

Economic Analysis of Law Review

Plano Brasileiro de Estabilização Econômica (Plano Real) e o Papel do Supremo Tribunal Federal¹

Brazilian Economic Stability Plan (Real Plan) and the Role of the Supreme Federal Court

Fabricio Ricardo de Limas Tomio²
Faculdade de Direito da UFPR

Ilton Norberto Robl Filho³
Faculdade de Direito da UFPR
PPGDireito/IDP

Rodrigo Luís Kanayama⁴
Faculdade de Direito da UFPR

RESUMO

Desde 1986, foram criados planos de estabilidade econômica para controlar a intensa inflação. Somente com o Plano Real em 1994, o Brasil obteve sucesso e promoveu a indispensável estabilidade econômica de longo termo, mas, no entendimento de alguns litigantes, ocorreram violações a contratos e a direitos. O Plano Real foi construído sob a premissa de que a economia estava sofrendo uma inflação inercial e o círculo vicioso deveria ser interrompido, mas sem choques ou medidas heterodoxas. A solução foi a criação de uma moeda indexada designada por Unidade Real de Valor (URV), a qual depois seria extinta com a permanência somente do Real. O objetivo do estudo é compreender os planos de estabilização e especialmente o Plano Real, observando como as decisões do Supremo Tribunal Federal impactaram ou interferiram no sucesso do Plano Real, a partir das análises sobre o controle concentrado de constitucionalidade e dos Recursos Extraordinários, definindo assim o papel do Tribunal na preservação ou na alteração do plano estabelecido e da sua implantação. Os resultados demonstram que inicialmente o Supremo Tribunal Federal manteve o plano de estabilização, mas posteriormente interveio reconhecendo alguns direitos especialmente dos agentes públicos, dos magistrados e dos servidores públicos do Poder Judiciário na recomposição dos valores dos subsídios e das remunerações em virtude da conversão indevida aos novos padrões monetários do Plano Real.

Palavras-chave: Controle Judicial de Constitucionalidade. Estabilidade Econômica. Plano Real. Inflação.

JEL:

ABSTRACT

Since 1986, had been created economic stability plans to curb intense inflation. Only with Real Plan (Plano Real) in 1994, Brazil was successful and has promoted the indispensable long-term stability to the economy, but, in the understanding of some litigants, it harmed the contracts and rights. The Real Plan was constructed over the premise that the economy was suffering an inertial inflation and the vicious circle had to be stopped, but without shocks or unorthodox measures. The solution was to create an indexed currency called the Real Unit of Value (URV), which would then be extinguished with only the Real remaining. The objective of the study is to understand the stabilization plans and especially the Real Plan, observing how the decisions of the Federal Supreme Court impacted or interfered in the success of the Real Plan, based on the analysis of the concentrated control of constitutionality and certiorari, thus defining the Court's role in preserving or changing the established plan and its implementation. The results show that initially the Federal Supreme Court tended to maintain the stabilization plan, but later intervened recognizing some rights especially of the public officers, judges and civil servants of Judiciary in the recomposition of salary amounts due to the improper conversion to the new monetary standards of the Real Plan.

Keywords: Judicial Review. Economic Stability. Real Plan. Inflation.

R: 04/11/19 **A:** 05/12/19 **P:** 31/12/19

¹ Pesquisa realizada com financiamento da CAPES PROEX e do CNPQ pelo Edital n°. 14/04 no Projeto "Instituições Políticas, Legislativo e Controle Abstrato de Constitucionalidade" pelo Núcleo de Direito e Política (DIRPOL) da UFPR

² E-mail: fab_tom@hotmail.com.

³ E-mail: norbertorobl@gmail.com.

⁴ E-mail: rodrigo@kanayama.adv.br.

1. Introdução

A compreensão tradicional sobre o direito não aponta relações profundas com a economia, sendo também diferentes as questões centrais de cada um desses saberes. Em relação ao conteúdo, o fenômeno jurídico versa sobre o reconhecimento e a atribuição de direito, dever, faculdade e ônus a pessoas naturais e jurídicas. De outro lado, a economia estuda e lida com a alocação de recursos escassos como tempo, dinheiro e recursos naturais.

Por sua vez, observam-se relevantes relações e proximidades sobre questões teóricas e práticas entre essas ciências. Em primeiro lugar, tanto o direito como a economia reconhecem limites nas suas ferramentas de análise sobre relações sociais.

O economista Pedro Malan (1999, p. 42-43) assevera que:

Estamos convencidos de que, sem um aprofundamento das questões levantadas nas duas seções anteriores (sobre o Estado), aquilo que o economista, enquanto economista, tem a dizer de não trivial sobre o vasto tema da relação entre desenvolvimento econômico e democracia é, rigorosamente, nada. (...).

(...) a chamada ciência econômica é, simultânea e parcialmente, um veículo para racionalizar certo tipo de interesses ligados à ideologia dominante e um método de investigação científica. Uma postura crítica rarefeita em relação ao primeiro aspecto levou a profissão a dirigir a investigação científica majoritariamente para duas direções, ambas colocando economistas em posição não muito privilegiada em relação aos demais cientistas sociais (...).

De outro lado, importante literatura jurídica aponta que o método econômico pode ser utilizado no direito, pois o “benefício oferecido pela Economia para o exame de problemas jurídicos consiste precisamente no caráter científico da sua abordagem, suprimindo uma carência estrutural e metodológica que estudiosos do Direito não lograram satisfazer internamente” (FUX; BODART, 2019, p. 26).

Essa análise econômica do direito é principalmente de microeconomia (GAROUPA; GINSBOURG, 2014, p. 140), a qual se debruça sobre questões de menor dimensão da economia, focando no comportamento dos indivíduos e empresas. Ressalta-se que o economista Amartya Sen (2008, p. 90-95) aponta a insuficiência do individualismo metodológico econômico para compreender questões sociais e econômicas relevantes, propondo uma visão que leva em consideração, além dos interesses individuais, os direitos (liberdades) e as consequências que produzem as ações sociais⁵.

Este trabalho não enfrentará tema microeconômico, assim como não utilizará principalmente dos postulados do individualismo metodológico e, por consequência, da análise dos custos e dos benefícios que indivíduos levam em consideração como critério para tomada de decisões. Em verdade, o presente trabalho trata de problema macroeconômico⁶, porque reflete sobre temas centrais da economia nacional: a) superação da inflação inercial e b) adoção de estabilidade econômica e da moeda. Nesse contexto, o Plano Real foi elemento central.

⁵ Sobre a importância do institucionalismo social e econômico na compreensão da corrupção, cf. ROBL FILHO; GARCIA JÚNIOR, 2018.

⁶ Temas macroeconômicos são objeto de discussão com frequência na literatura do direito constitucional contemporâneo, cf. TUSHNET, 2019.

O Brasil enfrentou profundas crises econômicas, sociais e democráticas especialmente nas décadas de setenta e oitenta do século passado, desenvolvendo-se embora com dificuldades únicas. A ausência de democracia no regime ditatorial militar (1964 a 1985), o descontrole da dívida pública, os déficits incontroláveis e os abusos contra os direitos são marcas estruturais desse período.

Para combater as crises econômicas, especialmente a partir da década de 1980, foram modelados "planos" econômicos, cada qual com sua medida extrema (alguns foram cópias dos anteriores), que tentaram conter a inflação e promover o crescimento econômico. O problema foi que, até o Plano Real em 1993, os governos não construíram uma forma adequada de superar a inflação alta e sem controle.

Dessa forma, este artigo analisará questões centrais desses planos econômicos, mas focando no Plano Real e especialmente no impacto da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal neste último plano. Assim, a questão norteadora da pesquisa será: qual o grau de aderência do Supremo Tribunal Federal (STF) ao Plano Real, julgando constitucional e legal as normas jurídicas e os atos administrativos de implantação desse Plano? A partir dessa primeira hipótese, poderemos levantar outras: (i) o STF foi deferente aos Governos e especialmente ao Governo Federal, no que tange ao Plano Real? e (ii) com o passar dos anos, essa deferência às regras e aos atos do Plano Real altera-se?

Este artigo demonstrará que, inicialmente e nas questões fundamentais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal foi deferente ao plano econômico, mas posteriormente os entendimentos jurisprudenciais passaram a reconhecer alguns direitos especialmente de magistrados e servidores do Poder Judiciário em razão do processo de conversão de moeda. Sobre o Plano Real, Duran (2010, p. 117) afirmou que mesmo não declarando “expressamente a importância de argumentos político-econômicos de coordenação de expectativas inflacionárias, o STF decidiu não interferir na lógica desse programa, reformando decisões em outras instâncias que modificaram pontos sensíveis do plano”. O estudo de Duran (2010, p. 106-121) analisou importantes julgamentos de 1995 a 2007 no Supremo Tribunal Federal.

Por sua vez, este artigo enfrentará as decisões do STF até maio de 2018, chegando a entendimento parcialmente diverso da sustentado por Duran (2010), pois o Tribunal em segundo momento reconheceu direitos de alguns agentes públicos contrários ao mecanismo de conversão do URV.

Estruturalmente, o item 2 deste trabalho refletirá sobre os planos econômicos brasileiros a partir de 1986, apresentando os elementos centrais desses planos. Em verdade, os planos anteriores ao Real utilizaram de medidas heterodoxas para lidar com o fenômeno da hiperinflação, enquanto a arquitetura econômica do Real buscou instrumentos mais ponderados e sem “choques” na busca da estabilização. Em seguida, na seção 3 deste trabalho, os elementos centrais do Plano Real serão expostos, assim como todas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade e a análise de 17 (dezessete) Recursos Extraordinários, Agravos Internos (Regimentais) em Recursos Extraordinários, Embargos de Divergência em Recursos Extraordinários e Embargos de Declaração em Recursos Extraordinários julgados no Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Por fim, na seção 4, encontram-se as conclusões finais.

2. A Hiperinflação no Brasil e os Planos Econômicos de 1986 até o Advento do Real

O fenômeno da hiperinflação consiste em relevante oportunidade para compreensão de aspectos monetários centrais, porém promove inúmeros problemas como a ausência de previsibilidade dos preços no tempo, a necessidade de criação de indexadores e de instrumentos para realizar a correção monetária e a constante luta dos segmentos e grupos sociais por mecanismos adequados de recomposição dos salários e das receitas. Desse modo, os efeitos da hiperinflação causam impacto intenso na economia real e no poder aquisitivo da população em geral com ênfase nas classes sociais mais pobres.

Existem quatro razões principais que justificam uma inflação baixa: 1) permite a ampliação do horizonte temporal para realização de previsões e decisões econômicas (poupança e investimento), 2) é elemento central de qualquer governo responsável, 3) “inflação alta, crônica e crescente, como tivemos por décadas, é um imposto compulsório que incide desproporcionalmente sobre os mais pobres, aqueles menos capazes de dela se defender” e 4) perda de referências éticas e morais nas interações entre setor público e setor privado (MALAN, 1999, p. 24-25).

Cagan (1956, p. 25) define a hiperinflação como o período em que os preços aumentam em determinado mês 50% (cinquenta por cento) ou mais. Historicamente, as hiperinflações ocorriam em situações sociais e econômicas de crise profunda como revoluções, guerras e desastres naturais. Por exemplo, observaram-se no mundo 24 (vinte e quatro) períodos de hiperinflação no século XX nas economias nacionais (FRANCO, 2018, p. 30-31).

De outro lado, as enormes médias de inflação no Brasil na década de 80, apesar do contexto de intensa violação dos direitos humanos e da democracia em razão da ditadura militar, não ocorreram em situação de guerra com outros países ou em virtude de desastres naturais, existindo estrutura econômica estável e mecanismos jurídicos razoáveis de regulação da economia. Assim, se desenvolve de forma original na América Latina e especialmente no Brasil a compreensão da hiperinflação, demonstrando que se tratava de dinâmica diversa do entendimento tradicional de que os preços aumentavam em razão da demanda, “explicando [a compreensão tradicional] a inflação pelo excesso de crescimento de oferta de moeda sobre o do produto real” (SIMONSEN, 1988, p. 1).

Por sua vez, a reflexão sobre a compreensão da hiperinflação especialmente na década de oitenta do século passado impõe abandonar o “irrealismo da hipótese de expectativas adaptativas de agregação na macroeconomia das expectativas racionais” (SIMONSEN, 1988, p. 3). Em síntese, a inflação pode ocorrer mesmo que inexistam indivíduos, grupos e empresas com dinheiro em excesso, buscando poucos bens, porque a inflação será mantida por mera inércia produzida por ciclo econômico viciado (SIMONSEN, 1988, p. 5).

A inflação inercial é o “movimento autônomo de elevação dos preços independente de pressões de demanda ou de choque de oferta”, tratando-se de problema estrutural em que “os agentes econômicos estariam desenvolvendo mecanismos de defesa com o objetivo de alcançar: a) uma sincronização nos reajustes de preços, de salários e câmbios; b) redução das defasagens entre os reajustes; c) equilíbrio nos preços relativos” (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1986, p. 128). Nessas inflações crônicas, há memória inflacionária introduzida nas relações sociais, jurídicas e econômicas, as quais reproduzem o modelo de reajustes por mais que não ocorra a ampliação da demanda por produtos, bens e serviços.

Dessa forma e com o intuito de combater a inflação inercial, são desenvolvidos os planos econômicos na segunda metade da década de oitenta e na primeira metade da década de noventa do século passado. De outro lado, chamar essas intervenções estatais na economia de "planos" é exacerbado, já que a grande parte deles não foi objeto de razoável planejamento, consistindo em mero choque econômico e buscando a melhoria da economia à força e de imediato. Por sua vez, como essas medidas de estabilização foram assim designadas e conhecidas pela literatura especializada e pelo senso comum, este artigo manterá a utilização do termo plano de estabilização econômico.

Por defeitos em suas elaborações, os primeiros planos não perduraram, sendo destruídos pela inflação e pela dívida pública. De acordo com Camila Villard Duran (2010, p. 32):

Basicamente, na implementação dos seis principais planos de estabilização monetária, o Estado congelou preços de produtos-chave na economia, reteve ativos financeiros para "desaquecer" a demanda, alterou a modalidade pela qual os contratos previam reajustes e determinou a forma de conversão dos ajustes privados para a nova moeda por meio de leis retroativas.

Ainda sobre esses planos heterodoxos, precisa é a afirmação de Gustavo Franco (2018, p. 466):

Em resumo, foram cinco "choques econômicos" em aproximadamente cinco anos, nos quais todas as alternativas do almanaque, inclusive as impronunciáveis, foram experimentadas, amiúde de forma intrusiva, improvisada e mesmo inconstitucional. A violência desses "planos econômicos" em resposta à virulência da própria inflação havia produzido uma espiral de delírios e desatinos apenas conducente a mais violência, desencanto e entropia. E não é outra a imagem dominante na memória coletiva desses anos loucos.

Em 1986 e no contexto da Copa do Mundo, o governo militar havia recentemente terminado, tendo o Presidente eleito pelo colégio eleitoral, Tancredo Neves, falecido antes da posse. Por sua vez, José Sarney, seu Vice-Presidente, assume a Presidência da República, tomando posse em 15 de março de 1986. Para resolver o quadro de crise inflacionária crônica, pelo Decreto-Lei 2283/1986 (uma norma emergencial), o Presidente José Sarney transformou a moeda corrente de Cruzeiro para Cruzado e obteve inicial sucesso em seu intento, com a queda da inflação de aproximadamente 17% (dezessete por cento) ao mês em janeiro para 1% em outubro de 1986.

Entre as medidas anunciadas e implementadas no plano Cruzado: a) quanto ao salário, a conversão pelo poder de compra dos últimos seis meses com um abono de 8% (oito por cento) e com um abono de 16% (dezesseis por cento) para o salário mínimo, b) sobre os preços, o congelamento de preços com exceção da energia elétrica, a qual foi reajustada em 20% (vinte por cento), c) acerca do câmbio, foi descartada uma substancial desvalorização compensatória, d) no que se referem aos alugueres, os valores médios foram recompostos, e) em relação aos ativos financeiros, a substituição das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs) por Obrigações do Tesouro Nacional (OTNs), tendo estas sido congeladas durante doze meses e, para os contratos prefixados, foi introduzida a tablita para conversão de contratos, a qual era um deflator e buscava expurgar a inflação embutida e não produzir a transferência de renda aos credores (GREMAUD, VASCONCELLOS, TONETO JÚNIOR, 2014, p. 422-423).

O plano, inicialmente, parecia surtir efeito, pois por diversos meses a inflação restou controlada, mas não durou. Com o congelamento de preços – razão de intervenções em

supermercados com prisões de proprietários – inexistia incentivo para os produtores. Pode-se afirmar que o “encanto talvez tenha sido indevidamente associado ao congelamento (...), o que apenas serviu para ampliar as contradições do plano e tornar mais decepcionante seu desfecho” (FRANCO, 2018, 470). Ainda, o aquecimento do consumo (demanda) superou a oferta dos produtos. Houve desabastecimento, filas para compra de produtos básicos. E, finalmente, com a volta à realidade, o plano Cruzado fracassou e a inflação recrudescceu.

Em seguida, adveio o chamado Cruzadinho, na metade do ano, um sub-plano que procurava esfriar a economia. Com isso, instituiu-se um novo tributo, o empréstimo compulsório sobre combustíveis. Sem sucesso, também. A economia continuava aquecida, com déficit na balança comercial e no orçamento público. Em outubro de 1986, após as eleições, sobreveio o Plano Cruzado II, com medidas duras, forte aumento de tributos. A inflação de 1986 fecharia em 65,04% (sessenta e cinco vírgula zero quatro por cento).

Em 1987, em mais uma tentativa para controle da inflação, Luiz Carlos Bresser-Pereira tornou-se Ministro da Fazenda e apresentou mais um novo Plano: o Bresser, o qual foi posto pelo Decreto-Lei 2.335 de 12 de junho de 1987. As principais características desse plano foram: a) congelamento dos salários e dos preços por três meses, b) alteração do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), buscando evitar a ampliação da inflação em julho, c) desvalorização cambial, d) congelamento dos alugueres sem qualquer compensação, e) desvalorização de 15% (quinze por cento) ao mês nos contratos prefixados por meio de tablita e f) criação de Umidade Referencial de Preços (URP), a qual corrigiria os salários (GREMAUD, VASCONCELLOS, TONETO JÚNIOR, 2014, p. 432-433).

Não havia mais o mesmo entusiasmo que existia no plano Cruzado. Em suma, esse plano não obteve os resultados almejados, tendo a inflação voltado a subir. Luiz Carlos Bresser-Pereira deixa o cargo, sendo seu sucessor Mailson da Nóbrega.

Em 15 de janeiro de 1989, pela Medida Provisória nº. 32 (convertida, mais tarde, na Lei Federal nº. 7.730/1989), ainda durante o governo Sarney, surge o Plano Verão, o qual: a) instituiu um novo padrão monetário, o Cruzado Novo, b) determinou congelamento de preços por tempo indeterminado, c) estabeleceu regras de desindexação da economia, d) tentou, novamente, conter o déficit público (com menos despesas públicas), mas sem muito sucesso. Trouxe, também, perdas nas cadernetas de poupança e não venceu a inflação.

Desse modo, consolidaram-se as seguintes compreensões: “o Plano Bresser, de junho de 1987, uma construção improvisada em torno do congelamento, com resultados pífios; e o Plano Verão, de janeiro de 1989, uma pálida sombra do que foi o Cruzado, com intuito expresso de ganhar tempo” (FRANCO, 2018, p. 470). Em síntese, os anos oitenta do século passado foram difíceis para as finanças públicas, com déficits fiscais repetidos e alta inflação, que chegou a quase 2000% (dois mil por cento) ao ano (hiperinflação). O acumulado dos anos oitenta chegou a quase 40 (quarenta) milhões por cento. Perda do poder de compra, emissão de moeda descontrolada, alto endividamento público, péssimas relações entre Banco Central e Tesouro Nacional (aquele financiava este).

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada antes do Plano Collor e nesse contexto de hiperinflação⁷. Em seu bojo, trouxe normas que almejavam a melhoria das finanças públicas. Não somente o controle fiscal, mas, principalmente, a Constituição inaugurou um novo sistema de direitos fundamentais e sociais, com o qual o Estado, em todas as suas esferas, deverá estar comprometido. As novas tarefas integram os esforços para reduzir a pobreza, o analfabetismo e a

7 Sobre a Constituinte de 1987-1988, cf. PILATTI, 2008.

fome, que são até hoje problemas sociais a serem resolvidos – não obstante o desenvolvimento da década de 1990 até hoje⁸.

Com intuito de evitar os quadros de crise econômica, de hiperinflação, desabastecimento e de prejuízo à renda do brasileiro, um pacote de normas foi aprovado na Assembleia Constituinte.

O Banco Central do Brasil fortaleceu-se como *player* da política monetária. A ideia central era criar um sistema orçamentário que proporcionasse um agir planejado estatal, bem como criar obstáculos à relação promíscua entre Tesouro Nacional e Banco Central. Uma das causas do descontrole inflacionário foi o forte financiamento do Banco Central ao Tesouro, o qual se beneficiava das emissões de moeda e era fator relevante da escalada inflacionária.

O art. 164 da Constituição Federal de 1988 tornou defesos os empréstimos do Banco Central ao Tesouro Nacional e concedeu ao Banco Central o papel de negociador de títulos da dívida pública e de depositário das disponibilidades de caixa da União.

Para conter o endividamento excessivo do Estado, os empréstimos anuais não poderiam superar o montante das despesas de capital. Apelidado de “regra de ouro”, o inciso III do art. 167 da Constituição proibiu a prática (embora haja exceção), criando barreira supostamente intransponível.

A nova Constituição também estabeleceu normas sobre orçamento público⁹. Definiu que todos os entes federativos terão três planos orçamentários (um quadrienal, outro preparatório e mais um anual). Trouxe a visão de equilíbrio, de responsabilidade e de autonomia orçamentária dos poderes. Dedicou muitas regras para as despesas com pessoal, a perene preocupação dos governos atuais. E regulou os créditos adicionais (especiais, suplementares e extraordinários), indo além da legislação ordinária (Lei 4.320/64).

Enfim, a Constituição de 1988 tentou criar um novo ambiente fiscal, redistribuiu competências tributárias, expandiu o sistema de repartição de receitas, definiu aplicações mínimas em políticas de saúde e fortaleceu o controle externo¹⁰. Mas a inflação não foi contida e, pior, descontrolou-se.

Após todos os percalços, em 1990 criou-se o Plano Collor, que infelizmente vive na memória de todo brasileiro. A democracia pelo voto direto foi restabelecida e o primeiro Presidente eleito após a ditadura assumiu. A inflação em março de 1990 chegava a 80% (oitenta por cento) ao mês.

O plano consistia, essencialmente, no “bloqueio de ativos financeiros”, com depósito em contas individuais no Banco Central, com o objetivo de reduzir a liquidez. As medidas empregadas foram: a) reforma monetária que se centrou na redução da liquidez pelo bloqueio da metade dos depósitos à vista e de um terço dos depósitos de poupança, b) reformas administrativa e fiscal, eliminando o déficit público e promovendo um superávit de 2% (dois por cento), c) congelamento dos preços, d) mudanças nos regimes cambial e comercial (GREMAUD, VASCONCELLOS, TONETO JÚNIOR, 2014, p. 440-441).

Os cruzados novos foram convertidos em cruzeiros durante a devolução dos valores bloqueados, em 12 (doze) parcelas, com correção e juros. O plano “inovador” ecoa na história

8 Cf. MORREIRA, 2008.

9 Sobre orçamento pública na Constituição Federal de 1988, cf. KANAYAMA, 2014a, p. 139-160.

10 Cf. KANAYAMA, 2014b.

dos planos econômicos fracassados e ainda gera efeitos financeiros, sobretudo para as instituições financeiras e correntistas da época. O Plano Collor “foi o mais ousado e agressivo de todos os planos econômicos, como se as providências mais extremas e impronunciáveis tivessem sido implementadas por inteiro (...)” (FRANCO, 2018, p. 470-471). De outro lado, o plano Collor II, o qual foi apresentado em janeiro de 2001, mostrou-se infrutífero após 4 (quatro) meses.

Em síntese, depois da história dos planos econômicos da segunda década de 1980 ao início da década de 1990, todos os planos visavam ao controle da inflação e à redução do déficit público e do endividamento, aplicando corte de zeros à unidade monetária (em razão da excessiva inflação) e alterando o nome das moedas. Todos os planos conseguiram somente temporariamente conter em certa medida a inflação (DURAN, 2010, p. 54).

A dívida pública líquida do setor público alcançou quase 40% (quarenta por cento) do PIB em 1990, próximo do que temos hoje (51,9% - cinquenta e um vírgula nove por cento - em maio de 2018).

Em relação a este período de planos econômicos, Camila Villard Duran (2010, p. 65-72) analisou 8 (oito) Recursos Extraordinários (REs) (REs nº. 202.686, nº. 194.662, nº. 200.154, nº. 206.048, nº. 226.855, nº. 141.190, nº. 136.901 e nº. 164.836) e 4 (quatro) ADIs (ADIs nº. 534, nº. 493, nº. 768 e nº. 959), que foram julgados no período de 1991 a 2006. O Argumento central nessas ações por parte dos autores e dos legitimados ativos versava sobre direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada, sendo os 7 (sete) temas jurídicos analisados: (i) o controle sobre os salários, a alteração de critério para correção monetária de (ii) conta-poupança e (iii) FGTS (Fundo Garantidor por Tempo de Serviço); (iv) o estabelecimento de fatores de deflação (“tablitas”); (v) o reajuste de contratos privados não financeiros; (vi) o bloqueio de ativos financeiros; e (vii) a utilização da TR como índice de atualização monetária (DURAN, 2010, p. 60).

Em síntese, o Supremo Tribunal Federal manteve majoritariamente as decisões políticas e econômicas adotadas nos planos econômicos, entendendo que: a) a lei monetária incide de forma imediata, b) inexistente direito adquirido a certo padrão monetário, c) há limite em alguns contratos à aplicação imediata dos índices de correção monetária, e d) ocorre impacto social, político e econômico de decisão que altera o plano econômico.

No voto do Ministro Ilmar Galvão no Recurso Extraordinário nº. 226.855-7/RS, restou consignado que a existência de constantes mudanças econômicas impõe a inexistência de direito adquirido, *in verbis*:

É sabido, por outro lado, que a inflação no Brasil tem sido combatida, nos últimos tempos, por meio de implementação de planos de estabilização econômica que se têm caracterizado especialmente por abruptos congelamentos de preços, implementados por via de alterações introduzidas no sistema monetário, a que não poderiam ficar imunes fundos institucionais como o do que se trata (STF, 2000).

Feitas essas considerações, impõe-se a análise do Plano Real.

3. Plano Real e Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Finalmente, adveio o Plano Real (que teve como autores os economistas Pécio Arida, André Lara Rezende, Gustavo Franco e outros). A Medida Provisória nº. 434, de 27 de fevereiro EALR, V.10, nº 3, p.108-125, Set-Dez, 2019

de 1994 dispôs “sobre o Programa de Estabilização Econômica, o Sistema Monetário Nacional, instituiu a Unidade Real de Valor (URV) e deu outras providências” (mais tarde foi convertida na Lei Federal nº. 8.880/1994). Efetivamente, criou uma moeda (embora escritural), a URV, que seria estável, servindo como indexador do Cruzeiro Real. A finalidade era a contenção do descompasso entre a correção dos salários e a correção indexada dos contratos, que, entre outras causas, gerava a inflação inercial.

Antes do plano Real, surge o Plano de Ação Imediata (PAI) em 13 de junho de 1993 como relevante medida de mudança de regime, significando este a “alteração fundamental do regime fiscal e monetário que assinala e define estabilização” (FRANCO, 2018, 548). O PAI atuava em cinco grandes áreas: corte de gastos, modificação das interações entre União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, recuperação de receitas, privatizações e bancos estaduais e federais. Esse Plano de Ação Imediata, apesar do nome fazer menção a medidas rápidas, tratava-se de uma série de medidas nos âmbitos fiscais e econômicos, apontando que soluções mágicas e choques traumáticos não seriam mais empregados (FRANCO, 2018, p. 549).

Em verdade, o Plano Real foi estruturado e executado em três fases: a) equilíbrio das contas estatais para frear o fenômeno inflacionário, b) criação de padrão estável de valor – URV e c) estabelecimento de nova moeda chamada de Real com poder aquisitivo efetivo (LACERDA et. al., 2013, p. 204). O Plano Real não recorreu a qualquer forma de congelamento ou de transformações de valores pelas médias, buscando controlar a demanda e evitar processos especulativos e adotar a flutuação do câmbio como forma de atacar inflação.

Sobre a moeda, por meio da Lei Federal nº. 8.697/1993, originalmente criou-se o Cruzeiro Real, o qual como, nos planos anteriores, somente se preocupou com a grande quantidade de zeros nesse meio circulante. De outro lado, a principal questão foi a introdução de sistema bimonetário, a qual provocava “um processo de 'substituição de moeda' (*currency substitution*) semelhante a uma dolarização [que] parecia promissora e interessante, mas suscitava uma objeção muito difícil de superar: a convivência entre duas moedas de pagamento” (FRANCO, 2018, p. 558).

Nesse novo plano, a alteração de moeda inflacionada por outra estável ocorreu com moeda indexada (URV) e depois com a inserção do Real¹¹. A complexa construção do sistema monetário do plano Real foi fixada na Medida Provisória nº. 434, a qual foi convertida na Lei Federal nº. 8.880/1994, tendo esta a seguinte redação:

Art. 1º - Fica instituída a Unidade Real de Valor - URV, dotada de curso legal para servir exclusivamente como padrão de valor monetário, de acordo com o disposto nesta Lei.

§ 1º - A URV, juntamente com o Cruzeiro Real, integra o Sistema Monetário Nacional, continuando o Cruzeiro Real a ser utilizado como meio de pagamento dotado de poder liberatório, de conformidade com o disposto no art. 3º.

§ 2º - A URV, no dia 1º de março de 1994, corresponde a CR\$ 647,50 (seiscentos e quarenta e sete cruzeiros reais e cinqüenta centavos).

11 A experiência de construção de moedas indexadas como relevante instrumento para enfrentar a hiperinflação foi adotada na primeira metade do século XX. Sobre sua adoção na Alemanha, cf. FRANCO, 1989.

Art. 2º - A URV será dotada de poder liberatório, a partir de sua emissão pelo Banco Central do Brasil, quando passará a denominar -se Real. (Vide Lei nº 9.069, de 1995)

§ 1º - As importâncias em dinheiro, expressas em Real, serão grafadas precedidas do símbolo R\$.

§ 2º - A centésima parte do Real, denominada centavo, será escrita sob a forma decimal, precedida da vírgula que segue a unidade.

Em primeiro lugar, a existência de indexadores era comum no Brasil desde a ORTN, a qual foi introduzida em 1964. Por sua vez, a diferença da URV consistia que não se tratava de mecanismo de correção monetária de contratos, e sim uma moeda com função exclusiva de conta geral, pois o meio de pagamento sempre seria o Cruzeiro Real e depois o Real. Por sua vez, a utilização da URV perdurou por 4 (quatro) meses, sendo que, “no dia 30 de junho de 1994, o valor em cruzeiros reais da URV havia atingido CR\$ 2.750, sendo esta a taxa de conversão com qual se fizeram as derradeiras conversões de obrigações em cruzeiros reais para reais” (FRANCO, 2018, p. 574).

Duas outras questões sobre a URV são relevantes. Algumas conversões para a URV do Cruzeiro Real eram obrigatórias como os salários em geral, o salário mínimo, os benefícios da previdência social e os contratos com a administração pública, porém muitas conversões eram facultativas para que os indivíduos e as empresas realizassem voluntariamente. A última questão complexa sobre a URV diz respeito ao processo de conversão da URV para os servidores públicos civis e militares¹², conforme descreve Gustavo Franco (2018, p. 593):

no artigo 22, a MP 434/94 seguiu um caminho intermediário, sabidamente imperfeito, ao determinar que os salários na administração pública fossem convertidos pela URV do último dia do mês de competência. Tratava-se de uma fórmula justa para os que recebiam no último dia do mês (a maioria) e

12 Essa questão encontra-se prevista no artigo 22 da Medida Provisória nº. 434/1994 e da Lei Federal nº. 8.880/1994, tendo nesta a seguinte redação: “Art. 22 - Os valores das tabelas de vencimentos, soldos e salários e das tabelas de funções de confiança e gratificadas dos servidores públicos civis e militares, são convertidos em URV em 1º de março de 1994, considerando o que determinam os arts. 37, XII, e 39, § 1º, da Constituição, observado o seguinte: I - dividindo-se o valor nominal, vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV do último dia desses meses, respectivamente, de acordo com o Anexo I desta Lei, independentemente da data do pagamento; II - extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior. § 1º - O abono especial a que se refere a Medida Provisória nº 433, de 26 de fevereiro de 1994, será pago em cruzeiros reais e integrará, em fevereiro de 1994, o cálculo da média de que trata este artigo. § 2º - Da aplicação do disposto neste artigo não poderá resultar pagamento de vencimentos, soldos ou salários inferiores aos efetivamente pagos ou devidos, relativamente ao mês de fevereiro de 1994, em cruzeiros reais, em obediência ao disposto nos arts. 37, inciso XV, e 95, inciso III, da Constituição. § 3º - O disposto nos incisos I e II aplica-se ao salário- família e às vantagens pessoais nominalmente identificadas, de valor certo e determinado, percebidas pelos servidores e que não são calculadas com base no vencimento, soldo ou salário. § 4º - As vantagens remuneratórias que tenham por base estímulo à produtividade e ao desempenho, pagas conforme critérios específicos de apuração e cálculo estabelecidos em legislação específica, terão seus valores em cruzeiros reais convertidos em URV a cada mês com base no valor em URV do dia do pagamento. § 5º - O disposto neste artigo aplica-se também aos servidores de todas as autarquias e fundações, qualquer que seja o regime jurídico de seu pessoal. § 6º - Os servidores cuja remuneração não é fixada em tabela terão seus salários convertidos em URV, nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo. § 7º - Observados, estritamente, os critérios fixados neste artigo, as tabelas de vencimentos e soldos dos servidores públicos civis e militares expressas em URV serão publicadas: a) pelos Ministros de Estado Chefes da Secretaria da Administração Federal e do Estado Maior das Forças Armadas, cada qual em conjunto com o Ministro de Estado da Fazenda, para os servidores do Poder Executivo; b) pelos dirigentes máximos dos respectivos órgãos, para os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União”.

vantajosa para os casos em que o servidor recebia depois. A desvantagem ficava para os que recebiam no dia 20 do mês anterior, pois a MP 434/94 deixava de reconhecer as consequências pecuniárias do pagamento antecipado (...).

Como se esperava, contudo, as “categorias” que recebiam no dia 20 se insurgiram contra as determinações da medida provisória e, através de atos administrativos de natureza variada, adotaram a interpretação segundo a qual os poderes Legislativo e Judiciário deviam ter seus vencimentos convertidos conforme a regra geral para o setor privado (FRANCO, 2018, p. 593).

O Plano Real foi exitoso, pois em “1985, a inflação anual [...] foi de dois dígitos – 14,8% -, mas a partir de 1996 ela já estava em um dígito – 9,3%. Nos anos seguintes, a inflação continuou caindo para 7,5% em 1997 e 1,7% em 1998” (GREMAUD, VASCONCELLOS, TONETO JÚNIOR, 2014, p. 453). De fato, o Plano Real venceu a inflação. A estabilidade da moeda trouxe previsibilidade da economia, já tão combatida após tantos anos de inflação desmesurada. Entre outras medidas, o Plano Real promoveu ou proporcionou ambiente para a reforma administrativa, o equilíbrio fiscal, abertura do mercado e concessões de serviços públicos, eficiência e restrição da política monetária.

Advieram efeitos adversos, contudo. A restrição do meio circulante (política monetária restritiva) provocou escassez de moeda. E, com isso, foi necessária a criação de legislação que promovesse responsabilidade fiscal e equilíbrio orçamentário. Normas que complementassem o texto constitucional, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal¹³.

Em relação ao Plano Real, a pesquisa de Camila Villard Duran analisou a ADI nº. 1.312, as Reclamações (Rcls) nº. 846 e nº. 5512, o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) nº. 24.651, os REs nº. 313.382, nº. 291.188, nº. 273.602 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 77, ocorrendo os julgamentos de 1995 até 2007. Nesse período e nesses processos, o Supremo Tribunal Federal analisou a) a conversão nos contratos de Cruzeiros Reais para a URV, b) a correção monetária em contratos privados e c) o cálculo da correção monetária na emissão do Real (DURAN, 2010, p. 106-107).

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal entendeu que leis estaduais, na conversão de cruzeiros reais para URV, não poderiam adotar critério diferente da lei- federal no pagamento dos servidores públicos federais. Ainda, julgou que a determinação pelo Plano Real de periodicidade anual mínima para os contratos não violava a Constituição Federal e o direito posto, concluindo que "apesar de não declarar expressamente a importância de argumentos político-econômicos de coordenação de expectativas inflacionárias, o STF decidiu não interferir na lógica desse programa [...]" (DURAN, 2010, p. 117).

Apesar da profunda análise de Camilla Villard Duran (2010), a metodologia empregada e as conclusões obtidas justificam a realização de novas pesquisas sobre jurisdição constitucional e planos econômicos, pois a) os julgamentos analisaram apenas algumas decisões do Supremo Tribunal Federal até 2007 e b) a metodologia empregada adotou a perspectiva de análise de somente alguns casos, buscando a presente pesquisa um número maior de processos, conforme será descrito abaixo.

Desse modo, neste artigo, a metodologia, no levantamento de dados da jurisprudência sobre o Plano Real no STF consistiu na busca (com as palavras chave URV e Plano Real) de todas as decisões no site do Tribunal até maio de 2018. Coletada toda a jurisprudência, esta foi

13 Sobre a legislação de responsabilidade fiscal e de equilíbrio orçamentário, cf. KANAYAMA, R. L.; KANAYAMA, R. A., 2016.

organizada em uma base de dados e categorizada segundo várias informações (variáveis). Como a Ação Direta de Inconstitucionalidade é modalidade processual que foi utilizada para impugnação dos atos normativos estaduais e federais relacionados ao Plano Real, é analisada a totalidade das ADIs, ou seja, 15 (quinze) ações. De outro lado, em razão de o Recurso Extraordinário ser relevante instrumento processual para pleitear a reforma de decisão de Tribunal hierarquicamente inferior que viola a Constituição Federal, permitindo que qualquer litigante interponha esse Recurso, a apreciação neste artigo restringiu-se a essa classe processual, além da ADI. Foram selecionados os Recursos Extraordinários, Agravos Regimentais em Recursos Extraordinários, Embargos de Divergência em Recursos Extraordinários e Embargos de Declaração em Recursos Extraordinários até maio de 2018 com decisão de total ou parcial provimento dos pleitos dos Recorrentes, consistindo em 17 (dezessete) processos.

Desta feita, a questão norteadora da pesquisa será: qual o grau de aderência do Supremo Tribunal Federal (STF) ao Plano Real, julgando constitucional e legal as normas jurídicas e os atos administrativos de implantação desse Plano? A partir dessa primeira hipótese, poderemos levantar outras: (i) o STF foi deferente aos Governos e especialmente ao Governo Federal, no que tange ao Plano Real? e (ii) com o passar dos anos, essa deferência às regras e aos atos do Plano Real altera-se?

Sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, foram julgadas as seguintes ações: 1) Medida Cautelar na ADI nº. 1081/DF - DISTRITO FEDERAL, 2) Medida Cautelar na ADI nº. 1244/SP - SÃO PAULO, 3) Medida Cautelar na ADI nº. 1257/SP - SÃO PAULO, 4) Medida Cautelar na ADI nº.1652/MS - MATO GROSSO DO SUL, 5) Medida Cautelar na ADI nº. 1661/PA – PARÁ, 6) Medida Cautelar na ADI nº. 1781/SP - SÃO PAULO, 7) Medida Cautelar na ADI nº. 1787/PE – PERNAMBUCO, 8) Medida Cautelar e Julgamento Final na ADI nº. 1797/PE – PERNAMBUCO, 9) Medida Cautelar na ADI nº. 1801/PE – PERNAMBUCO, 10) Medida Cautelar na ADI nº. 2195/MT - MATO GROSSO, 11) Medida Cautelar na ADI nº. 1117/DF - DISTRITO FEDERAL, 12) Medida Cautelar na ADI nº. 1312/DF - DISTRITO FEDERAL, 13) Medida Cautelar na ADI nº. 2321/DF - DISTRITO FEDERAL, 14) Medida Cautelar na ADI nº. 2323/DF - DISTRITO FEDERAL e 15) Julgamento Final na ADI nº. 2536/DF - DISTRITO FEDERAL.

Em relação às Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a chave de leitura da jurisdição constitucional consiste na concessão ou não de medida cautelar para suspender os atos normativos relacionados ao Plano Real, as quais poderiam causar impacto determinante e imediato na política de estabilização econômica. Nas 15 (quinze) ADIs acima, foram julgados os pedidos cautelares em 14 (catorze). As decisões nas Medidas Cautelares foram concedidas total ou parcialmente 11 (onze) ADIs, ou seja, em 73% (setenta e três por cento) foram deferidas medidas s em benefício dos legitimados ativos.

Essa alta taxa de êxito dos legitimados ativos na obtenção de medidas cautelares não representa ataque à estrutura do Plano Real, porque em 9 (nove) ADIs foram suspensos atos administrativos de Tribunais que concediam administrativamente reajustes aos servidores e aos magistrados em razão conversão desigual da URV com integrantes do Executivo.

As 9 (nove) Medida Cautelares em ADIs que suspenderam as recomposições são: 1) Medida Cautelar na ADI nº. 1244/SP - SÃO PAULO, a qual foi concedida em 29/03/1995, suspendeu a eficácia da Decisão Administrativa no Processo nº. 581/1994 do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, concedendo reajuste de 10,94% (dez vírgula noventa e quatro por cento) em razão da diferença entre o resultado da conversão da URV no dia 20/04/1994 e o obtido na operação de conversão com base no dia 30 desse mês, 2) Medida Cautelar na ADI nº. 1257/SP - SÃO PAULO, que foi deferida em 29/03/1995, suspendendo o ato do Tribunal

Regional do Trabalho da 2ª Região no processo nº. 235/94, o qual determinava que os vencimentos dos juízes e dos servidores em geral fossem convertidos em URV na data do efetivo pagamento e não conforme o art. 22 da Lei n. 8.880, de 27 de maio de 1994, 3) Medida Cautelar na ADI nº. 1652/MS - MATO GROSSO DO SUL, a qual foi deferida em 20/08/1997, retirando os efeitos da Resolução Administrativa nº. 17/97, do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região, que reconhecia o reajuste de 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento), 4) Medida Cautelar na ADI nº. 1661/PA – PARÁ, a qual foi concedida em 28/08/97, sustentando a aplicabilidade da Resolução Administrativa nº 116, de 17/7/97, do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, que fixava reajuste de 10,94% (dez vírgula noventa e quatro por cento) em razão da conversão da URV, 5) Medida Cautelar na ADI nº. 1781/SP - SÃO PAULO, que foi deferida cautelar em 28/08/1997, suspendendo a execução e aplicabilidade da Resolução Administrativa tomada no Processo GDG nº. 353/97, pelo Tribunal Pleno do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, que atribuía reajuste de 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento), 6) Medida Cautelar na ADI nº. 1787/PE – PERNAMBUCO, a qual foi concedida em 26/02/1998, sustentando a Resolução de 05/02/98, no Processo nº 8.756/97, do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Pernambuco, que reajustava em 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento) os subsídios e as remunerações, 7) Medida Cautelar na ADI nº. 1797/PE – PERNAMBUCO, que foi deferida em 21/09/2000, suspendendo a eficácia da Decisão Administrativa do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região, a qual foi responsável pela concessão de reajuste de 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento), 8) Medida Cautelar na ADI nº. 1801/PE – PERNAMBUCO, que foi concedida em 11/03/1998, sustentando o reajuste de 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento) deferido pelo Tribunal de Justiça do Pernambuco, 9) Medida Cautelar na ADI nº. 2195/MT - MATO GROSSO, que foi julgada em 20/05/2000, obstando os efeitos das Resoluções nº. 004/2000 e nº. 005/2000, do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região, as quais foram responsáveis pela concessão de reajuste de 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento) aos magistrados estaduais do Mato Grosso.

Dessa forma e em primeiro momento, apesar da desigual conversão da URV entre agentes políticos e servidores públicos especialmente Judiciário, de um lado, e Executivo, de outro lado, o STF foi deferente às escolhas e às decisões do Plano Real.

De outro lado, a décima Medida Cautelar, a qual foi concedida na ADI nº. 1081/DF em 22/06/1994, versava sobre regras para conversão de mensalidades escolares para URV, sustentando “os efeitos dos arts. 1º; 2º e seus §§1º e 2º; 3º; 4º; das expressões 'o indeferimento de renovação das matrículas dos alunos', contida no art. 5º e 'a serem observados após o período estabelecido no art. 4º, inserida no art. 6º; e 8º, todos da Medida Provisória nº 524, de 04.6.94” (STF, 2004). Essa decisão não atacava a espinha dorsal do plano Real, além de ser um tema por excelência do âmbito privado e da livre iniciativa, que a própria filosofia desse plano buscava respeitar em maior medida¹⁴. Também a Medida Cautelar na ADI nº. 1117/DF - DISTRITO FEDERAL foi deferida em 16/09/1994, tratando sobre a Medida Provisória nº. 575/94, que também dispõe acerca das mensalidades escolares, tendo de forma semelhante à ADI nº. 1081/DF sido concedida a liminar parcialmente¹⁵.

Por sua vez, na Medida Cautelar na ADI nº. 1312/DF - DISTRITO FEDERAL, em 19/10/1995, o STF não deferiu a liminar contra a Lei Federal nº. 9069, de 29/06/95, a qual converteu em lei a Medida Provisória 542, de 30/06/94, sendo esta que implantou o Plano Real¹⁶. Dessa forma, em ato normativo essencial para o plano, o Supremo Tribunal Federal foi deferente à política de estabilização econômica. Deve-se registrar que somente em 2001 foi proposta a ADI

¹⁴ Posteriormente, a ADI foi julgada prejudicada.

¹⁵ Posteriormente, a ADI foi julgada prejudicada.

¹⁶ Posteriormente, a ADI foi julgada prejudicada.

nº. 2536/DF - DISTRITO FEDERAL, a qual versava sobre alguns dispositivos da Lei Federal nº. 8.880/1994, estabelecendo o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, instituindo a Unidade Real de Valor (URV) e dando outras providências. Em 15/09/2009, o Plenário do STF julgou improcedente o mérito da controvérsia, entendendo pela constitucionalidade dos dispositivos legais impugnados, confirmando elementos relevantes do Plano Real.

De outro lado, na Medida Cautelar na ADI nº. 2321/DF - DISTRITO FEDERAL e na Medida Cautelar na ADI nº. 2323/DF - DISTRITO FEDERAL, sendo ambas apreciadas em 25/10/2000, o STF alterou seu entendimento sobre o reajuste dos servidores públicos e agentes políticos do Poder Judiciário em relação à URV, constando no acórdão da ADI 2321/DF:

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, AO EDITAR O ATO QUESTIONADO NESTA SEDE DE CONTROLE ABSTRATO, ADSTRINGIU-SE AOS LIMITES DE SUA COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL E CONFERIU EFETIVIDADE À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. - A deliberação do TSE - ao determinar a correção de erro cometido pelo Poder Público no cálculo de conversão, em URV, de valores expressos em cruzeiros reais correspondentes à remuneração funcional então devida aos servidores administrativos da Secretaria do Tribunal Superior Eleitoral e ao autorizar, ainda, a incorporação do índice percentual de 11,98% ao estipêndio a que tais agentes públicos fazem jus - nada mais refletiu senão a estrita observância, por essa Egrégia Corte judiciária, dos limites de sua própria competência, o que lhe permitiu preservar a integridade da garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos/proventos instituída em favor dos agentes públicos (CF, art. 37, XV) (STF, 2000b).

A ADI 2323/DF, de outra banda, enfrentava a questão do reajuste de 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento) dos servidores do Superior Tribunal de Justiça, compreendendo que “erro - que o ato impugnado visou corrigir -- no critério de conversão dos respectivos valores, de Cruzeiros Reais em URVs (Unidades Reais de Valor), verificado em abril de 1994. Medida cautelar indeferida” (STF, 2000c)¹⁷.

Em relação à classe de Recurso Extraordinário (RE), observam-se 17 (dezessete) Recursos Extraordinários, Agravos Regimentais em Recursos Extraordinários, Embargos de Divergência em Recursos Extraordinários e Embargos de Declaração em Recursos Extraordinários que concederam provimento total ou parcial aos Recorrentes. Em primeiro lugar, há 4 (quatro) Recursos Extraordinários em que o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) recorreu contra decisões de reajustes nos benefícios na conversão da URV, concedendo assim ganho de causa ao governo e sendo mantidas as decisões do plano Real. Por exemplo, no RE nº. 311284/RS - RIO GRANDE DO SUL, a 1ª. Turma julgou em 10/12/2002 que:

a Lei 8.700/93 (...) previa o reajustamento dos benefícios somente ao final de cada quadrimestre, mas também salientando que o INSS observara as regras estabelecidas na legislação então vigente para proceder à correção do benefício,

¹⁷ Depois da alteração do entendimento nas ADIs nº. 2323/DF e nº. 2321/DF, não foram mantidos os entendimentos pela inconstitucionalidade nas medidas cautelares outrora deferidas contra reajustes em razão da URV em outras ADIs. As ADI nº. 1257/SP - SÃO PAULO, ADI nº. 1652/MS - MATO GROSSO DO SUL, ADI nº. 1661/PA - PARÁ, ADI nº. 1781/SP - SÃO PAULO, ADI nº. 1801/PE - PERNAMBUCO e ADI nº. 2195/MT - MATO GROSSO foram julgadas prejudicadas. A ADI nº. 1787/PE - PERNAMBUCO teve julgamento de mérito favorável à concessão do reajuste, revogando a cautelar concedida, em razão da alteração do entendimento do STF. A ADI nº. 1797/PE - PERNAMBUCO foi julgada parcialmente procedente para fixar os limites temporais na concessão do reajuste em razão da conversão da URV.

atuando em conformidade, portanto, com o critério estabelecido no art. 201, § 4º, da Constituição Federal (STF, 2002).

Nesse mesmo sentido foram RE n.º. 313331/RS - RIO GRANDE DO SUL, 1ª. Turma, 29/10/2002, RE n.º. 325500/RS - RIO GRANDE DO SUL, 1ª Turma, 05/11/2002, RE n.º. 332749/RS - RIO GRANDE DO SUL, 1ª. Turma, 05/11/2002.

De outro lado, os 13 (treze) demais processos tratavam de subsídios e de remunerações dos agentes públicos, dos magistrados e dos servidores públicos do Poder Judiciário, os quais aplicam majoritariamente o paradigma do Recurso Extraordinário n.º. 561.836/RN – Rio Grande do Norte, o qual foi julgado em 26/09/2013, adotando o entendimento do STF nas Medidas Cautelares na ADI n.º. 2321/DF - DISTRITO FEDERAL e na ADI n.º. 2323/DF - DISTRITO FEDERAL sobre a constitucionalidade do reajuste de 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento). De outro lado, no caso de reestruturação de cargos na administração pública, o Recurso Extraordinário n.º. 561.836/RN – Rio Grande do Norte estabeleceu que:

A irredutibilidade estipendial recomenda que se, em decorrência da reestruturação da carreira do servidor, a supressão da parcela dos 11,98%, ou em outro percentual obtido na liquidação, verificar-se com a redução da remuneração, o servidor fará jus a uma parcela remuneratória (VPNI) em montante necessário para que não haja uma ofensa ao princípio, cujo valor será absorvido pelos aumentos subsequentes (STF, 2013).

Em verdade, os julgamentos dos Recursos Extraordinários foram essenciais para delimitar exatamente como deveriam ser incorporados os reajustes em razão da conversão da URV. Nos Embargos de Declaração no RE n.º. 561.836/RN – Rio Grande do Norte, o STF fixou em 18/12/2015 que:

MÉRITO JULGADO. LIMITAÇÃO TEMPORAL. O TERMO AD QUEM DA INCORPORAÇÃO DOS 11,98%, OU DO ÍNDICE OBTIDO EM CADA CASO, NA REMUNERAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO DEVE OCORRER NO MOMENTO EM QUE A SUA CARREIRA PASSAR POR UMA RESTRUTURAÇÃO REMUNERATÓRIA, PORQUANTO NÃO HÁ DIREITO À PERCEPÇÃO AD AETERNUM DE PARCELA DE REMUNERAÇÃO POR SERVIDOR PÚBLICO (STF, 2015).

O reconhecimento do reajuste nas remunerações e nos subsídios em razão da conversão da URV observa-se nos seguintes julgados especialmente com limitação temporal: 1) RE 300904 AgR-ED / CE – CEARÁ, 2ª Turma, 13/12/2005, estabeleceu o percentual de 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento) para magistrados e servidores do Judiciário, 2 e 3) RE 529449 AgR-ED / RN - RIO GRANDE DO NORTE, 2ª Turma, 17.05.2011 e RE 561017 AgR-ED / RN - RIO GRANDE DO NORTE, 2ª Turma, 26.04.2011 apontaram a existência de reconhecimento da repercussão geral no Recurso Extraordinário n.º. 561.836/RN – Rio Grande do Norte, determinando o cumprimento do art. 543-B do CPC/1973, 4, 5, 6, 7) RE 490705 AgR-ED / RN - RIO GRANDE DO NORTE, 1ª Turma, 10/12/2013, RE 497339 ED-AgR-ED / RN - RIO GRANDE DO NORTE, 1ª Turma, 18/10/2016, RE 509706 AgR-ED-EDv / RN - RIO GRANDE DO NORTE, Plenário, 03/04/2014, RE 735174 ED-AgR-ED / RN - RIO GRANDE DO NORTE, 1ª Turma, 18.10.2016 adotaram o entendimento do Recurso Extraordinário n.º. 561.836/RN – Rio Grande do Norte, 8, 9, 10, 11 e 12) RE 516321 AgR-ED / RN - RIO GRANDE DO NORTE, 2ª Turma, 17/05/2011, RE 525319 AgR/RN - RIO GRANDE DO NORTE, 1ª. Turma, 20.11.2007, RE 560282 AgR/RN - RIO GRANDE DO NORTE, 2ª Turma, 28.08.2012, RE 401447 AgR-ED / MA – MARANHÃO, 1ª. Turma, 25/06/2014 e RE 428569 AgR-ED / CE – CEARÁ, 2ª Turma, 25/06/2013 determinaram a

recomposição dos subsídios em 11,98% (onze vírgula noventa e oito por cento) dos magistrados, mas com limitação temporal.

4. Conclusão

O Supremo Tribunal Federal foi deferente às decisões e à moldura jurídica do Plano Real com grande intensidade no começo dessa política de estabilização econômica.

Em 9 (nove) Ações Diretas de Inconstitucionalidade, o STF suspendeu cautelarmente atos normativos de Tribunais que reconheceram reajustes de magistrados e servidores do Poder Judiciário em razão da conversão da URV. De outro lado, também no controle concentrado de constitucionalidade por meio do mecanismo da ADI, não declarou inconstitucional elementos centrais do plano. Na Medida Cautelar na ADI nº. 1312/DF, a Lei Federal nº. 9069, de 29/06/95, a qual converteu em lei a Medida Provisória nº. 542, de 30/06/94, sendo esta que implantou o Plano Real, foi julgada constitucional. Assim como alguns dispositivos impugnados da Lei Federal nº. 8.880/1994, que estabeleceu o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, instituindo a Unidade Real de Valor (URV), foram julgados constitucionais na apreciação final da ADI nº. 2536/DF.

Somente em duas Medidas Cautelares em ADIs (1081/DF e 1117/DF) inicialmente o STF reuiu decisões do governo sobre o Plano Real, as quais versavam sobre mensalidades escolares.

Por sua vez, na Medida Cautelar na ADI nº. 2321/DF e na Medida Cautelar na ADI nº. 2323/DF, que foram apreciadas em 25/10/2000, o STF modificou seu entendimento sobre o reajuste dos servidores públicos e agentes políticos do Poder Judiciário em relação à URV, passando a entender como constitucional os atos normativos que reconheceram o reajuste. Essa compreensão foi consolidada no RE nº. 561.836/RN – Rio Grande do Norte, o qual fixou critérios para reconhecimento desse direito, orientando a maior parte dos Recursos Extraordinários, Agravos Internos em Recursos Extraordinários, Embargos de Divergência em Recursos Extraordinários e Embargos de Declaração em Recursos Extraordinários que foram providos total ou parcialmente.

Desse modo, o STF foi bastante deferente ao Plano Real no seu começo e, após o sucesso do Plano, o Tribunal reconheceu alguns direitos de agentes públicos contra decisões dessa política de estabilização econômica.

5. Bibliografia

CAGAN, Philip. The Monetary Dynamics of Hyperinflation. In: FRIEDMAN, Milton (org.). **Studies in the Quantity Theory of Money**. Chicago: University of Chicago Press, 1956, p. 25-117.

DURAN, Camila Villard. **Direito e Moeda**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA, Pinto. **A Inflação**. 4ª ed. São Paulo: RT, 1993.

FRANCO, Gustavo H. B. O Milagre do *Rentenmark*: uma Experiência Bem-sucedida com Moeda Indexada. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 43, nº. 3, p. 431-450, jul./set. 1989.

- _____. **A Moeda e A Lei: uma História Monetária Brasileira 1933-2013.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo Civil e Análise Econômica.** Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. **Análise Econômica e Direito Comparado.** São Paulo: Atlas, 2014, p. 139-156.
- GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea.** 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- KANAYAMA, Rodrigo Luís. Orçamento público brasileiro, democracia e *accountability*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (org.). **Direito Constitucional Brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014a, v. 3, p. 139-160.
- _____. Responsabilidade da atividade financeira e necessária relação entre receitas e despesas públicas. In: Betina Treiger Grupenmacher. (Org.). **Tributação: Democracia e Liberdade.** São Paulo: Noeses, 2014b, p. 479-501.
- KANAYAMA, Rodrigo Luís; KANAYAMA, Renato Alberto. Organizações Sociais e Despesa com Pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado; ALLEMANT, Luiz Claudio; ABRAHAM, Marcus. (Org.). **Responsabilidade Fiscal.** Análise da Lei Complementar nº 101/2000. 1ed. Brasília: OAB Conselho Federal, 2016, p. 599-618.
- LACERDA, Antônio Corrêa de et. al. **Economia Brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2013.
- MALAN, Pedro. Brasil: Três Finais de Década. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida; MINEIRO, Adhemar dos Santos; ELIAS, Luiza Antônio. **Vinte Anos de Política Econômica.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1999, p. 17-50.
- MOREIRA, Egon Bockmann. Desenvolvimento Econômico, Políticas Públicas e Pessoas Privadas. In: NUNES, Antônio José Avelãs; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. **O Direito e o Futuro: o Futuro do Direito.** Coimbra: Almedina, p. 535-570.
- PEREIRA, Luiz Bresser; NAKANO, Yoshiaki. Inflação Inercial e Choque Heterodoxo no Brasil. In: REGO, José Marcio (org.). **Inflação Inercial, Teorias sobre Inflação e o Plano Cruzado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 125-148.
- PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- ROBL FILHO, Ilton Norberto; GARCIA JÚNIOR, Raul Greenhalgh. Corrupção: Uma Análise a Partir da Economia Institucional e da *Accountability* Horizontal em Busca da Efetividade do Controle da Administração Pública. **Constituição, Economia e Desenvolvimento:** Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2018, vol. 10, n. 19, p. 478-497, jul-dez, 2018.
- SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- SIMONSEN, Mario Henrique. **Inércia Inflacionária e Inflação Inercial.** Nº. 122. 1988. Disponível em:

https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/529/122_000051589.pdf
f. Acesso em: 24/10/2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1081 MC/DF - DISTRITO FEDERAL, MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,

Relator(a) Min. FRANCISCO REZEK, Julgamento: 22/06/1994, Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

_____. **RE 226855/RS - RIO GRANDE DO SUL, RECURSO EXTRAORDINÁRIO,**
Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Voto do Min. Ilmar Galvão, Julgamento: 31/08/2000a, Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

_____. **ADI 2321 MC/DF - DISTRITO FEDERAL, MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,** Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 25/10/2000b, Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

_____. **ADI 2323 MC/DF - DISTRITO FEDERAL, MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,** Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Julgamento: 25/10/2000c, Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

_____. **RE 311284/RS - RIO GRANDE DO SUL, RECURSO EXTRAORDINÁRIO,**
Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Julgamento: 10/12/2002, Órgão Julgador: Primeira Turma.

_____. **RE 561836/RN - RIO GRANDE DO NORTE, RECURSO EXTRAORDINÁRIO,** Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 26/09/2013, Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

_____. **RE 561836 ED /RN - RIO GRANDE DO NORTE, EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO,** Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 18/12/2015 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

TUSHNET, Mark. Varieties of Populism. *German Law Journal*, v. 20, p. 382–389, 2019.