



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

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

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

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

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

**MEMORIAL,**

com o fim de explicitar razões de fato e de direito que evidenciam a plena constitucionalidade de normas concernentes a planos de estabilização monetária, mais conhecidos pelas denominações, consagradas pelo uso, *Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II*, por meio dos quais sucessivos governos, no exercício de competências conferidas pela Constituição Federal para a disciplina do sistema monetário-financeiro,

Petição PGBC-3440/2009  
Proc. 0901442606



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

enfrentaram, sob as premências de tormentoso contexto histórico, a famigerada crise inflacionária que durante anos comprometeu severamente a possibilidade de efetivação de uma série de promessas constitucionais, notadamente aquelas entronizadas como objetivos fundamentais da República.

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

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

4. O tipo de controvérsia que então se instalou, como se sabe, abarrotou o Judiciário com inédito volume de ações envolvendo os planos econômicos mencionados, comprometendo toda a máquina jurisdicional até os dias correntes, mesmo após o transcurso de tantos anos desde a edição daquelas medidas de política monetária, ainda no século passado<sup>1</sup>, inclusive com novas ondas de ajuizamento às vésperas do aniversário de vinte anos de cada plano.

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

6. Diante desse contexto, é valiosa a oportunidade que se abre para o Judiciário em virtude de uma arguição como esta que ora se põe sob o crivo da Corte Suprema. Afinal, à míngua de solução adequada e uniforme, a sociedade tem-se batido, até hoje, com os muitos efeitos nocivos, ainda por se debelar, da indústria de ações

---

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

repetitivas que se formou no rastro da ausência de um ponto final mais contundente para a controvérsia constitucional em torno do significado do direito adquirido e do ato jurídico perfeito em face de normas editadas com vistas à implementação de planos como Cruzado, Bresser, Verão, Collor e, mais recentemente, o Real<sup>2</sup>, concebidos para romper processos inflacionários inerciais preexistentes ao seu advento, reestruturando globalmente o sistema econômico, com efeitos imediatos sobre contratos em curso nele inseridos.

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

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

Nesses termos, pede juntada e deferimento.

Brasília, 6 de abril de 2009.

**PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL**  
*Gabinete do Procurador-Geral*

*3.435.028-4 Francisco José de Siqueira*  
*OAB/DF 13.081*  
*Procurador-Geral*

---

<sup>2</sup> A propósito desse último Plano, tramita no Supremo Tribunal Federal, abordando também a questão da inexistência de direito adquirido a regime monetário, a ADPF n.º 77-7/DF, de relatoria do Ministro MENEZES DIREITO, na qual o Banco Central figura como *amicus curiae*. As informações prestadas pela autarquia nesse processo podem ser conferidas, na íntegra, na *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*. Brasília: Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral do Banco Central – CEJUR, dez. 2007, ano 1, vol. 1, pp. 333-351. Disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil: <[http://www.bcb.gov.br/PGBCB/revista\\_pgbc\\_voll\\_n1\\_dez2007.pdf](http://www.bcb.gov.br/PGBCB/revista_pgbc_voll_n1_dez2007.pdf)>. Acesso em 31.3.2009.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

**RAZÕES DO AMICUS CURIAE**  
**BANCO CENTRAL**

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

**I – CONTROVÉRSIA**

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

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

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



## **BANCO CENTRAL DO BRASIL** **Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

### **II – OS PLANOS**

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

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

#### **II.1. – PREMISSAS FÁTICAS**

##### **II.1.1. Moeda**

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

*[...]*

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

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

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

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

---

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

[...]

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

[...]

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

8. Nessa mesma linha, a doutrina contemporânea ressalta as conexões entre a desagregação de funções da moeda e a disseminação da corrupção moral na sociedade<sup>4</sup>, idéia que encontra síntese lapidar na frase de Dênio Nogueira registrada à epígrafe da petição de ingresso do Banco Central: “*Sem moeda sã, não há moral no país...*”.

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

## **II.1.2. Inflação e seus efeitos deletérios**

10. Pontuada essa especial relevância da moeda, percebe-se que a capacidade de gerir tal instrumento crucial para a vida em sociedade constitui inequívoca manifestação da soberania estatal<sup>5</sup>. O texto constitucional brasileiro é

---

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

12. A inflação, afinal, constitui fenômeno, caracterizado pelo aumento no nível geral de preços<sup>6</sup>, que atinge, de plano, a funcionalidade da moeda como reserva de valor, podendo vir a comprometer seu papel como unidade de conta, a depender do modo como evolua, e, no limite (hiperinflação), todas as suas funções, retirando da moeda até mesmo sua utilidade na intermediação de trocas.

13. O Brasil enfrentou grave crise inflacionária cujo marco inicial data de meados da década de 1970, quando a “milagreira” política econômica forjada, em tempos de regime de exceção, sob a égide de superadas associações entre crescimento econômico, autoritarismo<sup>7</sup> e permissividade para com o processo inflacionário<sup>8</sup>, começou a mostrar sua face socialmente mais cruenta em termos de geração de inflação e conseqüente aumento das desigualdades.

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

---

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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

---

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

[...]

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

---

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

### **II.1.3. Índices de inflação**

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

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

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

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

---

<sup>11</sup> HOUAISS, Antônio. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão 1.0 – março de 2004. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004, verbete “índice”, acepção 13, sem grifos no original.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

---

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

33. Como se vê, é a função legislativa que, em caráter geral e abstrato, há de estabelecer, ou não, correções monetárias para os diversos casos<sup>14</sup>. Evita-se, com o respeito à decisão legal acerca do valor da moeda e dos mecanismos eventualmente concebidos para sua reposição, uma disputa descoordenada entre este ou aquele índice a que, afinal, considerada a sua precariedade intrínseca, jamais se poderá atribuir, por mais interessante que isso pareça a determinado agente ou grupo econômico, a condição de índice “verdadeiro”, capaz de expressar aquilo que se desejaria proclamar como inflação “real”, fruto de um imperativo econômico “natural”, autônomo, preexistente e subordinante da validade da decisão política expressa na lei. Não há, em suma, algo inadmissível como uma espécie de “direito natural” deste ou daquele indicador econômico sobre a ordem legal republicana.

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

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

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

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

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

---

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>17</sup> *Idem, ibidem*, p. 243.

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

### **II.1.5. O que foram os planos econômicos**

40. Planos econômicos, em especial os que ora se encontram sob exame, consistiram em choques heterodoxos aplicados sobre o sistema monetário-financeiro com a finalidade explícita, como se extrai de suas exposições de motivos adiante referenciadas, de romper com o ciclo inflacionário vicioso já descrito<sup>21</sup>. Para tanto, era necessário reinaugurar o regime monetário, inclusive com a criação de nova moeda, que se queria livre da indexação gestada ao longo da progressão inflacionária

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

<sup>20</sup> JANSEN, Letácio. *A norma monetária*. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 71.

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>23</sup> *Idem, ibidem*, p. 346.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

*os instrumentos institucionais de sua realização e outras condições de implementação.”<sup>24</sup>*

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

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

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

---

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

<sup>26</sup> FONSECA, *Op. cit.*, pp. 397-398, sem grifos no original.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

50. De acordo com Letácio Jansen<sup>27</sup>, o Plano Cruzado, além de congelar preços e salários, trouxe os seguintes impactos: mudou o nome da moeda, de Cruzeiro para Cruzado; deflacionou obrigações com correção monetária ao longo de um ano por meio de tabela fixa; determinou atualização, até o mês de sua edição, de obrigações com cláusula de correção monetária, prevendo a sua conversão em cruzados; atualizou obrigações, a exemplo de aluguéis, salários, prestações da casa própria, de acordo com a média de poder aquisitivo; deu à ORTN a designação de OTN, congelando o seu preço por um ano. Em síntese, o Plano Cruzado determinou que as obrigações contratadas sem cláusulas explícitas de correção monetária seriam alvo de deflação, conforme tabela acostada ao Decreto-lei n.º 2.284, de 1986.

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

---

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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

57. Ademais, o Plano Bresser previu um fator de deflação aplicável aos contratos firmados entre 1º de janeiro de 1987 a 15 de junho de 1987, com a finalidade de evitar a contaminação dos contratos pelos índices de inflação anteriores ao Plano<sup>28</sup>.

---

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

## II.2 – ANÁLISE JURÍDICA

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

---

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

*[...]*

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

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

## **II.2.1. Inexistência de direito adquirido a regime monetário**

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

[...]

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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

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

<sup>30</sup> STURZENEGGER, Luiz Carlos. "A propósito da polêmica em torno do art. 38 da Lei 8.880/94". *Revista de Direito Mercantil, industrial, econômico e financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, out.–dez., 1994, ano XXXIII, n. 96, em especial, p. 40.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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

---

<sup>31</sup> Esse julgado deu origem à sedimentação do entendimento que veio a ser consagrado com a edição da Súmula n.º 725 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual *“É constitucional o § 2º do art. 6º da Lei 8.024/1990, resultante da conversão da Medida Provisória 168/1990, que fixou o BTN fiscal como índice de correção monetária aplicável aos depósitos bloqueados pelo Plano Collor I.”*



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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

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

83. No voto condutor desse último precedente, destacou-se:

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

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

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

87. Veja-se que impor aos contratos firmados no período inflacionário novos critérios de correção monetária que os adaptassem à nova realidade econômica, advinda de uma ação governamental alheia às partes credora e devedora, não era uma opção entre outras possíveis de combate à inflação; era, antes, medida da qual não se poderia escapar. Ora, todos os planos em foco, sem exceção, e inclusive o Plano Real, passaram, necessariamente, pela adoção de medidas da espécie<sup>33</sup>, pelas razões já explicadas a montante.

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

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

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

---

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

Corte Suprema, longe de afastar, exige a aplicação dos mecanismos deflatores previstos na legislação que instituiu e disciplinou os planos econômicos editados entre 1986 e 1994, quando finalmente a sociedade brasileira logrou relativa estabilização de sua moeda<sup>34</sup>. Interpretação diversa, portanto, descumpre, a pretexto de resguardar, aqueles preceitos fundamentais, afrontando, ainda, os que conferem competência à União para a disciplina do sistema monetário-financeiro.

### **II.2.2. Segurança jurídica**

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

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

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

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

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

---

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

---

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

**II.2.3. Distorção retributiva e distributiva**

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

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

111. Em todo caso, numa ou noutra hipótese, ter-se-á perpetrado fragorosa injustiça distributiva<sup>38</sup>, descumprindo-se preceito fundamental, o da *justiça*, que, ao menos em muitas das constituições ocidentais<sup>39</sup>, constitui, para além ou para aquém de um ideal ético, verdadeiro imperativo jurídico-positivo (*vide* arts. 3º, III, e 170, *caput*, da Constituição Federal de 1988). Isso se reveste de especial gravidade em se tratando de uma política pública de combate à inflação, uma vez que, como visto, tal fenômeno tem, já de *per si*, como um de seus principais efeitos, precisamente o de promover perversa distorção distributiva em desfavor das classes menos favorecidas.

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

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

---

<sup>38</sup> Cf., a propósito da importância da justiça distributiva para a disciplina jurídica da regulação do sistema monetário-financeiro, VASCONCELOS, Rafael Bezerra Ximenes de. “Justiça distributiva: um valioso referencial para a disciplina jurídica da regulação financeira”. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*. Brasília: Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral do Banco Central – CEJUR, dez. 2007, ano 1, vol. 1, pp. 23-51. Disponível no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil: <[http://www.bcb.gov.br/PGBCB/revista\\_pgbc\\_vol1\\_n1\\_dez2007.pdf](http://www.bcb.gov.br/PGBCB/revista_pgbc_vol1_n1_dez2007.pdf)>. Acesso em 31.3.2009.

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

**II.2.4. Estabilidade monetária como condição de possibilidade primacial para a efetivação de diversas normas constitucionais**

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

119. Como visto, desde a Antiguidade Clássica, a filosofia aristotélica já vinculava à funcionalidade da moeda até mesmo a possibilidade de realização da justiça<sup>40</sup>.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>40</sup> Vide parágrafo 7 supra.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

### **III – REPERCUSSÕES SOCIAIS DO JULGAMENTO**

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

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

<sup>44</sup> FABRI, *Op. cit.*, p. 128, sem grifo no original.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

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

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

<sup>46</sup> GALBRAITH, John Kenneth. *Moeda: de onde veio, para onde foi*. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 52.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

---

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

140. Para se ter uma idéia do volume de demandas, ainda estão em curso no Poder Judiciário 10.913 (dez mil, novecentos e treze) processos, referentes aos Planos Collor I e II, tendo como demandado o Banco Central do Brasil<sup>49</sup> – e isso, em que pese à matéria já estar sumulada pela Corte Suprema em favor da autarquia (Súmula n.º 725). Esses números, oportuno frisar, não incluem as muitas ações propostas, com a mesma questão de fundo, exclusivamente contra as instituições financeiras<sup>50</sup>, havendo ainda aquelas ajuizadas contra a União.

141. E não é só. O assombroso volume de processos impede o exercício adequado das funções de Corte Constitucional a cargo do Supremo Tribunal Federal. Com efeito, na qualidade de Tribunal Constitucional, a Suprema Corte exerce funções estruturante e de enunciação e interpretação constitucional<sup>51</sup>. No entanto, quando o volume de processos chega a níveis muito superiores ao razoável, parte dessa função acaba sendo seriamente prejudicada<sup>52</sup>, como destacado pelo Min. MARCO AURÉLIO no voto supra transcrito.

---

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

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

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

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

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

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

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

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

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

#### **IV – CONCLUSÃO**

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



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição PGBC-3440/2009

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

Nesses termos, pede juntada e deferimento.

Brasília, 6 de abril de 2009.

*PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL*

*3.435.028-4 Francisco José de Siqueira*  
*OAB/DF 13.081*  
*Procurador-Geral*

*PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL*

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

*PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL*

*3.306.810-0 Flávio José Roman*  
*OAB/DF 15.934*  
*Coordenador-Geral*

*PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL*

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

*PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL*

*8.367.009-2 Rafael Bezerra Ximenes de Vasconcelos*  
*OAB/BA 19.210*  
*Procurador-Chefe*