Verão), com rendimentos às vezes marcadamente superiores à inflação.

Do ponto de vista técnico, não seria defensável que por ocasião das reformas monetárias, fosse previsto creditar/debitar variações de índices de preços ocorridas antes da implementação dos planos, como pleiteiam os demandantes das ações em referência. Os rendimentos creditados às aplicações indexadas, inclusive no caso das cadernetas de poupança, eram similares e compatíveis com os rendimentos auferidos pelas aplicações prefixadas, em geral superiores à inflação observada após a implementação dos planos. Em suma, mesmo sem levar em consideração a diferença de tratamento tributário, a comparação entre a remuneração do CDB (e a taxa Selic) e a remuneração das cadernetas de poupança não oferece suporte a que se proceda qualquer revisão nessa última.

4.2 – Perdas Econômicas

Em princípio, entende-se que qualquer pedido de ressarcimento feito aos bancos ou ao governo em virtude de alegados prejuízos causados pelos planos deve, antes de tudo, comprovar que a regra que os causou era errada ou discriminatória. Quanto a estar errada, essa hipótese não se sustenta em fatos, já que todos os planos ou reformas monetárias seguiram o princípio da desindexação e não autorizavam o débito ou crédito de “inflação velha” a contratos convertidos para a nova moeda. Quanto a ser discriminatória, também não é o caso. De fato, os gestores de políticas públicas procuraram manter a rentabilidade dos títulos indexados compatível com a dos contratos prefixados. Aliás, alguns momentos, como na saída dos Planos Bresser e Verão, a rentabilidade nominal e real dos CDs chegou a ser menor do que o rendimento das cadernetas de poupança, apesar de esta última ter a vantagem da isenção fiscal.

4.3 – Supostos Prejudicados e Beneficiados

Bancos são intermediários financeiros e, como tal, auferem ganhos a partir da diferença (ou *spread*) entre a taxa de captação e a de aplicação. Ganhos ou perdas patrimoniais relativas à valorização ou desvalorização real dos recursos financeiros em geral têm pouco efeito sobre o patrimônio dessas instituições. Nesse sentido, é importante observar que o eventual “descasamento” entre as taxas de captações e de aplicações com o objetivo de auferir ganhos extraordinários iria de encontro à boa técnica bancária, bem como às regras prudenciais, por colocar em risco o patrimônio dos depositantes.

De fato, a boa técnica bancária recomenda que as aplicações das instituições financeiras sejam feitas na mesma “moeda” das captações, de forma a não gerar “descasamentos” que ponham em risco os recursos depositados pelos seus clientes.



BANCO CENTRAL DO BRASIL



Na tabela abaixo, apresentam-se as principais captações e aplicações, em dezembro de 1985, das instituições que compunham o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Pode-se verificar que as principais captações e aplicações dessas instituições eram indexadas, ou seja, eram impactadas pela correção monetária. Dessa forma, como feito em diversos planos de estabilização, a única maneira de o Governo intervir na taxa de remuneração dos contratos, sem tornar insolventes importantes instituições financeiras e, portanto, sem colocar em risco todo o sistema, seria atingir de maneira semelhante taxas de juros passivas e ativas.

Tabela

Principais contas das Instituições do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) Saldos em dezembro de 1985 – em Cr\$ milhões

	CEF	Caixas Est.	S.C.Imob.	APEs
RECURSOS	125.768,7	44.232,9	131.582,7	3.165,2
Depósitos	100.249,2	34.626,1	100.442,3	1.798,2
- Poupança (1)	87.759,0	28.404,1	100.420,4	1.798,2
- Letras Imobiliárias	-	-	21,9	-
Obrigações p/ Empréstimos	9.520,5	9.955,5	23.496,3	1.133,9
Resp. p/ Arrecadação de Tributos	6,1	13,9	-	-
Recursos Próprios	15.993,0	-(362,6)	7.644,0	233,0
APLICAÇÕES	125.768,7	44.232,9	131.582,7	3.165,2
Encaixes	8.778,1	2.752,0	15.800,7	285,0
- no BNH – FAL (2)	8.432,4	2.482,5	10.027,1	97,9
Operações de Crédito	87.036,1	34.965,0	80.695,1	1.782,3
- SFH (3)	76.458,6	23.917,1	80.695,1	1.782,3
- Hipotecários (4)	3.081,1	809,1	-	-
Títulos e Valores Mobiliários	2.932,4	2.110,8	8.516,1	657,5
- ORTN	2.252,8	581,2	8.425,3	...
Permanente	5.285,0	1.252,3	3.240,9	84,7
Saldo.liq. das demais contas	21.737,0	3.152,9	23.329,9	355,6
(2+3+4)/(1) – em percentagem	100,2	95,8	90,3	104,6

Fonte: BCB/Depec – Boletim Mensal de junho de 1986

Em particular, as aplicações obrigatórias que as supracitadas instituições deveriam fazer com os recursos das cadernetas de poupança (financiamentos imobiliários e hipotecários e encaixes obrigatórios no BNH) correspondem a mais de 90% (noventa por cento) desses recursos. Assim, se alguma perda foi imputada aos poupadores, não tem base factual a afirmação de que teriam sido apropriadas pelos bancos e instituições financeiras. Por outro lado, é plausível apontar devedores de empréstimos imobiliários e, em escala menor, o Tesouro Nacional como potenciais beneficiários.



BANCO CENTRAL DO BRASIL



5. Impactos

Um exercício contábil com vistas a identificar, ainda que de modo aproximado, o impacto potencial das ações relativas aos planos econômicos aponta para algo em torno de R\$ 105,9 bilhões (3,6% do PIB). Note-se que esse exercício contempla apenas responsabilidades associadas a cadernetas de poupança. Cerca de um terço desse valor (R\$ 35,2 bilhões - 1,2% do PIB) corresponderia a valores atribuídos à Caixa Econômica Federal (CEF), montante que equivaleria a aproximadamente três vezes o patrimônio líquido dessa instituição. As responsabilidades das demais instituições são estimadas em R\$ 70,7 bilhões (2,4% do PIB).

Considerando que nessa estimativa não estão considerados as responsabilidades por outros ativos indexados, em especial os do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), administradas pela CEF, o impacto potencial dessas ações pode ser considerado preocupante, dadas as repercussões possíveis sobre o sistema financeiro, sobre as finanças públicas e, conseqüentemente, sobre o crescimento e o emprego no País.

O principal problema dessas ações é o de provocar um desequilíbrio de difícil administração no balanço da Caixa Econômica Federal, que tem um papel importante no financiamento da construção de moradias e em obras de infra-estrutura urbana, que são grandes empregadoras de mão de obra. Outras instituições poderiam ser também afetadas, tanto diretamente pelas ações, como por efeitos indiretos, causando incerteza junto aos aplicadores no mercado financeiro.

A propósito, um dos efeitos deletérios de situações de desequilíbrio patrimonial de instituições financeiras, como mostram as crises financeiras vividas atualmente pelos Estados Unidos e outras economias de países desenvolvidos, é a contração na oferta de crédito. Assim, prejuízos vultosos como os estimados no exercício contábil há pouco mencionado reduzem a base de capital dos intermediários financeiros e conseqüentemente, sua capacidade de conceder crédito a seus clientes. A esse respeito, é importante destacar também que a experiência que o mundo vive atualmente é exemplar, no sentido de mostrar que são incalculáveis os custos financeiros para os cofres públicos (vide tabela abaixo), bem como os custos sociais associados ao desemprego em massa, que derivam do colapso do sistema financeiro.



BANCO CENTRAL DO BRASIL



Tabela
Gastos Governamentais com a atual crise

	Valor	% do PIB
Estados Unidos	2,6 trilhões de dólares	18%
Reino Unido	963 bilhões de libras	9,6%
Alemanha	480 bilhões de euros	20%
Japão	20,7 trilhões de ienes	4%
Irlanda	412 bilhões de euros	216,4%

Fonte: BNB Paribas, informativo mensal

Brasília, 7 de abril de 2009.

Mário Magalhães Carvalho Mesquita
6.951.544-1
Diretor



Ministério da Fazenda
Secretaria Extraordinária de Reformas
Econômicas e Fiscais

Brasília, 18 de Novembro de 2008.

Nota Técnica: Ações judiciais indenizatórias envolvendo planos econômicos entre 1987 e 1991.

A presente nota técnica objetiva analisar, a partir de uma perspectiva econômica, o mérito e os efeitos sobre as finanças públicas e sobre a estabilidade do sistema financeiro nacional das ações judiciais indenizatórias relativas aos econômicos implementados entre 1987 e 1991. Os planos em questão são o **Plano Bresser**, de junho de 1987, o **Plano Verão**, de janeiro de 1989, o **Plano Collor I**, de março de 1990, e o **Plano Collor II**, de janeiro de 1991.

Tal análise justifica-se pelo grande número de ações judiciais ajuizadas contra as instituições depositárias – das quais a Caixa Econômica Federal (CAIXA) é a mais importante – e pela perspectiva de incremento significativo do número de ações, à medida em que se aproxima o prazo prescricional de 20 anos para cada um dos planos econômicos. Tal incremento já ocorreu em 2007, quando se encerrava o prazo prescricional para a propositura de novas ações contra o Plano Bresser, e tende a ocorrer à medida que se aproxime o prazo prescricional dos demais planos – cujos valores são ainda mais elevados. Na avaliação dos impactos dessas ações deve-se considerar não apenas as ações individuais, mas também as ações coletivas, em particular as ações civis públicas ajuizadas pelas Defensorias Públicas e associações de defesa do consumidor, que ampliam sobremaneira o universo de potenciais beneficiários e o custo para as instituições financeiras.

A presente Nota Técnica é dividida em três seções. A primeira seção tem como objetivo detalhar os argumentos usualmente utilizados pelos pleiteantes nas ações e apresentar a legislação vigente à época. Na segunda seção apresenta-se uma estimativa do impacto potencial das ações sobre a estabilidade do sistema financeiro nacional e as finanças públicas. A terceira seção é dedicada ao detalhamento dos argumentos econômicos que justificam as medidas implementadas à época dos planos econômicos, colocando em questão o mérito das ações judiciais.



1. Descrição do Problema

Embora os argumentos que fundamentam as ações judiciais variem segundo o plano econômico, a base comum a todas as ações é a alegação de que os índices de atualização monetária no período inicial de vigência de cada um dos planos econômicos foram inferiores àqueles que seriam devidos com base na legislação em vigor à época. O alegado "expurgo" dos índices de correção é apresentado no Quadro 1 abaixo.

Plano	Mês de Referência ^(a)	Índice Aplicado ^(b)	Índice Pedido	Diferença	Base de Incidência
BRESSER (12/06/87)	Julho/1987	OTN (18,02%)	IPC (26,06%)	8,04%	Contas com aniversário entre os dias 1º a 15; Correção em Julho de 1987.
VERÃO (15/01/89)	Fevereiro/1989	LFT (22,35%)	IPC (42,72%)	20,37%	Contas com aniversário entre os dias 1º a 15; Correção em Fevereiro de 1989.
COLLOR I (15/03/90)	Maio/1990	BTN (0,00%)	IPC (44,80%)	44,80%	Todas as contas; Correção em Maio de 1990.
	Junho/1990	BTN (5,38%)	IPC (7,87%)	2,49%	Todas as contas; Correção em Junho 1990
COLLOR II (31/01/91)	Fevereiro/1991	BTNF/TRD (média: 15,82%) ^(c)	BTN (20,21%)	4,39%	Todas as contas; Correção em Fevereiro de 1991.

Notas: (a) Mês de crédito dos rendimentos. (b) Índice de atualização monetária das cadernetas de poupança. Além da atualização monetária, as cadernetas de poupança tem uma remuneração de 0,5% ao mês. (c) Até Jan/91 a atualização monetária da poupança era homogênea para todos os dias do mês. A partir de fev/91 a atualização monetária passou a variar conforme a data do aniversário da poupança. O dado apresentado corresponde à média da atualização monetária para as cadernetas com aniversário em fev/91.

1.1. Plano Bresser

No início de 1987, quem possuía conta de poupança junto a instituição depositária recebia na data de aniversário¹ de sua conta, além do rendimento remuneratório de 0,50% ao mês, um valor correspondente à atualização monetária com base na variação do valor das Obrigações do Tesouro Nacional (OTN). Segundo a Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 1.265, de 26 de fevereiro de 1987, até junho de 1987, o valor da OTN deveria ser atualizado mensalmente com base no maior entre dois valores: o rendimento das Letras do Banco Central (LBC)² ou a variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) do IBGE do mês anterior. A partir de julho de 1987, o valor da OTN deveria ser atualizado com base exclusivamente no rendimento das LBC³.

1. A data de aniversário corresponde ao dia em que, a cada mês, são creditados os rendimentos nas contas de poupança, ou seja, a data em que o poupador pode sacar seus recursos da caderneta de poupança sem perder os rendimentos relativos ao período transcorrido desde a última data de aniversário.

2. As LBC eram títulos públicos com rentabilidade diária correspondente à taxa de juros nas operações de mercado aberto com títulos do Tesouro Nacional.

3. A legislação que regulava o rendimento das cadernetas de poupança é apresentada em Quadro anexo a esta Nota. A legislação correspondente ao período anterior ao Plano Bresser consta do item 1 do Quadro.

2 011



Se uma conta de poupança tivesse como aniversário, por exemplo, o dia 1º, em 1º de junho de 1987 essa conta teria seu saldo acrescido em 24,06%, sendo 0,50% relativos a juros remuneratórios e 23,44% relativos à atualização monetária pela LBC que, em maio, superou a variação do IPC (23,21% no mesmo mês).

Em 11 de junho de 1987 foi editada a Resolução CMN 1.336, que prorrogou até dezembro de 1987 o critério de atualização da OTN pelo maior percentual entre o rendimento das LBC e a variação do IPC do mês anterior.

Todavia, em 12 de junho de 1987 foi implementado o Plano Bresser, através da edição do Decreto-Lei 2.335 que, em conjunto com a Resolução CMN 1.338, de 15 de junho de 1987, restabeleceu que, no mês de julho de 1987, a OTN, que corrigia os saldos de poupança, deveria seguir unicamente o rendimento da LBC⁴. Dessa forma, a conta com aniversário em 10 de julho de 1987 teve seu saldo acrescido de 18,61%, sendo 18,02% relativos à atualização monetária com base na LBC de junho e 0,5% de rendimento remuneratório. Ocorre que o IPC de junho registrou 26,06%, portanto superior à LBC utilizada no índice de atualização monetária da poupança.

É exatamente sobre esse fato que repousa o cerne das alegações judiciais contra o Plano Bresser. A ação típica é ajuizada por titulares de conta de poupança com data de aniversário entre os dias 1º e 15, empregam as teses do “ato jurídico perfeito” e do “direito adquirido” para alegar que o fato da data de aniversário ser anterior à data de edição do normativo que alterou a regra de correção do saldo de poupança (a Resolução CMN 1.338, de 15 de junho de 1987), implicaria na obediência à regra anterior, ou seja, a utilização da LBC ou do IPC, o que fosse maior. Para um pleiteante com data de aniversário no dia 1º, como no nosso caso ilustrativo, em 1º de julho deveria ter sido aplicado como fator de atualização monetária o IPC de junho (26,06%) ao invés da LBC de junho (18,02%), uma vez que na data de edição do Plano Bresser vigorava a regra de adoção do IPC ou LBC, o que fosse maior. A diferença entre os índices (8,04%) sobre o saldo de junho é o que constitui, segundo essas ações judiciais, o “expurgo” do Plano Bresser.

É interessante notar que as decisões relativas à atualização monetária dos depósitos de poupança no Plano Bresser – que hoje já estão relativamente pacificadas no Judiciário – em nenhum momento levam em consideração que, para as cadernetas com aniversário até o dia 10 de junho, a regra vigente era a da Resolução CMN 1.265, que determinava que, a partir de julho de 1987, a OTN – índice utilizado na atualização monetária das cadernetas de poupança – seria atualizada exclusivamente com base nos rendimentos da LBC. A






mudança de regra introduzida pela Resolução CMN 1.336, que determinou a atualização da OTN pelo maior entre os rendimentos da LBC e a variação do IPC do mês anterior, vigiu por apenas quatro dias: de 11 a 14 de junho de 1987.

1.2. Plano Verão

A partir de agosto de 1987, a OTN passou a ser corrigida pela variação do IPC, e a caderneta de poupança a ser atualizada monetariamente pelo maior percentual entre a variação da OTN (e portanto do IPC) e o rendimento das LBC, deduzido de 0,5%. Este procedimento foi mantido até 15 de janeiro de 1989, quando foi editada a Medida Provisória (MP) 32, que instituiu o chamado "Plano Verão". Além de promover o congelamento dos preços e a reforma monetária, a MP 32 alterou a regra de atualização monetária dos depósitos de poupança, estabelecendo que, em fevereiro de 1989, esta corresponderia ao rendimento acumulado em janeiro das Letras Financeiras do Tesouro Nacional (LFT)⁵ deduzido de 0,5%, e em março e abril de 1989 ao maior percentual entre o rendimento acumulado das LFT, deduzido de 0,5%, e a variação do IPC do mês anterior⁶.

Assim, enquanto em janeiro de 1989 os saldos da caderneta de poupança foram atualizados monetariamente pelo IPC de dezembro (28,79%), em fevereiro foi aplicada a nova regra e os saldos sofreram atualização pela LFT de janeiro (22,35%). Em geral, as ações ajuizadas contra a correção das cadernetas de poupança no Plano Verão alegam que, para as contas com aniversário entre os dias 1º e 15 de fevereiro, deveria ter sido aplicada a atualização monetária com base no IPC de janeiro, uma vez que um novo prazo contratual, entendido como o período entre as datas de aniversário, havia sido iniciado ainda na vigência da regra anterior. A tese, neste caso, é exatamente a mesma utilizada nas ações relativas ao Plano Bresser, ou seja, que a mudança na regra de correção após a data de aniversário fere o "direito adquirido" pelos poupadores.

No caso do Plano Verão há uma especificidade que não se observa nos demais planos, que é o fato de que o IPC de janeiro de 1989 foi calculado com base num "vetor" de preços para o dia 15 de janeiro. O objetivo era que o IPC de janeiro refletisse toda a inflação até o

4. A legislação referente ao Plano Bresser é apresentada no item 2 do Quadro anexo a esta Nota.

5. As LFT eram títulos públicos com rentabilidade diária vinculada à taxa de juros de curto prazo, semelhantes às LBC. A diferença é que as LBC eram emitidas pelo Banco Central e as LFT pelo Tesouro Nacional.

6. A legislação referente ao Plano Verão é apresentada no item 3 do Quadro anexo a esta Nota.

13
4



congelamento dos preços e o IPC de fevereiro apenas a inflação posterior ao Plano⁷. Por conta desta alteração metodológica, o IPC de janeiro de 1989 foi “inchado”, com a inflação medida pelo índice alcançando 70,28% no mês⁸. Como a utilização deste índice “inchado” resultaria numa correção dos saldos de poupança em fevereiro de 1989 superior à que ocorreria caso a metodologia de cálculo do IPC não tivesse sido alterada, o Judiciário tem utilizado em suas decisões uma taxa de 42,72%, que corresponde a uma estimativa do IPC de janeiro na ausência da mudança de metodologia⁹. Neste contexto, o alegado “expurgo” do Plano Verão para as contas de poupança com aniversário entre os dias 1º e 15 de fevereiro de 1989 seria de 20,37% sobre o saldo de janeiro, correspondente à diferença entre a atualização monetária de 42,72% demandada e a correção de 22,35% efetuada com base na LFT.

1.3. Plano Collor I

A lei 7.730, resultante da conversão da MP 32 que instituiu o Plano Verão, estabelecia que a partir de maio de 1989 a atualização monetária dos depósitos de poupança seria feita exclusivamente com base na variação do IPC do mês anterior. Esta regra voltou a ser

7. O IPC era um índice calculado com base na média dos preços do dia 15 do mês anterior ao dia 15 do mês de referência. Assim, na ausência da mudança na fórmula de cálculo do IPC, a inflação de janeiro medida pelo IPC corresponderia à variação da média dos preços entre 15 de dezembro de 1988 e 15 de janeiro de 1989 relativamente à média dos preços entre 15 de novembro de 1988 e 15 de dezembro de 1988, enquanto a inflação de fevereiro seria apurada com base na variação da média dos preços entre 15 de janeiro e 15 de fevereiro de 1989 relativamente à média dos preços entre 15 de dezembro de 1988 e 15 de janeiro de 1989. Desta forma, a taxa de inflação de fevereiro ainda refletiria o aumento de preços ocorrido até 15 de janeiro. Para isolar a inflação pré-congelamento da inflação pós-congelamento, o art. 9º da MP 32/89, posteriormente convertida na Lei 7.730/89, determinava que a inflação de janeiro fosse calculada com base nos preços vigentes em 15 de janeiro de 1989 (ou em sua melhor aproximação) e não com base na média dos preços entre 15 de dezembro de 1988 e 15 de janeiro de 1989, como se depreende do texto do dispositivo:

“Art. 9º A taxa de variação do IPC será calculada comparando-se:

I – no mês de janeiro de 1989, os preços vigentes no dia 15 do mesmo mês, ou, em sua impossibilidade, os valores resultantes da melhor aproximação estatística possível, com a média dos preços constatados no período de 15 de novembro a 15 de dezembro de 1988;

II – no mês de fevereiro de 1989, a média dos preços observados de 16 de janeiro a 15 de fevereiro de 1989, com os vigentes em 15 de janeiro de 1989, apurados consoante o disposto neste artigo.

Parágrafo único. O cálculo da taxa de variação [do] IPC, no que se refere ao mês de fevereiro de 1989, efetuar-se-á de modo que as variações de preços, ocorridos antes do início do congelamento, não afetem o índice dos meses posteriores ao do congelamento.”

8. Como não era possível coletar todos os preços que compõem o índice em um único dia, o “vetor” de preços de janeiro de que trata o inciso I do art. 9º da Lei 7.730/89 foi fixado com base na média dos preços entre os dias 17 e 23 de janeiro de 1989.

9. A taxa de 42,72% foi obtida da seguinte maneira: como a inflação medida pelo IPC de janeiro de 1989 foi calculada com base na comparação dos preços do “vetor”, apurados entre 17 e 23 de janeiro de 1989 (ponto médio 20 de janeiro) com os preços coletados entre 15 de novembro e 15 de dezembro de 1988 (ponto médio 30 de novembro de 1988), considerou-se que a inflação de janeiro refletiria a variação dos preços em 51 dias (diferença, em dias entre os pontos médios) e estimou-se a inflação dos 31 dias de janeiro como sendo 31/51 da taxa de 70,28% (ver a respeito o Recurso Especial nº 30.375-1/RS no STJ). Embora este cálculo tenha imperfeições técnicas (o correto seria realizar o cálculo com base em taxas compostas e não taxas simples), sua utilização tornou-se prática corrente no Judiciário.



alterada com o Plano Collor I, implementado em 15 de março de 1990, que congelou os preços e alterou a denominação da moeda nacional de Cruzado Novo para Cruzeiro.

A principal característica do Plano Collor I foi a transferência ao Banco Central do Brasil de parcela relevante das aplicações financeiras, que permaneceram bloqueadas por 18 meses, sendo restituídas em 12 parcelas mensais a partir de setembro de 1991. O objetivo desta medida – usualmente chamada de “bloqueio dos Cruzados Novos” – era o de reduzir a liquidez da economia e, com isto, aumentar as chances de sucesso da estabilização dos preços. No caso dos depósitos de poupança, a MP 168, de 15 de março de 1990, previa que, na data do primeiro crédito de rendimentos subsequente ao Plano, os saldos em Cruzados Novos seriam atualizados pelo IPC do mês anterior (legislação em vigor desde o Plano Verão), sendo a parcela até NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos) convertida em Cruzeiros e mantida na conta de poupança e o excedente a este valor transferido ao Banco Central.

Como explicamos a seguir, as questões relativas à remuneração dos depósitos de poupança durante o Plano Collor I – objeto das ações judiciais – são mais complexas que as relativas aos demais planos, pois envolvem uma série de medidas provisórias que não foram aprovadas pelo Congresso Nacional.

Na origem dos problemas está o fato de que a MP 168 estabeleceu a regra de correção dos Cruzados Novos transferidos ao Banco Central¹⁰, mas não estabeleceu a regra de correção dos valores convertidos em cruzeiros e mantidos nas contas de poupança, nem a regra de correção dos depósitos realizados em contas de poupança na segunda metade do mês de março de 1990. Esta deficiência foi sanada com a publicação da MP 172, de 17 de março de 1990, que modificou a MP 168, estabelecendo que a partir de maio de 1990 os saldos das contas de poupança seriam atualizados com base na variação dos Bônus do Tesouro Nacional (BTN)¹¹ e que os depósitos de poupança realizados entre 19 e 28 de março de 1990 seriam atualizados na

10. A validade do critério introduzido pela MP 168 para a correção dos cruzados novos transferidos ao Banco Central (atualização pelo BTN Fiscal, acrescida de juros de seis por cento ao ano) já está pacificada no âmbito do judiciário.

11. Os Bônus do Tesouro Nacional (BTN) eram títulos públicos criados em fevereiro de 1989 e extintos em fevereiro de 1991, cujo valor era corrigido mensalmente. De março de 1989 a março de 1990 o valor do BTN foi corrigido com base na variação do IPC do mês anterior (Lei 7.777/89, art. 5º). De julho de 1990 a fevereiro de 1991, o valor do BTN foi corrigido com base na variação do Índice de Reajuste de Valores Fiscais (IRVF), que foi calculado pelo IBGE de junho de 1990 a janeiro de 1991 (MP 189/90, republicada e convertida na Lei 8.088/90, art. 1º). Excepcionalmente entre abril e junho de 1990, o valor do BTN foi fixado com base no valor do BTN Fiscal do primeiro dia do mês (MP 168/90, convertida na Lei 8.024/90, art. 22, parágrafo único e MP 189/90, art. 1º, parágrafo único). Neste período, o valor do BTN Fiscal foi fixado pela Secretaria da Receita Federal, com base em uma projeção da taxa mensal de inflação (MP 168/90, convertida na Lei 8.024/90, art. 23).

1886
SUPRINTENDENTE

data de crédito de rendimentos seguinte com base na variação do BTN Fiscal entre a data do depósito e a data de crédito dos rendimentos¹².

Neste contexto, a atualização monetária dos depósitos de poupança com base no texto da MP 168, alterado pela MP 172, ficaria assim: a) em março de 1990: variação do IPC de fevereiro (72,78%), sendo que as contas com aniversário na segunda quinzena do mês foram convertidas em cruzeiros até o limite de NCz\$ 50.000,00, sendo a parcela excedente transferida ao Banco Central; b) em abril de 1990 (exceto para depósitos realizados na segunda quinzena de março): variação do IPC de março (84,32%), sendo que as contas com aniversário na primeira quinzena do mês foram convertidas em cruzeiros até o limite de NCz\$ 50.000,00, sendo a parcela excedente transferida ao Banco Central; c) depósitos realizados na segunda quinzena de março: atualização pelo BTN Fiscal da data do depósito até a data do crédito de rendimentos em abril¹³; d) a partir de maio de 1990: variação do BTN.

Entretanto, a MP 168 foi convertida na Lei 8.024, de 12 de abril de 1990, sem as alterações introduzidas pela MP 172, que fixavam as regras para a remuneração das cadernetas de poupança a partir de maio de 1990. Neste contexto, editou-se a MP 180, de 17 de abril de 1990, que alterou a Lei 8.024, mantendo as regras de correção dos depósitos de poupança introduzidos pela MP 172 e convalidando os atos praticados com base nesta MP. A MP 180 foi, contudo, revogada pela MP 184, de 4 de maio de 1990, que revigorou, a contar de 18 de abril, os dispositivos da Lei 8.024 alterados pela MP 180 mas, ao mesmo tempo, convalidou os atos praticados com base nas MPs 172 e 180. Completando o quebra-cabeça legislativo, a MP 184 não foi apreciada pelo Congresso, tendo perdido eficácia após transcorridos 30 dias.

Em 30 de maio de 1990 foi editada a MP 189, que estabeleceu que a partir de junho de 1990 os depósitos de poupança seriam atualizados monetariamente pela variação do BTN. A MP 189 foi sucessivamente reeditada, tendo sido convertida na Lei 8.088, de 31 de outubro de 1990¹⁴.

A interpretação dominante no judiciário, que tem servido de base para as ações judiciais relativas ao Plano Collor I, é a de que as MPs 172 e 180 não tiveram validade e que, portanto, a atualização monetária das cadernetas de poupança em abril e maio de 1990 deveria ter sido realizada com base na variação do IPC do mês anterior, nos termos da Lei. 7.730/89, nos

12. O BTN Fiscal era fixado diariamente e utilizado para a correção de tributos. O BTN Fiscal era determinado de forma a que seu valor no dia 1º do mês correspondesse ao valor do BTN do mês. A exceção foi o período de abril a junho de 1990, no qual o valor do BTN é que foi fixado com base no BTN Fiscal do dia 1º (ver nota anterior).

13. A razão pela qual a variação do BTN Fiscal foi adotada como fator de atualização monetária em abril dos depósitos realizados em março foi a de evitar ganhos injustificáveis para os depositantes. Caso fosse mantida a regra aplicável aos demais depositantes (atualização em abril pela variação do IPC de março), as pessoas que realizassem depósitos na segunda quinzena de março teriam direito à atualização de 84,32% em um período de inflação muito baixa.

1587
GENERAL - SU

percentuais de 84,32% em abril (inclusive para os depósitos realizados na segunda quinzena de março) e 44,80% em maio¹⁵.

Com relação à atualização monetária das cadernetas de poupança em junho de 1990, as ações judiciais alegam que as mudanças introduzidas pela MP 189 (de 30 de maio) não poderiam alterar o rendimento de depósitos realizados anteriormente à vigência da MP, sendo devida em junho a atualização pelo IPC de maio de 1990, de 7,87%. Trata-se de argumento semelhante ao utilizado no caso dos Planos Bresser e Verão, qual seja, o de que a mudança do critério de atualização monetária entre as datas de aniversário dos depósitos de poupança fere o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.

Nesse contexto, os "expurgos" alegados nas ações relativas ao Plano Collor I são os seguintes: a) 44,80% em maio de 1990, correspondente à diferença entre a variação do IPC em abril e a atualização concedida com base no BTN (0%); b) 2,49% em junho de 1990, correspondente à diferença entre a variação do IPC em maio e a atualização concedida com base no BTN (5,38%); c) a diferença entre a variação do IPC em março (84,32%) e a atualização concedida com base no BTN Fiscal para os depósitos realizados na segunda quinzena de março de 1990.

1.4. Plano Collor II

A atualização monetária das contas de poupança pela variação do BTN perdurou até janeiro de 1991, quando foi editado o Plano Collor II¹⁶. A MP 294 de 31 de janeiro de 1991, convertida na Lei 8.177 de 1º de março de 1991 extinguiu o BTN e promoveu uma importante mudança na forma de atualização monetária das cadernetas de poupança, que passou a ser feita com base na Taxa Referencial Diária (TRD) acumulada entre os aniversários¹⁷. Com esta

14. A legislação relativa ao Plano Collor I é apresentada no item 4 do Quadro anexo a esta nota.

15. É interessante notar que, ao se referir às mudanças introduzidas pelas MPs 172 e 180, as ações em curso no Judiciário fazem referência às mudanças introduzidas por estas MPs no art. 6º da MP 168 e da Lei 8.024, quando a alteração relevante é aquela introduzida pelas MPs 172 e 180 nos arts. 24 (atualização monetária a partir de maio) e 23 (atualização dos depósitos de poupança realizados na segunda quinzena de março) da MP 168 e da Lei 8.024.

16. A legislação do Plano Collor II é apresentada no item 5 do quadro anexo a esta nota.

17. A TRD era uma taxa de remuneração diária divulgada pelo Banco Central para cada dia útil com base na Taxa Referencial (TR), também criada no Plano Collor II. A TR, por sua vez, é uma taxa de remuneração mensal calculada segundo metodologia definida pelo Conselho Monetário com base no rendimento mensal líquido (a taxas de mercado) dos depósitos a prazo. Com a mudança, a atualização monetária dos depósitos de poupança deixou de ser feita com base na inflação e passou a variar conforme as taxas de juros de mercado. Esta mudança deveu-se a duas razões: a) avançar no processo de desindexação da economia; e b) reduzir as divergências entre a remuneração da poupança e os juros de mercado, que levava a uma grande instabilidade na captação dos depósitos de poupança, pois em função da indexação aos preços, a poupança se tornava pouco atrativa em períodos de juros reais de mercado elevados e muito atrativa em períodos de juros reais de mercado baixos.

8
m
an



mudança, a remuneração da poupança deixou de ser homogênea para todos os dias do mês, passando a ser diferenciada de acordo com a data de aniversário da conta.

Para o mês de fevereiro de 1991, a MP 294 estabeleceu que a atualização monetária para cada dia do mês seria calculada com base no BTN Fiscal acumulado entre o último crédito de rendimentos e o dia 1º de fevereiro, acrescida da TRD acumulada de 1º de fevereiro até o dia anterior ao do crédito de rendimentos. Desta forma, a atualização monetária dos depósitos de poupança foi decrescente ao longo do mês, sendo de 20,21% no dia 1º de fevereiro (taxa que corresponde à variação do BTN) e 12,77% no dia 28. Na média, a atualização monetária das cadernetas de poupança em fevereiro de 1991 foi de 15,82%.

Ao contrário dos demais planos, ainda não há um volume significativo de sentenças favoráveis aos pleiteantes nas ações relativas ao Plano Collor II, não havendo ainda uma jurisprudência clara¹⁸. Nesse contexto, há ainda uma grande variabilidade nas demandas apresentadas nas iniciais, mas a demanda mais consistente com o conceito de "direito adquirido" e "ato jurídico perfeito" que norteia as ações relativas aos demais planos seria a manutenção, em fevereiro de 1991, da regra de correção até então vigente, ou seja, a atualização monetária das contas de poupança em fevereiro pela variação do valor do BTN em janeiro, de 20,21%. Por este critério, não haveria qualquer "expurgo" para as contas com aniversário no dia 1º e um "expurgo" de 7,44% para as contas com aniversário no dia 28. Na média do mês, o "expurgo" seria de 4,39% (20,21% - 15,82%).

Adicionalmente, algumas ações relativas ao Plano Collor II argumentam que, como a MP 294 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 1º de fevereiro de 1991 e a Lei 8.177, resultante de sua conversão, só foi publicada no DOU no dia 4 de março, o prazo para conversão em lei (de 31 dias) teria excedido o prazo constitucional de 30 dias, o que implicaria na perda de eficácia, desde a edição, da MP 294. Neste caso, a regra anterior ao Plano Collor II (correção pelo BTN) se aplicaria também aos depósitos de poupança existentes em fevereiro de 1991, com aniversário em março de 1991¹⁹.

Como o BTN foi extinto em fevereiro de 1991, as ações que demandam a recomposição dos "expurgos" relativos aos créditos realizados nas contas de poupança em março de 1991 não possuem uma referência clara, havendo grande variação para os índices de atualização monetária demandados, que vão desde a variação do IPC de fevereiro (de 21,87%, sendo este, aliás, o último valor publicado da série do IPC) até a variação do INPC de março de

18. Em geral, as ações que alegam "expurgo" no Plano Collor II têm por foco principal o Plano Collor I e aproveitam o processo para contestar também o Plano Collor II.

19. A rigor, por este raciocínio, a regra anterior se aplicaria aos depósitos existentes até 3 de março de 1991, com rendimento em 3 de abril, mas nenhuma ação judicial questiona este ponto.

AM
M

1889

1991 (11,79%). O “expurgo” relativo a março de 1991 seria então a diferença entre o índice de atualização monetária demandado e a atualização concedida, que foi de 7,00% no dia 1º e de 8,60% na média do mês.

Dada a maior fragilidade jurídica das demandas relativas ao mês de março de 1991 (e a grande variabilidade de índices demandados), nesta nota consideraremos, no que concerne ao Plano Collor II, apenas as demandas referentes à atualização das contas de poupança no mês de fevereiro de 1991.

2. Potencial Impacto Macroeconômico das Ações

Para avaliar o impacto sobre a economia das ações judiciais relativas à remuneração dos depósitos de poupança à época dos planos econômicos, é preciso analisar quatro ordens de questões: a) qual o custo potencial para as instituições financeiras, que são o pólo passivo das ações judiciais, b) qual o impacto sobre a estabilidade do sistema financeiro, c) qual o impacto sobre as contas públicas, uma vez que a União é a controladora de instituições financeiras que seriam fortemente afetadas, em especial, a Caixa e, finalmente, d) qual seria o impacto sobre a economia.

Até o presente momento, o impacto financeiro para os bancos têm resultado essencialmente das ações individuais, seja na forma de desembolsos relativos a processos transitados em julgado ou a acordos celebrados com os pleiteantes, seja na forma, principalmente, de provisões constituídas pelas instituições com base nas ações em curso e no custo médio estimado para estas ações. Na tabela a seguir é apresentada uma estimativa dos valores já pagos e provisionados pelas instituições financeiras.

Valores pagos e provisionados até junho de 2008	R\$ bilhões		
	Pago	Provisionado	Total
CAIXA	0,5	0,9	1,4
Demais Instituições ⁽¹⁾	1,3	2,6	3,9
Total	1,8	3,5	5,3

(1) Estimativa com base em informações fornecidas por algumas instituições

Segundo levantamento realizado junto a 11 instituições (inclusive a CAIXA), em meados de 2008 havia cerca de 515 mil ações individuais relativas à atualização das contas de



poupança à época dos planos econômicos. É muito provável, no entanto, de que o volume de ações individuais cresça de forma significativa. Tal expectativa justifica-se pelo fato de que, à medida que se aproximam os prazos decadenciais para a propositura das ações, tende a crescer de modo significativo o volume de demandas. Isso já aconteceu, com relação ao Plano Bresser, em meados de 2007 e tende a se repetir no final de 2008 e no início de 2010 por conta dos Planos Verão e Collor I, até porque os alegados “expurgos” relativos a esses planos (e portanto, o benefício potencial dos pleiteantes) são significativamente superiores àqueles relativos ao Plano Bresser. A grande divulgação da matéria pela imprensa – que já vem ocorrendo, e que tende a ganhar destaque ainda maior com a aproximação dos prazos decadenciais – apenas reforça a expectativa de um crescimento expressivo do número de ações ao longo dos próximos meses.

Mais relevante que as ações individuais são, no entanto, as ações civis públicas, que vêm sendo ajuizadas pelas Defensorias Públicas dos Estados e por entidades de defesa dos consumidores, entre outros. Inicialmente as ações civis públicas objetivavam dar cobertura legal a todos os correntistas de determinada região ou categoria que comprovassem ter depósitos de poupança à época dos planos econômicos. Mais recentemente – tendo por base o princípio da inversão do ônus da prova, nos termos do Código de Defesa do Consumidor²⁰ –, tais ações passaram a demandar o pagamento dos “expurgos” ao conjunto dos depositantes, determinando aos bancos que procedam à identificação de cada um dos clientes que detinham contas de poupança à época dos planos econômicos²¹.

Embora ainda não haja uma jurisprudência clara no que diz respeito à validade do uso do instrumento e ao alcance das ações civis públicas relativas aos planos econômicos, trata-se de um risco relevante, que precisa ser considerado na avaliação do potencial impacto macroeconômico dessas ações. A vingar a tese de ressarcimento do conjunto dos poupadores que detinham contas à época – a despeito da grande dificuldade que algumas instituições podem encontrar na identificação desses poupadores²² –, o custo das ações corresponderia à aplicação

20. Apesar de ser uma lei em vigor apenas a partir de setembro de 1990, anterior, portanto, apenas ao Plano Collor II, alegam os pleiteantes que a inversão do ônus da prova pedida é matéria processual devendo alcançar todos os processos iniciados após a edição do Código, ou seja, quase a totalidade do contencioso ativo.

21. Veja-se, por exemplo, ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo contra os bancos Bradesco, Itaú, Santander, Banco do Brasil, Unibanco, Nossa Caixa, HSBC e ABN AMRO Real, *in verbis*: “A presente ação coletiva de consumo tem por finalidade promover a condenação dos bancos réus ao pagamento a todos os seus correntistas do Estado de São Paulo as diferenças referentes à correção monetária das cadernetas de poupança não creditadas em razão dos expurgos inflacionários trazidos pela implementação dos malsinados Planos Econômicos Verão, Collor I e Collor II (...)”; e “Diante de todo exposto, requer-se ao final: (...) Seja determinado aos réus que procedam, em fase de liquidação, a apuração em julgo do nome e identificação de todos os poupadores que não entraram com ações individuais de cobrança e que possuíam conta poupança nos meses e anos dos expurgos inflacionários, com a indicação do valor devido a cada um deles (...)”

22. O prazo de guarda de documentos bancários pelas instituições financeiras, para fins de fiscalização pelo Banco Central era de 5 anos, na forma da Lei 9.873/99. No caso da CAIXA, por exemplo, os documentos relativos à época estão armazenados em papel e, em algumas regiões, não estão mais disponíveis.

at)

2



da diferença demandada na justiça sobre o saldo total das cadernetas de poupança no mês de referência de cada plano.

Na tabela a seguir, apresenta-se uma estimativa do custo potencial para a CAIXA e para as demais instituições financeiras das ações relativas aos planos econômicos. Esta estimativa foi elaborada com base no saldo total das cadernetas de poupança à época dos planos, considerando-se a correção dos valores pela remuneração dos depósitos de poupança com aniversário no dia 1º. Não se considerou nos cálculos a incidência de juros de mora, nem eventuais verbas de sucumbência, que costumam ser demandados na maioria das ações.

Impacto potencial das ações relativas aos planos econômicos

		R\$ milhões ^(a)		
	Diferença Pleiteada (%)	CAIXA	Demais ^(b)	Total
Plano Bresser (jul/87) ^(c)	8,04%	5.394	9.084	14.477
Plano Verão (fev/89)	20,37%	11.374	22.575	33.949
Plano Collor I				
mai/90	44,80%	16.055	33.920	49.976
jun/90	2,49%	858	1.511	2.369
Plano Collor II (fev/91)	4,39%	1.523	3.613	5.136
Total		35.205	70.702	105.907

(a) Dados atualizados até set/2008 com base na remuneração das cadernetas de poupança com aniversário no dia primeiro. (b) Demais instituições que operavam com caderneta de poupança à época. (c) Os meses referem-se aos meses de crédito dos rendimentos para os quais é demandada a reposição dos "expurgos" decorrentes dos planos econômicos.

Como se nota, o custo potencial das ações relativas aos planos econômicos monta a mais de R\$ 105 bilhões, dos quais R\$ 35 bilhões relativos à CAIXA, valor que corresponde a cerca de três vezes o patrimônio líquido da instituição. A imposição de elevados prejuízos à CAIXA em decorrência das ações judiciais obrigaria, portanto, o Tesouro Nacional a capitalizar a instituição, com custo fiscal extremamente elevado para a União.

O forte impacto sobre a CAIXA é, no entanto, apenas uma das conseqüências macroeconômicas das ações judiciais relativas aos planos econômicos. Como se mostra na tabela a seguir, as perdas potenciais resultantes dessas ações representam 45% do patrimônio líquido das demais instituições financeiras que operam com caderneta de poupança, entre as quais outros bancos públicos, como o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste do Brasil.

OK

4



Impacto sobre as Instituições Financeiras

	R\$ milhões ^(a)		
	CAIXA	Demais ^(b)	Total
Custo Potencial	33.944	68.171	102.116
Patrimônio Líquido	11.288	150.871	162.159
Custo/PL (%)	301%	45%	63%

(a) Dados de mar/2008

(b) Demais instituições que operam com caderneta de poupança

Frente a perdas desta dimensão, é possível que as instituições privadas venham a formular pretensões de regresso contra a União, com o argumento de que apenas cumpriram o que a legislação e as normas emitidas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central determinavam à época. No limite, o exercício do direito de regresso implicaria que todo o custo das ações judiciais, que pode chegar a R\$ 105 bilhões, recairia sobre a União.

Ainda que as instituições privadas não obtenham sucesso nas pretensões de regresso, a forte descapitalização dos bancos resultante das perdas provocadas pelas ações relativas aos planos econômicos poderia ter um impacto relevante sobre a solidez do sistema financeiro nacional. Em alguns casos, a descapitalização poderia levar à insolvência de instituições de porte, provocando grande turbulência no mercado financeiro, com impacto bastante negativo sobre a estabilidade econômica. Mesmo quando as perdas não levassem à insolvência, a forte redução do capital das instituições limitaria sobremaneira sua capacidade de concessão de crédito, dados os limites prudenciais fixados pelo Banco Central com base no Acordo de Basileia.

Em qualquer cenário, seja pela via fiscal, seja por seu efeito sobre a solidez das instituições financeiras e o ritmo de expansão do crédito, o potencial impacto macroeconômico das ações judiciais relativas aos planos econômicos é expressivo. Não é exagerado afirmar que o desarranjo macroeconômico resultante das perdas da CAIXA e das demais instituições financeiras pode gerar forte turbulência e comprometer, por alguns anos, a sustentação do crescimento econômico do País.

É verdade que este cenário pressupõe o pagamento integral do "expurgo" dos planos econômicos, nos termos propostos pelas ações civis públicas. Mesmo que esse cenário não se concretize, no entanto, uma ampliação expressiva – e provável – do número de ações individuais já poderia ter um impacto macroeconômico relevante, seja do ponto de vista fiscal, seja do ponto de vista da solidez do sistema financeiro. Não é demais lembrar que a solidez das instituições financeiras do País é uma das principais razões para que a economia brasileira esteja sendo relativamente pouco afetada pela forte instabilidade do mercado financeiro internacional

12



dos últimos meses, a qual resulta primordialmente da fragilidade das instituições financeiras de alguns países desenvolvidos.

Em resumo, as ações judiciais relativas à remuneração dos depósitos de poupança à época dos planos econômicos têm impactos diversos, que podem ser resumidos em quatro vertentes. A primeira se refere ao custo potencial para as instituições financeiras, que pode alcançar o montante de R\$ 105 bilhões, algo próximo a 65% do patrimônio líquido dessas instituições. Tal fato, por si só, provavelmente levaria algumas dessas instituições à insolvência, principalmente no ambiente de crise financeira o qual estamos vivendo. Como consequência natural, ter-se-ia a segunda vertente, relacionada à solidez do sistema financeiro nacional que, após uma brutal descapitalização de R\$ 105 bilhões, passaria a ser seriamente questionada pelos agentes econômicos nacionais e internacionais. A terceira vertente diz respeito ao impacto fiscal, em especial, relacionado à provável chamada de capital pela Caixa, cujo custo potencial dessas ações pode alcançar R\$ 34 bilhões, ou 301% do seu patrimônio líquido. E, finalmente, temos o potencial impacto sobre a economia, provavelmente severo, uma vez que o sistema financeiro nacional teria limitada bruscamente a sua capacidade de concessão de crédito, tanto para consumo, mas principalmente para a realização de investimentos.

3. Avaliação Econômica dos Planos de Estabilização

Esta seção é dedicada à apresentação das justificativas econômicas das medidas adotadas à época dos planos econômicos, as quais podem ser utilizadas para questionar as decisões que vêm sendo tomadas no âmbito do judiciário nas ações relativas à remuneração das cadernetas de poupança. A argumentação está baseada em três argumentos principais: 1) as mudanças nas regras de remuneração das cadernetas de poupança adotadas quando da edição dos planos econômicos preservaram o poder de compra dos depósitos e apenas restabeleceram o equilíbrio econômico dos contratos, num contexto de forte queda da inflação; 2) as instituições financeiras não foram beneficiadas pelas mudanças nas regras de remuneração da poupança, na medida em que os mesmos critérios de atualização monetária foram utilizados para os contratos de financiamento imobiliário; e 3) a intervenção do Estado sobre os contratos privados à época dos planos econômicos evitou um mal maior, que seria a total perda de controle sobre a inflação, com implicações econômicas e sociais severas.



3.1. A Evolução do Poder de Compra da Poupança

Uma das características dos planos econômicos é a rápida reversão na trajetória da inflação. Neste contexto, para manter o equilíbrio econômico dos contratos e evitar um ganho injustificado de poder de compra de contratos indexados à inflação passada (caso das cadernetas de poupança) ou contratados com taxas prefixadas estabelecidas com base em uma expectativa de inflação mais elevada (por exemplo, depósitos a prazo), os planos econômicos normalmente vinham acompanhados de mudança nas regras contratuais. No caso das cadernetas de poupança, as mudanças são as já descritas nesta Nota. No caso dos contratos prefixados, a prática mais comum foi o uso de "tablitas", que estabeleciam um parâmetro de redução dos valores nominais contratados.

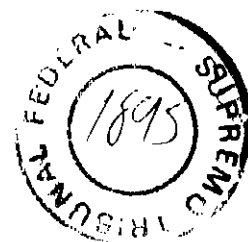
Neste contexto, a questão mais relevante sobre o impacto dos planos econômicos sobre as cadernetas de poupança é se estes preservaram ou reduziram o poder de compra dos depósitos. Na tabela abaixo é apresentado um cálculo do poder de compra real das cadernetas de poupança nos quatro meses subseqüentes à implementação de cada um dos planos econômicos.

O que se nota é que em praticamente todos os casos o poder de compra das cadernetas de poupança foi preservado. Ao contrário, em alguns casos houve um ganho expressivo do poder de compra real dos depósitos, chegando a mais de 20% (após 4 meses) no Plano Verão e mais de 35% no Plano Collor I. A única exceção é o Plano Collor II, no qual houve uma pequena queda do poder de compra real dos depósitos de poupança (da ordem de 2,8% no quarto mês).

Evolução do Poder de Compra das Cadernetas de Poupança após os Planos Econômicos^(a)

Mês ^(b)	Bresser	Verão	Collor I	Collor II ^(c)
0	100,0	100,0	100,0	100,0
1	108,1	104,8	159,6	95,9
2	111,7	116,1	148,3	93,1
3	111,4	128,4	139,8	96,2
4	107,7	120,8	135,7	97,2

(a) Índice calculado com base no rendimento real das cadernetas de poupança. Deflator: IPCA. (b) O mês 0 corresponde ao mês de implementação dos planos, ou seja: jun/87 (Bresser); jan/89 (Verão); mar/90 (Collor I) e jan/91 (Collor II). (c) Considerou-se como rendimento a média do rendimento das cadernetas de poupança entre o dia 1 e o dia 28 do mês.



Se ao invés da correção na forma implementada a atualização monetária dos depósitos de poupança tivesse sido realizada com base nos índices de correção pleiteados, o ganho de poder de compra real teria sido ainda mais elevado, chegando a 101% no Plano Collor I, de 45% no Plano Verão, de 16% no Plano Bresser, conforme se depreende da tabela abaixo.

Evolução do Poder de Compra das Cadernetas de Poupança caso fossem concedidos os reajustes pleiteados^(a)

Mês ^(b)	Bresser	Verão	Collor I	Collor II ^(c)
0	100,0	100,0	100,0	100,0
1	116,8	126,1	159,6	100,1
2	120,6	139,7	214,7	97,2
3	120,4	154,6	207,5	100,4
4	116,3	145,4	201,5	101,5

(a) Índice calculado com base no rendimento real das cadernetas de poupança supondo a concessão dos reajustes demandados nas ações judiciais. Deflator: IPCA. (b) e (c) Ver nota da tabela anterior.

Portanto, a despeito do argumento legal quanto à divergência entre os índices de correção devidos e os efetivamente aplicados, o que se observou de fato no período que sucedeu a adoção das medidas dos planos econômicos foi um ganho de poder de compra da poupança, gerando benefícios financeiros ao titular da conta de poupança.

3.2. O Equilíbrio Econômico-Financeiro do Duo Contratual – A Correção dos Contratos de Financiamento Imobiliário no SFH

Na análise do mérito envolvendo o contencioso dos planos econômicos, um erro recorrente que se observa nas arguições judiciais é utilizar a tese do “ato jurídico perfeito” e do “direito adquirido” de maneira isolada. Trata-se da questão como se as instituições depositárias fossem tomadoras finais dos recursos, quando efetivamente as instituições depositárias atuam como intermediárias dos recursos depositados, concedendo, por força da legislação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), financiamentos imobiliários com esses recursos.

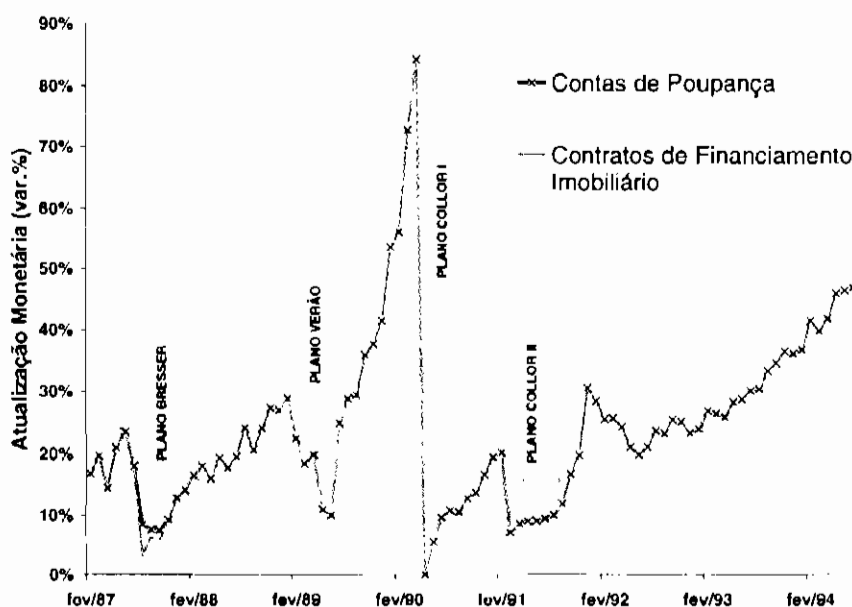
Dessa forma, o contrato com o poupador não é único na transação econômica que representa, qual seja a de manutenção de conta poupança junto à instituição, mas sim compõe com o contrato de concessão do mútuo imobiliário, uma vez que a lei obriga o direcionamento do recurso como uma das importantes vertentes da política habitacional pública. Ora, se a celebração



de um contrato obriga a celebração de outro, trata-se aqui de um duo contratual que não pode ser tratado de forma individualizada.

Nesse sentido, torna-se fundamental à questão de mérito analisar o que ocorreu com a remuneração conferida à poupança vis-à-vis ao reajuste aplicado aos contratos de financiamento imobiliário. Para tanto, utilizaremos os índices legais de reajuste aplicados ao contrato padrão.

O contrato padrão de financiamento imobiliário no âmbito do SFH na década de 80, início da de 90, era contratado em unidades de referência cujo valor era mensalmente publicado pelo Banco Central do Brasil, corrigindo, portanto, tanto o saldo devedor quanto a prestação do contrato. Em 1987, a unidade de referência adotada era a OTN, sendo substituída a partir de fevereiro de 1989 pelo Valor de Referência de Financiamento (VRF) que vigorou até fevereiro de 1991. A partir de março de 1991 adotou-se a Unidade Padrão de Financiamento (UPF), baseada na Taxa Referencial (TR).



Percebe-se pelo gráfico acima que houve, de fato, um tratamento isonômico por parte do regramento legal imposto aos dois contratos. Foi respeitado aqui o importante princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nesse caso aplicado ao duo contratual: contrato de poupança e contrato de financiamento imobiliário.

Nesse sentido, a defesa do pagamento das diferenças dos índices nos planos econômicos torna-se a defesa do desequilíbrio contratual, uma vez que não se cogita repassar

en)

m



esse diferencial de índices, de forma retroativa, aos contratos de financiamento imobiliários em vigor no período.

3.3. O Custo da Hiperinflação e o Risco de Inação do Estado

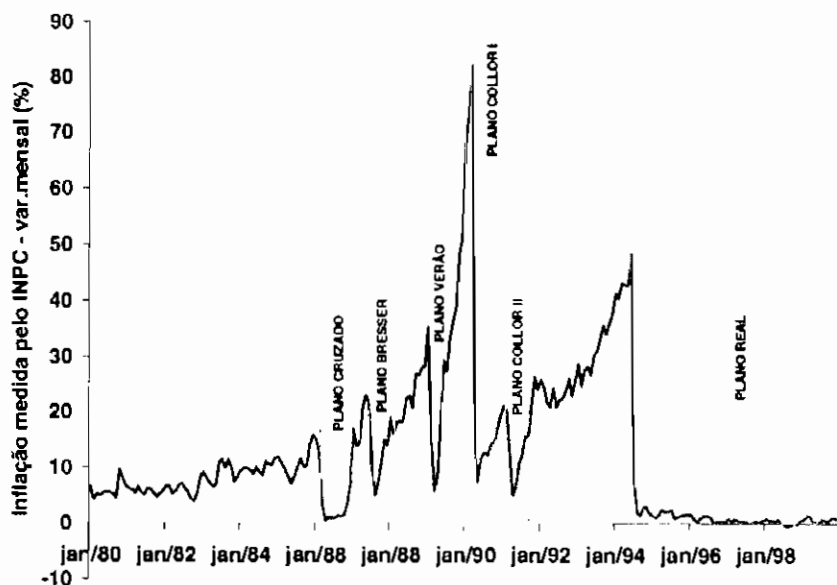
A capacidade de gerir a sua própria moeda é um dos elementos que definem um Estado soberano. No caso brasileiro, essa soberania é devidamente declarada na Constituição Federal que em seu art.21, inciso VII, estabelece como competência exclusiva da União a emissão de moeda. Uma decorrência lógica dessa competência constitucional é a obrigação do Estado brasileiro de defender a moeda nacional, em especial quanto a suas funções fundamentais: meio de troca e pagamento, unidade de conta e reserva de valor.

O processo hiperinflacionário poderia ser descrito como uma dinâmica crônica e persistente de perda de valor da moeda frente a outros ativos reais, cujo desenlace é a perda pela moeda de suas funções primordiais e sua substituição por outros ativos que passam a atuar como padrão monetário. A história econômica nos apresenta inúmeros exemplos que mostram o potencial econômico desorganizador e destrutivo dos processos hiperinflacionários.

Em diferentes momentos da segunda metade da década de 80 e início de 90, o Brasil também esteve muito próximo da hiperinflação e de seus efeitos desastrosos. No auge do processo de aceleração de preços, em março de 1990, a inflação mensal, medida pelo INPC, alcançou 82,18%, o equivalente a uma inflação anualizada de mais de 133.000%.

Os planos econômicos, adotados seqüencialmente no período de 1986 a 1991, objetivaram realinhar preços e coordenar expectativas inflacionárias como forma de combater o comportamento inercial da remarcação de preços. Nesse sentido, uma ação discricionária sobre contratos era mais do que necessária, era socialmente desejável, a fim de se evitar um mal maior.

ov



Ainda que se impute aos planos econômicos desse período o insucesso na busca da estabilização de preços, faz-se necessário admitir que obtiveram êxito em interromper, ainda que temporariamente, o processo de aceleração inflacionária que conduzia o País ao caos hiperinflacionário. Nesse sentido, é imperioso dizer que o Estado cumpriu o seu papel, claramente previsto no contrato social ao qual estamos todos nós, brasileiros, obrigados: o de colocar o bem-estar da nação, da ordem econômica e social acima de interesses individuais ou de contratos privados. É difícil, se não impossível, quantificar a perda econômica e de bem-estar social caso o Estado não interviesse. Mas, a história econômica não nos autoriza subestimar o poder destrutivo do processo hiperinflacionário.

Com efeito, basta compararmos o desempenho econômico do período hiperinflacionário, ao longo da década de 80, mais conhecida como “década perdida”, e início dos anos 90, com o período pós-Real. Entre 1980 e 1993, a inflação anual média registrada pelo INPC foi de 465% com variação real do PIB *per capita* de -0,41%. Já entre 1995 e 2007, a inflação em média alcançou 6,89% e o PIB *per capita* avançou em termos reais 1,27% ao ano. Se tomarmos o período mais recente, entre 2003 e 2007, com o final do processo de acomodação dos preços relativos, temos inflação anual média de 4,78% e crescimento anual médio do PIB *per capita* de 3,05%. Esses dados permitem-nos a ilação de que a perda adicional que a pronta ação do Estado impediu que ocorresse supera a perda imputada ao conjunto de indivíduos cujos contratos de poupança foram afetados. Em outras palavras, o custo de oportunidade da inação é

em)

m



significativamente elevado e justifica economicamente a pronta intervenção do Estado sobre a moeda, preços e contratos nesses casos de grave excepcionalidade.

O Estado pode e deve legislar e garantir a aplicação de suas leis no combate à inflação, uma vez que a omissão nesse caso implicaria em perdas econômicas e sociais maiores. A defesa dessa afirmação tem por testemunhas todos os que hoje podem presenciar a importância de um ambiente de estabilidade de preços.

4. Considerações Finais

Diante de processos hiperinflacionários, cujo desenlace é a perda pela moeda de suas funções primordiais e o risco de inação é o potencial desorganizador e destrutivo da economia, com impactos sociais inimagináveis, o Estado implementou vários planos econômicos durante a segunda metade da década de 80 e a primeira metade da década de 90. Ainda que não tenham alcançado a estabilização de preços, tais planos lograram êxito em interromper, ainda que temporariamente, o processo de aceleração inflacionária que conduzia o País ao caos econômico e social.

Para manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e evitar ganho injustificado de poder de compra de contratos, os planos econômicos normalmente impunham mudanças nas regras contratuais, inclusive nos contratos referentes à caderneta de poupança. Não obstante isto, observa-se que em praticamente todos os planos econômicos, com exceção do Plano Collor II, o poder de compra real dos depósitos de poupança foi plenamente preservado, inclusive com ganho real para os poupadores.

No caso específico da poupança, cuja regra legal obriga o direcionamento do recurso para o mútuo imobiliário, coexistindo assim o duo contratual, o tratamento conferido pelos planos econômicos a ambos os contratos (com o poupador e com o mutuário) foi isonômico, preservando o equilíbrio econômico-financeiro da operação, não implicando assim qualquer ganho adicional ao intermediário, no caso, a instituição financeira.

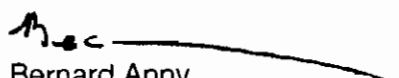
Ademais, caso as ações judiciais relativas à remuneração dos depósitos de poupança à época dos planos econômicos logrem sucesso, ter-se-á, provavelmente, impactos econômicos substanciais. Isto porque o custo potencial para as instituições financeiras será elevado, podendo alcançar R\$ 105 bilhões, algo próximo a 65% do patrimônio líquido dessas instituições. Tal fato, por si só, provavelmente levaria algumas dessas instituições à insolvência, colocando em cheque a solidez do sistema financeiro nacional. Os impactos na Caixa, cujo custo



potencial dessas ações pode alcançar R\$ 34 bilhões, ou 301% do seu patrimônio líquido, teria repercussão fiscal, uma vez que a União teria que aportar capital, reduzindo seu potencial de investir em obras de infra-estrutura. No conjunto, a economia brasileira seria severamente impactada, uma vez que o sistema financeiro nacional teria limitada bruscamente a sua capacidade de concessão de crédito, tanto para consumo, mas principalmente para a realização de investimentos.

Logo, pela ótica econômica, é importante que o julgamento das ações judiciais relativas à remuneração dos depósitos de poupança à época dos planos econômicos levem em consideração que:

- a) os planos econômicos foram medidas implementadas pelo Estado visando evitar um processo hiperinflacionário e, conseqüentemente, o caos econômico e social;
- b) as mudanças contratuais impostas pelos planos econômicos preservaram o poder de compra dos depósitos de poupança, inclusive gerando ganho real para os poupadores;
- c) as mudanças contratuais impostas pelos planos econômicos mantiveram o equilíbrio econômico-financeiro do duo contratual, não gerando ganho excessivo para nenhuma das partes;
- d) as instituições financeiras apenas cumpriram o que a legislação determinava à época e,
- e) uma eventual decisão contrária às instituições financeiras teria um impacto potencial de até R\$ 105 bilhões, implicando uma brusca descapitalização do setor, com possíveis insolvências e enfraquecimento da solidez do sistema financeiro nacional, e, conseqüentemente, impactos severos na economia real.


Bernard Appy
Secretário


Otávio Ribeiro Damaso
Coordenador Geral