

# Direito dos Planos Econômicos: investigação de legitimidade das políticas públicas monetárias<sup>1</sup>

Virgílio Porto Linhares Teixeira\*

*Introdução. 1 Enfoque metodológico. 2 Estudo de pareceres. 2.1 A ratio jurídica do controle de preços. 2.2 O congelamento antes da Constituição de 1988 – Estudo do Plano Bresser. 2.3 A validade da tablita sem reforma monetária. 2.4 O congelamento após a Constituição de 1988. 2.5 O combate à inflação de demanda e os pareceres de garantia ao preço mínimo. 2.6 A dominância fiscal e os pareceres de “purificação” do orçamento. 2.7 O Parecer PGFN/CAT 1580/1986: a movimentação de recursos da União por bancos estaduais. 2.8 A transferência dos fundos e programas de crédito do Banco Central para o Ministério da Fazenda. 3 Planos econômicos e a correção monetária das obrigações ativas e passivas da União. 3.1 Correção monetária de contratos rurais durante o Plano Verão. 3.2 Parecer PGFN/PG 357/1995 – Um caso de correção monetária de créditos rurais no Plano Real. 3.3 Correção monetária, créditos tributários e balanço patrimonial: a complicada solução ao desajuste causado pelo Plano Cruzado. 3.4 A Unidade de conta e a regulação infralegal: o Parecer PGFN 262/1994 e a operacionalização da URV no Plano Real. 3.4.1 A Regulação da Unidade de conta por Portaria Ministerial. 4 Resultados obtidos. Conclusão. Referências.*

## Resumo

A proposta deste estudo é analisar modelos de legitimidade de políticas públicas monetárias adotadas durante os planos econômicos nos anos 1980 e 1990. Para explorar o modelo decisório público, a pesquisa identificou e coletou pareceres exarados pelas consultorias dos órgãos jurídicos da União que tivessem sido exarados entre 1985 e 1996. O trabalho utilizou as categorias enunciadas por José Eduardo Faria e classificou os pareceres dentro dos modelos de racionalidade formal e de racionalidade material. O resultado indica que metade dos atos analisados se encaixa no modelo de racionalidade material. A pesquisa demonstrou que a experiência monetária brasileira desse período histórico não pode ser examinada sob um prisma unicamente jurídico ou econômico e que conceitos de sociologia jurídica são relevantes à compreensão do direito monetário dos planos econômicos.

**Palavras-chave:** Direito monetário. Planos econômicos. Modelos de legitimidade. Racionalidade formal e material. Sociologia jurídica.

\* Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. LL.M. *Stanford Law School - Corporate Governance and Practice*, 2023. Procurador da Fazenda com atuação no Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional.

<sup>1</sup> Este artigo foi desenvolvido no âmbito do grupo de estudo “Direito, Moeda e Finanças”, uma parceria acadêmica entre a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). O autor registra o seu agradecimento aos professores Bruno Meyerhof Salama e Camila Villard Duran.

### *Abstract*

*The purpose of this study is to analyze models of legitimacy of public monetary policies adopted during Brazilian economic plans in the 1980s and 1990s. To explore the public decision-making model, the research identified and collected opinions issued by consultancies of the Federal Government's legal bodies and that had been issued between 1985 and 1996, inclusive. The work took advantage of the categories set out by José Eduardo Faria and classified the opinions within the models of formal rationality and material rationality. The result indicates that half of the acts analyzed fit the model of material rationality. The research demonstrated that the Brazilian monetary experience of this historical period cannot be examined from a solely legal or economic perspective and that legal sociology concepts are relevant to understanding the monetary law of economic plans.*

**Keywords:** *Monetary law. Monetary reform. Legitimacy models. Formal rationality. Material rationality. Legal sociology.*

## **Introdução**

Durante as décadas de 1980 e 1990, o combate à inflação dominou parcela sensível dos debates públicos e dos esforços governamentais. Tornaram-se conhecidos os chamados “planos econômicos”, um conjunto de atos estatais, frequentemente adotados de forma simultânea, que tinham por finalidade intervir na economia visando à redução da inflação. O presente artigo visa abordar questões jurídicas específicas discutidas pelo Ministério da Fazenda e pela Advocacia-Geral da União (AGU) relacionadas a planos econômicos de estabilização monetária, implementados durante as décadas de 1980 e 1990 no Brasil.

Subjacente ao combate à inflação, que é o fim buscado por esses programas econômicos, houve uma série de medidas jurídico-monetárias adotadas. O objetivo deste estudo é avaliar individualmente os entendimentos jurídicos que deram suporte às medidas econômicas.

Sob o prisma macroeconômico, muitas são as teorias acerca das causas da inflação. Fala-se em inércia inflacionária, aumento da base monetária, inflação de custos, entre outras teorias. Diversas concepções e abordagens de políticas públicas tiveram origem em compreensões teóricas da inflação, ou buscaram fazer valer diferentes teorias de combate à inflação. O exemplo clássico é a política de congelamento de preços como modo de debelar a inflação inercial.

Mas não há dúvida de que os planos ditos heterodoxos ignoraram, em grande parte, as consequências jurídicas de suas políticas. Mario Henrique Simonsen afirma que “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 suas convicções teóricas” (Simonsen, 1995: 108).

Entre a idealização da política de combate à inflação e a sua realização está o direito. Gustavo Franco relata que é imprescindível haver “harmonia entre a construção institucional corporificada nas leis e a ciência dos incentivos aplicada a programas de estabilização” (Franco, 2017: 540). Portanto, a “ponte” entre as medidas macroeconômicas e a sua implementação foi, em grande medida, promovida por advogados. Procuradores da Fazenda (Ministério da Fazenda), Consultores da União (carreira

hoje substituída pelos advogados da União) e Procuradores do Banco Central tiveram papel-chave<sup>2</sup> na elaboração de planos econômicos. Este artigo visa examinar as linhas jurídicas tecidas em cada um destes pareceres.

Em reformas monetárias, a violência jurídica estará, em maior ou menor grau, sempre presente (Duran, 2010: 17). Por outro lado, o controle da inflação é considerado como uma das finalidades da política monetária. Nesse passo, investigaremos, no âmbito da Administração Federal brasileira, como se deu a construção jurídica com vistas ao combate à inflação.

A relevância do exame destes pareceres origina-se de um fato bem simples e pouco conhecido do público em geral: nem todas as medidas monetárias da época foram objeto de introdução pela via legislativa convencional (ou seja, projeto de lei, decreto-lei ou medida provisória). Apesar de decisões mais marcantes como o congelamento geral de preços dependerem de lei em sentido estrito, veremos que várias decisões consideradas fundamentais para estabelecer as políticas monetárias dos planos econômicos foram tomadas pela instância tecnocrática, e não pelo Congresso Nacional.

## 1 Enfoque metodológico

O objeto deste estudo são os posicionamentos extraídos de pareceres jurídicos. Esses atos foram coletados em arquivos da AGU e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Dentro da base de dados que estas instituições disponibilizaram à consulta pública, verificamos que o número de pareceres prévios à edição de planos econômicos, à exceção do Plano Real, era inexistente.<sup>3 4</sup> Esse fato não impediu o estudo. Pareceres posteriores aos planos ditos “heterodoxos”, elaborados sobretudo no âmbito da defesa em ações judiciais, trouxeram-nos a visão jurídica que servia de base às medidas econômicas.

Sob o aspecto material, selecionaram-se todos os pareceres que tiveram por tema medidas relacionadas aos Planos Econômicos e integrassem a base de dados pública da PGFN e da AGU. Sob o aspecto temporal, como não houve pareceres prévios à maioria dos planos econômicos e, em razão de alguns temas relevantes terem sido enfrentados muito tempo depois das decisões adotadas, estendeu-se o período de coleta desde 1986 para alguns anos após a edição do Plano Real (1996, inclusive).

A combinação desses dois critérios – medidas adotadas no âmbito de Planos Econômicos dentro deste intervalo de tempo – resultou que alguns dos pareceres coletados não apreciavam medidas puramente monetárias. É o caso, por exemplo, do Parecer PGFN/CAT 1580/1986, que trata da movimentação de recursos da União por bancos estaduais. Embora não seja objeto deste estudo estabelecer diferenciações e limites entre atos de política monetária e atos de política fiscal, entende-se que, em face do contexto da sua edição em um Plano Econômico, pareceres que cuidem de política fiscal devem ser incluídos neste estudo.

---

2 O papel dos advogados e procuradores na elaboração de planos econômicos é frequentemente referido nas entrevistas realizadas durante o evento comemorativo promovido pelo Banco Central “História Contada”. Sobre o diálogo com advogados, ver as entrevistas de Ibrahim Eris e Pedro Malan, disponíveis em [bc.gov.br/historiacontada](http://bc.gov.br/historiacontada).

3 O “clima de mistério”, que cercava a edição de um plano de estabilização monetária, impunha que as normas fossem editadas sem a formalidade de parecer jurídico prévio, limitando-se a consultas informais e respostas verbais em reuniões. O fato nos foi esclarecido já nos primeiros momentos da conversa com o Procurador Wagner Pires de Oliveira (Procurador-Geral da Fazenda Nacional – Adjunto durante todos os planos econômicos das décadas de 1980 e 1990 e o Assessor Especial Ruy Jorge Rodrigues Pereira Filho (Assessor Especial Jurídico no Ministério da Fazenda e Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros e Tributários no período dos planos econômicos). (Entrevista ao autor em 10/12/2018)

4 O ex-presidente do Banco Central Gustavo Loyola relata evento que dá dimensão à preocupação da equipe econômica com o sigilo antes do lançamento do Plano Cruzado. História Contada do Banco Central, disponível em [bc.gov.br/historiacontada](http://bc.gov.br/historiacontada).

Decidiu-se qualificar os atos sob o prisma da validade, classificando os pareceres dentre aqueles que (1) seguem critérios de racionalidade *formal* e os que (2) seguem critérios de racionalidade *material*.

A proposta classificatória reflete um dilema enfrentado nos planos econômicos já aludido por José Eduardo Faria, em sua obra “Direito e economia na democratização brasileira”. O autor relata o conflito entre economistas e profissionais do direito que, acusados de extremo legalismo, não compreendiam “o alcance, a oportunidade e a necessidade do programa de salvação nacional” (Faria, 1993: 34). De um lado, em uma abordagem puramente kelseniana, seria válida a solução jurídica que guardasse coerência interna com o sistema jurídico, com preponderância para a compatibilidade com normas hierarquicamente superiores e com as fontes de produção normativa. Em contraposição a essa visão, válida seria a norma que guarda maior adequação à realidade social “mesmo que às custas de uma eventual ruptura do próprio princípio da hierarquia das leis” (Faria, 1993: 35).

O quadro 1 expõe critérios para estabelecer a classificação.

Quadro 1. Representação dos modelos de validade da norma jurídica

Modelo de validade	Características relevantes	Identificação
Racionalidade formal	Ótica liberal clássica Hierarquia normativa Unidade do sistema jurídico Visão lógico-formal do direito Legitimidade <i>a priori</i> Conteúdo da norma não tem relevância para fins de validade Norma jurídica é válida porque produzida da forma prevista no ordenamento	Vinculação argumentativa da política pública / conclusão do parecer à lei Adoção de raciocínio dedutivo e de causalidade a partir da norma Limitação do parecer a normas formalmente produzidas pelo ordenamento
Racionalidade material	Preponderância da concepção de interesse em contraponto ao direito positivo Eficácia da política garantiria a legitimidade e, posteriormente, a legalidade Conflitualidade interna com outras normas do sistema jurídico; Excepcionalidade das medidas	Compatibilização da solução jurídica com as consequências materiais do ato Parecer com possível conclusão contrária à norma jurídica de hierarquia superior Utilização de expressões como “interesse público” como recurso retórico Ceticismo metodológico

## 2 Estudo de pareceres

A partir dos critérios estabelecidos, buscou-se aprofundar na classificação dos pareceres para compreendê-los enquanto conjunto. No decorrer do estudo, verificou-se que nem sempre foi possível a categorização “absoluta” em um dos modelos de validade descritos no início deste trabalho. Esses pareceres, por carregarem fundamentação ampla, receberam categorização híbrida, ou seja, entre os modelos de racionalidade formal e racionalidade material.

Para fins didáticos, agrupou-se, sempre que possível, a análise dos pareceres no mesmo conjunto de medidas econômicas. Portanto, pareceres sobre congelamento de preços e tablitas foram analisados em conjunto ou em sequência, e assim por diante.

## 2.1 A *ratio jurídica* do controle de preços

Para o ex-ministro da Fazenda Luiz Carlos Bresser Pereira, não haveria alternativa válida ao choque heterodoxo. Segundo ele, considerado “o caráter predominantemente inercial da inflação brasileira, não havia outra alternativa senão o choque heterodoxo” (Bresser-Pereira; Nakano, 1986: 131). No “epicentro” dos pacotes heterodoxos, os gestores públicos combinaram duas medidas econômicas com profundo impacto jurídico: o congelamento de preços e o seu inevitável subproduto, a tablita.

Após a coleta de dados, observou-se que o controle de preços foi o ponto mais discutido pelos órgãos de consultoria jurídica do governo durante a implementação dos planos econômicos. Constatou-se uma profusão de pareceres<sup>5</sup> lavrados ao longo da edição dos planos econômicos que abordaram, de uma forma ou de outra, as razões adotadas para justificar a política monetária de controle de preços.

Talvez em razão da popularidade do Plano Cruzado, momento em que houve defesa generalizada do congelamento de preços pela população,<sup>6</sup> não foi possível encontrar nos órgãos centrais da PGFN ou da AGU manifestações jurídicas sobre o congelamento determinado pelo art. 36 do Decreto-Lei 2.283/1986. Por outro lado, muitos dos pareceres da época enfrentam a questão apenas lateralmente.

O Plano Bresser, editado enquanto os efeitos econômicos provocados pelo Plano Cruzado ainda estavam presentes, optou por repetir algumas de suas medidas principais. Os pareceres PGFN/PG 708/1987 e PGFN/CDN 1.208/1987, exarados na segunda metade de 1987, auxiliaram imensamente este estudo. Os atos possibilitam apreender os fundamentos pelos quais a PGFN defendia o congelamento de preços e a tablita antes da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

## 2.2 O congelamento antes da Constituição Federal de 1988<sup>7</sup> – Estudo do Plano Bresser

Similares em seus fundamentos e apartados por apenas alguns meses, foram selecionados para esta pesquisa os Pareceres PGFN/PG 708/1987 e PGFN/CDN 1.208/1987. Esses atos são representativos, do ponto de vista qualitativo, do posicionamento dos órgãos jurídicos do governo quanto ao congelamento de preços.

Caso	Tópico monetário
Pareceres PGFN/PG 708/1987 e PGFN/CDN 1.208/1987	Congelamento geral de preços

Um dos pontos cruciais enfrentados pela PGFN nesses atos foi evidenciar a competência do Presidente da República para utilizar o decreto-lei para promover o congelamento geral de preços. Afinal, era o Presidente da República competente para editar um decreto-lei promovendo o congelamento de preços?

Ao contrário do que ocorre hoje no regramento constitucional relativo a medidas provisórias, cuja restrição material é objeto de hipóteses específicas, no sistema constitucional anterior a 1988,

5 Embora poucos pareceres abordem o controle de preços como questão principal, há uma série de atos que adentra lateralmente na política do congelamento, são eles o Parecer 515/1988; PGFN/CDN 931/1987; Parecer PGFN/CDN 934/1987; Parecer PGFN/CDN 1.208/1987; Parecer PGFN/PG 708/1987 e Parecer PGFN/PG 713/89. Todos esses pareceres dão pela legalidade do congelamento de preços.

6 Eduardo Modiano relata o entusiasmo com que a população recebeu Plano Cruzado e o congelamento de preços (MODIANO, Eduardo Marco. A ópera dos três cruzados, 1985-1990. In. ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso. 2014).

7 Todos os pareceres examinados neste tópico foram elaborados no âmbito de ações judiciais que contestavam o congelamento de preços.

os decretos-leis somente poderiam ser utilizados em hipóteses muito restritas.<sup>8</sup> Essa restrição era um problema a ser enfrentado pelos elaboradores de políticas públicas. Os pareceres superaram o óbice da competência recorrendo a uma interpretação ampliativa do inciso II do art. 55 do texto constitucional então vigente (referente a “finanças públicas”).

Com base na regra do art. 55 da Emenda Constitucional 1/1969 (EC 1/1969), os pareceres reconheceram a legalidade do congelamento como decorrência direta da competência constitucional do Presidente da República para editar decretos-leis veiculando normas relativas a finanças públicas. Assim, para os pareceres, o congelamento se imiscui no termo “finanças públicas”, pois “entre as várias acepções do vocábulo finanças (subst. fem. plural), está, exatamente, a de dinheiro”.<sup>9</sup> O termo também teria significado idêntico “a riqueza, a pecúnia, todos os recursos pecuniários que alguém dispõe, o conjunto de bens em moeda e créditos”.

Ainda se posicionando pela legalidade do congelamento, aduz que “dispor, em decreto-lei, sobre a estabilidade da moeda nacional, congelando preços e deflacionando valores, é, como de cristalina evidência, dispor sobre finanças, ou, mais precisamente, sobre finanças públicas”.<sup>10</sup>

O parecer parte da interpretação puramente gramatical EC 1/1969 para estabelecer a validade da norma. Defende a juridicidade do congelamento com ênfase em um dos pilares da doutrina kelseniana: o fundamento de validade normativa com base em autorização para sua edição em norma de hierarquia superior. Trata-se, portanto, de um ato legitimado sob o prisma da materialidade formal.

### 2.3 A validade da tablita sem reforma monetária

A alteração do padrão monetário implica a modificação de situações jurídicas pré-existentes. As normas que promoviam essa alteração, por exercerem influência, por exemplo, nos contratos em curso, estabeleciam critérios para conversão de valores de prestações futuras. Arnoldo Wald, dando contexto à situação existente na hiperinflação, explica-nos que a “aposta do governo” era que o plano econômico traria a taxa de inflação para próximo de zero. Portanto, era necessário deflacionar os valores nominais futuros por coeficientes que traduzissem a expectativa inflacionária acumulada da data do plano até o vencimento da obrigação (Wald, 2002: 61).

É o que se convencionou chamar de “tablita”. Marcos Cavalcante de Oliveira observa que a “tablita”, ou “a adoção de valores de conversão da moeda “velha” para a “nova”, que variam conforme a data do vencimento da obrigação, são meros expedientes de “tradução” do valor monetário de um padrão para outro” (Oliveira, 2006: 218).

Gustavo Franco esclarece que somente com a alteração da moeda nacional poderia ser adotada a “tablita” (Franco, 2017: 490). A lógica subjacente é que não seria lícito ao Estado, somente com o congelamento de preços, alterar o valor nominal das obrigações, sem qualquer alteração na moeda. Contrariando essa posição, o Plano Bresser promoveu o congelamento e impôs o redutor contratual sem introduzir nova moeda.<sup>11</sup>

8 Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I – segurança nacional;

II – finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III – criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

9 Parecer PGFN/PG 708/1987, p. 8.

10 Parecer PGFN/PG 708/1987, p. 9.

11 Após muitos anos, a tablita do Plano Bresser teve sua constitucionalidade reconhecida pelo STF no RE 141.190, julgado em 2005.

Caso	Tópico monetário
Pareceres PGFN/PG 708/1987 e PGFN/CDN 1.208/1987	Validade da tablita (deflator) adotada no âmbito das medidas do “Plano Bresser”

Ao tratar do tema relativo à tablita, o Parecer PGFN/PG 708/1987 assegura que improcede “também a segunda alegação, isto é, a de que o Decreto-Lei 2.335/1987 seria inconstitucional, porque, ao prescrever a aplicação do deflator, implicaria em retroatividade e atingiria a estabilidade dos contratos, ato jurídico perfeito e o direito adquirido.”<sup>12</sup>

Assim, segundo o parecer, entre as medidas importantes adotadas pelo Decreto-Lei 2.335/1987 estaria “a estabilização ou, no dizer dos economistas, o ‘congelamento’ de todos os preços, inclusive os referentes a mercadorias, prestação de serviços e tarifas”. Prossegue no raciocínio afirmando que o congelamento “tem um conteúdo monetário, por se constituir em medida essencial para estabilizar a moeda nacional, por um período de até noventa dias, ou seja, manter inalterado, nesse prazo, o poder liberatório do cruzado, que, desse modo, não se desvalorizará, no plano interno” (p. 10).

Embora reconheça a inexistência de uma nova moeda, o Parecer afirma que a estabilização de preços “semelhantemente ao que fez o Decreto-Lei 2.284/1986, haveria de regular, como regulou, no interesse da coletividade, os efeitos dessa inovação monetária” (p. 11). Segundo afirma, não “seria socialmente justo que as regras do novo Plano interferissem – aí sim – na relação pactuada entre as partes, para, fazendo cessar a desvalorização da moeda, beneficiar o credor em razão de obrigação contraída noutro contexto monetário”. Com apoio na doutrina de Simonsen, Wald e Chacel,<sup>13</sup> invoca a cláusula *rebus sic stantibus* e discorre longamente sobre a força dos contratos e teorias da imprevisão e do fato do príncipe.

Em ponto central, o Parecer PGFN/PG 708/1987 afirma que “com a tablita, na essência, os pactos devem ser conservados (*pacta sunt servanda*), mas se a expressão monetária, com que foram celebrados, é modificada mediante decisão do Governo, rompendo-se, em consequência, o equilíbrio econômico do contrato, revela-se da maior legitimidade o preceito de lei que, regulando os efeitos da inovação monetária, faz com o que assim permaneçam as coisas (*rebus sic stantibus*), isto é, tal como, em termos de expressão monetária foram pactuadas” (p. 14).

Ambos os pareceres em estudo neste tópico afirmam que o art. 13 do Decreto 2.335/1987, não tinha como finalidade “modificar a substância das relações privadas. Nem poderia ser. O fim colimado pelo decreto-lei foi, como de cristalina evidência, estabilizar, transitariamente, a moeda e regular os efeitos dessa modificação monetária, de modo a não alterar o denominador de valor das relações pactuadas entre os particulares”.<sup>14</sup> Recorrem ao argumento de que ao “prescrever a estabilização transitória da moeda, o Decreto-Lei tornou inócua, nas obrigações antes assumidas, a correção monetária inócua a posterior, como pactuada”.<sup>15</sup> Afirmam que o deflator foi “prescrito por preceito de ordem pública, pertinente a finanças públicas, relativo ao nosso sistema monetário e que se revela não só constitucional, como ainda inspirado na melhor doutrina e nos mais legítimos ditames do interesse da coletividade” (p. 14). Ao fim, reiteram a “sabedoria da lei, que, regulando os efeitos da inovação monetária, impediu, precisamente, o rompimento do equilíbrio do contrato em benefício de credores e em detrimento de devedores” (p. 18).

Importa notar que há uma relativização do valor jurídico dos contratos (especialmente no livre estabelecimento de preços). Com apoio na doutrina de Marcelo Caetano, os pareceres afirmam

12 Parecer PGFN/PG 708/1987, p. 9.

13 CHACEL, Julian Magalhães et al. **A correção monetária**. Apec Editora. Rio de Janeiro: 1970.

14 Parecer PGFN/PG 708/1987, item 60.

15 Item 64.

que somente a lei pode dar força jurídica ao contrato e, modificada a circunstância econômica existente “a ponto de desaparecer a base da justiça em que se funda a sanção dada pela ordem jurídica ao acordo de vontades, a lei não pode deixar de intervir para desatar os vínculos formados ou interesses em causa”.<sup>16</sup>

Os atos, portanto, justificam a validade da medida jurídica partindo de uma premissa normativa, mas também invocam preceitos econômicos e conjunturais para promover a sua justificação. Estabelecem algumas premissas econômicas, dentre as quais sobressai a alta inflação. A partir daí, invocam eminentemente critérios de justiça, como a vedação ao enriquecimento ilícito e conclui pela juridicidade do deflator.

Ao colocar a tablita no plano da “inevitabilidade”, podemos dizer que, neste ponto, há um distanciamento entre o fundamento jurídico utilizado no congelamento de preços – focado meramente na competência legislativa do Presidente da República – e o trazido no caso do deflator, que se situa como uma “necessidade” (econômica e jurídica) decorrente do congelamento. Portanto, os pareceres se situam entre o modelo de validade formal e material.

## 2.4 O congelamento após a Constituição Federal de 1988

Se nos pareceres editados antes da CF/1988 havia referência mais direta e específica aos decretos-leis e à competência do Presidente da República como eixos jurídicos para justificar o congelamento de preços, no Parecer PGFN/PG 713/1989, editado sob a nova ordem constitucional, nota-se uma construção argumentativa distinta. Esse ato foi editado para contestar uma ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face da Lei 7.769/1989. Esta não é a Lei que implantou o Plano Verão, mas os fundamentos utilizados em um e outro caso, até pela proximidade de datas, é o mesmo. Há, inclusive, referência expressa a outras interpretações da PGFN neste parecer

Caso	Tópico monetário
Parecer PGFN/PG 713/89	Congelamento geral de preços

Esse parecer busca estabelecer uma vinculação entre Estado, bem comum e o controle de preços. Em torno desses três pilares iniciais, desenvolve uma argumentação sobre o dever do Estado de intervir na economia, já que a “atividade econômica não é apenas um processo de produção e comercialização de bens ou prestação de serviços, objetivando exclusiva ou preferencialmente o lucro, mas um processo de realização de bem-estar social” (p. 6).

Diante da mudança da ordem constitucional, o Parecer extrai, da norma prevista pelo art. 173 da CF/1988, a obrigação estatal de coibir o abuso do poder econômico que, segundo o parecer, assume uma de suas formas por meio do controle de preços. Assim, “o controle de preços, no interesse da coletividade, é prática admitida até mesmo nos Estados Unidos, a pátria do regime capitalista, como decidiu a Suprema Corte<sup>17</sup>” (p. 10).

Em um aspecto ainda mais severo do que o congelamento geral de preços, a Lei 7.769/1989 transferiu a competência do controle de preços exercido pelo Conselho Interministerial de Preços para o Ministro da Fazenda. Este poderia também suspender ou rever, total ou parcialmente, o

16 Marcelo Caetano, *Princípios de Direito Administrativo*, Forense, Rio, 1977.

17 O parecer refere-se a *Nebbia vs. New York* (291 U.S. 502 (1934)). No julgado em questão, a Suprema Corte dos Estados Unidos reconhece validade a uma regulação estadual que disciplinava o preço do leite entre fazendeiros, redes varejistas e consumidores.

congelamento. Para justificar a investidura do Ministro da Fazenda em tais poderes, o parecer argumenta que a lei:

em razão dos elementos pré-jurídicos que informaram sua edição, contém normas de direito excepcional. Pela matéria de que tratam e diante das circunstâncias que foram erigidos, têm a marca da transitoriedade e destinam-se a perdurar enquanto persistir uma situação anômala, impeditiva da plena atuação da economia de mercado, a exigir maior atuação e intervenção normativa do Poder Público (Parecer PGFN/PG 713/1989, grifos do original, p. 18).

Com argumentos um tanto diferentes daqueles invocados em pareceres anteriores à CF/1988, a PGFN conclui pela constitucionalidade e a legalidade do controle de preços, com ou sem tablita.

Verifica-se, portanto, que a PGFN não trouxe razões limitadas à mera força normativa do ato legislativo, justificando o congelamento com base no “dever” constitucional do Estado de intervir na economia e no “poder de interferir” em relações privadas. Não se trata, assim, de um ato essencialmente legalista. Por outro lado, não há invocação preponderantemente de razões de ordem pragmática, motivo pelo qual, avalia-se que o parecer se encontra entre o modelo de validade de racionalidade formal e material.

## 2.5 O combate à inflação de demanda e os pareceres de garantia ao preço mínimo

Dentre as concepções macroeconômicas da inflação, está a que se refere à demanda agregada. Essa teoria segue uma lógica muito simples: o aumento da demanda acarretaria a alta dos preços caso não acompanhada de correspondente aumento da oferta. A política pública de estabelecer preços mínimos visa evitar essa situação. Garantindo ao produtor rural os preços de compra, incentiva-se que os principais produtos estejam disponíveis em quantidades suficientes para evitar uma escassez e, com isso, inflação.<sup>18</sup> Somente localizou-se um parecer emitido cujo tema central é a fixação de preços mínimos. O ato analisado é bastante relevante em face da data de sua edição (menos de um mês após a edição do Plano Cruzado).

Caso	Tópico monetário
Parecer SR-001/1986	Atribuições do Conselho Monetário Nacional. Conflito entre a Resolução do CMN e Lei posterior.

A política de fixação de preços mínimos, em si, é questão lateral no parecer jurídico, que se debruça sobre matérias de competência, ou seja, no “quem” teria a autoridade legal para fixar o preço mínimo. Para os fins desta pesquisa, o mais relevante aspecto é a desconsideração das normas de competência do Conselho Monetário Nacional (CMN), tal como previstas pela Lei 4.595/1965.

O pano de fundo na emissão deste parecer é a antinomia entre uma resolução do CMN e a Lei 7.032/1982. O CMN atribuiu ao Banco Central a tarefa de divulgação de preços mínimos. Contudo, de acordo com a regra prevista pela Lei 7.032/1982, esta competência seria atribuída à Companhia

<sup>18</sup> É o caso de produtos como o milho, que, segundo esta ótica, deve receber atenção especial do governo a fim de evitar o desabastecimento. Exemplificativamente: o milho tem influência no custo do leite, da carne bovina, suína e do frango, sendo um insumo com um impacto relevante na inflação.

de Financiamento da Produção (CFP). A despeito da regra legal, o parecer invoca ato do CMN (uma resolução) para impedir o exercício dessa competência pela CFP.

Para solucionar a questão, o Parecer citado promove verdadeiro atropelo atribuindo ao CMN competência que não é sua. Invoca uma espécie de regra geral de competência ao aduzir que “a competência do Conselho Monetário Nacional não deve ser, na espécie, aferida apenas pelas normas dos decretos acima referidos e destacados no Parecer do Douto Procurador-Geral da Fazenda Nacional. Não se pode descuidar da competência ampla conferida a esse órgão dirigente da política monetária financeira e econômica do País, pela Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, arts. 3º e 4º”.

O CMN, segundo este entendimento, teria competência para prevenir ou corrigir “surto inflacionários de origem interna e externa e orientar recursos financeiros, quer públicos, quer privados, nas diferentes regiões do país”.

A despeito de o parecer invocar a norma da Lei 4.595/1964, essa competência relativa a normas procedimentais para divulgação de preços mínimos não foi atribuída ao CMN sequer implicitamente. Além disso, a norma infralegal invocada no parecer em exame (Resolução CMN 680/81) é anterior à Lei 7.032/1982.

A observação final do parecer é a de que a política de preços mínimos está subordinada aos objetivos do Decreto-Lei 2.284, de 10 de março de 1986.

Analisando os seus fundamentos, concluímos que o parecer afasta norma legal e expressa de competência, arguindo uma atribuição implícita do CMN. Ao assim proceder, desconsidera a pirâmide normativa kelseniana. Portanto, encaixa-se no rol de atos editados com fundamentos de racionalidade material.

## **2.6 A dominância fiscal e os pareceres de “purificação” do orçamento**

Em palestra na Fundação Getúlio Vargas em 10/4/2018, Pêrsio Arida, um dos mais influentes elaboradores da política econômica brasileira, confessou que o problema de déficit público, na década de 1980, era um grande mistério para o governo. Em outras palavras, não se sabia a dimensão do desequilíbrio orçamentário. Daí a pressa para implementar a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e de afastar, da sua gestão, práticas e “atores” indesejados.

Nesse contexto, apesar de haver um sem-número de pareceres editados que se relacionam com a organização do orçamento, identificou-se apenas dois atos com argumentos qualitativamente relevantes para esta pesquisa. São os Pareceres PGFN/CAF 1.580/1986 e PGFN 932/1987. Ambos são relevantes, pois deram tratamento inovador a questões orçamentárias até então inéditas, como a criação da STN e a transferência de programas de crédito do Banco Central do Brasil para o Ministério da Fazenda.

## **2.7 O Parecer PGFN/CAT 1.580/1986: a movimentação de recursos da União por bancos estaduais**

Na década de 1980, dentre os muitos gestores do caixa da União estavam os bancos estaduais. Para erradicar a sangria orçamentária, era necessário concentrar os recursos em um único banco federal (ou seja, o Banco do Brasil). Editou-se, então, nos primeiros dias do Plano Cruzado, o ato

que criou a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), trazendo uma série de regras orçamentárias importantes, até hoje utilizadas na gestão federal.

Não tardou, e a PGFN foi instada a se manifestar sobre a regra que retirava do domínio dos bancos estaduais a cobiçada gestão do orçamento federal. O Parecer PGFN/CAT 1.580/1986 concluiu pela impossibilidade de bancos regionais movimentarem recursos federais. O ato buscou validar a sua conclusão com base em normas de estaturas diferentes: o Decreto 92.452/1986, que criou a STN, o Decreto-Lei 200/1967 e a Lei 4.595/1964. A questão foi levantada perante o Ministério da Fazenda pelo Banco de Roraima, pelo Banco do Nordeste e pelo Banco da Amazônia que, após a criação da STN pelo Decreto 92.452/1986, perderam a autorização para receber, guardar e movimentar recursos federais.

O ato avalia que a criação da STN impede que os bancos citados movimentem recursos da União, pois o Decreto-Lei 200/1967 já previa a “unificação de recursos movimentados pelo Tesouro Nacional”. A norma legal, segundo o parecer, foi efetivada pelo Decreto 92.452/1986, que cria a STN.

O parecer não reconhece vigência às leis que conferiram essas atribuições aos bancos estaduais ou regionais, em razão de que “norma posterior revoga tacitamente dispositivos de leis anteriores quando estes são incompatíveis (...)”. Daí que a norma do Decreto-Lei 200/1967 “conflita com as Leis 3.885 e 5.173; ressalte-se que todas estas são anteriores à edição do Decreto-Lei 200” (p. 3).

Assim, com base em linha de raciocínio simples, apelando ao texto legal, à vigência de atos normativos e à hierarquia normativa, concluiu pela legalidade do Decreto que retira dos bancos estaduais a gestão de recursos orçamentários federais. O parecer se enquadra no modelo de validade de racionalidade formal.

## **2.8 A transferência dos fundos e programas de crédito do Banco Central para o Ministério da Fazenda**

O Parecer PGFN/CAT 932/1987 também é um exemplo de ato que tem relação direta com os planos econômicos e que toca tanto na matéria orçamentária quanto na monetária. Para entender o parecer e a norma nele referida, fazemos uma breve contextualização.

Um dos problemas existentes na administração monetária era o desvio de função dos órgãos públicos. Por exemplo, até meados da década de 1980, o Banco do Brasil emitia moeda por meio da conta de movimento. Já o Banco Central, entre outros desvios de suas funções de autoridade monetária, contratava operações de crédito diretamente com particulares. Era necessário retirar do Banco Central esta atribuição de fomento de crédito.

Pois bem. Visando dar ao Banco Central uma função exclusivamente de autoridade monetária, foi editado, em 12 de junho de 1987, no contexto do Plano Bresser, o Decreto 94.444. Esta norma – lembrando que se trata de um decreto presidencial – determinou em seu art. 1º que os “fundos e programas de crédito para fomento administrados pelo Banco Central do Brasil serão transferidos para o Ministério da Fazenda”. Surgiram diversas dificuldades operacionais e até mesmo de cunho corporativo à implementação da prescrição do decreto presidencial.

Sob o prisma jurídico, havia vários obstáculos. Pode-se citar, exemplificativamente, a alteração unilateral do polo ativo da relação creditícia do Banco Central para o Ministério da Fazenda e a impossibilidade de um órgão público (Ministério), mero centro de imputação, ocupar um dos polos desta relação jurídica.

O parecer, sem desconstruir esses argumentos, atropela questões essenciais à Administração Pública. Afasta, sem maiores fundamentações, as normas invocadas como óbice à implementação

do decreto. Segundo conclui, eventual “antinomia de suas normas com as de outros diplomas legais anteriores, por certo, há de se resolver pela revogação, prevalecendo as do Decreto 94.444/1987”. Mais à frente, chega a afirmar que qualquer preceito anterior em contrário está revogado, inclusive afastando até mesmo incidência das Leis 4.595/1964 e 4.829/1965.

Assim, ao promover mudanças profundas em relações jurídicas com base unicamente em decreto presidencial, propondo a sua prevalência até mesmo em face de atos legislativos do Congresso Nacional, o parecer foi classificado como um ato cuja validade tem base em racionalidade material.

### 3 Planos econômicos e a correção monetária das obrigações ativas e passivas da União

Sob a ótica da análise econômica do direito, a inflação é um fenômeno de transferência patrimonial, do credor para o devedor. Em um contexto inflacionário, diante da perda do poder da moeda, o uso de índices tanto para medir o fenômeno quanto para corrigir o valor das obrigações monetárias tem enorme relevância. A fuga aos efeitos da inflação mais comum é a moeda indexada.

Keith Rosenn observa que é impossível medir a inflação com precisão (Rosenn, 1982, 21), mas reconhece que os chamados índices são a melhor aproximação do fenômeno inflacionário. Certo que diferentes índices não medem a inflação igualmente. Há índices de preços ao consumidor, índices de preços no atacado, índice de preços da construção civil, apenas para citar alguns.

Nas décadas de alta inflação, o Brasil conviveu com a indexação, a ponto de torná-la essencial à economia. No período, o governo brasileiro foi um dos atores que mais fez uso de indexadores. Com enorme peso no cenário econômico, ocupava, nos polos ativo e passivo, diversas relações jurídicas que variavam desde dívidas orçamentárias, precatórios judiciais, até a salários de servidores, créditos imobiliários etc.

Visando por freio ao desajuste orçamentário, a manipulação de índices deu a tônica na política governamental na década de 1980. Registre-se, por exemplo, a tentativa de desvalorizar a sua própria dívida pública com as medidas adotadas durante o Plano Verão (Oliveira, 2006: 225). Sob este tópico, buscou-se reunir os pareceres que, editados em um contexto de medidas monetárias de estabilização, tivessem relação com a aplicação ou mudança de critérios de correção monetária.

#### 3.1 Correção monetária de contratos rurais durante o Plano Verão

Em duas manifestações semelhantes, Parecer PGFN/CRF 676/1988 e Parecer PGFN/CAT 666/1989, a Procuradoria da Fazenda Nacional propõe solução à questão jurídica relativa à correção monetária de créditos rurais em períodos nos quais havia o congelamento geral de preços. O lançamento do Plano Verão (Lei 7.730/1989<sup>19</sup>) trouxe, em seu art. 16, critérios expressos para correção monetária de créditos rurais. Esse artigo recebeu nova redação com a edição da Lei 7.737/1989, que não previu a correção monetária do contrato de financiamento rural.

Assim, pendia dúvida sobre a “legalidade da incidência da correção monetária no crédito rural”, um assunto candente, pois foi objeto de um sem-número de matérias jornalísticas.

---

<sup>19</sup> O artigo 16 da Lei 7.730/1989 previa a correção monetária de créditos rurais. Esse artigo recebeu nova redação com a edição da Lei 7.737/1989, que não previu a correção monetária do contrato de financiamento rural.

Proliferaram demandas judiciais. A *causa petendi* era baseada na tese de que os contratos de créditos rurais estariam sujeitos à regra geral de congelamento de obrigações, prevista pelo art. 8º da Lei 7.730/1989.

Caso	Tópico monetário
Pareceres PGFN/CRF 676/1988 e PGFN/CAT 666/1989	Correção monetária de contratos de crédito rural. Conflito entre normas do CMN e o art. 16 da Lei 7.730/1989, com a redação dada pela Lei 7.737/1989.

No parecer, a PGFN principia afirmando que tem a finalidade de “conciliar interesses dos produtores rurais, com os preços de seus produtos congelados, e dos bancos oficiais”. Segue narrando uma sucessão de atos legislativos e decisões judiciais que afirmam ser legal a correção monetária de contratos de crédito rural.

Com base na decisão do Recurso Extraordinário 103.053-SP, defende que a correção monetária deriva da “liberdade de convenção das partes”<sup>20</sup> e tem embasamento no contrato. O raciocínio, contudo, não enfrenta diretamente a questão posta. Ao contrário, contorna expressas disposições da Lei 7.737/1989 por meio da menção à sucessão de regimes legais e decisões judiciais.

Mais um caso em que foi rompida uma visão tipicamente kelseniana do direito. A Lei 7.737/1989, apesar de validamente editada, não foi aplicada em função de argumentos e critérios pragmáticos. Já no início do Parecer PGFN/CRF 676/1988, o ato busca apresentar a questão na forma de um conflito entre a lei e a regulamentação do CMN. E, próximo ao fim, o ato afirma que “não há falar em responsabilidade da União pela edição de atos normativos, como o são as deliberações do Conselho Monetário Nacional”.<sup>21</sup>

Note-se, ainda, que a redação do art. 16 da Lei 7.730/1989 e a alteração efetuada pela Lei 7.737/1989, pontos absolutamente centrais à controvérsia, não foram sequer objeto de menção pelo Parecer PGFN/CRF 676/1989 e foram abordados apenas lateralmente no Parecer 666/1989.

Os pareceres são exemplos que se encaixam perfeitamente nas considerações teóricas de José Eduardo Faria. O Plano Econômico, por meio da edição de lei, determina o congelamento geral de preços. Entretanto, diante de norma primária a congelar a correção de contratos, a Administração nega a sua incidência em contratos rurais. Por esse motivo, foi classificado como ato editado com base em critérios de validade material.

### 3.2 Parecer PGFN/PG 357/1995 – Um caso de correção monetária de créditos rurais no Plano Real

Na edição do Plano Real, que se deu inicialmente por medida provisória, foram previstos critérios de correção monetária para as mais diversas obrigações. A maioria dessas normas está no art. 16 da Lei 8.880/1994. O Congresso Nacional, durante o trâmite legislativo, alterou a norma geral, inserindo mandamento específico de correção monetária benéfico aos produtores agrícolas.<sup>22</sup>

De acordo com a norma inserida pelo Congresso Nacional, nas operações de crédito rural “a atualização monetária aplicada àqueles contratos será equivalente à dos preços mínimos em vigor

20 Parecer PGFN 676/1988, p. 9.

21 Parecer PGFN 676/1988, p. 18.

22 Art. 16, § 2º. Nas operações referidas no inciso IV, a atualização monetária aplicada àqueles contratos será equivalente à dos preços mínimos em vigor para os produtores agrícolas. (Parágrafo vetado pelo Presidente da República e mantido pelo Congresso Nacional em 15/5/1995)

para os produtores agrícolas”. O Presidente Itamar Franco vetou este parágrafo, mas o veto foi derrubado. Diante desse impasse, a questão foi apresentada à PGFN, que analisou a controvérsia sob a ótica da eficácia da norma alterada pelo Congresso Nacional.

Caso	Tópico monetário
Parecer PGFN/PG 357/1995	Aplicabilidade imediata da norma editada pelo Congresso que modificava a Medida Provisória no tocante à correção monetária de créditos rurais

O parecer analisa a norma, classificando-a como preceito de direito monetário. Afirma que “as normas alteradoras do curso legal do país, normas que, por sua própria essência, têm aplicabilidade imediata a todas as situações em curso e são do interesse direto de toda a coletividade” (item 23).

Entretanto, o ato não reconhece essa aplicabilidade imediata para o § 2º do art. 16. Segundo o parecer, “o dispositivo cujo veto foi objeto de rejeição pelo Congresso não traduz interesse imediato de toda a coletividade, mas sim os de um particular segmento – outros que não os “mini” e os “pequenos” produtores e os beneficiários de operações de financiamento de custeio amparados pelo PGPM de valor inferior a R\$240.000,00 (...)”. Daí que seria inevitável “à luz dos conceitos acima enunciados, a conclusão de que não é possível considerar-se a norma do §2º do art. 16 da Lei 8.880/1994 como de ordem pública para o efeito de ser ela aplicada às relações aperfeiçoadas antes de sua vigência” (item 22).

Aduz, ainda, que a aplicação da norma, da forma como promulgada pelo Congresso Nacional exigiria subvenção econômica da União, o que seria vedado pelos termos do art. 167 da CF, por ausência de lei específica.

Em conclusão, constata-se que se trata de parecer exarado recorrendo a critérios conjunturais, negando vigência à literalidade da norma aprovada pelo Congresso Nacional. Por esse motivo, afasta-se do modelo de racionalidade formal e adota o modelo de racionalidade material.

### 3.3 Correção monetária, créditos tributários e balanço patrimonial:<sup>23</sup> a complicada solução ao desajuste causado pelo Plano Cruzado

Julgando ter vencido a inflação, o Plano Cruzado apressou-se, ainda que de forma confusa, em extinguir a norma de correção monetária de balanços e de tributos em geral. Em julho de 1986, alguns meses após a edição do Plano Cruzado, que é de fevereiro de 1986, veio ao mundo jurídico o art. 15 do Decreto-Lei 2.287/1986, que preceituava, em sua redação original que “[r]essalvadas as disposições deste decreto-lei, as atualizações monetárias previstas na legislação tributária, cessadas em 28 de fevereiro de 1986, serão calculadas tendo por limite o coeficiente determinado com base na OTN de Cz\$ 106,40 (cento e seis cruzados e quarenta centavos)”.

O fracasso do Plano Cruzado, como o de tantos outros seus contemporâneos, gerou algumas contradições que só emergiram bem depois da sua edição. Uma delas foi a necessidade de rearranjar os efeitos da revogação das normas que regulavam a modificação do poder de compra da moeda nacional sobre o valor dos tributos devidos.

23 Parecer PGFN/CDN 929/1987. Esse Parecer, ressaltamos, cuida tanto da correção monetária de balanços quanto da correção de obrigações tributárias, apesar de este último ser o seu moto principal. Aqui e ali, há referências entrecruzadas a essas questões que, em si, são diferentes. Na medida do possível, buscou-se referências somente à correção das obrigações tributárias. Foi necessário para conservar a higidez da argumentação do parecer mencionar trechos relacionados à correção monetária de balanços.

Para melhor compreensão, apresentamos a seguinte sequência fático-normativa: (i) o Plano Cruzado originalmente não previa metodologia específica de cálculo para débitos tributários; (ii) o Decreto-Lei 2.287/1986 “cessou” as atualizações monetárias previstas na legislação tributária (artigo 15, redação original); (iii) a inflação não foi debelada, retomando fôlego antes mesmo do fim do ano de 1986; (iv) o Decreto-Lei 2.308/1986, inseriu dispositivo prevendo a correção monetária de demonstrações financeiras com base no valor da Obrigação do Tesouro Nacional (OTN), nada dispondo sobre atualização do tributo devido; (v) o Decreto-Lei 2.323/1987, que reinseriu a correção monetária do imposto devido, foi editado já em 1987.

Pode-se afirmar que toda a controvérsia sobre os efeitos da inflação na apuração dos créditos tributários e nos balanços das empresas atinge o seu ápice em 1987. Foi possivelmente o momento em que o governo sentiu mais claramente o efeito da desvalorização da moeda sobre sua receita. O problema orçamentário, surgido do tumulto monetário, foi remendado por meio da edição do Decreto-Lei 2.323/1987 que, em seu art. 18, estabeleceu critérios de correção monetária para o imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas.

O parecer PGFN/CAT 929/1987 defendeu a necessidade da manutenção do equilíbrio entre a apuração do lucro tributável e a forma de pagamento do imposto devido.

Parecer PGFN/CAT 929/1987	
Caso	Tópico monetário
Parecer PGFN/CAT 929/1987	Retroatividade de norma do artigo 18, do DL 2.323/1987, que reinstalou correção monetária de obrigações tributárias.

O próprio parecer expõe perfeitamente a questão ao afirmar que na “euforia do ‘Plano Cruzado’, chegou-se, pelo menos expressiva parcela da população, a acreditar em uma economia imune ao processo inflacionário (...)” (p. 6).

Diversas teses tributárias chegaram ao Poder Judiciário visando afastar esta interpretação. Alguns contribuintes buscaram afastar a incidência da correção monetária do tributo devido com base no princípio da irretroatividade da lei. Outros visavam interpretações conjunturais, como a aplicação da correção apenas quando favorável ao contribuinte.

De acordo com a PGFN, “a correção do ativo permanente e do patrimônio líquido, ao invés de propósitos fiscais de arrecadação, objetiva a verdade contábil, pois, em economias inflacionárias, sua não adoção ensejaria resultados distorcidos, irreais” (p. 6).

Em seguida, o parecer aduz que “o que os preceitos estatuídos no art. 18 do DL 2.323/1987 fizeram foi manter inalterado o conteúdo da relação jurídica que havia se constituído anteriormente e não, como se procura sustentar, alterá-lo” (p. 9). Nesta linha, a correção monetária de débitos fiscais visaria evitar o enriquecimento sem causa de contribuintes. A correção monetária, portanto, dispensaria a própria lei, bastando, para a sua incidência, a existência da inflação.

Após a constituição da “obrigação tributária, cujo conteúdo consiste em uma prestação positiva (...) a parte credora – o Erário Público Federal – tornou-se titular do direito de exigir o pagamento do quantum debeatur, cujo valor é certo e sabido”. Então, a “expansão dos índices inflacionários tem, como efeito, alterar de modo significativo, o quantum debeatur, modificando, assim, o conteúdo patrimonial da relação jurídica” (p. 9).

O parecer também invoca outras normas de igual estatura<sup>24</sup> e, também, o Código Tributário Nacional. Conclui afirmando que “o instituto da correção monetária ou atualização monetária não foi retirado do mundo jurídico, tendo nele permanecido” (p. 15). A correção monetária atenderia “antes de mais nada, a um princípio ético”, obstando o “empobrecimento do Erário Público”. O parecer nega, ainda, a retroatividade da legislação. Em seu entendimento, a norma teria como objeto a “correção monetária do imposto de renda a pagar, apurado antes de sua vigência” (p. 11).

Com esses argumentos, defende a validade do art. 18 do Decreto-Lei 2.323/1987 e dos critérios de correção ali previstos para períodos anteriores à sua vigência.

Ao propor a retroatividade dos efeitos da norma e afastar a incidência de atos de estatura legal com base em questões conjunturais e princípios gerais do direito, o parecer se encaixa nos atos editados com base em critérios de racionalidade material.

### 3.4 A unidade de conta e a regulação infralegal: o Parecer PGFN 262/1994 e a operacionalização da URV no Plano Real

Para os cartelistas, a moeda, criatura do Estado, tem, em uma de suas funções essenciais, a de ser unidade de conta. No início do Plano Real, estava prevista uma moeda unicamente de conta que deveria coexistir com a moeda então existente.

Os autores do Plano Real resistiram à tentação de “eleger” diferentes indexadores conforme a relação econômica. Assim, indexações arbitrárias, verificadas nos planos econômicos precedentes, cederam lugar à Unidade Real de Valor (URV), um “indexador geral” que também era moeda de conta oficial e integrava o Sistema Monetário Nacional.

A URV foi introduzida no mundo jurídico pela MP 434/1994, que a define como “dotada de curso legal para servir exclusivamente como padrão do valor monetário” (art. 1º). Essa unidade receberia atualização em relação ao cruzeiro real mediante divulgação do Banco Central. Sem poder liberatório, quase que a totalidade do universo de obrigações poderia ser convertida em URV, a critério das partes.

A receptividade da população a essa unidade monetária foi possivelmente a maior incerteza vivenciada pelos autores do Plano Real. A “pedra de toque” da URV era evitar “pactos abrangentes e prefixações negociadas”, preferindo a adesão facultativa (Franco, 2017:588). Seria opção do particular expressar os valores de produtos e serviços em URV, ao lado do valor em cruzeiro real.

Menos de quinze dias depois de editada a MP 434, em um momento chave no Plano Real, o Ministro da Fazenda assinou a Portaria 118/1994, que dispensou “a obrigatoriedade da expressão de valores em cruzeiro real nas faturas, duplicatas e carnês emitidos por estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços, representativos de suas vendas a prazo, inclusive para serem liquidados com prazo inferior a trinta dias”. Não se trata de um ato estéril, pois a portaria elevava a unidade de conta para uma situação de “quase-moeda”, na medida em que permitia aos comerciantes optar pela menção do preço unicamente em URV.<sup>25</sup>

---

24 Art. 7º do Decreto-Lei 2.284/1986; art. 106 do CTN e Decreto-Lei 1.967/1982.

25 A edição da Portaria 118/1994 foi manchete de capa do jornal Folha de São Paulo em 12 de março de 1994 (“FHC fixa regra para negócio em URV”); do Jornal O Globo (“Venda a prazo já pode ser em URV”). Foi também matéria de capa também do jornal O Estado de São Paulo no mesmo dia (“Vendas a prazo têm novas regras”). A norma foi objeto de dezenas de reportagens nos dias que se seguiram à sua publicação.

Caso	Tópico monetário
Parecer PGFN 262/1994	Delegação ao Ministro de Estado da Fazenda para dispensar fixação de preços em moeda de curso forçado

A Portaria 118/1994 foi objeto de apreciação prévia pelo Parecer PGFN 262/1994, conforme veremos em seguida.

### 3.4.1 A regulação da unidade de conta por portaria ministerial

Perante a lei, o que é unidade de conta? Gustavo Franco assinala que “[m]oedas de conta são criaturas da lei tanto quanto as de pagamento” (Franco, 2017: 472). Em sentido similar, embora mais restrito, Marcos Cavalcante de Oliveira explica que o Estado tem “o poder de legislar sobre a moeda”, que, dentre um de seus aspectos principais, seria também o padrão de valor (Oliveira, 2006: 141). Daí que, *a priori*, a regulamentação do uso da URV deveria ser feita através de ato normativo primário.

A MP 434 previu, em seu art. 8º, a obrigatoriedade da “expressão de valores em cruzeiro real, facultada a concomitante expressão em URV” em “qualquer referência a preços da atividade econômica em geral” (inc. III). Já o parágrafo segundo do art. 8º trouxe uma delegação específica ao Ministro da Fazenda, que estaria autorizado a dispensar a referência a valores em cruzeiro real nos casos do *caput*.

Nesse contexto, foi editada a Portaria MF 118, de 14 de março de 1994, que dispensou “a obrigatoriedade da expressão de valores em cruzeiro real nas faturas, duplicatas e carnês emitidos por estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços, representativos de suas vendas a prazo, inclusive para serem liquidados com prazo inferior a trinta dias”.

O Parecer PGFN 262/1994 aprovou previamente a edição da Portaria. Sem tecer consideração sobre seu mérito, o parecer restringiu-se a afirmar que o ato foi “examinado e revisto por esta procuradoria-geral, sob os aspectos de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa”.

Poderiam ser até contestáveis, sob o prisma da doutrina citada, os limites da delegação feita pela lei ao Ministro da Fazenda para dispensar o uso da moeda de curso forçado em transações econômicas. Entretanto, cabe-nos constatar que o regramento da URV previa essa possibilidade, no art. 8º, parágrafo 2º, ao conferir ao Ministro da Fazenda poderes para extinguir a obrigatoriedade do uso simultâneo do cruzeiro real com a URV.

Assim, o ato está em conformidade com a norma de competência conferida por fonte hierarquicamente superior. Portanto, o Parecer 262/1994 se encaixa perfeitamente no grupo de atos aprovados com base em critérios de racionalidade formal.

## 4 Resultados obtidos

A análise compreendeu treze pareceres exarados em dez tópicos monetários relevantes para os planos econômicos. Após a classificação entre pareceres com fundamento em racionalidade formal e pareceres com fundamento em racionalidade material, forma-se o seguinte quadro sinótico correlacionando posições jurídicas com seus respectivos tópicos monetários.

Parecer	Tópico monetário	Modelo
Pareceres PGFN/PG 708/1987 e PGFN/CDN 1.208/1987	Congelamento geral de preços no Plano Bresser	Racionalidade formal
Pareceres PGFN/PG 708/1987 e 1.208/1987	Constitucionalidade da tablita sem reforma monetária	Entre racionalidade formal e material
Parecer PGFN/PG 713/1989	Congelamento geral de preços no Plano Verão	Entre racionalidade formal e material
Parecer SR-001/1986	Política de preços mínimos e órgãos competentes para sua fixação e divulgação	Racionalidade material
Parecer PGFN/CAT 1580/1986	Movimentação de recursos federais por bancos estaduais	Racionalidade formal
Parecer PGFN/CAT 932/1987	Transferências de fundos e programas de financiamento do BCB para o Ministério da Fazenda	Racionalidade material
Parecer PGFN/CRF 676/1988 e 666/1989	Correção monetária de créditos rurais no âmbito do Plano Verão	Racionalidade material
Parecer PGFN/PG 357/1995	Correção monetária de créditos rurais no âmbito do Plano Real	Racionalidade material
Parecer PGFN 929/1987	Retroatividade de normas de correção de créditos tributários	Racionalidade material
Parecer PGFN 262/1994	Delegação legal ao Ministro de Estado para dispensar o uso de moeda de curso forçado em determinadas transações	Racionalidade formal
Parecer PGFN/PG 357/1995	Aplicabilidade imediata da norma editada pelo Congresso que modificava a Medida Provisória no tocante à correção monetária de créditos rurais	Racionalidade material

Em seguida, formulamos conclusão no sentido de que o estudo dos planos econômicos pode se beneficiar de uma análise sob o prisma da sociologia jurídica.

## Conclusão

O problema de legitimação de políticas públicas em crises monetárias é relevante. O artigo analisou políticas monetárias de crise com recurso à classificação discutida na sociologia jurídica (Faria, 1993). A ideia principal foi explorar o modelo decisório público no âmbito dos planos econômicos com a finalidade de permitir uma melhor compreensão do enlace entre as reformas monetárias e a ideia de legitimação. A proposta classificatória demonstra que a análise dos atos sob a dicotomia formal-material é produtiva.

De acordo com a síntese, visualizou-se que, dos dez temas monetários, somente três foram apreciados com fundamentos exclusivamente de racionalidade formal. Os demais sete temas, ora foram solucionados com base em critérios de racionalidade material, ora foram apreciados com recurso a argumentos de racionalidade formal e racionalidade material.

A questão legitimante é saliente, com mais da metade da amostra buscando fundamento conclusão com base exclusivamente em critérios de racionalidade material. Os três casos objeto do estudo e que foram objeto de legitimação exclusivamente por critérios de racionalidade formal trataram de: (i) congelamento antes da CF/1988; (ii) movimentação de recursos federais por bancos

estaduais; e (iii) delegação ao Ministro da Fazenda para dispensar o uso de moeda de curso forçado em determinadas transações.

Agregando-se os casos em que houve, exclusivamente ou não, recurso a fundamentação com critérios de racionalidade material, percebe-se que em todos os planos econômicos estudados, inclusive no Plano Real, houve necessidade de justificar a implantação de políticas monetárias mediante racionalidade material.

Por certo, não foi o objetivo deste artigo associar a ruptura monetária ou a violência jurídica a este ou àquele critério de fundamento de validade. Nada obstante, diante dos resultados obtidos, pode-se conjecturar acerca da correlação entre a violência jurídica em medidas econômicas e os modelos de legitimidade baseados em racionalidade material.

O estudo demonstra que a extraordinariedade da experiência monetária vivida pelo Brasil nas décadas de 1980 e 1990 não pode ser examinada sob o prisma unicamente jurídico ou econômico. A compreensão desse período histórico brasileiro não estaria completa sem uma investigação de conceitos trabalhados pela sociologia jurídica. Neste caso, decidimos examinar os atos, individualmente considerados, sob a ótica do fundamento de validade.

O frequente recurso a critérios de racionalidade material para legitimação de planos econômicos e políticas monetárias informa, conseqüentemente, que conceitos de sociologia jurídica são importantes ao estudo e compreensão daquele período histórico.

## Referências

BRASIL. Consultoria-Geral da União. Parecer SR-001/1986, de 26 de março de 1986. **Exigência e aprovação de preços mínimos garantidos ao produtor pelos Ministérios da Agricultura, Fazenda e Seplan.**

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN/CAT 1580/1986, de 17 de dezembro de 1986. **Bancos Regionais – viabilidade de movimentação de recursos federal por força de lei.**

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN/PG 708/1987, de 9 de julho de 1987. **Constitucionalidade do Decreto-Lei 2.335, de 1987.**

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN/PG 713/1987, de 1º de novembro de 1987. **Ação direta de inconstitucionalidade; descabimento para atacar ato administrativo in concreto; via processual inadequada para obter elevação de preços, em setor industrial oligopolizado.**

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN/CAT 932/1987, de 4 de setembro de 1987. **Transferência dos fundos e programas de crédito do Banco Central do Brasil para o Ministério da Fazenda.**

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN 929/1987, de 8 de setembro de 1987. **Representação de Inconstitucionalidade formulada pelo Ministério Público Federal. Objeto da representação: o art. 18 do Decreto-Lei 2.323, de 8 de abril de 1987. Alegação de infringência ao princípio da irretroatividade das leis.**

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN/CDN 1.208/1987, de 17 de novembro de 1987. **Mandado de segurança contra ato do Ministro da Fazenda, em que é autorizada a elevação de preços de automóveis e caminhões com fulcro no Decreto-Lei 2.335, de 16 de junho de 1987.**

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN/CDFN 931/1987, de 9 de setembro de 1987. **Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal contra a União e outros. Alegações de incompetência do Exmo. Ministro da Fazenda para fixar o preço de anuidades escolares.**

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN/CDFN 934/1987, de 16 de setembro de 1987. **Mandado de segurança impetrado contra a Portaria MF 237, de 17 de julho de 1987, que estabeleceu o CH (Coeficiente de Honorários Médicos).**

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN/CRF 676/1988, de 29 de agosto de 1988. **Crédito rural. Ilegalidade da cobrança de correção monetária divulgada e sustentada por órgãos de imprensa.**

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN/CRF 666/89, de 26 de setembro de 1989. **Crédito rural. Correção monetária.**

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN 262/94, de 11 de março de 1994. **Projeto de portaria. “Dispõe sobre a emissão de carnês, duplicatas e faturas, inclusive as emitidas por administradora de cartão de crédito em URV”.**

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN/PG 357/95, de 13 de abril de 1995. **Implicações jurídicas da rejeição, pelo Congresso Nacional, do veto do Presidente da República ao §2º do art. 16 da Lei 8.880/1994.**

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria 118/1994. **Dispõe sobre a emissão de carnês, duplicatas e faturas, inclusive as emitidas por administradora de cartão de crédito, em URV.** Diário Oficial da União, seção 1, de 14/03/1994.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 103.053/RJ.** Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, J. em 28/8/1984.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. **Inflação Inercial e Choque Heterodoxo no Brasil.** IN: REGO, José Marcio (org.). *Inflação Inercial, Teorias sobre Inflação e o Plano Cruzado.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 123-148.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política: a história que vivi.** Editora José Olympio, 2015. Kindle Edition

CHACEL, Julian Magalhães et al. **A correção monetária.** Rio de Janeiro: Apec Editora, 1970.

Duran, Camila Villard. **Direito e Moeda. O Controle dos planos de estabilização monetária pelo Supremo Tribunal Federal.** São Paulo: Saraiva, 2010.

DURAN, Camila Villard. **A moldura jurídica da política monetária: um estudo do BACEN, do BCE e do FED.** São Paulo: Saraiva, 2013

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Malheiros, 1993.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. **O direito na economia globalizada**. Malheiros: São Paulo, 2004.

FRANCO, Gustavo H.B. **A moeda e a lei: uma história monetária brasileira, 1933-2013**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

RAMOS, Saulo. É ilegal exigir declaração de bens em OTN. **Jornal O Globo**. Rio de Janeiro, 1/4/1989

SIMONSEN, Mário Henrique. **Trenta anos de indexação**. Editora da FGV. Rio de Janeiro: 1995

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

WALD, Arnoldo. **O novo direito monetário: os planos econômicos, os contratos, o FGTS e a justiça**. 2. ed. Malheiros: São Paulo, 2002.