

Artigo Especial em Comemoração dos 30 Anos do Plano Real

Planos Econômicos – uma abordagem jurídica¹

Luiz Carlos Sturzenegger*

Introdução – Todos os planos econômicos tiveram por objetivo combater a inflação

À guisa de pré-história, vale o registro de Edmar Bacha (2023, p. 60), referindo-se ao período anterior ao Plano Cruzado:

Ainda na longa transição para a redemocratização, entre 1979 e 1983 estávamos discutindo o programa de estabilização que Delfim Netto começou a aplicar em 1979 e que foi até 1983. Tudo isso naquela confusão do final da ditadura, com o governo tendo que lidar com uma crise muito séria de balanço de pagamentos que atingiu praticamente todos os países latino-americanos. Além das consequências inflacionárias da crise de balanço de pagamentos, porque o Brasil tinha um sistema de indexação.

No início da ditadura o governo começou a combater a inflação. Depois, quando Delfim Netto fez sua primeira entrada, ele resolveu que 20% já estava de bom tamanho e que era hora de crescer. Na verdade, o sistema de indexação que montaram seria, originalmente, apenas para auxiliar a colocação de títulos do governo. Mas com a garantia contra a inflação, esse sistema rapidamente se propagou para preços e salários.

Havia um sistema de reajustes periódicos de salários e de preços também. Ao longo do tempo, a frequência com que os salários eram reajustados de acordo com a inflação passada foi se tornando cada vez maior. E a periodicidade desses reajustes, cada vez menor. Era um período de 12 meses, depois caiu para seis meses. Então, esse sistema de indexação se tornou cada vez mais forte.

Apesar de haver uma inflação muito alta, isso garantiu que o Brasil não dolarizasse. Os demais países latino-americanos, que tiveram uma inflação elevada como a nossa, dolarizaram. A Argentina dolarizou, o Peru dolarizou e nós continuamos com a nossa moeda – mas indexada e com salários e preços também indexados.

Em 1979, porém, veio o choque de juros. O Banco Central americano triplicou a taxa de juros e logo veio o segundo choque do petróleo. O Brasil importava muito petróleo (40% da pauta de importação). Os choques provocaram um impacto enorme na inflação, que chegara a 20% em 1968. Depois do primeiro choque do petróleo, chegou a 40% e, no segundo choque, bateu 100%, para chegar a 200% em 1984. **Aquela altura, obviamente, todo mundo estava discutindo o quê e como fazer.**

* Ex-Chefe do Departamento Jurídico do Banco Central do Brasil, Ex-Procurador-Geral da Fazenda Nacional, *Master of Laws* (LL.M.) pela *Harvard Law School*, Advogado.

¹ Trabalho feito a pedido do Banco Central do Brasil pela passagem de 30 anos de implantação do Plano Real.

1 Os planos econômicos e o mundo do direito

Todos os planos econômicos tiveram que enfrentar, no campo jurídico, duas questões de grande magnitude:

- como desativar, eficazmente, o novelo de normas voltadas à indexação da economia; afinal, o remédio existente no Brasil para evitar as consequências da inflação, sobretudo no campo obrigacional (transferências patrimoniais indevidas) e no campo das relações trabalhistas, encontrava e ainda encontra abrigo no instituto da correção monetária;
- como estabelecer regras adequadas de transição entre uma economia inflacionada (e indexada) e uma economia estabilizada (e não indexada), sem induzir ganhos ou perdas injustificadas e sem ferir o aparato constitucional de garantia aos princípios do direito adquirido e do ato jurídico perfeito. Estamos às voltas, aqui, como se vê, com a questão da aplicação intertemporal de normas jurídicas, tema dos mais tormentosos do estudo do direito.

O Plano Cruzado não foi bem-sucedido, assim como não foram bem-sucedidos os demais planos econômicos que lhe seguiram (Bresser, Verão, Collor 1 e Collor 2), a cujo respeito, sobretudo em torno das razões de seu fracasso, há abundante literatura no campo da economia. Dizer que esses planos falharam significa dizer que não conseguiram alcançar seu principal objetivo, debelar a inflação em termos duradouros.

No campo jurídico, a discussão em torno das regras de transição desaguou, como era de se esperar, na perspectiva inescapável do dever de obediência às garantias constitucionais de proteção do direito adquirido e do ato jurídico perfeito. Simples assim, logo se desenvolveu eficiente plano de ataque aos programas de estabilização: ao alcançarem contratos em pleno vigor, índices pactuados livremente pelas partes não poderiam ser substituídos pelo índice novo imposto pela lei. Segundo essa visão, tal fenômeno, denominado “expurgos inflacionários”, acarretava perdas para os poupadores e significava, portanto, ofensa aos aludidos princípios.

Aparentemente distante e não contaminado por essa discussão, chamado a se manifestar sobre as regras (de todos os planos as mais drásticas) do Plano Collor 1, que determinaram a indisponibilidade de todos os depósitos bancários acima de um determinado limite e sua transferência compulsória para o Banco Central por um período de 18 meses (durante o qual sofreram a incidência de índice de correção monetária fixado pela lei), o Supremo Tribunal Federal não viu inconstitucionalidade no plano, num primeiro momento ao negar-se a suspender seus efeitos (aparentemente porque as consequências seriam ainda piores do que o estado de coisas de então), e, num segundo, ao reconhecer a perda de objeto da ação judicial dado o exaurimento daqueles mesmos efeitos (RE 206.048-8 RS, Redator para o acórdão Min. Nelson Jobim).

2 Tablita

Recorrendo a Gustavo Franco (2017, p. 501), “a despeito do intuito muito claro de evitar ganhos e perdas extraordinários em contratos pré-fixados, a tablita foi o assunto mais controverso do Plano Cruzado nos tribunais. O STF acabou se debruçando sobre o tema, entretanto, apenas em 2005, quando o assunto já estava morto, e, curiosamente, primeiro sobre a tablita aplicada no Plano Bresser, o caso mais difícil. Essa tablita era conceitualmente idêntica à do Plano Cruzado, exceto pelo fato de que era feita num plano de estabilização que não tinha trazido mudança de moeda. Sendo assim, a decisão que definiu a constitucionalidade da tablita do Plano Bresser (RE 141.190), tomada muito

tempo depois, teve como base uma pluralidade de argumentos, a maior parte dos quais adotando o entendimento de que a medida buscava reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro da obrigação original, que havia sido seriamente perturbado por fato imprevisível (um ‘fato do príncipe’, no jargão jurídico, uma decisão governamental discricionária), o congelamento, que tornava a obrigação indevidamente onerosa para uma das partes.”

Acertadamente veio o STJ a reconhecer, no caso das tablitas, que se estava frente a alterações de “situações legais”, de ordem geral, que deveriam incidir sobre todos os contratos cujos vencimentos ocorressem posteriormente ao plano. A questão do direito adquirido ficaria, então, afastada, porque os comandos da lei nova, contidos nas “tablitas”, teriam a força de impor modificação dirigida a todos, com o fim de evitar locupletamento indevido dos credores em prejuízo dos devedores, “dada a modificação perpetrada na conjuntura econômica do país”, modificação essa que consistia no impedimento de ocorrer “a inflação prevista e que fazia parte dos contratos em curso” (Recursos Especiais 3.683-SP, 6.412-SP, 8.037-RS, 7.185-MG, 10.681-RS, 2.6658-SP, 2.349-SP, 10.345-MG, 6.887-SP, 13.615-SP, 36.841-SP, 30.862-RJ).

Para além das tablitas, as demais regras de transição dos demais planos (excetuado o Plano Real, como se verá) não chegaram a ser examinadas pelo STF. As instâncias inferiores (incluindo o Superior Tribunal de Justiça) entenderam, no entanto, que sua aplicação acarretava perda para os poupadores, o que determinava o dever de seu ressarcimento pelas instituições financeiras, a despeito de, em clara violação a conhecida Súmula do STF, não ter sido declarada a inconstitucionalidade dessas normas, apenas o seu afastamento e o dever de obediência ao quanto pactuado nos contratos.

Isso levou a que, mais recentemente, fosse alcançado acordo entre bancos e poupadores a respeito do pagamento dessas diferenças, cancelado pelo STF, cujo cumprimento ainda se acha em curso.

3 Plano Real

As regras de transição do Plano Real vieram dispostas no art. 38 da Lei 8.880, de 27 de maio de 1994, e suscitaram acesa polêmica, tanto entre juristas quanto entre economistas. Referido dispositivo determinou que o cálculo dos índices de correção monetária dos meses de julho e agosto de 1994 tomaria por base preços em real, o equivalente em URV dos preços em cruzeiros reais, e os preços nominados ou convertidos em URV dos meses imediatamente anteriores, segundo critérios estabelecidos em lei. A aplicação de índice, para fins de correção monetária, calculado de forma diferente da assim estabelecida, nos termos do parágrafo único do mesmo dispositivo, seria nula de pleno direito e não surtiria nenhum efeito.

Diante do quadro jurídico confuso e inseguro criado em torno das regras de transição dos planos econômicos anteriores, Pedro Malan pediu-me que elaborasse parecer jurídico abrangente sobre o referido dispositivo. Capaz de reunir dose de humor em torno de assunto tão árido, prometeu que, se o estudo resultasse convincente em favor da constitucionalidade do plano, faria sua panfletagem em locais públicos por onde passasse – “Exceto Saara e Feira de Acari, claro!”.

Seguem excertos que permitem a compreensão do raciocínio jurídico desenvolvido no referido estudo (publicado na R. Dir. Adm., 198:19/37, out/dez 1994), acrescidos de comentários e escritos posteriores relacionados com o tema, inclusive acerca da polêmica suscitada pela criação da URV.

4 A questão então posta

Credores de títulos (NTNs) de emissão do governo federal com cláusula de reajuste segundo a variação do IGP-M, da Fundação Getulio Vargas, pleitearam, no Poder Judiciário, o reconhecimento do direito à aplicação, nos meses de julho e agosto do ano de 1994 – quando a moeda legal já era o real, e os níveis de inflação mensal se situaram em patamares baixíssimos, próximos de zero –, dos índices de reajuste que refletiram parte da variação ocorrida nos meses de maio e junho, quando a moeda legal era o cruzeiro real, e os níveis de inflação mensal se situaram em patamares extremamente altos, próximos de 50%.

Na visão desse segmento de investidores, a regra acima transcrita causava desequilíbrio na equação econômica contida na relação obrigacional original, provocando indevido enriquecimento do devedor em detrimento do credor, ao determinar que um índice inferior àquele estabelecido pelas partes por ocasião do nascimento da obrigação fosse utilizado para fixar o seu valor de resgate. Ao interferir com cláusulas contratuais livremente pactuadas entre as partes (esse era o argumento), referida regra violaria as garantias constitucionais de proteção do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.

Já de plano escancara-se a contradição dessa argumentação com a própria filosofia norteadora do programa de estabilização, centrada, como se sabe, na não contaminação da variação do poder de compra da nova moeda pela inflação da moeda antiga.

Estava-se à frente, pois, de questão realmente séria, ligada ao risco da não sobrevivência do Plano.

O assunto envolvia cifras de considerável magnitude, e seu deslinde requeria, necessariamente, uma análise (i) dos fundamentos do instituto da correção monetária e da metodologia tradicionalmente utilizada no Brasil para sua aplicação; (ii) dos limites impostos pela Constituição Federal ao legislador ao editar regras que interfiram com relações jurídicas preexistentes; e (iii) da extensão da capacidade – que se confunde com a obrigação primeira – desse mesmo legislador, também outorgada pela Constituição Federal, de editar medidas destinadas a afastar os entraves que privam a imensa maioria dos cidadãos brasileiros de condições de vida minimamente digna, medidas essas que fatalmente atingem, pela profundidade e extensão que necessariamente hão de ter, os interesses de toda a coletividade.

Entre tais medidas, avulta a de debelar a inflação e estabilizar a economia, aspiração legítima e comum de todos os segmentos da sociedade brasileira, sobretudo daqueles que, situados na base da iníqua pirâmide em que se compõe essa sociedade, não reúnem as condições mínimas de acesso aos mecanismos de um mercado financeiro altamente sofisticado.

5 Os fundamentos da correção monetária e a metodologia utilizada no Brasil para sua aplicação

O fenômeno da inflação, ou aumento constante e generalizado de preços – tal qual verificado na economia brasileira nas últimas décadas do século passado –, tem por consequência a desvalorização da moeda, a qual produz efeitos particularmente importantes no campo das obrigações pecuniárias. Obrigações pactuadas com base em moeda constantemente desvalorizada, é fácil perceber, exigem um remédio para que, no momento de sua satisfação, não haja indevida transferência patrimonial entre as partes contratantes.

O remédio, materializado entre nós no instituto da correção monetária, tem, pois, por fundamento assegurar equilíbrio nas relações contratuais nascidas e por vigorar em período inflacionário ou, por outra, evitar que haja o enriquecimento de uma das partes, na mesma proporção do empobrecimento da outra, em virtude, tão só, da desvalorização da moeda. Esse equilíbrio repousa na garantia de reposição, ao credor, da desvalorização da moeda ocorrida no período de vigência da obrigação.

É com esse fundamento e essa concepção, de inegável logicidade e acentuado conteúdo ético, que o instituto da correção monetária teve crescente, e hoje pacífica, acolhida na doutrina jurídica e nos tribunais do país.

Mas se não há basicamente discórdia quanto ao “direito” a correção monetária a que fazem jus, de maneira geral, credores de obrigações pecuniárias nascidas e por vigorar em período inflacionário, há considerável dificuldade, de outro lado, em se aplicar, para o período de vigência da obrigação, o índice de reajuste que reflita a inflação ocorrida naquele exato período.

A principal causa dessa defasagem reside no fato de que o trabalho de apuração de variação de preços leva tempo e, portanto, em geral não se encontram disponíveis índices para aplicação em obrigações cujos vencimentos se situam muito próximos do período de apuração. Invariavelmente, por isso, o que se observa é a aplicação, a título de correção monetária para o período de vigência da obrigação, de um índice de reajustamento que reflete a Inflação ocorrida em outro período, de igual duração.

Essa defasagem entre os dois períodos – o de vigência da obrigação e aquele levado em conta para o seu reajuste – constitui uma das principais características da metodologia de cálculo e de aplicação de índices inflacionários no Brasil.

Tomemos como exemplo uma obrigação reajustável pelo IGP-M (FGV) contraída em 10 de janeiro com vencimento em 10 de fevereiro do mesmo ano. Essa obrigação será reajustada pelo índice de “competência” do mês de janeiro (de 1/1 a 31/1), o que significa que um período de dez dias durante o qual a obrigação não existia (os dez primeiros dias de janeiro) será levado em consideração, em substituição a um outro período de dez dias (os dez primeiros dias do mês de fevereiro), durante o qual a obrigação estava em pleno vigor. Esse exemplo permite identificar um primeiro tipo de defasagem, aquela existente entre o período de vigência da obrigação e o de “competência” do índice que a reajustará.

Outra defasagem existe entre o período de “competência” do índice e o período de coleta de preços. Aproveitando o exemplo acima, da obrigação corrigida pelo IGP-M da FGV vencível em 10 de fevereiro, verifica-se que o índice de “competência” do mês de janeiro, que a reajustará, corresponderá à comparação do “preço médio” ocorrido durante o período de 21 de dezembro a 20 de janeiro com aquele verificado entre 21 de novembro e 20 de dezembro. Com isso, não apenas o período dos dez primeiros dias de fevereiro é ignorado, como também o período dos últimos dez dias do mês de janeiro, substituído pelos dez últimos dias do mês de dezembro.

Essas defasagens, ou substituição de certos períodos por outros na aplicação de índices de reajuste de obrigações, não acarretam qualquer consequência patrimonial para as partes se a variação de preços nos dois períodos for idêntica; haverá, naturalmente, consequência patrimonial para as partes na hipótese inversa, pela razão óbvia de que a variação de preços ocorrida no período substituído dá lugar a outra variação, maior ou menor, ocorrida no período efetivamente levado em conta para a fixação do índice, conforme a inflação seja crescente ou decrescente no período de vigência da obrigação.

É importante notar que essa defasagem se exacerba pelo fato de que a fórmula de medição de inflação comumente usada no Brasil é a que compara os “preços médios” dentro de determinado período com os “preços médios” de um período anterior. É a chamada “média contra média”. No caso do IGP-M, por exemplo, que leva em conta o período compreendido entre o dia 21 do mês anterior e o dia 20 do mês seguinte, o “preço médio” estará teoricamente localizado no dia 5 de cada mês.

Invariavelmente utilizado esse conceito, alguns institutos publicam a inflação ocorrida em diferentes quadrissemanas, ou seja, a variação do índice de preços em períodos sucessivos de quatro semanas, comparada com a variação dos preços das quatro semanas anteriores. É o caso dos índices do IBGE (INPC e IPCA) e da Fipe (IPC). Já os índices da FGV (IGP, IGP-M, IGP 10) são apurados em bases decendiais (três períodos de coletas mensais em vez de quatro).

Imaginemos, para ilustrar, a seguinte variação de preços num período de dezesseis semanas, utilizando o conceito “média contra média”:

	1º mês				2º mês				3º mês				4º mês			
Semanas	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Preços	110	120	130	140	150	160	170	180	190	200	210	220	230	230	230	230
Preços médios	125				165				205				230			
Inflação	-				32,0%				24,2%				12,1%			

O índice de inflação ocorrido no segundo mês (da 5ª à 8ª semana) seria de 28,6% se utilizado o conceito “ponta a ponta”, que reflete a noção intuitiva, comum, de inflação, resultante da comparação de 140 com 180, que representam os preços no início e ao final do período. Ao utilizar o conceito “média contra média”, a inflação do período será, no entanto, de 32,0%, porque serão comparados o preço médio do segundo mês, 165 (resultado da variação de 150 para 180), com o preço médio do primeiro mês, 125 (resultado da variação de 110 para 140). Utilizando-se a mesma fórmula, a inflação do terceiro mês será de 24,2%, como resultado da comparação do preço médio daquele período de quatro semanas (205) com o das quatro semanas anteriores (165).

A existência de defasagem produz resultados particularmente significativos quando há eliminação ou queda brusca de inflação. Observa-se que, durante as últimas quatro semanas, não houve inflação, porque os preços se mantiveram estáveis em 230. A utilização do conceito “média contra média”, no caso, para aferir o índice de inflação desse último período (que a rigor é zero), leva a uma distorção, representada pelo registro do chamado “resíduo inflacionário” do período anterior. Isso porque o preço médio desse período (230), comparado com o preço médio da quadrissemana anterior (205), registrará uma inflação de 12,1%.

Dois conceitos, portanto, merecem ser retidos, ao final deste capítulo:

1º) o fenômeno da defasagem, uma característica da metodologia de cálculo e de aplicação de índices de inflação no Brasil, assenta-se na presunção (ou expectativa) das partes de que não haverá modificação profunda no comportamento dos preços durante o período de vigência da obrigação. Por isso aceitam elas, ao pactuarem índice de reajuste onde a defasagem esteja embutida, o risco de variação patrimonial – usualmente não significativa –, a ele inerente, consubstanciado no fato de que o valor da obrigação será reajustado não pela variação ocorrida durante o período de sua vigência, mas por uma variação diferente, ocorrida em período diferente, embora de idêntica duração;

2º) alterações bruscas no comportamento de preços (p.e., eliminação ou redução drástica da inflação) durante o período de vigência da obrigação tendem a causar significativo desequilíbrio na equação econômica em que se baseia a relação contratual, exatamente porque, nesse caso, haverá substancial diferença entre a desvalorização a ser levada em conta para o reajuste da obrigação e aquela efetivamente verificada durante o período de sua vigência; particular relevância assume esse desequilíbrio, do ponto de vista jurídico, quando é ele resultado direto e imediato de ação estranha à vontade das partes (ação não levada em conta por ocasião da formação do ajuste), como, por exemplo, um ato governamental que introduza alterações profundas na economia do país.

6 Os princípios do plano de estabilização monetária e as regras de conversão para o novo padrão monetário – a controvérsia em torno da URV

Conforme expresso na Exposição de Motivos Interministerial que acompanhou a Medida Provisória 457, de 29 de março de 1994 (convertida pelo Congresso Nacional na Lei 8.880/1994), três foram os objetivos do Programa de Estabilização Monetária que naquele momento era implantado: o equilíbrio das contas do governo, a criação de um padrão estável de valor – a Unidade Real de Valor (URV), e a futura emissão desse padrão de valor como uma nova moeda nacional de poder aquisitivo estável – o real (ou seja, 1 URV = 1 REAL).

A URV foi instituída para servir exclusivamente como “padrão de valor monetário”, passando a deter poder liberatório somente quando “de sua emissão como moeda divisionária pelo Banco Central do Brasil”. Até 30 de junho de 1994, pois, a moeda antiga, o cruzeiro real, continuou a ser utilizado como meio de pagamento dotado de poder liberatório.

Como observa Gustavo Franco (*op. cit.*, p. 476),

na reforma de 1994, a moeda existente, o cruzeiro real – introduzido em 1993 na proporção de 1/1.000 relativamente ao cruzeiro de 1990 –, foi substituído pelo real na curiosa proporção de 1/2.750, em decorrência do engenhoso arranjo institucional proporcionado pela introdução da URV, uma moeda de conta oficial, parte integrante do sistema monetário nacional (§ 1º, art. 1º, Lei 8.880/1994), que existiu durante quatro meses encerrados em 1º de julho de 1994. A URV teve uma “taxa de câmbio” com relação ao cruzeiro real que variava diariamente até o dia em que teve sua denominação alterada para real e passou a ser utilizada em pagamentos.

Prosseguindo com Gustavo Franco (*op. cit.*, p. 575),

a ideia da URV como “moeda de conta” era central para um desenho que bem segregasse a moeda de pagamentos, o cruzeiro real, dessa “meia moeda” apenas de conta, em razão dos riscos derivados dos fenômenos descritos na seção anterior. Esse conceito não encontrou maiores objeções ou perplexidades no mundo jurídico, com a curiosa exceção do dr. Saulo Ramos, que, surpreendentemente, enxergou no artigo 1º ‘um primor de heresia jurídica [...] criou-se um *feto de moeda*, uma unidade monetária *intrauterina*, com nome apenas para o período gestatório, pois, a partir de sua emissão como moeda, passará a se chamar “real”, o que torna uma arrematada inutilidade tê-la chamado de URV no ventre materno, posto que outro nome terá quando nascer, segundo o anunciado batistério do art. 2º.

[...] As proverbiais dificuldades de relacionamento entre economistas e advogados, cada qual encastelado em seu idioma, têm aí um de seus exemplos mais interessantes. A resposta a tais objeções – que não tiveram nenhuma repercussão prática – caberia a um dos principais artífices desse desenho, o professor José Tadeu de Chiara, em artigo que permaneceu inédito e cujo teor talvez pudesse ser resumido em um simples mandamento que está na base não apenas da construção da URV, como também na maior parte dos temas que aqui abordamos: “Moeda é fruto de linguagem jurídica”. São inúmeros os corredores, labirintos e possibilidades ensejados pela linguagem da lei.

[...] Mais diretamente em resposta às objeções de Saulo Ramos, José Tadeu de Chiara ensina: “Curso legal é a qualidade jurídica da unidade estabelecida pelo sistema de normas para servir como padrão de valor e instrumento de pagamento. É comum o entendimento apressado de se enxergar como curso legal apenas o fato de cédulas ou as circulares moedas metálicas circularem de mão em mão, esquecendo-se a função básica e da maior importância para os mercados e todo o sistema de trocas, que é a de *validamente* expressar valores. Não é qualquer expressão de valor quantitativo, mas apenas a válida. Nesse ponto se separam duas vertentes da noção de curso legal: uma, da função de padrão de valor, e, outra, da função de instrumentar pagamentos. Por isso é preciso estabelecer, a quantos desconhecem, que a ausência de poder liberatório nada tem a ver com a atribuição de curso legal a determinada unidade monetária. Isso sim é heresia jurídica, imaginar que em razão de a norma ter atribuído curso legal a determinada unidade, como a URV, haveria de atribuir-lhe poder liberatório.

A mesma medida provisória estabeleceu a correspondência, em 1º de março de 1994, entre a URV e o cruzeiro real (1 URV = CR\$ 647,50), e determinou que a partir daí, até a data de emissão do real, a paridade diária entre o cruzeiro real e a URV tomaria por base a perda de poder aquisitivo do cruzeiro real medida por três índices de preços correntes no mercado, o IPCA-E, do IBGE, o IGP-M, da FGV, e o IPC (terceira quadrissemana) da Fipe, observado o “intervalo delimitado pela maior e pela menor variação mensal dos três índices”.

Como princípio básico do programa, a conversão para URV das obrigações expressas em cruzeiros reais nos contratos então em vigor dar-se-ia livremente, mediante acordo entre as partes. Para tais contratos, portanto, não haveria qualquer problema de conversão por ocasião da emissão do novo padrão monetário – bastaria transformar seu valor, expresso em número de URVs, por um outro valor, expresso por igual número de reais. Entre as exceções a essa regra de conversão voluntária incluíram-se (art. 16) as operações financeiras, creditícias e de poupança popular, as quais continuaram a ser expressas em cruzeiros reais até a emissão do real. Quando da emissão do real, essas obrigações – bem assim todas as não voluntariamente convertidas pelas partes para URV – teriam de ser compulsoriamente convertidas para a nova moeda, “de acordo com os critérios estabelecidos em lei, preservado o equilíbrio econômico e financeiro do contrato e observada a data de aniversário de cada obrigação” (art. 7º, parágrafo único).

É importante fixar, aqui, um dos princípios básicos do programa: a aplicação dos critérios que viriam a ser baixados pelo legislador para a conversão de tais contratos em reais em 1º de julho não poderia produzir resultado diferente daquele obtido pelas partes mediante conversão voluntária. Em outras palavras, se tínhamos dois contratos de igual valor (em cruzeiros reais) em 1º de abril, sendo um deles convertido voluntariamente para URVs e outro não, a conversão do valor de ambos para reais em 1º de julho deveria necessariamente produzir resultados idênticos, sob pena de, aí sim, haver quebra de regra elementar de isonomia e produzir o legislador indefensável desequilíbrio em todas as relações que o programa encontrou vigentes.

Os critérios que foram então estabelecidos para o reajuste e a conversão de tais obrigações em real, em 12 de julho de 1994, e os que definiram as regras para seu reajuste nos dois meses subsequentes, são os seguintes:

1º) os valores contratuais expressos em cruzeiros reais seriam reajustados pro rata tempore da data de seu último aniversário até 30 de junho de 1994, quando então seriam transformados em URVs e convertidos em real (MP 635/94, art. 20);

2º) sobre os valores convertidos em real, na forma acima, seriam aplicados pro rata tempore, da data da conversão (30 de junho) até a data do aniversário, os índices de correção monetária constantes do contrato, calculados de conformidade com o artigo 38 da Lei 8.880/1994 (MP 635/94, art. 24);

3º) consoante o art. 38 da Lei 8.880/1994, o cálculo dos índices de correção monetária nos meses de julho e agosto de 1994 tomaria por base preços em real, o equivalente em URV dos preços em Cruzeiros Reais, e os preços nominados ou convertidos em URV dos meses imediatamente anteriores;

4º) no cálculo de tais índices os preços em cruzeiros reais deveriam ser convertidos em URV pelo valor da URV no dia de sua coleta (MP 635/1994, art. 24, § 3º).

Não é difícil entender os desígnios do legislador. Alterações de padrão monetário implicam o estabelecimento de regras de conversão de obrigações de uma moeda para outra. Alterações de padrão monetário em economia altamente inflacionada igualmente implicam a adaptação das regras pelas quais se dá a medição do índice de desvalorização da moeda, de forma a tornar possível captar com precisão a variação ocorrida antes e depois da mudança, para que os índices de inflação reflitam, sempre, a variação do poder de compra da moeda em vigor.

Assim, porque houve, no caso concreto, alteração no padrão monetário do país, o cálculo da correção monetária no período imediatamente posterior à entrada em circulação da nova moeda deveria resultar da comparação entre preços na nova moeda e preços do período anterior fixados ou convertidos em URV. A razão é óbvia: a moeda antiga (cruzeiro real) já não mais existia, e somente a URV, consoante vimos, podia ser comparada com o real.

Ocorre que não houvesse o legislador estipulado tal forma de cálculo de correção monetária nos meses de julho e agosto, o fenômeno da defasagem, há pouco discutido, teria o condão de projetar para aquele período – em que o padrão monetário já era o real e o índice de inflação se situou em patamares baixíssimos, próximos de zero – parte da inflação registrada nos meses de maio e junho, em que o padrão monetário era o cruzeiro real e o nível de inflação mensal se situou em patamares extremamente altos, ao redor de 50%.

Imaginemos, a fim de facilitar o perfeito entendimento da questão, que, durante os meses de março, abril, maio e junho, tenha havido um índice de inflação constante de 45% ao mês e que, durante os meses de julho e agosto, o índice de inflação tenha sido zero. Imaginemos igualmente uma obrigação reajustável pelo IGP-M, contraída em 15 de abril e com vencimento em 15 de julho:

	Março	Abril	Maio	Junho	Julho
Inflação	45%	45%	45%	45%	0
Período de vigência da obrigação		<hr/> 15 15 15 15			
Índice de correção monetária sem aplicação do art. 38		45% 45% 45% <hr/> 15 15 15 15			
Índice de correção monetária com aplicação do art. 38		45% 45% 22,5% <hr/> 15 15 15 15			

A ilustração, como se vê, permite observar que:

1º) calculando-se o índice de reajuste sem se levar em consideração as regras do art. 38 da Lei 8.880/1994 e dos arts. 20 e 24 da Medida Provisória 635/1994, o valor da obrigação sofreria três reajustes de 45%, em 15 de maio, 15 de junho e 15 de julho, correspondentes às variações de preços ocorridas, respectivamente, nos períodos de 21 de março a 20 de abril, 21 de abril a 20 de maio, e 21 de maio a 20 de junho (em comparação, obviamente, com a variação ocorrida nos períodos mensais anteriores, já que estamos utilizando o conceito “média contra média”);

2º) calculando-se o índice de reajuste em obediência à fórmula do art. 38 da Lei 8.880/1994 e aos critérios dos arts. 20 e 24 da Medida Provisória 635/1994, o valor da obrigação sofreria dois acréscimos de 45% – um em 15 de maio e outro em 15 de junho, tal como no exemplo acima – e um terceiro de 22,5%, este último correspondendo à variação de preços efetivamente ocorrida no período de 15 de junho a 15 de julho.

Facilmente se nota que a diferença de 22,5% entre os dois exemplos resulta do fato de que, no primeiro deles, a um período em que a desvalorização foi efetivamente de 22,5% – de 15 de junho a 15 de julho – corresponderia um reajuste de 45%.

Em outras palavras, a não aplicação das regras de correção e conversão do programa levaria a que, no exemplo dado, houvesse uma transferência patrimonial do devedor para o credor da ordem de 22,5%, fruto exclusivo da defasagem entre o período de vigência da obrigação – 15 de abril a 15 de julho – e o período que seria levado em conta para seu reajuste – 21 de março a 10 de junho.

Quando aplicadas as regras de reajuste e conversão do programa, o fenômeno da defasagem desaparece, exatamente porque a variação de preços ocorrida no período levado em conta para o reajuste da obrigação é rigorosamente idêntica à variação ocorrida durante o período de vigência da obrigação (15 de abril a 15 de julho).

É extremamente importante observar, mais, que o resultado da aplicação das regras do programa coincide com o que resultaria da conversão voluntária, para URVs, em 15 de abril, do valor da obrigação então expresso em cruzeiros reais, e sua conversão, em 1º de julho, de URVs para reais. Tal circunstância realça o caráter de neutralidade e a rigorosa consistência técnica, em termos de resultados econômico-financeiros, das regras de correção e conversão trazidas pelo programa.

A indagação que cumpre responder, neste momento, é se, ao eliminar o efeito do fenômeno da defasagem, as regras do programa romperam o equilíbrio econômico subjacente à relação contratual original.

A resposta a essa indagação exige que se faça uma outra ordem de comparação, de forma a identificar quais teriam sido as consequências para as partes (primeiro) se não tivesse havido o programa de estabilização ou (segundo) se, tendo ele ocorrido, não existissem as regras de reajuste e conversão dos arts. 38 da Lei 8.880/1994 e arts. 20 e 24 da Medida Provisória 635/1994.

É razoável supor, à luz da experiência brasileira dos planos anteriores, que, na falta das medidas consubstanciadas no programa de estabilização, a inflação dos meses de julho e agosto situar-se-ia, no mínimo, nos mesmos patamares daquela verificada nos meses anteriores, ao redor de 50% ao mês. Nesse caso, é óbvio, a defasagem resultante da cláusula pactuada não teria o condão de acarretar desequilíbrio contratual, pois a existência de um aumento constante e generalizado de preços era imanente à relação jurídica e à pactuação da correção monetária, a despeito das eventuais diferenças, a favor de uma ou de outra parte, resultantes da fórmula adotada e do comportamento, ligeiramente crescente ou decrescente, dos preços no período.

Já no segundo caso – em que hipoteticamente não trouxesse o programa, ele próprio, as regras de reajuste e conversão dos valores em moeda antiga para a nova moeda –, haveria uma significativa transferência patrimonial do devedor para o credor (no exemplo dado, da ordem de 22,5%), correspondente à parcela de variação que excede aquela efetivamente verificada no período de vigência da obrigação.

Não há como deixar de reconhecer, pois, que, na presença de relações contratuais amparadas na presunção (ou expectativa) de uma inflação generalizada e constante, nas quais se fazia ínsito o fenômeno da defasagem de períodos, o elemento causador de desequilíbrio seria o próprio programa de estabilização – e tanto mais desequilíbrio ele causaria quanto mais eficaz se mostrasse no cumprimento de sua principal meta, que era a de eliminar ou drasticamente reduzir a inflação –, não trouxesse, ele próprio, o antídoto de tal malefício.

As regras de reajuste e conversão trazidas pelo programa não tiveram, pois, qualquer efeito desestabilizador de relações jurídicas; pelo contrário, buscaram elas exatamente preservar o equilíbrio imanente à relação obrigacional original e evitar que houvesse o indevido locupletamento do credor às custas do devedor, pois que esse seria o resultado, na ausência daquelas regras, causado pela eliminação ou redução drástica da inflação – convém repetir, efeito desejado do programa, ato legítimo e obrigação primeira do ente governamental e anseio generalizado de todos os segmentos da coletividade então condenados a arcar com o perverso ônus de tal flagelo.

Também não se pode afirmar que as regras do programa desvirtuaram o instituto da correção monetária, direito assegurado por nosso sistema a todos quantos sejam credores de obrigações pecuniárias em período inflacionário; pelo contrário, ao fazer com que o índice de reajuste fosse compatível com a variação de preços ocorrida no período de vigência da obrigação, as regras de reajuste e conversão estabelecidas no programa guardaram perfeita e completa harmonia com os fundamentos lógico e ético que emprestam legitimidade à utilização do instituto da correção monetária em nosso país.

Restaria perquirir, assim, se as regras de reajuste e conversão do programa violaram as garantias constitucionais do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, a despeito de se mostrarem tecnicamente consistentes e não causarem qualquer desequilíbrio contratual. Essa hipótese só existirá se se conseguir demonstrar que o credor tinha direito ao recebimento (a palavra “reposição” é inadequada, pois não há qualquer desvalorização a “repor”, se se levar em conta o período de vigência da obrigação) daquela diferença, nada obstante seu efeito desestabilizador na relação contratual – exatamente porque tal relação se assentava na expectativa de inflação futura constante, e não em sua eliminação ou redução drástica – e o fato de objetivamente exceder, em muito, a variação de preços efetivamente ocorrida no período de vigência da obrigação.

O exame da extensão daquelas garantias constitucionais, no caso, há de estar cotejado com a capacidade congressual, também outorgada pela Constituição, de legislar sobre “sistema monetário”.

7 As garantias constitucionais de proteção ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito e a competência congressual para legislar sobre “moeda”

A regra em nosso sistema jurídico é de que a lei em vigor tem efeitos imediatos e gerais (à época, Lei de Introdução ao Código Civil, art. 6º), o que significa que alcança não só as relações ainda não constituídas como também todas aquelas que, iniciadas sob a égide da lei antiga, devam produzir efeitos sob o império da lei nova.

A exceção a essa regra acha-se inscrita na Constituição Federal (art. 5º, XXXV D): “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. O mandamento constitucional é dirigido ao legislador, o que significa que será inconstitucional a lei cuja observância resultar na violação de uma daquelas garantias. Reputa-se ato jurídico perfeito “o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”, e direito adquirido aquele “que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem” (à época, Lei de Introdução ao Código Civil, art. 6º, §§ 1º e 2º).

Exemplo típico de ato jurídico perfeito é o contrato, naquilo em que materializa e aperfeiçoa relações jurídicas em total harmonia com a vontade das partes e com a lei em vigor. As regras assim pactuadas incorporaram-se ao patrimônio das partes quando o contrato se consuma, dando lugar ao direito à manutenção daquelas regras (que se reputa “direito adquirido”), a despeito das ulteriores modificações que a lei vigente ao tempo da formação do contrato venha a sofrer. As cláusulas contratuais protegidas pelas garantias fundamentais são aquelas situadas no campo reservado à autonomia da vontade das partes, não aquelas derivadas de um estatuto legal (na clássica definição de Roubier, *Le Droit Transitoire*, 2. ed. Dalloz et Sirey, 1960, p. 423), sempre alcançáveis pelos efeitos da lei nova. Reconhece-se, ademais, com base na teoria da imprevisão, que aquelas garantias cessam de existir quando fatores estranhos à vontade das partes e por elas não levados em conta quando da celebração do contrato modificam profundamente o equilíbrio em que a relação materializada no ajuste se baseia.

Dispõe o Congresso Nacional, de outro lado, de amplos poderes para legislar sobre “sistema monetário” (Constituição Federal, arts. 22, VI, e 48, XIII), o que abrange não só a disciplina da chamada moeda real, ou de pagamento, como também a da chamada moeda de conta, nesta incluídos os indexadores. Referidas normas incluem-se entre aquelas que Roubier classifica como modificadoras de um estatuto legal e que, entre nós, são usualmente denominadas como “de ordem pública”, porque dizem respeito a uma função estatal típica e indelegável – a regulação da moeda – e, pois, ao relacionamento do Estado com toda a coletividade, não sendo passíveis de modificação pela vontade exclusiva de particulares.

Dada sua natureza, as normas baixadas pelo Congresso Nacional com base nessa competência, sobretudo quando alteram a moeda de curso legal no país, aplicam-se imediatamente a todas as relações em curso. Nesse sentido se pronunciou o STF, ao julgar o RE 105.137 (Relator o Ministro Cordeiro Guerra), conforme se pode ler de sua ementa: “...não há direito adquirido a um determinado padrão monetário pretérito, seja ele o mil reis, o cruzeiro velho ou a indexação pelo salário mínimo. O pagamento se fará sempre pela moeda definida pela lei do dia do pagamento”. Da mesma forma,

e com a mesma clareza o voto do relator: “As leis monetárias, pela própria transcendência de direito público de que se revestem, são de aplicação imediata, segundo o consenso de Direito transitório, sobre os contratos em curso, e, bem assim, sobre qualquer relação jurídica de outra natureza, pública ou privada, não ressalvada pelo novo texto”.

Essa linha de entendimentos se repetiu, no âmbito do STF, no julgamento dos RE 106.132-RS (Relator o Ministro Cordeiro Guerra), 105.322-RS (Relator o Ministro Francisco Rezek), 107.512-RS (Relator o Ministro Octávio Gallotti) e 110.930-RS (Relator o Ministro Sydney Sanches).

De registrar, ainda no STF, o acórdão proferido pelo STF no julgamento do RE 114.982-5/RS, Relator o Ministro Moreira Alves: “As normas que alteram padrão monetário e estabelecem os critérios para 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”.

Houve dúvida, em certo momento, sobre se bastaria o rótulo de ordem pública em determinada norma para que estivesse ela fora do alcance das limitações constitucionais (Voto do Min. Moreira Alves na Adin 493-0-DF).

A questão, sob esse prisma, encerra uma dificuldade. Com efeito, se é certo que o estabelecimento de um princípio geral no sentido da inoponibilidade do direito adquirido e do ato jurídico perfeito à imediata aplicação de leis “de ordem pública” pode levar ao completo esvaziamento daquelas garantias fundamentais, não menos certo é que a invocação e o acolhimento indiscriminados daqueles direitos podem frustrar ações governamentais legítimas, sobretudo aquelas tendentes a assegurar o alcance daquilo que também a Constituição Federal consagra como objetivos fundamentais do Estado democrático brasileiro: “garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, II e III).

Bastante elucidativa, a esse respeito, a linha de entendimento adotada pelo STJ, quando do julgamento do Resp 22.33 J-7/RS, Relator o Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. Comungando, naquela ocasião, da posição sustentada por José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Brasileiro, Malheiros Ed. 8. ed., 1992. p. 380), entendeu aquela Corte: “Não é rara a afirmativa de que não há direito adquirido em face da lei de ordem pública ou de direito público. A generalização não é correta nestes termos. O que se diz com boa razão é que não corre direito adquirido contra o **interesse coletivo**, porque aquele é manifestação do interesse particular que não pode prevalecer sobre o interesse geral”.

É importante ter em conta, nesse passo, invocando mais uma vez Paul Roubier, que a distinção que normalmente se estabelece, entre “situações legais” e “situações contratuais”, para o fim de se conferir proteção a estas últimas contra os efeitos da lei nova, fundamenta-se em que os contratos são, sempre, “atos de previsão”. Com efeito, a opção feita pelas partes por ocasião do ajuste seria inútil – para usar as palavras do festejado mestre francês – se uma lei nova, modificando as disposições do regime em vigor no dia em que o contrato foi travado, viesse a trazer uma subversão em suas previsões” (*op. cit.*, vol. 1, p. 587).

Tem-se, assim, que a existência de direito adquirido em relações contratuais (oriunda do ato jurídico perfeito) está intrinsecamente ligada à vontade das partes e ao equilíbrio da relação materializada no ajuste. Em consequência, quando fatos posteriores ao contrato, imprevistos e imprevisíveis pelas partes e a elas não imputáveis, modificam profundamente o equilíbrio contratual, não se pode alegar direito adquirido à manutenção das regras pactuadas, pois a manutenção, e não a alteração de tais regras, é que importará em subversão do quanto desejado pelas partes por ocasião da celebração do ajuste.

Do ponto de vista jurídico, há perfeita identidade entre a situação analisada pelo STF e pelo STJ por ocasião do julgamento da constitucionalidade das “tablitas” e a discutida a propósito do art. 38 da Lei 8.880/1994.

O pressuposto da cláusula de correção monetária é a existência de inflação, e seu fundamento lógico e ético consiste na necessidade de preservação do equilíbrio da equação econômica imanente à relação obrigacional original, o qual repousa na garantia de reposição, ao credor, da desvalorização da moeda ocorrida durante o período de vigência da obrigação.

Consoante já visto, a pactuação de cláusula de correção monetária em que o fenômeno da defasagem se fazia presente (e tal era o caso dos títulos corrigidos pelo IGP-M) assentava-se na presunção das partes de que não haveria modificação substancial no comportamento dos preços durante o período de vigência da obrigação. Em outras palavras, a previsão das partes era a manutenção e constância da inflação. Radical alteração no comportamento dos preços ocorreu, no entanto, quando da implantação da nova moeda (o real) em 1º de julho de 1994, fazendo com que, de um índice de inflação mensal ao redor de 50%, passasse-se, bruscamente, a um índice próximo de zero. Na medida em que o fenômeno da defasagem faz com que o reajuste da obrigação se dê por um índice que não leva em conta a desvalorização ocorrida durante seu período de vigência, mas em outro período, de igual duração, a queda brusca da inflação, ocorrida com a implantação do programa de estabilização, tem o condão de gerar brutal desequilíbrio na relação contratual, em prejuízo do devedor, se as regras de correção monetária ali fixadas forem mantidas.

Tal consequência – o desequilíbrio contratual – não se pode reputar como desejada pelas partes ou inerente à contratualidade originária, no caso, seja porque (primeiro) sua causa, a redução drástica da inflação, deriva com exclusividade de ação estranha à vontade das partes – o ato governamental que, a par de impor alterações profundas na economia do país, também alterou seu padrão monetário –, seja porque (segundo) a evidência do desequilíbrio, o locupletamento de uma das partes em detrimento da outra, configura evidente afronta aos fundamentos lógico e ético do instituto da correção monetária, tal como hoje sedimentado em nosso sistema jurídico.

Consoante já observado, dois foram os efeitos práticos produzidos pela aplicação do art. 38 da Lei 8.880/1994 e das regras de conversão (dos valores em moeda antiga para a nova) trazidas pelo programa:

1. o índice de reajuste das obrigações com vencimento em julho e agosto coincidiu com a desvalorização efetivamente ocorrida durante o período de vigência da obrigação, e
2. o resultado da conversão para reais, em 12 de julho, de uma obrigação em cruzeiros reais na qual tenham sido aplicados os critérios de correção e de conversão trazidos pelo programa de estabilização, coincidiu com o resultado obtido pela conversão voluntária para URVs de uma outra obrigação em cruzeiros reais, do mesmo valor, ocorrida no período compreendido entre 10 de abril e 30 de junho, posteriormente (em 1º de julho) convertida de URVs para reais.

Não há que se falar, assim, que as regras do programa desestabilizaram relações jurídicas, impuseram perdas a uma das partes (o credor), ou desvirtuaram o instituto da correção monetária. Ao contrário do que se alega, o efeito desejado (e alcançado) do art. 38 da Lei 8.880/1994 – tal como o efeito desejado (e alcançado) das “tablitas” de planos anteriores – foi exatamente o de preservar o equilíbrio da relação contratual e evitar o locupletamento (a todos os títulos indevido) do credor em detrimento do devedor. Ao fazerem com que o índice de reajuste coincidissem com a variação de preços ocorrida no período de vigência da obrigação, aquelas regras se puseram em total e perfeita

harmonia com os fundamentos lógico e ético que emprestam legitimidade à utilização do instituto da correção monetária em nosso país.

Sob um outro prisma, a questão pode ser enfocada. Argumenta-se que as medidas do programa tiveram efeito retroativo, por alcançar pactos ocorridos anteriormente à sua vigência. O argumento não procede. Os casos levados ao Judiciário envolveram contratos de execução sucessiva, em que há uma multiplicidade de prestações ao longo do período de existência da obrigação. As medidas do programa preservaram, conforme exaustivamente se viu, aquilo que foi objeto de acerto entre as partes, até o momento de introdução da nova moeda de curso forçado no país, em 1º de julho de 1994. Tudo aquilo, pois, que naquele momento era “direito adquirido” das partes permaneceu intocado.

A alteração introduzida pelo programa de estabilização – na prática a eliminação dos efeitos da defasagem – afetou apenas aquilo que Roubier denomina de *facta pendentia* e *facta futura*, que correspondem, na teoria de Gabba, à mera “expectativa de direito”, situação não protegida em nosso sistema jurídico. Essa expectativa se materializaria nas consequências que a cláusula pactuada, assentada na previsão de continuidade do quadro econômico altamente inflacionário do país, projetava para o futuro, para o período posterior à introdução da nova moeda. Exatamente porque o programa de estabilização (no qual a reforma monetária se inseriu) alterou aquele quadro, e porque era lícito (mais do que lícito, era inadiável obrigação do legislador) fazê-lo – desde que as regras alcançassem, como efetivamente alcançaram, de forma neutra, a generalidade das obrigações em curso –, foram editadas regras destinadas a evitar o desequilíbrio contratual e as brutais perdas que a manutenção daquelas cláusulas geraria para o devedor, no contexto de um quadro econômico radicalmente diferente do previsto pelas partes.

A defesa da tese contrária repousa numa premissa insustentável sob qualquer ângulo pelo qual se possa examiná-la, mas sobretudo do ponto de vista ético. É como se se pudesse sustentar que, por repousar a cláusula de correção monetária na previsão de aumento constante e generalizado de preços, tivesse o credor, uma vez firmado o contrato, direito adquirido aos efeitos da ocorrência do fenômeno, a despeito de sua inexistência.

Na prática, é como se o legislador estivesse impedido de dar solução ao mais angustiante dos problemas do país – a inflação crônica que torna cada vez mais pobres os já miseráveis simplesmente porque a persistência de tal problema e de tão escandalosa situação constitui “direito adquirido” de alguns poucos.

8 Conclusão do Parecer sobre a constitucionalidade do Plano Real

- Se, como exaustivamente visto, a cláusula de correção monetária que se pretendia ver mantida nas diversas relações ora discutidas no âmbito do Poder Judiciário assentava-se na previsão de inflação permanente e constante, expectativa que se viu frustrada por um evento estranho à vontade das partes – o programa de estabilização monetária implantado pelo governo;
- se o elemento central de referido programa, a modificação do padrão monetário do país, exigia regras precisas, claras e neutras de conversão, da velha para a nova moeda, das obrigações então existentes;
- se a modificação do padrão monetário do país igualmente exigia regras precisas, claras e neutras de aferição dos índices de desvalorização da velha e das novas moedas, em padrões entre si comparáveis;

- se as regras trazidas pelo programa alcançaram, efetivamente, de forma neutra, a generalidade das situações existentes (“situações legais”), preservando o que no momento de implantação da nova moeda constituía “direito adquirido” das partes contratantes;
- se referidas regras não acarretaram desequilíbrio nas relações contratuais então vigentes, antes preservaram esse equilíbrio;
- se referidas regras não impuseram qualquer perda às partes, antes impediram que essas perdas ocorressem;
- e, finalmente, se referidas regras não desvirtuaram o instituto da correção monetária, antes compatibilizaram sua concreta aplicação, no caso, com os fundamentos lógico e ético que emprestam legitimidade à utilização do instituto em obrigações pecuniárias nascidas e por vigorar em período inflacionário;
- **é imperioso concluir, com a boa doutrina e a majoritária jurisprudência, que não se faz presente, no caso, qualquer das situações que caracterizam ofensa a direito adquirido ou a ato jurídico perfeito.**

9 O conforto dado pela palavra final do Supremo Tribunal Federal

Mais de duas décadas depois da implantação do Plano Real, mais precisamente em 16 de maio de 2019, o Supremo Tribunal Federal enfrentou a questão da sua constitucionalidade, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 77-DF, relator o Min. Dias Toffoli.

A Ementa do Acórdão é suficientemente esclarecedora:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Existência de relevante divergência interpretativa. Plano Real. Transição da moeda antiga para a nova. Artigo 38 da Lei nº 8.880/94. Bases a serem tomadas para o cálculo dos índices de correção monetária atinentes a julho e agosto de 1994. Artigo criado para que houvesse a exata medição da inflação antes e depois da alteração da moeda. Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das obrigações reajustáveis. Inexistência de expurgo inflacionário. Dispositivo imanente à alteração da moeda. Novo regime monetário. Norma de natureza estatutária ou institucional. Possibilidade de aplicação imediata. Ausência de violação do art. 5º, XXXVI, da CF/1988. Procedência da ação.

- 1 O art. 38 da Lei 8.880/1994 (cuja origem remonta ao art. 36 da MP 494/1994), estabelecendo as bases a serem tomadas para o cálculo dos índices de correção monetária em julho e agosto de 1994, ensejou a precisa medição da inflação antes e depois da substituição do cruzeiro real pelo real, bem como a preservação do equilíbrio econômico-financeiro das obrigações reajustáveis por ele alcançadas.
2. O dispositivo, imanente às normas responsáveis pela alteração da moeda, não promoveu, quanto àqueles meses, expurgo inflacionário.
3. Consoante o entendimento da Corte, normas que tratam de regime monetário, como aquelas que substituem uma moeda por outra, são de natureza institucional e estatutária, e não apenas de ordem pública, não sendo possível opor a sua aplicação imediata a cláusula de proteção ao direito adquirido ou ao ato jurídico perfeito. Precedentes. Jurisprudência aplicável ao presente feito.

4. É válida a aplicação de índices de correção monetária calculados de acordo com os comandos do art. 38 da Lei nº 8.880/94, como, por exemplo, o IGP-2, apurado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Também é legítimo o parágrafo único do dispositivo ao dispor que, observado o parágrafo único do art. 7º da mesma lei, é nula e não produz efeitos a aplicação de índices, para fins de correção monetária, calculados sem obedecer a tais comandos.
5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, declarando-se a constitucionalidade do art. 38 da Lei 8.880, de 27 de maio de 1994, e consignando-se que a aplicação imediata desse dispositivo não viola o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.
6. Tese proposta e aprovada: “é constitucional o art. 38 da Lei 8.880, de 27 de maio de 1994, não importando a aplicação imediata desse dispositivo violação do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal”.

Cabe, assim, reconhecer o mérito e a excelência do trabalho de todos quantos contribuíram para o sucesso do Plano Real – mentores, formuladores, executores, defensores de sua constitucionalidade junto ao Poder Judiciário –, no que sua implantação significou em termos de avanço civilizatório e de proteção à imensa parcela da sociedade brasileira sujeita aos malefícios de uma economia afetada pelo flagelo da inflação e sem acesso aos mecanismos de proteção existentes em um mercado financeiro altamente sofisticado.

A essa altura, o passar inexorável do tempo permite reflexões, como a que faz Gustavo Franco (2023, p. 116):

O Plano Real teve uma dimensão institucional supertranscendente, distributivamente crucial, condição essencial necessária para se pensar em desenvolvimento econômico a sério. Em boa medida, a hiperinflação era o fracasso de um modelo. Nós ainda não resolvemos qual será o outro modelo, nós apenas medicamos o organismo dos efeitos nefastos decorrentes do modelo colapsado, mas qual é o novo? (...) **A saúde da moeda, como a do organismo, é uma agenda permanente.**”

10 Registro final: o Departamento Jurídico do Banco Central (Dejur) teve participação ativa nas discussões envolvendo a elaboração dos planos econômicos e na defesa de sua constitucionalidade junto ao Poder Judiciário

Nas discussões presentes nos trabalhos de elaboração do primeiro programa de estabilização monetária implantado no Brasil (Plano Cruzado, 1986), havia uma grande equipe de economistas, presidente e diretores do Banco Central à frente, e, no lado dos advogados, participávamos eu e José Coelho Ferreira, pelo BC, ao lado de Rui Jorge, da PGFN, e José Celso de Mello, então assessor na Consultoria Geral da República, todos sob a supervisão de Saulo Ramos, Consultor Geral da República no Governo José Sarney.

As discussões tomavam o dia e entravam pela noite. Discussões complexas, envolvendo árdios temas econômicos, que, quando conseguiam encontrar um mínimo de consenso entre os especialistas tinham, ainda que superar severo escrutínio no campo jurídico.

As dificuldades eram imensas, pois não se tinha qualquer experiência do gênero neste quadrante dos trópicos. A junção de economistas e advogados, em princípio promissora, algumas vezes não lograva encontrar fórmulas jurídicas de fácil entendimento em termos de norma positivada. Os “idiomas” de cada grupo, no campo técnico (economês e juridiquês), não eram de fácil assimilação pelo outro grupo. Era frequente a necessidade de republicação dessas normas, alteradas para que pudessem levar clareza, confiança e segurança jurídica para a sociedade como um todo, sobretudo em termos de governança pública, aparato legal no âmbito do sistema financeiro e relações trabalhistas.

Sobravam as dúvidas quanto àquilo que estava em vigor e o que não mais estava, e quais seriam os efeitos jurídicos daquilo que havia sido modificado. Saulo Ramos, em meio a outras tiradas de humor, passou a sugerir que esses diplomas legais deveriam ter, como regra final, dispositivo dizendo “Esta norma entra em vigor na data de sua **republicação**”.

Assim como no Plano Cruzado, participamos ativamente eu e José Coelho Ferreira, pelo Dejur do BC, das discussões preparatórias dos planos econômicos Bresser, Verão e Collor 2, ao lado de muitos integrantes das equipes econômicas que se sucederam no governo. Mesma batida, discussões entrando pela noite e, muitas vezes, pela madrugada, textos escritos e reescritos muitas vezes, em busca de clareza e adequação técnica.

Todos esses planos, a começar do Cruzado, renderam intermináveis discussões no Poder Judiciário, tendo o Dejur do BC a obrigação de defender a higidez dos atos governamentais, nessa frente de batalha, em Brasília, por meio de sua Divisão do Contencioso, chefiada por Manoel Lucívio de Loiola, e nas delegacias regionais do BC, pelas equipes dos núcleos jurídicos lá existentes.

Tal qual o resto da população, tivemos conhecimento das regras do Plano Collor 1 pela TV, na sequência das entrevistas dos idealizadores do plano, no dia em que essas regras foram publicadas e entraram em vigor.

Dadas as drásticas medidas contidas nesse plano, em especial a indisponibilidade dos recursos acima de um determinado limite depositados no sistema bancário (fenômeno denominado na mídia e na população como “confisco”), a batalha junto ao Poder Judiciário recrudescceu. Liminares às dezenas eram concedidas diariamente em primeira instância pelo Brasil afora, em regra determinando a liberação de parcelas dos recursos bloqueados (o que ficou conhecido por “torneiras”), a demandar a incansável atuação do contencioso e dos núcleos regionais do Dejur praticamente 24 horas por dia.

Manoel Lucívio de Loiola em Brasília, Jorge Amaury Maia Nunes em Belém, José Sebastião Veloso em Recife, Francisco Siqueira e Arício Fortes em Salvador, Osmar Tognolo em Belo Horizonte, Almir Martins Bastos e Flávio Maia Fernandes dos Santos no Rio de Janeiro, Carlos Alberto Ferriani em São Paulo, Francisco Munia Machado em Curitiba, Teori Albino Zavascki e Marisa Barbosa em Porto Alegre, esses eram os marechais de campo encarregados da defesa diuturna, ingrata e nem sempre vitoriosa, da constitucionalidade das regras do plano. Como já registrado, provocado para decidir essa tormentosa questão, sem apontar vício dessa natureza o STF terminou por arquivar o processo pertinente por perda de objeto.

Na primeira fase de preparação do Plano Real, eu estava no exterior, em programa de pós-graduação. Gustavo Franco pediu-me que indicasse alguém da área jurídica para trabalhar diretamente com ele nas discussões presentes nessa fase e, principalmente, no trabalho de elaboração de textos legais. Como não poderia ser de outra forma, indiquei José Coelho Ferreira, dada a experiência acumulada na feitura dos planos anteriores. Foi de inestimável valor, mais uma vez, a participação de José Coelho Ferreira, como parceiro de Gustavo Franco, no hercúleo trabalho de elaboração dos textos normativos necessários à implantação do plano.

Retornei ao Brasil em julho de 1994, quando entraram em vigor as regras do plano, e a partir daí seguimos os três engajados, sob a liderança de Gustavo Franco, no esforço de dar continuidade às infundáveis discussões e aos trabalhos de preparo das normas que deveriam assegurar perenidade e solidez jurídica ao plano.

O debate no Poder Judiciário persistiu, o que manteve sem trégua o trabalho incansável da área do contencioso do Dejur e de seus núcleos regionais na defesa intransigente das regras do Plano Real, e que só veio a terminar, como acabamos de ver, bem recentemente, com o tão aguardado ponto final colocado pelo STF nessa discussão.

Aqui cabe uma última reflexão: o STF colocou um ponto final na discussão sobre a constitucionalidade do Plano Real, isso é certo. Não se pode ignorar, no entanto, que, embora os fundamentos dessa decisão sejam aplicáveis a todos os demais planos de estabilização econômica, ainda pululam, nas mais diversas instâncias do Poder Judiciário, questionamentos sobre a constitucionalidade desses demais planos, normalmente ancorados na suposta existência de uma sedimentada jurisprudência sacramentada pelo STJ.

É preciso que se dissemine, pois, a noção de que, pela abrangência e alcance das regras dos planos de estabilização, sobretudo na presença de alteração de moeda, não há lugar para dúvida: sempre estaremos frente à alteração de um estatuto legal, de ordem geral, que alcança a generalidade das pessoas, sem qualquer referência ou discriminação de ordem subjetiva. Obedecidas às premissas aqui postas, parece óbvio que isso vale para o futuro.

Com efeito, como vimos com clareza nas discussões do Plano Real, todo esforço de estabilização será em vão se não se puder neutralizar, no período posterior à introdução de uma nova moeda, os efeitos da inflação ocorrida na moeda antiga. Em outras palavras, imaginar programa de estabilização sem as regras de correção e conversão aqui discutidas seria como misturar no mesmo remédio a droga destinada a curar um determinado vício com a droga que assegura sua permanência.

Daí a vital importância dessas regras para a plena consecução dos objetivos de programa de estabilização. Daí também a conclusão de que o grande perdedor com a sua ausência será sempre o conjunto da sociedade, já que a inflação que o programa objetiva extirpar, e que constitui o elemento central do quadro econômico anterior ao programa, constitui também significativo fator impeditivo do desenvolvimento econômico do país e circunstância que só faz agravar os monstruosos níveis de desigualdade social aqui existentes, na medida em que onera mais pesadamente as classes menos favorecidas, sem condições de acesso a um mercado financeiro altamente sofisticado.