
O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL DA MOLDURA JURÍDICA DO PODER MONETÁRIO

Camila Villard DURAN

*bacharel e mestre pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
Doutoranda em regime de co-tutela entre a Faculdade de Direito da Universidade
de São Paulo e a École Doctorale de Droit Internationale et Européen da Université
Paris I Panthéon-Sorbonne*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Pesquisa Empírica: Decisões Judiciais Relevantes; 2 O STF e o Controle Constitucional dos Planos Heterodoxos: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991); 3 O STF e o Controle Constitucional do Plano Real; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: Tema em pauta no Supremo Tribunal Federal (STF), o julgamento da constitucionalidade dos planos econômicos de estabilização monetária podem revelar mais do que os limites impostos pelo controle judicial ao poder do Executivo de legislar sobre a moeda. As decisões da Corte constroem a moldura jurídica do poder monetário, exercido pelo Poder Executivo, e criam importantes conceitos jurídicos. O artigo proposto, após trazer a análise das decisões relevantes do STF relativas aos planos econômicos de estabilização (do plano Cruzado ao plano Real), buscará responder às seguintes questões, com base em pesquisa empírica: (i) o que o STF entende por lei monetária?; e, (ii) segundo as decisões do tribunal constitucional, qual é a moldura jurídica para poder de legislar sobre moeda?

O objetivo é traçar linhas argumentativas com base na análise de decisões do STF e dialogar com a possível decisão final das ADPFs (Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental) nº 77 e nº 165.

PALAVRAS-CHAVE: Supremo Tribunal Federal (STF). Controle de Constitucionalidade. Poder Executivo. Planos Econômicos.

INTRODUÇÃO

Duas ações de descumprimento de preceito fundamental (ADPF¹), especialmente relevantes para a definição dos contornos jurídicos do exercício político do poder monetário, estão aguardando o julgamento final pelo Supremo Tribunal Federal (STF): a ADPF nº 77 e a ADPF nº 165. A importância desses dois processos é evidente: eles reúnem relevantes questões jurídicas debatidas em diversas instâncias do Poder Judiciário sobre os planos heterodoxos de estabilização monetária e plano Real.

Com o objetivo de reconstruir, a partir das decisões do tribunal constitucional, a moldura jurídica do poder monetário e dialogar com a possível decisão final das mencionadas ADPFs, o presente artigo analisa um conjunto de decisões relevantes tomadas pelo STF durante as décadas de 1990 e 2000, sobre os planos heterodoxos de estabilização monetária² e plano Real.

Este artigo está estruturado em três partes. Na primeira, apresenta-se as decisões judiciais selecionadas como relevantes por esta pesquisa e os problemas jurídico-econômicos trazidos por elas. Esse levantamento baseia-se em parte da pesquisa empírica realizada pela autora durante seu mestrado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2005–2008), consolidada no trabalho intitulado *Direito e moeda: o controle dos planos de estabilização pelo Supremo Tribunal Federal*³. A segunda parte deste artigo, por sua vez, dedica-se ao estudo crítico das decisões do STF relativas aos planos heterodoxos de estabilização. A terceira parte completa a análise com as decisões relativas ao plano Real. Ao final, apresenta-se a consolidação das conclusões, construídas a partir da pesquisa empírica, e busca-se traçar os contornos da moldura jurídica do poder monetário.

1 PESQUISA EMPÍRICA: DECISÕES JUDICIAIS RELEVANTES

A partir dos meios oficiais do Supremo Tribunal Federal (STF) para publicação de jurisprudência⁴, foram selecionadas para este artigo

1 A ADPF é uma ação que tem por objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público (artigo 1º, Lei 9882/1999).

2 As decisões judiciais selecionadas referem-se aos seguintes planos heterodoxos: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991).

3 Este artigo traz um novo olhar sobre parte da pesquisa empírica desenvolvida no mestrado da autora. A íntegra desse estudo foi publicada recentemente pela editora Saraiva (DURAN, Camilla Villard. *Direito e moeda: o controle dos planos de estabilização pelo Supremo Tribunal Federal*. São Paulo, Saraiva, 2010).

4 Revista Trimestral de Jurisprudência (RTJ) e site do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br).

20 decisões relevantes, do ponto de vista qualitativo (5 relativas ao Plano Real e 15 compreendidas pelos planos heterodoxos), que envolveram a discussão de medidas formuladas por reformas monetárias em 15 casos (4 correspondentes ao Plano Real, e 11 relativos aos planos heterodoxos)⁵.

O problema jurídico-econômico, que se refere à medida implementada pelo plano de estabilização heterodoxo e que foi submetida ao julgamento pelo STF (“Tema”), a denominação do plano (“Plano”), o número processual e sua identificação (“Decisão Judicial”), com a denominação dada por esta pesquisa (“Caso”), o ano de julgamento (“Ano”) e o órgão do STF responsável pela tomada de decisão (“Órgão Julgador”), são sintetizados pelo quadro abaixo.

QUADRO 1. DECISÕES RELEVANTES PROFERIDAS PELO STF SOBRE AS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELOS PLANOS HETERODOXOS

TEMA	PLANO	CASO	Decisão judicial	ANO	Órgão Julgador
1. Controle sobre salários	Verão e Collor I	Cia. Nitro	RE 202686	1997	2ª Turma
	Collor I	SINDIQUIMICA	RE 194662	2001	2ª Turma
			RE ED 194662	2002	2ª Turma
2. Contas de Poupança (alteração de critério para correção monetária)	Verão	Cadernetas de Poupança I	RE 200514	1996	1ª Turma
	Collor I	Cadernetas de Poupança II	RE 206048	2001	Pleno
3. Fator de Deflação (“Tablitas”)	Bresser	BCN	RE 141190	2005	Pleno
	Cruzado	Plano Funaro	RE 136901	2006	Pleno
	Collor II	Banco do Progresso	RE 164836	2006	Pleno
4. Bloqueio dos Ativos Financeiros	Collor I	Bloqueio dos Cruzados Novos	ADIn MC 534	1991	Pleno
			ADIn QO 534	1992	Pleno

5 Para um levantamento exaustivo das decisões do STF relativas aos planos econômicos de estabilização, ver a íntegra da pesquisa empírica em Duran, 2010.

5. TR como índice de atualização monetária	Collor II	ADIn 493	ADIn MC 493	1991	Pleno
			ADIn 493	1992	Pleno
		UDR	ADIn MC 768	1992	Pleno
			ADIn 768	2002	Decisão Monocrática
		Crédito Rural	ADIn MC 959 ⁶	1994	Pleno

Fonte: Duran, 2010.

O STF atuou tanto pela modalidade de controle de constitucionalidade concentrado, por meio do julgamento de quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADIns)⁷, como pelo controle de constitucionalidade difuso, no julgamento de recursos extraordinários (RE)⁸. Houve julgamento de medidas cautelares⁹ e questão de ordem¹⁰ em ações diretas de inconstitucionalidade (ADIn MC e ADIn QO, respectivamente).

Os julgamentos selecionados foram realizados no espaço temporal de 1991 até 2006. Os órgãos julgadores foram também diversificados. Há decisões tomadas pelo plenário do STF, primeira turma¹¹, segunda turma e decisão monocrática¹². Em relação a

6 Até a redação final deste trabalho (julho de 2010), o STF ainda não havia julgado definitivamente a ADIn 959 (caso Crédito Rural). O último andamento processual, constante do site do STF, informa que, em 24 de abril de 2010, houve nova substituição do relator. Atualmente, o ministro responsável pelo julgamento final da ADIn é o ministro Gilmar Mendes.

7 É da competência do órgão máximo do STF, o plenário composto por 11 (onze) ministros, o julgamento das ADIns (para outras competência desse órgão, ver artigos 5º ao 8º do Regimento Interno do STF). Na sessão para julgar a constitucionalidade de ato normativo, devem estar presentes, no mínimo, 8 (oito) ministros (artigo 22, Lei 9868/1999). E, para que seja declarada a inconstitucionalidade do dispositivo jurídico, a decisão deve ser partilhada por, no mínimo, 6 (seis) ministros (artigo 23, Lei 9868/1999).

8 Cabe recurso extraordinário contra decisão judicial que contrariar dispositivo da Constituição, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, julgar válida lei ou ato de governo local em face da Constituição ou julgar válida lei local contestada em face de lei federal (artigo 102, III, CF/88).

9 A medida cautelar antecipa os efeitos de uma decisão final, de forma preventiva. Ela é deferida se presente dois requisitos: razoável probabilidade do direito alegado (*fumus bono iuris*) e o risco da demora do julgamento final da ação (*periculum in mora*).

10 A questão de ordem objetiva solucionar dúvida quanto à tramitação do processo. No caso específico, o relator trouxe ao julgamento do plenário em questão de ordem o pedido da Procuradoria Geral da República de impossibilidade de prosseguimento da ação direta de inconstitucionalidade por perda do objeto da ação, tendo em vista que a lei submetida ao controle abstrato teria cessado sua eficácia (ADIn QO 534).

11 As turmas são compostas por 5 (cinco) ministros e, no STF, existem duas. Para uma análise pormenorizada da competência de cada uma das turmas, ver artigos de 9º ao 11º, do Regimento Interno do STF.

12 Decisão monocrática é aquela tomada individualmente pelo ministro relator do caso.

essa última, ela pôs fim ao andamento de uma ação direta de inconstitucionalidade. Importante mencionar que a decisão da primeira turma foi tomada por unanimidade¹³, ao passo que todos julgados da segunda turma foram por maioria¹⁴. Dentre as dez decisões tomadas pelo Pleno, somente duas foram por unanimidade¹⁵.

No que se refere especificamente ao Plano Real, as decisões relevantes selecionadas pela pesquisa empírica são as que se seguem.

QUADRO 2. DECISÕES RELEVANTES PROFERIDAS PELO STF SOBRE AS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELO PLANO REAL

TEMA	CASO	Decisão judicial	ANO	Órgão Julgador
1. Sistema de conversão para a Unidade Real de Valor (URV)	Reajuste de vencimentos	Rcl 846	2001	Pleno
		RMS 24651	2003	1ª turma
2. Periodicidade da correção monetária	Pequi	RE 273602	2003	1ª turma
3. Metodologia para o Cálculo de índices de correção monetária	ADPF 77	ADPF MC 77	2006	Decisão monocrática
	BBA	Rcl 5512 MC	2007	Decisão monocrática

Fonte: Duran, 2010.

O STF atuou tanto pela modalidade de controle de constitucionalidade concentrado, por meio do julgamento de uma ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), como pelo controle de constitucionalidade difuso, no julgamento de recursos extraordinários (RE), recursos em mandado de segurança (RMS)¹⁶ e reclamações (Rcl)¹⁷.

Os julgados selecionados por este artigo foram realizados no espaço temporal de 2001 até 2007. Os órgãos julgadores foram também diversificados. Há decisões tomadas pelo pleno da Corte,

13 Cadernetas de Poupança I.

14 Cia. Nitro e SINDIQUIMICA (duas decisões).

15 Essas duas foram decisões relativas ao Bloqueio dos Cruzados Novos (em julgamento final) e ao caso UDR (em medida cautelar).

16 O mandado de segurança é instrumento que visa proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuição do Poder Público (artigo 5º, LXIX, CF/88). O recurso em mandado de segurança é o instrumento hábil para reverter decisão contrária a sua denegação.

17 Por meio desse instrumento processual, visa-se preservar a competência do Supremo Tribunal Federal e garantir a autoridade de suas decisões (artigo 102, I, I, da CF/88, e artigo 6º, I, g, Regimento Interno do STF).

primeira turma e decisão monocrática. Em relação a esta última, as duas decisões monocráticas foram emitidas no julgamento de medidas cautelares (MC). A decisão tomada pelo pleno do STF foi unânime. Nos julgados de primeira turma, por sua vez, todas as decisões foram tomadas por unanimidade, o que pode demonstrar uma certa uniformidade entre os ministros dessa turma¹⁸.

A discussão central sobre a constitucionalidade dos planos de estabilização envolvia o debate jurídico sobre a ofensa ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Os planos econômicos, em sua lógica de implementação, pressupunham a introdução por leis monetárias de alterações em obrigações privadas (mudança em índices de correção monetária para contratos diferidos, retenção de ativos financeiros, regras para conversão de ajustes privados para nova moeda, etc.), implicando em violência jurídica¹⁹.

A orientação firmada pelo tribunal constitucional, a respeito das leis que, a partir de 1964, institucionalizaram a correção monetária, foi o ponto de partida para argumentação do STF sobre a constitucionalidade dos planos de estabilização, enquanto normas que disciplinaram a moeda nacional.

Um caso referência é o Recurso Extraordinário nº 105.177, julgado em 1985 e de relatoria do Ministro Cordeiro Guerra, que definiu a seguinte orientação: “não há direito adquirido a um determinado padrão monetário pretérito, seja ele o mil réis, o cruzeiro velho ou a indexação pelo salário mínimo; o pagamento se fará sempre pela moeda definida pela lei do dia do pagamento”²⁰. Dessa orientação, é possível retirar duas conclusões:

- (i) lei monetária incide de imediato, disciplinando os efeitos de obrigações jurídicas constituídas antes de sua vigência; e,
- (ii) lei monetária é lei que disciplina moeda enquanto meio de pagamento e padrão de valor.

18 Ao contrário das decisões de competência da segunda turma, conforme exposto acima, em relação aos planos heterodoxos.

19 Nas palavras de Simonsen (1995: 108), referindo-se aos planos heterodoxos de estabilização, “os choques heterodoxos foram obra de economistas desprovidos de formação jurídica e que não tinham pejo em ferir contratos juridicamente perfeitos, desde que tal lhes parecesse consentâneo com as convicções teóricas”. Segundo Faria (1993: 78): “subjacente ao problema específico das implicações constitucionais da reforma monetária encontra-se, portanto, uma das questões centrais da filosofia política e da filosofia do direito moderna: a relação entre os interesses privados e o interesse público”.

20 Esse caso refere-se ao julgamento da constitucionalidade da Lei 6325, de 1977, que disciplinou o pagamento das contribuições e dos benefícios da previdência privada.

2 O STF E O CONTROLE CONSTITUCIONAL DOS PLANOS HETERODOXOS: CRUZADO (1986), BRESSER (1987), VERÃO (1989), COLLOR I (1990) E COLLOR II (1991)

As ações julgadas pelo STF envolveram questionamentos relevantes, relacionados à implementação dos planos heterodoxos, e as respostas articuladas pelo tribunal constitucional podem orientar o jurista na construção dos contornos da moldura jurídica do exercício do poder monetário.

As principais questões, submetidas ao STF e presentes nos casos selecionados, foram as seguintes:

QUADRO 3. QUESTÕES RELEVANTES SUBMETIDAS AO STF NO JULGAMENTO DE CASOS RELATIVOS À IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS HETERODOXOS

TEMA	CASO	Questões relevantes
1. Controle sobre salários	Cia. Nitro e SINDIQUIMICA	(1) Ofende o ato jurídico perfeito e a coisa julgada lei prevista por plano econômico que altera índice de correção monetária de salários?
2. Contas de Poupança	Cadernetas de Poupança I e II	(2) A alteração dos critérios de correção monetária de poupança, prevista por plano econômico, afronta o direito adquirido à remuneração pactuada na celebração do contrato com a instituição financeira?
3. Fator de Deflação ("Tablitas")	BCN, Plano Funaro e Banco do Progresso	(3) O que o STF entende por lei monetária?
		(4) Lei prevista por plano econômico de estabilização, que estabelece fator de deflação para negócios jurídicos em execução, ofende o ato jurídico perfeito e o direito adquirido?
4. Bloqueio dos Ativos Financeiros	Bloqueio dos Cruzados Novos	(5) A retenção de cruzados novos, implementada pelo Plano Collor, é medida governamental constitucional para controle da massa monetária?
5. TR como índice de atualização monetária	ADIn 493, UDR e Crédito Rural	(6) A taxa referencial (TR) pode servir como índice de atualização monetária?

O controle sobre salários (casos Cia. Nitro e SINDIQUIMICA) é uma medida extremamente sensível a um plano heterodoxo. Especificamente, as decisões do STF sobre o tema são relacionadas aos seguintes planos: Verão e Collor I.

No julgamento dos casos sobre o controle de salários, o STF declarou que, por ser de ordem pública, a lei superveniente que introduza nova política monetária tem aplicação imediata e geral. Nas palavras do ministro Mauricio Correa, relator dos casos que consagraram esse entendimento em segunda turma, em 2002, seria “demasiado extremismo afirmar-se a existência de ato jurídico perfeito, direito adquirido e coisa julgada” contrapostos a plano econômico dessa natureza (RE ED 194662, p. 272).

No caso Cia. Nitro, o STF afirmou que não há direito adquirido a regime jurídico estabelecido por lei. Em relação ao Plano Verão, os reajustes salariais, previstos anteriormente ao seu advento, eram “meras expectativas de direito, uma vez que a implementação do direito adquirido dependeria da contraprestação de serviços durante o período, pressuposto fático do direito a vencimentos” (RE 202686, p. 345). Aplicar-se-ia ao Plano Collor o mesmo entendimento. Ainda, o tribunal constitucional decidiu que até mesmo sentença normativa (artigo 873, da Consolidação das Leis Trabalhistas) poderia ser derogada por disposições legais que insiram nova política econômico-monetária, por se tratar de norma de ordem pública²¹.

O segundo tema (alteração de critério para correção monetária de *contas de poupança*, presente nos *casos Cadernetas de Poupança I e II*) está no centro das atenções do STF e, possivelmente, terá sua definição no aguardado julgamento final da ADPF n° 165.

A discussão em torno da aplicabilidade de índices de correção monetária, introduzidos por planos econômicos, bem como o momento a partir do qual esse índice iniciaria sua vigência, alterando aquele determinado no início do contrato de poupança, está presente, dentre os casos selecionados, nos planos Verão, Collor I e Collor II.

21 Entretanto, como se verá julgamento do caso da ADIn 493, em 1992, o pleno do tribunal já havia definido que o princípio da proibição de ofensa ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido teria natureza constitucional e aplicar-se-ia indistintamente a leis infraconstitucionais de ordem pública ou privada. O julgamento dos casos sobre controle salarial parece contradizer essa orientação. Posteriormente, em 2000, no julgamento do caso FGTS (RE 226855), e, em 2003, no julgamento da constitucionalidade da periodicidade anual da correção monetária, prevista pelo Plano Real (Caso Pequi), o STF irá definir sua orientação de que a Constituição de 1988 não faria distinção entre leis de ordem pública e privada para fins de aplicação do princípio constitucional da proibição de ofensa a ato jurídico perfeito e a direito adquirido, como se verá mais adiante. Mais uma vez, esse entendimento será retomado no julgamento da constitucionalidade das “tablitas”.

A resposta formulada pelo STF ao questionamento relevante baseou-se na seguinte premissa: a conta de poupança é um contrato que se renova a cada trinta dias. Esse foi o entendimento do tribunal nos julgados relativos ao Plano Verão, em relação à Medida Provisória nº 32, convertida na Lei 7730, de 1989. Esse plano determinou a incidência imediata de novos índices de atualização monetária para as contas de poupança, independentemente da data do início do contrato. Essa medida foi julgada inconstitucional pelo STF, que determinou a aplicação do índice definido pelo plano econômico somente após novo período aquisitivo, o trintídio seguinte. Entretanto, o tribunal constitucional entendeu que não haveria afronta a direito adquirido se, antes do novo termo inicial, fosse alterado o cálculo para os próximos rendimentos. A Medida Provisória nº 168, convertida na Lei 8024, de 1990 (Plano Collor), determinou que os valores até certo limite (cinquenta mil cruzados novos) restariam disponíveis aos seus detentores e seriam “remunerados” pelo percentual correspondente a 90% do IPC (Índice de Preços ao Consumidor). Por sua vez, os valores retidos e transferidos ao Banco Central do Brasil (Bacen), medida que tinha como objetivo “enxugar” a liquidez da economia, seriam remunerados pelo BTN Fiscal. No caso concreto analisado, a regra prevista pelo plano assegurou a conversão pela correção monetária ao término do período de trinta dias, conforme as regras vigentes no início de cada trintídio; ou seja, o primeiro mês de rendimento pós-plano teve assegurado a sua atualização pelo IPC para, em posterior transferência ao Bacen, ser atualizado pelo BTN Fiscal.

Assim, o Plano Collor I teria atendido à orientação firmada pelo STF de que a alteração de critério de atualização monetária somente teria vigência após o início do novo trintídio. Não haveria que se falar, nos casos concretos relativos especificamente ao Plano Collor I, em direito adquirido à atualização pela regra anterior.

Além disso, importante mencionar que o STF classificou as alterações normativas relativas à correção monetária como modalidade de medida que se relaciona ao estatuto jurídico da moeda. Dessa forma, o entendimento do tribunal sobre a inexistência de direito adquirido a regime jurídico ou a estatuto legal, também se aplicaria à introdução de modificação nos critérios de atualização monetária para poupança. Nas palavras do redator do caso Cadernetas de Poupança II, “não há direito adquirido a regime jurídico ou a estatuto legal, mais especificamente a um determinado padrão monetário pretérito ou ao estatuto da moeda [...], no caso (concreto) representado pelo índice estabelecido para correção monetária” (RE 206048, pp. 643;645). Posteriormente, esse

mesmo julgado serviu como referência para a edição da Súmula 725, de 26 de novembro de 2003, segundo a qual “é constitucional o artigo 6º da lei 8024/1990, 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”. Com o julgamento de ambos os casos, o STF reforçou o entendimento de que lei monetária compreende tanto a disciplina da moeda enquanto meio de pagamento, como padrão de valor. Nesse sentido, as normas, que institucionalizaram a correção monetária, em especial, a Lei 4357, já falavam em “poder jurídico liberatório”.

Segundo o STF, portanto, leis que alteram índices de correção monetária referem-se a regime jurídico da moeda e aplicam-se imediatamente. Entretanto, há um limite para essa aplicação: ela deve respeitar a natureza de determinados contratos. No caso das contas de poupança, o trintídio deveria ser observado.

Algumas questões, no entanto, devem ser colocadas em relação a essa específica orientação formulada pelo tribunal: por que a lei monetária pode disciplinar os efeitos das obrigações jurídicas celebradas anteriormente ao seu advento, contudo, em relação ao contrato de poupança, existe o limite “jurídico” do trintídio? O que diferencia esse contrato privado dos demais, inclusive de outros contratos de depósito, de mesma natureza jurídica? Cite-se como exemplo o RE 217.561 - AgR AgR, de relatoria do ministro Eros Grau e julgado no recente ano de 2009, que determina a aplicação imediata da lei que alterou correção monetária para contrato de CDB (Certificado de Depósito Bancário) pós-fixado, uma modalidade de contrato de depósito, tal como a poupança. Não há na jurisprudência do órgão a construção jurídica para essa diferenciação entre o CDB, a poupança e outros contratos privados. A referida decisão do STF cita ainda com precedente o caso BCN, analisado abaixo.

No julgamento da constitucionalidade das “*tablitas*”²² (*casos BCN, Plano Funaro e Banco do Progresso*), as decisões selecionadas referiam-se aos seguintes planos: Cruzado, Bresser e Collor II.

Esses julgados foram especialmente interessantes, uma vez que procuraram discutir a natureza jurídica de lei monetária e, trazer para o presente, as discussões passadas do STF sobre a questão. Além disso, o entendimento, de que a lei monetária aplicar-se-ia de imediato porque se trata de lei de ordem pública, foi expressamente afastado para se

22 Trata-se de tabelas, inseridas por planos econômicos de estabilização, que previam fatores de deflação com objetivo de eliminar expurgos inflacionários de contratos pré-fixados.

precisar que se trata de lei que altera estatuto jurídico de moeda e, por essa razão, aplicar-se-ia de pronto. Ainda que a ementa oficial do caso BCN revele entendimento diverso, trata-se da típica ementa que não reproduz com precisão o que se foi discutido no corpo do acórdão.

O entendimento definido no caso BCN, que discutiu a constitucionalidade especificamente da “tablita” do Plano Bresser, foi estendido às decisões das tablitas dos planos Cruzado e Collor II. Os fundamentos articulados pelo STF foram diversos para cada ministro. Nesse caso específico do Plano Bresser, temos uma pluralidade de argumentos que convergiram, em sua maioria, para a mesma decisão: a constitucionalidade do fator de deflação. Este artigo traz os argumentos de dois ministros relevantes nesse debate: Ilmar Galvão e Nelson Jobim.

Segundo Ministro Ilmar Galvão, primeiro relator do caso BCN, a moeda representa, do ponto de vista econômico, o papel de instrumento de troca e de reserva de valor. Em termos jurídicos, ela desempenharia as funções de moeda de conta e moeda de pagamento. Dessa forma, o ministro sustentou que a lei monetária era aquela que modifica a moeda de pagamento (como, por exemplo, lei que altera a unidade monetária ou “corta zeros”) e a lei que modificaria a moeda de conta (que altera, portanto, o padrão de valor). Ambas aplicar-se-iam imediatamente aos contratos privados, atingindo os efeitos dos negócios jurídicos em execução, por se tratarem de leis que modificam “estatuto legal”, instituto fundamental integrante do sistema jurídico. Esse argumento foi bastante próximo daquele desenvolvido pelo STF no caso das Cadernetas de Poupança. Portanto, não haveria “direito adquirido a padrão monetário, a estatuto legal de moeda, matéria de competência exclusiva do Estado” (RE 141190, p.25). No entanto, segundo o ministro, essa investigação não teria relação com a verificação se uma determinada lei é de ordem pública ou de natureza dispositiva, uma vez que o princípio da irretroatividade da lei aplicar-se-ia a ambas, indistintamente, devido à sua índole constitucional. É, também nesse momento, em que se deixa claro o fundamento da jurisprudência do STF que, em algumas decisões, sustentava sobre a natureza de ordem pública a possibilidade jurídica de impacto futuro em atos considerados perfeitamente acabados²³. De acordo com o ministro, tratar-se-ia de um

23 Refiro-me aqui não somente às decisões da segunda turma, analisadas no âmbito do tema do controle sobre salários, no final da década de 1990, como também ao Recurso Extraordinário nº 105.137, de 1985. Nessa oportunidade, o STF determinou que a moeda de pagamento das contribuições e dos benefícios previdenciários teria seu valor definido segundo a norma que estipulasse o índice de correção monetária. O relator do referido recurso extraordinário, Ministro Cordeiro Guerra, adotou o argumento de que as leis de natureza monetária (disciplinadores de moeda de conta e moeda de pagamento) são de ordem pública, incidindo imediatamente sobre os contratos em curso. Esse argumento foi acompanhado pelo

problema de natureza diversa. “Na verdade, leis da espécie (leis monetárias), frustrar-se-iam em seus objetivos, como, por exemplo, o de exorcizar o demônio da inflação, se não interferissem nos contratos de execução em curso, por ela não expressamente ressalvados” (RE 141190, p.25). Em outras palavras, presume-se que a lei monetária incide sobre contratos em curso, porque se trata de “lei estatutária”, que altera regime jurídico. O ministro Ilmar Galvão ressaltou que não vislumbrava ofensa a ato jurídico perfeito e direito adquirido no caso das tablitas, uma vez que não se poderia alegar direito adquirido a regime legal de moeda. Além disso, não teria ocorrido o fenômeno da alteração do contrato, “constitucionalmente vedado por nós, mas tão-somente da expressão monetária das obrigações dela decorrentes” (RE 141.190, p. 33).

Em seguida, o ministro Nelson Jobim sustentou a tese de que a tablita, baseada na expectativa governamental de inflação pós-plano, visava assegurar, em termos distributivos, a neutralidade de um plano econômico que previsse o congelamento. Dessa forma, eventual inconstitucionalidade do fator de deflação seria derivada do vício do congelamento, que não teria sido, no caso concreto, discutido na ação judicial. Segundo o ministro, a escala móvel e a tablita têm ambas o mesmo objetivo: preservar o equilíbrio contratual, ao garantir a realização das funções da moeda. Inconstitucional seria, nas palavras do ministro, “a lei que causa(sse) prejuízos ao ato jurídico perfeito” (RE 141.190, p. 154). No caso concreto, a lei, ao deflacionar o resgate, teria promovido o equilíbrio do contrato. Nelson Jobim afirmou que a compreensão do caso deveria passar pela compreensão do econômico (RE 141.190, p. 147).

Se, nas palavras do ministro Nelson Jobim, para compreender o fator de deflação, seria necessário compreender a perspectiva econômica, Simonsen (1995: 108), em relação à tablita do Plano Cruzado, trouxe uma consideração interessante: o fator deflação parte de três hipóteses bastante discutíveis economicamente. A primeira é a de que a expectativa inflacionária embutida nos contratos com taxas pré-fixadas fosse efetivamente aquela prevista pela tabela (no caso do Plano Cruzado, 14,2%). A segunda hipótese é a de que o choque fosse inteiramente inesperado. Com a seqüência de planos econômicos durante a década de 1980 e início de 1990, e o fato da teoria econômica dominante ainda ser aquela do choque heterodoxo, era difícil sustentar sua total imprevisibilidade. A terceira hipótese, por fim, é a de que a

voto dos outros ministros, Djaci Falcão e Aldir Passarinho. Esse caso foi citado também pelo ministro Marco Aurélio, no julgamento da ADIn 493.

taxa de inflação pós-plano fosse efetivamente reduzida a zero (o que acabou não ocorrendo nos planos heterodoxos).

Nesse julgado, portanto, o STF procurou consolidar seu entendimento sobre lei monetária e seu âmbito de aplicação, bem como rever seu posicionamento nos julgados sobre controle de salários, durante a década de 1990. Contudo, isso foi feito sem um diálogo consistente entre os fundamentos dos diversos ministros. Ao contrário, houve uma “miscelânea” de argumentos, na tentativa de fundamentar a constitucionalidade da “tablita”. Entretanto, esta pesquisa acredita que os votos do primeiro e do segundo relatores do caso, ministros Ilmar Galvão e Nelson Jobim, podem ser considerados como os formadores do posicionamento da instituição sobre o tema, tendo em vista, principalmente, a adoção de seus fundamentos jurídicos nos julgamentos do Plano Collor II e do Plano Cruzado²⁴.

O tema do *bloqueio dos ativos financeiros (caso do Bloqueio dos Cruzados Novos)* pode ser considerado o mais polêmico já julgado pelo STF. Em 1990, o Plano Collor, intitulado Plano Brasil Novo, além das medidas típicas de planos heterodoxos, introduziu algo “inovador”: a retenção dos ativos financeiros. Na exposição de motivos do plano econômico, o governo alegava que a reforma monetária introduzida pelo Plano Collor I tinha como objetivo recuperar o controle do Estado sobre a moeda nacional, uma vez que “a salvaguarda do padrão monetário (seria) uma dimensão da soberania e condição indispensável para o livre funcionamento dos mercados”²⁵. O intuito precípua era conter o aumento da massa monetária em poder do público. Os cruzados novos retidos seriam convertidos em cruzeiros posteriormente, em sucessivas parcelas devolvidas ao público durante 12 (doze) meses, e os valores seriam remunerados em 6% ao ano ou fração *pro rata*, além de serem atualizados monetariamente pela variação do índice BTN Fiscal. Assim, os ativos financeiros retidos foram transferidos ao Bacen em contas individualizadas, em nome dos respectivos titulares, com correção monetária e pagamentos de juros.

Foi exatamente contra essa medida que o Partido Socialista Brasileiro (PSB) interpôs ação direta de inconstitucionalidade (ADI n° 534, caso do Bloqueio dos Cruzados Novos), em 1991, e trouxe o STF para o centro da discussão do bloqueio dos ativos financeiros. O

24 Para análise dos demais votos relativos ao caso das tablitais, ver Duran, 2010: pp. 71-78.

25 Exposição de motivos do Ministério de Estado da Economia, Fazenda e Planejamento n° 58, de 15 de março de 1990, que instruiu a mensagem presidencial para a submissão do texto da Medida Provisória 168 à apreciação do Poder Legislativo.

tribunal pronunciou-se em medida cautelar e em questão de ordem, como julgamento final.

Para a concessão de medida cautelar, seria necessária a presença de dois requisitos: a relevância jurídica da matéria (*fumus boni iuris*) e o risco do dano irreparável (*periculum in mora*). Haveria relevância da tese pretendida pelo autor, segundo o STF, pelas seguintes razões expostas no voto vencido (e, nesse sentido, em nenhum momento, foi contestada expressamente pelos outros ministros, que discordaram somente quanto à presença do requisito do *periculum in mora*): (i) o bloqueio parece ter natureza de empréstimo compulsório; (ii) com o advento da Constituição de 1988, o empréstimo compulsório ganhou novo regime jurídico, não mais contemplando em suas hipóteses o objetivo de absorção temporária do poder aquisitivo (artigo 15, III, Código Tributário Nacional); (iii) além disso, não houve obediência ao requisito formal de lei complementar para instituição do bloqueio; e, (iv) a competência privativa outorgada à União Federal para legislar sobre sistema monetário tem limites: o direito de propriedade, situações jurídicas definitivamente consolidadas e forma de intervenção definida na Constituição. Nas palavras do ministro Celso de Mello, “o poder normativo reconhecido à União Federal para atuar, legislativamente, sobre a disciplina da moeda, quer para adaptar o volume dos meios de pagamentos às reais necessidades da economia nacional, quer para regular seu valor intrínseco, prevenindo ou corrigindo surtos inflacionários ou deflacionários, de origem externa ou interna, quer para impedir situações de anormalidade e outros desequilíbrios oriundos de fenômenos conjunturais, não dispensa e nem exonera o Estado, na formulação e na execução de sua política econômico-financeira, inclusive monetária, de observar e de respeitar aqueles limites impostos pela Constituição” (ADIn MC 534, pp. 243-244).

Entretanto, na análise do risco de dano irreparável, o ministro condutor da tese vencedora, Ilmar Galvão, argumentou que se deve atentar “para o prejuízo que a suspensão da execução desta (medida) poder(ia) causar ao interesse público”: “considero mais grave o risco de retorno do ritmo da inflação” (ADIn MC n.º 534, pp. 256-257). O ministro Marco Aurélio acrescentou que uma decisão, que retirasse a eficácia da lei impugnada, poderia provocar ainda uma corrida bancária. A decisão de denegação do pedido do autor concentrou-se no argumento de que se deveria fazer um “sopesamento” entre o interesse dos depositantes considerados individualmente e o “bem comum, o bem-estar da sociedade como um todo” (ADIn MC 534, p. 260). Além

disso, quinze meses do advento do plano já se teriam passado e a lei teria grande parte de sua eficácia esgotada no tempo.

No entanto, é importante ressaltar que, em setembro daquele ano (1991), seria iniciada apenas a liberação parcelada dos ativos financeiros e não sua completa devolução aos depositantes de instituições financeiras, o que afasta o argumento de que a lei teria esgotado completamente seus efeitos. O julgamento pelo STF da medida cautelar foi realizado em junho de 1991. Os votos vencidos consideraram esse fato e sustentaram que o decurso do tempo transcorrido, desde a edição da medida provisória convertida na lei contestada, e a interposição da ação direta, não descaracterizaria o elemento *periculum in mora*, porque a “extrema gravidade do comportamento estatal censurado não pode encontrar no tempo um manto protetor de sua intangibilidade” (ADIn MC 534, Celso de Mello, p. 251). Entretanto, o STF julgou improcedente o pedido de medida cautelar e manteve o bloqueio dos cruzados novos.

O ministro Moreira Alves, no julgamento da medida cautelar, sustentou que a questão central era “saber até onde vão os limites de uma reforma monetária”. “A conversão de uma moeda em outra implica obrigatoriamente a conversão imediata, ou esta é passível de fazer-se por etapas, ou seja, primeiro com relação a uma parcela da moeda circulante, e, depois, com relação à outra retirada provisoriamente?” (ADIn MC 534, p. 286)²⁶. No entanto, esse tema não foi debatido pelo STF naquele momento, tampouco houve a discussão do ponto de vista do direito de propriedade, e se a proteção jurídica desse direito compreende, necessariamente, as faculdades de gozar, usar e dispor²⁷.

No julgamento desse caso, foi evidente a confusão jurídica subjacente aos votos dos ministros, que abordaram a questão da perspectiva tributária, e, ao mesmo tempo, teceram comentários sobre

26 Gilmar Mendes (1991: 75), em artigo publicado naquele ano, respondeu a essa questão da seguinte forma: “De onde se pretende derivar o direito de conversão imediata da moeda antiga no novo padrão monetário? Fundar-se-ia essa pretensão no próprio direito de propriedade? Parece inquestionável que, assim como não se pode sustentar o direito de conversão da velha moeda na nova, com base num critério estritamente paritário – até porque, se assim fosse, seriam impossíveis as reformas monetárias –, não se há de afirmar, igualmente, o direito a uma imediata conversão dos ativos financeiros no novo padrão monetário, com base na garantia constitucional da propriedade”.

27 Para uma crítica a essa questão, ver Mendes (1991). Para Oliveira (2006 : 238), a União havia lesado o direito de propriedade sobre a moeda, que tinham tanto os depositantes, como os depositários dos ativos financeiros. “No depósito bancário, seja ele de conta corrente, a prazo fixo ou de poupança, há uma dupla disponibilidade da moeda, pois o depositário da moeda é equiparado ao mutuário, e este adquire o domínio da coisa mutuada. A disponibilidade pelo depositante coexiste com a do banco” (Oliveira, 2006: 238). Para ele, o bloqueio dos ativos, pelo Plano Collor I, tratava-se de medida de arbítrio, inconstitucional e ilícito, que não havia adentrado a esfera do jurídico, mas a violado.

a disciplina da moeda. Nesse sentido, é interessante notar que somente o ministro Moreira Alves procurou pontuar a questão da natureza jurídica da reforma, a partir da discussão enquanto fenômeno monetário. Interessante ressaltar também que o ministro Néri da Silveira, no julgamento de outro caso, a ADIn 493, expressamente classificou a lei que instituiu o bloqueio dos ativos financeiros como lei monetária e considerou que houve ofensa a ato jurídico perfeito em relação aos contratos celebrados com instituições financeiras²⁸.

Se essa fosse a tese acompanhada e debatida pelos outros ministros, o STF já teria uma orientação para essa modalidade de reforma: normas que alteram padrão monetário ou estabelecem os critérios para a conversão dos valores em face dessa alteração aplicam-se de imediato, não cabendo as limitações do ato jurídico perfeito e do direito adquirido. Restaria debater a questão colocada pelo ministro Moreira Alves, se as normas que estabelecem o critério de conversão parcelada de cruzados novos para cruzeiros são constitucionais ou inconstitucionais, a partir da orientação firmada pelo tribunal para esses casos e da disciplina da matéria prevista pela Constituição – ou se seria o momento histórico de rever o posicionamento do STF.

De fato, os juristas que acordaram com a tese do empréstimo compulsório, na época da introdução do plano, cometeram o mesmo equívoco, como bem criticou Moreira Neto (1990). A medida governamental de retenção dos ativos financeiros não trata de matéria tributária ou civil, mas sim de fenômeno de natureza monetária e, por essa razão, seu fundamento constitucional não estava nos Títulos VI e VII da Constituição, mas em seu Título III, especialmente, nos artigos 22, III, VI e VII. Desta forma, segundo o citado autor, para se aferir se houve ou não violação constitucional por uma reforma dessa natureza, o ponto de partida são os conceitos monetários constitucionais.²⁹

Por fim, no julgamento final da ação, em questão de ordem, o STF por unanimidade decidiu que efetivamente o bloqueio dos cruzados novos vulnerava, “de modo injusto, as esferas de autonomia

28 Em suas palavras, “essa situação gerada pela *lei monetária*, ao tornar indisponíveis, pelos titulares, os saldos em cruzados novos de depósitos à vista e de cadernetas de poupança e de depósitos a prazo fixo e outros títulos e recursos (arts. 5º, 6º e 7º), fere atos jurídicos perfeitos celebrados com instituições financeiras e o direito individual dos titulares dos valores em referência de os utilizarem, na forma dos negócios jurídicos atingidos pelos dispositivos legais em foco” (Néri da Silveira, ADIn 493, p. 442; grifos nossos).

29 No mesmo sentido Mendes (1991: 80): “As disposições constantes da Lei n. 8.024, de 1990, hão de ser vistas, pois, como preceitos que redefinem o estatuto jurídico da moeda e, por conseguinte, o regime de direito de propriedade sobre os valores patrimoniais expressos em dinheiro ou nos créditos em dinheiro. Não se trata aqui, pois, nem de um empréstimo compulsório camuflado, nem de uma expropriação indevida, muito menos de requisição, de depósito compulsório ou de confisco!”.

jurídica reservada às pessoas” (ADIn QO 534, p. 303), sem apresentar o raciocínio jurídico para sua conclusão. No entanto, tendo em vista a cessação da vigência da lei e a “inexistência de efeitos residuais concretos”, a ação restaria prejudicada.

Ao final, Celso de Mello (ADIn QO 534, pp. 312 e ss.), declarou que, por uma “convicção eminentemente pessoal”, caberia reparabilidade civil dos danos causados pelo Estado por ato que viesse a ser declarado inconstitucional pelo Judiciário. Nelson Jobim, no julgamento do caso das Cadernetas de Poupança e em diálogo com o caso do Bloqueio dos Cruzados Novos, faz referência à hipótese levantada pelo ministro Celso de Mello, e afirmou que ela não se aplicaria ao caso concreto da Caderneta, simplesmente, porque não houve sustentação do pleito nesse sentido (RE 206048, p. 637). Não há, portanto, nesse tema, um posicionamento definido pelo STF.

Questão relevante, que deveria anteceder qualquer raciocínio sobre o tema, é qual a natureza jurídica da retenção dos ativos financeiros, realizada pelo Plano Collor? Se se trata de alteração do estatuto jurídico da moeda, pergunta-se: caberia compensação financeira na alteração de estatuto jurídico de moeda? Se se adotar a tese de que se trata de requisição civil, em que o Estado “usa” propriedade particular em caso de iminente perigo público, a Constituição assegura ao proprietário a indenização por eventual dano ulterior (artigo 5º, XXV, CF/88). É de se indagar também, no mesmo sentido, se a conversão de obrigações de moeda antiga para moeda nova, que não seja com base no critério de paridade (como ocorreu no Plano Collor I, um cruzado novo para cada cruzeiro), acarretaria modificações na situação subjetiva dos indivíduos envolvidos em relações jurídicas privadas, em posições contrapostas (credor/devedor), e também mereceria ressarcimento por parte do Estado, ente público responsável pela definição do critério de conversão. Como se verá no próximo item deste artigo, a conversão de salários e vencimentos, assim como de benefícios previdenciários, eram também questões-chave do Plano Real e ela se deu pela média dos últimos salários e vencimentos, que desconsiderou a inflação do período correspondente. Trata-se de medida governamental que desprivilegiou a conversão dos créditos trabalhistas. Nessa modalidade de casos, caberia também indenização? A “convicção eminentemente pessoal” do ministro Celso de Mello, vocalizada no julgamento do caso do Bloqueio dos Cruzados Novos, traz essa modalidade de questionamento para o tribunal constitucional, que, no entanto, ainda não foi respondida de forma clara por ele.

Por fim, no que se refere ao tema da *taxa referencial* (casos *ADIn 493*, *UDR* e *Crédito Rural*), foi submetida à apreciação do STF a constitucionalidade da aplicação da taxa de remuneração dos depósitos de poupança (a TR³⁰) como índice de “atualização” monetária para:

- (i) os saldos devedores e as prestações dos contratos celebrados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e Saneamento (SFH e SFS)³¹;
- (ii) os saldos dos contratos de financiamento, concedidos a partir de recursos captados dos depósitos de poupança rural; e,
- (iii) as operações de crédito rural, com recursos captados de depósitos à vista e com cláusula de atualização pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC).

Para responder à questão relevante levada à sua apreciação, o STF estabeleceu uma distinção entre três casos: (i) contratos celebrados no âmbito no SFH e SFS (artigo 18, da Lei 8177) e obrigações jurídicas com cláusula de correção monetária pela variação dos índices extinguidos pela Lei 8117, sem previsão de índice substitutivo (artigo 6º, II, e 15, da Lei 8177); (ii) contratos de financiamento rural, com recursos de depósitos de poupança rural (artigo 21, parágrafo único, da Lei 8177); e (iii) operações de crédito rural, contratadas com base em captações de depósitos à vista (artigo 26, da Lei 8177).

Em relação aos contratos relacionados em (i), no parágrafo imediatamente acima, o tribunal decidiu que seria inconstitucional a aplicação da TR como índice de atualização monetária, por entender que se tratava de taxa remuneratória, e não de índice que representasse alterações quanto ao poder aquisitivo da moeda. Segundo o STF, a TR não representava “índice neutro” (*ADIn 493*, p. 321), que determina

30 Conforme preceitua o artigo 1º, da Lei 8177, de 1º de março de 1991 (Plano Collor II), a taxa referencial é a taxa calculada a partir da remuneração mensal média líquida de impostos, dos depósitos a prazo fixo captados nos bancos comerciais, bancos de investimentos, bancos múltiplos com carteira comercial, de acordo com a metodologia divulgada pelo Conselho Monetário Nacional. Para o cálculo, são utilizadas instituições financeiras de referência, dentre elas, necessariamente as dez maiores do país, classificadas pelo volume de depósito fixo (artigo 1º, § 2º, Lei 8177/1991). Na época, a regulamentação da matéria foi feita pela Resolução do CMN nº 1805, de 27 de março de 1991, que definiu a metodologia para o cálculo. Posteriormente, a Lei 8660, de 28 de maio de 1993, extinguiu a Taxa de Referência Diária (TRD) e estabeleceu novos critérios para fixação da TR. Além disso, ela alterou o artigo 11 da Lei 8177, dispondo que a TR poderia ser utilizada como taxa de remuneração de contratos somente com prazo de repactuação igual ou superior a três meses.

31 A Lei 8177, em seu artigo 18, caput, estabelecia que os saldos devedores e as prestações desses contratos, constituídos anteriormente ao advento da norma, seriam “atualizados pela taxa aplicável à remuneração básica dos depósitos de poupança com data de aniversário do dia 1º, mantidas a periodicidade e as taxas de juros estabelecidas contratualmente”. A taxa aplicável à remuneração dos depósitos de poupança é a TR.

o valor de troca da moeda. Dessa forma, o STF eximiu-se de analisar se houve ou não retroatividade da lei que estabeleceu a TR como correção monetária, porque sua natureza não era compatível com o desempenho dessa função³². Assim, o Supremo declarou que não seria necessário examinar se “as normas que alteram índice de correção monetária se aplicam imediatamente, alcançando, pois, as prestações futuras de contratos celebrados no passado”, porque a TR não é índice de atualização monetária (ADIn 493, p. 324)³³.

Para os contratos de financiamento rural (ii), por sua vez, com recursos oriundos da captação por meio de depósitos da poupança rural, o STF adotou o entendimento de que não há alusão à TR pela Lei 8177, mas sim à remuneração do depósito da poupança rural³⁴, que é o custo da captação dos recursos dessa modalidade de financiamento. Como o Bacen, desde 1987, por meio da Circular n^o 1130, estabeleceu que a remuneração da poupança seria fator de atualização dos financiamentos rurais, assim como existia disposição contratual expressa nesse sentido, não haveria aplicação retroativa da Lei 8177. Portanto, o uso da TR como índice de atualização não seria inconstitucional.

As operações de crédito rural (iii), por fim, segundo o STF, não poderiam ter sua cláusula de índice de correção monetária alterada por lei superveniente, por atingir atos jurídicos perfeitos. Ocorre que, em decisão final, o STF julgou prejudicada a ADIn 768 (Caso UDR) e retirou os efeitos da medida cautelar concedida com base no fundamento de que houve desrespeito a ato jurídico perfeito³⁵.

Os três casos são relevantes para o estudo dos limites definidos pelo tribunal constitucional para a aplicação de lei monetária no tempo e para identificação dos equívocos cometidos nesse sentido. Em 1992, na decisão do caso ADIn 493, o ministro Moreira Alves faz referência a casos anteriores em que se desenvolveu a orientação do STF de que lei de ordem pública aplica-se de imediato, sem observância da proibição de ofensa ao ato jurídico perfeito, e contesta-os. É, nesse momento, que o

32 Conforme ministro Moreira Alves, “difícilmente taxa com essa composição é índice de atualização monetária, tendo em vista, inclusive, a circunstância de que se, por exemplo, o País ficar sem inflação alguma, mas houver escassez de dinheiro, essa taxa subirá” (ADIn 493, p. 232).

33 Entretanto, no julgamento da medida cautelar da ADIn 959 (Caso Crédito Rural), o STF declara expressamente que houve ofensa a ato jurídico perfeito. Ocorre que, até o presente momento, não houve julgamento final desta decisão.

34 Contudo, a redação dos demais artigos era semelhante. Os dispositivos questionados em relação ao SFH faziam referência ao índice de remuneração da poupança.

35 O Caso UDR foi julgado prejudicado, porque o STF considerou que a UDR não teria legitimidade ativa para a proposição de ações diretas de inconstitucionalidade.

STF inicia a revisão de sua orientação, ao argumentar que a Constituição não faz distinção entre leis de ordem pública e leis de ordem privada para a incidência do princípio da intangibilidade do ato jurídico perfeito e do direito adquirido. Segundo o ministro, “era essa justamente uma das peculiaridades de nossa ordem constitucional, pois, além da mexicana e, de certa forma, a norte-americana, não conheço outra Constituição que contenha princípio dessa natureza. Na Europa, o princípio é, em regra, estabelecido em lei ordinária, vinculando apenas o juiz, excepcionando-se dele as leis de ordem pública e as leis que expressamente declararem que retroagem” (ADIn QO 493, p. 230). No julgamento desse mesmo caso, ele ainda contesta que as normas, responsáveis por estabelecer índices de atualização monetária, poderiam não pertencer ao direito monetário³⁶. Este estudo discorda da afirmação do ministro Moreira Alves de que normas, que definem índice de correção, podem não ter natureza de lei monetária. Efetivamente, quando se legisla sobre unidades de conta, legisla-se sobre moeda. É o Estado utilizando-se desse instrumento para regular a moeda enquanto padrão de valor, e, indiretamente, como meio geral de troca, ao evitar que a moeda seja recusada pelos agentes da economia por falta de confiança no instrumento, enquanto meio para realizar pagamentos diferidos.

No entanto, deve-se reconhecer que as normas jurídicas, que estabeleceram a TR como índice de “atualização” no âmbito do SFH/SFS e do financiamento rural, não são normas monetárias. São normas de regulação do sistema financeiro nacional, que visam disciplinar a intermediação de recursos, ao vincular a taxa de juros da captação à taxa de juros do empréstimo. O termo “atualização” utilizado pela norma pode ter sido empregado no objetivo de excepcionar a Lei 8177 da proibição da aplicação retroativa e tentar enquadrá-la na orientação definida pelo Supremo no julgamento da Representação nº 1288 (RTJ 119/548), que determinou a incidência imediata das normas relativas à correção monetária aos contratos imobiliários celebrados anteriormente à sua vigência³⁷.

36 Em suas palavras: “Já o problema de índice monetário é diverso, pois diz respeito, não ao valor jurídico da moeda, mas, sim, ao seu valor econômico de troca. Índice não é moeda. Pertencerá ele ao direito monetário, para afirmar-se que pode ser alterado a qualquer momento, independentemente da observância do princípio constitucional de respeito ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito? Tenho seríssimas dúvidas a respeito” (ADIn QO 493, p. 230).

37 A Lei 4380 de 1964, que instituiu o SFH, estabeleceu medidas de compatibilidade das condições de empréstimo com os salários dos mutuários, ao criar o Plano de Equivalência Salarial (PES), que vinculava o reajuste das prestações à variação do salário mínimo. Estruturou-se ainda o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) para cobrir o saldo residual resultante da periodicidade menor da correção monetária do financiamento. Essa arquitetura não foi eficiente para suportar a manutenção desse sistema

Entretanto, o STF não procurou identificar a natureza jurídica da *norma*, que definiu o índice de remuneração das contas de poupança como índice de atualização dos contratos de empréstimo, no âmbito do SFH. Ao contrário, a Corte fundamentou sua decisão na natureza jurídico-econômica da *taxa* (TR). Se tivesse questionado a natureza jurídica da norma, poderia ter desenvolvido um raciocínio mais coerente quanto à retroatividade das leis e sua incidência sobre obrigações jurídicas já constituídas. Como não se trata de lei monetária, a orientação firmada pelo STF não caberia ao caso concreto. Além disso, se a fundamentação fosse no sentido proposto, não haveria contradição entre as diferentes modalidades de contrato: aqueles celebrados no âmbito do financiamento rural e aqueles no âmbito do SFH/SFS. Se a TR é inconstitucional enquanto índice de atualização, ela também é inconstitucional para os casos em que uma circular do Bacen disciplinou sua aplicação como “correção monetária” de financiamentos rurais. No entanto, se a inconstitucionalidade está na aplicação retroativa de norma jurídica, que não tem natureza monetária, mas sim de regulação do sistema financeiro, ela não se aplica ao caso concreto do financiamento rural, como decidiu o STF, já que essa condição já estaria estabelecida em normativo anterior. Uma análise, a partir da perspectiva jurídica proposta, evitaria as decisões incoerentes entre si tomadas pelo tribunal constitucional³⁸.

3 O STF E O CONTROLE CONSTITUCIONAL DO PLANO REAL

As ações relativas ao Plano Real envolveram questionamentos relevantes para se pensar a moldura jurídica do poder monetário. As principais questões, submetidas ao STF, foram as seguintes:

de financiamento da habitação. A situação foi agravando-se no tempo, uma vez que os reajustes médios das prestações eram, cada vez mais, inferiores à inflação. O Plano Collor II foi uma tentativa de reverter esse quadro, atingindo também os contratos já em curso.

38 Atualmente, os contratos celebrados no âmbito do SFH, com recursos captados de depósitos de poupança, têm cláusula de “atualização” pela remuneração básica aplicável aos referidos depósitos (vedada a utilização de outros indexadores), conforme disposição do artigo 18-A da Lei 8177/1991, introduzido pela Lei 11434, de 2006. Ou seja, apesar do questionamento da ADIn 493 e de seu julgamento pelo STF, nova lei foi promulgada, em 2006, que expressamente contraria os termos do julgado do tribunal constitucional, qual seja, de que a TR, por ser taxa de remuneração, não pode servir como cláusula de correção monetária.

**QUADRO 4. QUESTÕES RELEVANTES SUBMETIDAS AO STF NO
JULGAMENTO DE CASOS RELATIVOS À IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO REAL**

TEMA	CASO	Questões relevantes
1. Sistema de conversão para a URV	Reajuste de vencimentos	(1) Os servidores públicos federais têm direito ao reajuste concedido por lei a trabalhadores celetistas para restabelecer o poder aquisitivo dos salários, durante a implementação do Plano Real? Pode juiz federal conceder o reajuste de vencimentos aos servidores públicos, por meio de tutela antecipada, para recompor o poder aquisitivo da remuneração perdido durante a implementação do Plano Real?
2. Periodicidade da correção monetária	Pequi	(2) Tem aplicação imediata aos contratos privados de prestação sucessiva a determinação legal, prevista pelo Plano Real, da periodicidade mínima de um ano para a correção monetária?
3. Índices de Correção Monetária	ADPF 77	(3) A aplicação imediata de dispositivo normativo do Plano Real, que prevê a forma do cálculo dos índices de correção monetária no mês de emissão da nova moeda, ofende o direito adquirido e o ato jurídico perfeito? ³⁹
	BBA	(4) A decisão do STF que, em medida liminar de ação de descumprimento de preceito fundamental, suspendeu todos os processos judiciais, que questionavam a constitucionalidade da aplicação do cálculo para índices de correção monetária durante a emissão do Real, tem efeito vinculante em relação a outros órgãos do Poder Judiciário?

No caso *Reajuste de Vencimentos*, em que se discutia o tema da *conversão para URV*⁴⁰ e a perda do poder aquisitivo decorrente dessa

39 Conforme artigo 38, da Lei 8880, de 1994, “o cálculo dos índices de correção monetária, no mês em que se verificar a emissão do Real de que trata o artigo 3º desta lei, bem como no mês subsequente, tomará por base preços em Real o equivalente a URV dos meses imediatamente anteriores, segundo critérios estabelecidos em lei”. Em seu parágrafo único, define-se que é “nulo de pleno direito e não surtirá nenhum efeito a aplicação de índice, para fins de correção monetária, calculado de forma diferentemente da estabelecida no caput do artigo”.

40 A URV (Unidade Real de Valor) é uma moeda indexada. A proposta de inserção da URV dissociava duas funções da moeda: o padrão de curso forçado e o padrão de valor. De acordo com Moreira Neto (1994: 18), “o que seria mais um indexador é, portanto, um padrão monetário de valor, dissociado da moeda corrente, cumprindo-lhe as funções de mensurador universal de valores econômicos”. A proposta de inserção de

conversão durante a implementação do plano, o STF declarou que a lei, ao reajustar salários de trabalhadores celetistas (Lei 10192, de 2001) para restabelecer o poder aquisitivo da remuneração devido durante a implementação do plano Real (janeiro a junho de 1995), não se aplicaria ao servidor público, por não haver previsão legal expressa a essa categoria⁴¹. Portanto, o princípio da isonomia não poderia embasar pleito para incorporar aos vencimentos desses servidores o reajuste concedido a trabalhadores celetistas. Ainda, o tribunal declarou que juiz federal não poderia conceder tutela antecipada, efetivada em processo de conhecimento contra a Fazenda Pública, e que tivesse por objeto o pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias a servidores. Ao conceder essa medida, o juiz federal teria afrontado a interpretação do STF a respeito da Lei 9494, de 1997, firmada no julgamento da medida cautelar da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 4. Nesse caso, o tribunal havia decidido (ainda que em medida cautelar) a constitucionalidade da lei que determinou a impossibilidade da concessão de medidas processuais de urgência contra a Fazenda Pública.

No julgamento desse caso, o STF foi bastante claro ao assegurar a implementação do plano Real, com o desenho tal como formulado pelos poderes Executivo e Legislativo, e atribuiu à sua decisão em medida cautelar o mesmo efeito vinculante de uma decisão em julgamento final.

No caso *Pequi*, por sua vez, que se relaciona ao tema da *periodicidade da correção monetária*, o STF desenvolveu o raciocínio de que o dispositivo legal, introduzido pelo Plano Real e que previu a periodicidade mínima de um ano para a correção monetária em contratos diferidos, não alterava o padrão monetário, tampouco estabelecia regras de conversão de valores de moeda antiga para moeda nova. Não haveria, portanto, como se invocar a jurisprudência do tribunal que excepciona a intangibilidade do ato jurídico perfeito. Assim, a referida norma não poderia aplicar-se retroativamente a contratos celebrados antes de sua edição, de prestações sucessivas, uma vez que a lei não poderia alcançar efeitos futuros de negócios jurídicos celebrados anteriormente à sua vigência. Nas palavras do ministro Sepúlveda Pertence, o STF “não faz distinção entre lei de ordem pública e lei dispositiva para efeito de restringir a garantia constitucional da intangibilidade do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa

uma moeda indexada para eliminar a inflação inercial já estava presente no cenário intelectual brasileiro desde 1984 (Lara-Resende, 1984). Posteriormente, ela viria a ser conhecida como a proposta Larida de moeda indexada, a partir de seu aprimoramento por Lara-Resende e Pêrsio Arida, em 1986. Para uma crítica a essa proposta, ver Lopes (1984: 32-38).

41 Nas palavras do relator do caso, ministro Marco Aurélio, “os diplomas referentes a vencimentos e subsídios sempre consideram a expressão servidor público” (RMS 24651, p. 3).

julgada, valendo notar que o dispositivo de cuja aplicação se cogita [...] não altera o padrão monetário nem estabelece critérios para a conversão da moeda, não sendo, pois, invocável a jurisprudência que excepciona essas hipóteses do âmbito de incidência do artigo 5º, XXXVI, da Constituição” (RE 2736602, p. 588).

Essa decisão destoa das demais proferidas pelo STF e, no entendimento deste estudo, parece injustificada. Por que a lei que altera correção monetária tem natureza de lei monetária, pois legisla sobre padrão de valor, mas aquela que legisla sobre a periodicidade de sua incidência não tem a mesma natureza? A resposta a esse questionamento não parece ter sido bem construída pelo acórdão. O diagnóstico da inflação inercial atestava que a causa da inflação brasileira era a própria inflação. A reprodução da inflação passada no presente acontecia devido ao comportamento dos próprios agentes econômicos, que indexavam contratos e previam reajustes frequentes de seu valor na tentativa de se proteger da perda do poder aquisitivo da moeda. No entanto, no julgamento desse caso, o STF excepcionou o específico contrato de locação comercial, submetido à sua revisão, da obrigação generalizada do cumprimento dessa regra (que dependia, para ter resultado, do comportamento conjunto de todos os agentes econômicos).

Por fim, no julgamento do *caso ADPF 77*, em medida cautelar, o STF definiu que, até a futura decisão da Corte, tendo em vista a relevância jurídica e econômico-financeira do caso, ele suspenderia todos os processos em curso no país, que questionassem a constitucionalidade do dispositivo do Plano Real, que determinava a metodologia para a incidência de índices de correção monetária. Posteriormente, no *caso BBA*, o STF decidiu que, ainda que proferida em medida liminar e sujeita ao referendo do plenário, conforme determinação legal⁴², a decisão proferida pelo tribunal constitucional teria efeito vinculante em relação a outros juízes e tribunais. Assim, os outros órgãos do Poder Judiciário deveriam cumprir a determinação do STF de suspensão do julgamento de processos em curso, que questionassem a aplicação de cálculo para o índice de correção monetária, durante a emissão da nova moeda, o Real.

Assim como no caso do Reajuste de Vencimentos, o STF atribuiu efeito vinculante à sua decisão em medida cautelar, o que parece ser um comportamento inovador em seu padrão de decidir. Ainda, no caso ADPF 77, o tribunal determinou o sobrestamento de recursos até que a decisão final fosse emitida por ele, chamando para a si a responsabilidade dessa decisão.

⁴² De acordo com o artigo 5º, §1º, da Lei 9882, de 1999.

4 CONCLUSÃO

Afinal, é possível retirar da análise acima uma orientação do STF no sentido de definir uma moldura jurídica para o exercício do poder monetário, a partir de seu controle concreto sobre os planos heterodoxos e plano Real? Embora o intuito do plano Real (e, em especial, do programa da URV) tenha sido “promover um alinhamento voluntário de preços e preparar o terreno para a derrubada da inflação, sem congelamentos e desrespeito a contratos”, como declarou Fernando Henrique Cardoso (Cardoso, 2006: 145-146), pela análise dos casos recebidos pelo STF, houve também quebra de algumas garantias constitucionais na implementação do programa. A promoção de um bem público, como a estabilidade de preços (proporcionada por uma moeda capaz de cumprir todas as suas funções econômicas), depende de um horizonte de longo prazo, de modificação dos efeitos jurídicos de contratos privados já constituídos e da coordenação do comportamento de diversos agentes e setores da economia, implicando necessariamente em violência jurídica.

Entre outras conclusões relevantes expostas no decorrer do texto, a partir da análise dos argumentos jurídicos formulados pelo STF, foi possível identificar como moldura jurídica do poder monetário, o que se segue:

- a) A lei monetária não se aplica como limite a regra constitucional da intangibilidade do ato jurídico perfeito, da coisa julgada e do direito adquirido. A razão para sua incidência sobre as obrigações jurídicas, constituídas anteriormente ao seu advento, é devido à sua natureza especial, que altera regime de instituto jurídico (a moeda). Portanto, os planos econômicos podem disciplinar os efeitos jurídicos gerados por contratos privados, perfeitamente celebrados anteriormente ao seu advento.
- b) A disciplina jurídica da ordem monetária compreende: (i) a alteração da unidade monetária, (ii) a fixação de critérios para conversão de obrigações jurídicas, da moeda antiga para a nova; (iii) a definição de novos índices de correção monetária para contratos (moeda enquanto padrão de valor); e, (iv) a definição de fator de deflação para contratos pré-fixados (moeda enquanto padrão de valor). Possivelmente, com o julgamento final da ADPF 77, poderá ser considerada medida de natureza monetária a metodologia definida para o cálculo de índice de correção monetária, na conversão de

moeda antiga para a nova, no mesmo sentido das orientações (ii) e (iii), acima.

Apesar de, em recorrentes decisões, julgar no sentido exposto pelos itens (a) e (b), acima, o STF construiu outro entendimento em relação a um contrato específico: as contas de poupança. Segundo o tribunal constitucional, lei monetária pode alterar critério de atualização para contas de poupança, desde que observe o período aquisitivo da remuneração pactuada (trinta dias). Entretanto, nenhum argumento jurídico foi construído para diferenciar esse contrato dos demais contratos privados excepcionados da regra da intangibilidade do ato jurídico perfeito, inclusive para contratos de mesma natureza (contratos de depósito), como exposto no artigo.

As questões relacionadas às contas de poupança, que podem ser suscitadas, são as seguintes: por que a lei monetária pode disciplinar os efeitos das obrigações jurídicas celebradas anteriormente ao seu advento, contudo, em relação ao contrato de poupança, existem certos limites formulados pela construção jurisprudencial? O que diferencia esse contrato dos demais, inclusive de outros contratos de depósito de mesma natureza? Por que as contas de poupança não se enquadram na orientação jurisprudencial exposta acima, pelos itens “a” e “b.iii”, formulada no decorrer da história do STF? O que se discute aqui é a quebra da garantia constitucional da intangibilidade do ato jurídico perfeito ou o enriquecimento sem causa do credor (depositante), que teve o seu crédito valorizado em decorrência do resultado de outras medidas econômicas promovidas pelo Poder Público com o objetivo de acabar com a inflação (período imediato pós-plano econômico)?

Existem desafios jurídicos para o julgamento final das ADPFs nº 77 e nº 165, que discutem precisamente a constitucionalidade (i) da metodologia definida para o cálculo de índice de correção monetária, na conversão de moeda antiga para a nova, no plano Real e, (ii) dos planos heterodoxos e a aplicação da nova correção monetária para os saldos das contas de poupança.

A decisão em medida cautelar da ADPF nº 165 foi emitida em 2009 e sustentou já existir uma orientação dos tribunais sobre o assunto. Entretanto, questões ainda persistem: o que diferencia o contrato de depósito de poupança dos demais contratos privados, inclusive de mesma natureza jurídica? Por que essa construção jurisprudencial sobre lei monetária parece se sustentar em contradição com as demais decisões sobre planos econômicos, exploradas por este artigo?

O desafio de decidir sobre momentos de crise está posto para o tribunal constitucional, que não poderá deixar de dialogar com as

demais decisões formuladas sobre disciplina monetária no decorrer de sua história, que formam a moldura jurídica do poder monetário, construída pela própria jurisprudência do STF.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2006.

DURAN, Camila Villard. *Direito e moeda: o controle dos planos de estabilização pelo Supremo Tribunal Federal*. Saraiva, São Paulo, 2010.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. “Antinomias jurídicas e gestão econômica”, *Crítica Jurídica - Revista Latinoamericana de Política, Filosofia y Derecho n° 13*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

LARA-RESENDE, André. “A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial”, *Texto para Discussão n° 75*, Departamento de Economia PUC/RJ, Rio de Janeiro, 1984.

LOPES, Francisco Lafaiette. “Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjecturas”, *Texto para Discussão n° 77*, Departamento de Economia PUC/RJ, Rio de Janeiro, 1984.

MENDES, Gilmar Ferreira. “A reforma monetária de 1990 – problemática jurídica da chamada ‘retenção dos ativos financeiros’ (Lei n° 8024, de 12.04.1990)”, *Revista de Direito Administrativo n° 186*, 1991.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Estabilização monetária, *Revista de Direito Administrativo n° 196*, 1994.

OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. *Moeda, juros e instituições financeiras – regime jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SIMONSEN, Mário Henrique. *30 anos de indexação*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

WALD, Arnaldo. *O novo direito monetário: os planos econômicos, os Contratos, o FGTS e a Justiça*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.