**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ALEX FARIA PEREIRA

**ALTERAÇÃO DOS ÍNDICES DA CADERNETA POUPANÇA E A
CONSTITUCIONALIDADE DOS PLANOS BRESSER E VERÃO**

MESTRADO EM DIREITO

SÃO PAULO

2025

ALEX FARIA PEREIRA

**ALTERAÇÃO DOS ÍNDICES DA CADERNETA POUPANÇA E A
CONSTITUCIONALIDADE DOS PLANOS BRESSER E VERÃO**

MESTRADO EM DIREITO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na Área de Concentração da Efetividade do Direito, Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional, sob a orientação do Prof. Dr. Marcelo Figueiredo.

SÃO PAULO

2025

BANCA EXAMINADORA

Aos que cinzelam a pedra social para tornar feliz a humanidade, tendo por princípio de sabedoria o temor do SENHOR.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela superação de tantos obstáculos que interferiram em minha atividade acadêmica. Sua força me conduziu até aqui.

À minha amada esposa, Andréia, pelo eterno companheirismo e por não me deixar esmorecer frente aos desafios diários da vida.

À minha mãe, Elisama, pelos ensinamentos espirituais que me foram transmitidos e que continuam sendo a minha bússola.

Ao meu estimado orientador, Professor Doutor Marcelo Figueiredo, pelo direcionamento acadêmico, por suas pontuações, pelo compartilhamento dos seus conhecimentos e pelo acolhimento que devota aos seus orientandos.

Agradeço à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), pela oportunidade de cursar um programa de pós-graduação de excelência, composto por um corpo docente altamente qualificado e, sobretudo, pelo aprimoramento intelectual proporcionado. Como consequência, sou grato pelo desenvolvimento profissional e acadêmico na área do Direito que me foi possibilitado.

Aos professores que tive ao longo do Mestrado Acadêmico, por mostrarem que, além das lições curriculares do programa, haveria muito mais a perseguir para se atingir o rigor acadêmico.

A todos os colegas mestrandos, pelo aprendizado proporcionado nas discussões de ideias, convergências e divergências de opiniões, sempre em um ambiente de amistoso convívio.

Agradeço, também, aos meus colegas de trabalho que, cada um, à sua maneira, incentivaram-me na árdua tarefa de conciliar as atividades profissionais e as atividades acadêmicas.

“Realmente, não podemos negar que algo não está em nosso poder, quando aquilo que queremos não se encontra à nossa disposição. Entretanto, quando queremos, se a própria vontade nos faltasse, evidentemente não o quereríamos. Mas se, por impossível, acontecer que queiramos sem o querer, está claro que a vontade não falta a quem quer. E nada mais está tanto em nosso poder, quanto termos à nossa disposição o que queremos. Consequentemente, nossa vontade sequer seria mais vontade, se não estivesse em nosso poder. Ora, por isso mesmo, por ela estar em nosso poder, é que ela é livre para nós. Pois é claro que aquilo que não é livre para nós é o que não está em nosso poder, ou que não se encontra à nossa disposição”.

(Santo Agostinho, 1995)

RESUMO

A presente dissertação examina a constitucionalidade das normas que implementaram os Planos Bresser (1987) e Verão (1989) no Brasil, focando nas alterações dos índices de correção monetária das cadernetas de poupança. A escolha desses planos como objeto de estudo decorre de sua relevância no debate constitucional e da necessidade de delimitação temática para uma análise aprofundada. Diante da crise inflacionária das décadas de 1980 e 1990, o governo adotou planos de estabilização monetária para conter os efeitos da desvalorização da moeda. Contudo, a substituição dos critérios de correção da poupança gerou forte reação dos poupadores, que alegaram violação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, resultando em um macrolitígio nacional. A controvérsia foi levada ao Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF nº 165 e de Recursos Extraordinários afetados sob repercussão geral, exigindo um posicionamento definitivo sobre a constitucionalidade dessas medidas. O estudo também aborda o papel do acordo coletivo celebrado entre entidades representativas de consumidores e instituições financeiras, homologado pelo STF, em 2018, e sua influência na pacificação da controvérsia. Embora tenha viabilizado a adesão voluntária dos poupadores, seu efeito na fundamentação jurídica da decisão final levanta questionamentos sobre sua interferência na tese central da controvérsia. Os resultados demonstram que, apesar das disputas judiciais prolongadas, as alterações nos critérios de correção monetária estavam alinhadas à necessidade de intervenção estatal para conter a hiperinflação. O julgamento da ADPF nº 165, realizado em maio de 2025, confirmou a constitucionalidade dos Planos Bresser e Verão, prorrogando o prazo para adesão ao acordo coletivo. No entanto, permanecem dúvidas quanto à fundamentação adotada pelo STF e à compatibilidade entre princípios constitucionais e políticas monetárias. Por fim, conclui-se que os planos econômicos foram essenciais para enfrentar a inflação, sendo legítimos à luz do ordenamento jurídico vigente. O estudo reforça a necessidade de equilíbrio entre segurança jurídica e intervenção estatal na economia, evidenciando os impactos da judicialização de políticas monetárias e suas implicações para a estabilidade financeira do país.

Palavras-chave: Planos econômicos. Plano Bresser. Plano Verão. Expurgos inflacionários.

ABSTRACT

This dissertation examines the constitutionality of the rules that implemented the Bresser (1987) and Verão (1989) Plans in Brazil, focusing on changes in the monetary correction indexes of savings accounts. These plans were chosen as the object of study due to their relevance in the constitutional debate and the need for thematic delimitation for an in-depth analysis. Faced with the inflationary crisis of the 1980s and 1990s, the government adopted monetary stabilization plans to contain the effects of the currency devaluation. However, the replacement of the savings account correction criteria generated a strong reaction from savers, who alleged violation of acquired rights and of the perfect legal act, resulting in a national macro-litigation. The controversy was taken to the Supreme Federal Court, through ADPF No. 165 and Extraordinary Appeals affected under general repercussion, demanding a definitive position on the constitutionality of these measures. The study also addresses the role of the collective agreement signed between consumer representative entities and financial institutions, approved by the STF in 2018, and its influence in settling the controversy. Although it enabled the voluntary adhesion of savers, its effect on the legal basis of the final decision raises questions about its interference in the central thesis of the controversy. The results demonstrate that, despite the prolonged legal disputes, the changes in the monetary correction criteria were aligned with the need for state intervention to contain hyperinflation. The judgment of ADPF No. 165, held in May 2025, confirmed the constitutionality of the Bresser and Verão Plans, extending the deadline for adhesion to the collective agreement. However, doubts remain regarding the reasoning adopted by the STF and the compatibility between constitutional principles and monetary policies. Finally, it is concluded that the economic plans were essential to address inflation and are legitimate in light of the current legal system. The study reinforces the need for a balance between legal certainty and state intervention in the economy, highlighting the impacts of the judicialization of monetary policies and their implications for the country's financial stability.

Keywords: Economic plans. Bresser Plan. Verão Plan. Inflationary adjustments.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ações judiciais indenizatórias envolvendo planos econômicos entre 1987 e 1991.....	69
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
Art.	Artigo
BCB	Banco Central do Brasil
BNH	Banco Nacional da Habitação
BTN	Bônus do Tesouro Nacional
CC/1916	Código Civil de 1916
CC/2002	Código Civil de 2002
CDB	Certificado de Depósito Bancário
CF/1967	Constituição Federal de 1967
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CFD	Contratos por Diferença
Consif	Confederação Nacional do Sistema Financeiro
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
EC	Emenda Constitucional
Febraban	Federação Brasileira de Bancos
Febrapo	Frente Brasileira pelos Poupadores
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Idec	Instituto de Defesa do Consumidor
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPC-Fipe	Índice de Preços ao Consumidor – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBC	Letra do Banco Central
LICC	Lei de Introdução ao Código Civil
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LFT	Letra Financeira do Tesouro

MP	Medida Provisória
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ORTN	Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional
OTN	Obrigação do Tesouro Nacional
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PT	Partido dos Trabalhadores
RDB	Recibo de Depósito Bancário
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TR	Taxa Referencial
TRD	Taxa Referencial Diária
URP	Unidade de Referência de Preços

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	A contemporaneidade do tema proposto	17
1.2	Metodologia de pesquisa	22
1.3	Organização da pesquisa	23
2	MOEDA E INFLAÇÃO	26
2.1	Conceito de moeda	26
2.2	Inflação e as suas consequências	28
2.3	O histórico de superinflação brasileiro nas décadas de 1980 e 1990	32
2.3.1	Correção monetária e indexação.....	32
2.3.2	Hiperinflação brasileira.....	37
3	OS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA	44
3.1	Breves comentários sobre o Plano Cruzado e o Plano Collor	49
3.2	Plano Bresser e as alterações dos índices da caderneta de poupança	51
3.3	Plano Verão e as alterações dos índices da caderneta de poupança	56
3.4	Impactos da alteração dos critérios de atualização monetária da caderneta de poupança imposto pelo Plano Bresser e Plano Verão	59
4	OS PRINCIPAIS FUNDAMENTOS EM COLISÃO NA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL	64
4.1	Ações judiciais pela inconstitucionalidade dos planos econômicos	72
5	EXAME CONSTITUCIONAL SOBRE A ALTERAÇÃO DOS ÍNDICES DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DA CADERNETA DE POUPANÇA	77
5.1	Características do contrato de caderneta de poupança	77
5.1.1	Ato jurídico perfeito e direito adquirido.....	81
5.2	Análise constitucional da legislação de implementação dos	

	planos Bresser e Verão.....	86
5.3	Legitimação do Estado para intervenção na economia.....	90
5.4	Análise comparativa sobre violação das garantias do ato jurídico perfeito e do direito adquirido.....	95
5.5	O fundamento de imperatividade das normas monetárias.....	99
5.6	Perspectiva de reequilíbrio econômico e social.....	109
6	ANÁLISE SOB O PRISMA DA TEORIA DO DIREITO E A ANTINOMIA ENTRE NORMA ESPECIAL E NORMA CONSTITUCIONAL.....	116
7	O ACORDO COLETIVO HOMOLOGADO PELO STF NA ADPF 165 E O SEU JULGAMENTO DE MÉRITO.....	120
7.1	Crítica à decisão de mérito da ADPF 165.....	130
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	140

1 INTRODUÇÃO

A economia brasileira passa por um momento bastante peculiar: o Plano Real, que teve um papel relevante para a estabilização da moeda nacional, acabou de completar 30 anos da sua edição e foi muito comemorado.¹ Evidentemente, esse advento se deve às diversas tentativas passadas de controle das crises inflacionárias enfrentadas pelo país.

Lembre-se de que, em um dado recorte temporal, desde o ano de 1986, ainda superando um conturbado período de redemocratização, o Brasil se viu obrigado a experimentar diferentes tipos de planos de estabilização econômica, em razão dos surtos hiperinflacionários que, inevitavelmente, precisava conter. Como ponto de partida, pelo menos no que interessa ao presente estudo, teve-se o Plano Cruzado (1986), seguido do Plano Bresser (1987), do Plano Verão (1989), dos planos Collor I (1990) e Collor II (1991), e, finalmente, do vigente Plano Real (1994).

Tais pacotes econômicos adotados pelas autoridades monetárias brasileiras traziam em si um duplo combinado entre momentos de tensão e expectativas da sociedade, em razão da esperança que recaía sobre os ombros dos governantes e a hercúlea tarefa de contenção do crescimento inflacionário para alcance da almejada equalização econômica.

Compreender as motivações por trás da edição de tantos planos econômicos não é uma tarefa trivial. É imperioso o resgate da história para compreender que, em geral, esses pacotes de medidas adotados em diferentes épocas tinham um ponto de partida comum: a recorrente preocupação com a inflação. O objetivo era modificar a realidade econômica do país, nas décadas de 1980 e 1990, marcada pelo aumento desenfreado dos preços de bens e serviços, resultando na corrosão do poder de compra da moeda.

Ao analisar os acontecimentos que culminaram na adoção dos planos econômicos, a partir dos anos 1980, é possível identificar que o fato gerador não diferia disso, isto é, todas as medidas, *a priori*, tinham a finalidade de conter a hiperinflação. Evidentemente, alguns aconteceram com mais erros do que outros, a exemplo do bloqueio de aplicações financeiras promovido pelo Plano Collor. Esse

¹ MALAN, Pedro; BACHA, Edmar; FRANCO, Gustavo H. B. (Org.). **30 anos do Real**: crônicas no calor do momento. Rio de Janeiro: História Real, 2024, p. 32.

bloqueio foi, certamente, uma das medidas mais arbitrárias que a história econômica registrou e, sem sombra de dúvidas, totalmente inconstitucional.

No entanto, é evidente que o desequilíbrio da economia em decorrência das altas taxas de inflação era o ponto incontroverso a explicar as rápidas alterações do regime jurídico monetário do país, com a adoção de uma nova moeda e de medidas que fossem capazes de controlar o aumento acelerado dos preços. E foi uma de tantas outras medidas, observadas com ênfase no Plano Bresser e no Plano Verão, que não conquistou o engajamento de uma parcela dos cidadãos brasileiros: a substituição dos índices de atualização monetária na correção dos saldos mantidos em caderneta de poupança.

É importante o esclarecimento de que não se está a sustentar, sob qualquer fundamento, que a sociedade brasileira detinha alguma responsabilidade pelo sucesso ou não das decisões macroeconômicas adotadas pelos governos. No entanto, é digno de nota que o ambiente de negócios, cuja práxis dos cidadãos importava em uma espiral deletéria, na qual se corrigiam monetariamente as obrigações futuras com índices artificiais, só podia gerar inflação sobre inflação, circunstância que em nada contribuía para os fins pretendidos pelos pacotes de estabilização, em especial, o Plano Bresser e o Plano Verão.

Como a dinâmica desses pacotes de medidas tinha a função de promover um choque heterodoxo sobre práticas arraigadas na sociedade, que alimentavam o fenômeno da inflação inercial, e com a falta de esclarecimentos ao público por parte dos governos e, principalmente, das instituições financeiras, não tardou para que a substituição dos índices de atualização monetária das poupanças, para contas com trintídio em curso, fosse considerada uma investida dos governos e dos bancos contra o patrimônio particular dos poupadores.

Ainda que houvesse justificativas para a implementação dos planos econômicos, a ausência de um comando expresso nas respectivas leis permitiu que as instituições financeiras aplicassem, de forma retroativa, os novos critérios de correção monetária, impactando contratos já em vigor. Surge, conseqüentemente, a situação caracterizada pelo ajuizamento de centenas de ações contra as instituições financeiras (bancos públicos e privados). Nessas, os titulares de cadernetas de poupança reclamavam das diferenças inflacionárias (expurgos), em decorrência da aplicação de um novo índice, determinado pela lei nova, que gerava uma correção dos saldos a menor. Os poupadores argumentavam que as leis de edição dos

planos econômicos eram inconstitucionais, pois, ao modificarem os índices fixados para correção dos saldos em caderneta de poupança, houve violação às garantias constitucionais do direito adquirido e do ato jurídico perfeito — uma vez que a alteração pelo novo padrão monetário atingira obrigações já iniciadas sob a égide do regime jurídico revogado.

Essa situação foi potencializada em meados dos anos 2000, quando inúmeras ações judiciais foram distribuídas maciçamente, sempre contra instituições financeiras, devido à proximidade do decurso dos prazos prescricionais correspondentes. Conforme explicitam Cristiane dos Santos Brito e Simone Coêlho Aguiar:²

Tentando reaver seus rendimentos não obtidos no período da década de 1980 a 1990, os poupadores recorreram ao Judiciário com ações hoje pendentes de julgamento de mérito no Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, constituiu-se um dos maiores acervos de ações judiciais de natureza bancária ainda existentes no Poder Judiciário. Esses aguardavam o pronunciamento final do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a controvérsia constitucional, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 165 e os Recursos Extraordinários (REs) nºs. 591.797, 626.307, 631.363 e 632.212, todos com repercussão geral reconhecida.

A par disso, a reflexão que se traz como objeto nuclear deste trabalho é se, diante do contexto econômico vivido na época do lançamento dos planos Bresser (junho/1987) e Verão (janeiro/1989), as leis que os implementaram violaram garantias e preceitos consagrados na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Nesse cenário de instabilidade monetária, a intervenção das autoridades econômicas tornou-se indispensável para conter os efeitos negativos da hiperinflação, o que justificou a modificação dos parâmetros de correção monetária aplicados às contas de poupança como ação necessária para o equilíbrio contratual no novo regime jurídico monetário.

² BRITO, Cristiane dos Santos; AGUIAR, Simone Coêlho. Os planos econômicos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II e os Recursos Extraordinários 591.797 e 626.307: impactos nas finanças do estado brasileiro em face das vindouras decisões do STF. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 22, n. 36, p. 363-384, jul./dez. 2018, p. 364. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 24 jan. 2025.

Assim, busca-se saber: os comandos contidos nas respectivas leis de regência dos planos Bresser (1987) e Verão (1989), que determinaram a modificação dos critérios para atualização dos saldos depositados nas cadernetas de poupança, violaram os princípios constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido? Ademais, haveria direito adquirido sobre o regime jurídico monetário passado por parte dos titulares de cadernetas de poupança, frente à implantação de um novo padrão monetário pelos governos?

Concomitantemente — até por ser uma discussão inteiramente embricada à constitucionalidade ou inconstitucionalidade do Plano Bresser e do Plano Verão —, também será analisada a legitimidade do Poder Público para intervir no sistema, a fim de garantir a higidez da economia do país, bem como as possíveis consequências caso essa discricionariedade não fosse possível, ainda que em circunstâncias extraordinárias.

No mesmo sentido, também não há como deixar de abordar se as instituições financeiras seriam responsáveis pelo pagamento das diferenças inflacionárias já que, como alegam em defesa, apenas cumpriram com as determinações das autoridades monetárias nacionais, com estrita observância aos comandos legais.

Por fim, como houve o julgamento da ADPF nº 165³ após o exame de qualificação deste trabalho, cumpre registrar os elementos propositivos e conjecturais. Embora a controvérsia constitucional tenha sido formalmente resolvida pelo STF, as hipóteses inicialmente formuladas permanecem relevantes, pois integram o arcabouço analítico aqui delineado.

Acredita-se que esse último ponto em nada prejudicará a contemporaneidade das pesquisas. Ainda que parte das conclusões inicialmente formuladas não tenha sido integralmente confirmada pelo STF, o estudo permanece relevante na medida em que possibilita a revisão crítica de fundamentos jurídicos subjacentes e a construção de um contraponto teórico acerca de uma controvérsia que, por sua natureza, não se mantém estática no tempo.

Como se sabe, os desafios econômicos são postos dia a dia aos governos e, ao mesmo passo que ganham novos contornos, exigem do ordenamento jurídico

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, 01/03/2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270> Acesso em: 6 jan. 2025.

fundamentos que possam garantir a consecução de políticas de Estado e o equilíbrio sistêmico das funções institucionais de um país.

Ademais, também se consignam críticas ao julgamento realizado, sobretudo aos fundamentos da decisão adotada por unanimidade, devido aos equívocos e às impropriedades cometidas pela Excelsa Corte, bem como a insegurança jurídica que se perpetua, pois os dilemas advindos dessa controvérsia não foram resolvidos.

Neste contexto, a dissertação volta-se especificamente para o exame dos Planos Bresser e Verão, como se demonstrará adiante. A escolha decorre não apenas da relevância desses planos no debate constitucional, mas também da necessidade de um recorte metodológico que viabilize a abordagem aprofundada da matéria, sem comprometer a inteligibilidade do texto ante a vasta gama de possíveis desdobramentos do tema, os quais comportariam análises sob os mais variados enfoques e metodologias.

1.1 A contemporaneidade do tema proposto

Como já mencionado, tramitam atualmente no STF tanto uma ação de controle de constitucionalidade concentrado, como também Recursos Extraordinários, cuja existência do requisito da repercussão geral foi reconhecida para tratar da constitucionalidade (ou não) de dispositivos contidos nas leis de edição dos planos de estabilização econômica-monetária das décadas de 1980 e 1990.

Trata-se da ADPF nº 165,⁴ ajuizada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif), e dos REs nºs. 591.797, 626.307, 631.363 e 632.212, temas de repercussão geral nºs. 264, 265, 284 e 285.

No que é pertinente ao objeto deste estudo, tanto a ADPF nº 165 como o RE nº 626.307 (Tema 264) tratam, também, das consequências monetárias e das repercussões jurídicas e econômicas do Plano Bresser (Decreto-lei nº 2.335/1987)⁵

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, 01/03/2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270> Acesso em: 6 jan. 2025.

⁵ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987**. Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP), e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2335.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.335%2C%20DE%2012%20DE%20JUNHO%20DE%201987.&text=Disp%C3%B5e%](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2335.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.335%2C%20DE%2012%20DE%20JUNHO%20DE%201987.&text=Disp%C3%B5e%2)

e do Plano Verão (Lei nº 7.730/1989),⁶ estritamente no que tange à controvérsia jurídica em relação à substituição dos critérios para atualização monetária da caderneta de poupança, como uma das medidas governamentais de contenção inflacionárias implementadas com a alteração da moeda.

A ADPF nº 165, distribuída no ano de 2009, tem escopo até mais abrangente, pois abarca a mesma controvérsia constitucional acerca dos efeitos da alteração do regime monetário, que também é travada nos planos Cruzado, Collor I e Collor II.

Esses outros planos monetários não são tratados nesta dissertação, a uma, em razão da necessidade da delimitação do tema; a duas, porque, no Plano Cruzado, ao contrário dos demais, não se observou o fenômeno do ajuizamento de ações em massa. Nos planos Collor I e II, a discussão, respeitadas as posições contrárias, parte da questão sobre a validade das medidas provisórias que alteraram o regime monetário nos anos de 1990 e 1991, devido ao momento diverso em que essas são convertidas em lei. Isso significa que há um elemento precedente que deve ser analisado antes mesmo da controvérsia sobre a fixação de novos índices para correção dos saldos mantidos em poupança.

Já o RE nº 626.307, distribuído na Corte em meados de 2010, tem como objeto controvertido o próprio direito aos expurgos da correção monetária a menor dos depósitos em cadernetas de poupança, decorrentes do Plano Bresser e do Verão, à luz do art. 5º, inciso XXXVI, da CF/1988.⁷ O Tema 264 está assim classificado pelo STF: “Diferenças de correção monetária de depósitos em caderneta de poupança por alegados expurgos inflacionários decorrentes dos planos Bresser e Verão.”⁸

Em 26 de agosto de 2010, o Ministro Dias Toffoli, então Relator do Recurso Extraordinário, proferiu uma decisão monocrática sobrestando todas as ações judiciais relacionadas ao pleito das diferenças inflacionárias, cujo fato gerador tinha

Osobre%20o%20congelamento%20de,) %2C%20e%20d%20C%3%A1%20outras%20provid%20C3%AAncias. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁶ BRASIL. **Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989**. Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7730.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 264 – Diferenças de correção monetária de depósitos em caderneta de poupança por alegados expurgos inflacionários decorrentes dos planos Bresser e Verão [...]**, 15/06/2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=264>. Acesso em: 6 jan. 2025.

relação com o creditamento de correção monetária a menor nas contas de poupança, em razão dos planos econômicos Bresser e Verão. Essa suspensão não se aplicava às ações que já estivessem em fase de execução definitiva, ou seja, com trânsito em julgado, nem àquelas em que houvesse a realização de transação.⁹

Um segundo evento processual superveniente e de extraordinária importância foi o Acordo Coletivo firmado em 11 de dezembro de 2017. O pacto envolveu entidades representativas de poupadores e de proteção ao consumidor, a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e a própria Consif, com a participação do Banco Central do Brasil (BCB) e da Advocacia-Geral da União (AGU). O acordo possibilitou que autores de ações e execuções individuais elegíveis, que aguardavam há mais de duas décadas pelo desfecho judicial, optassem pela adesão aos seus termos. Dessa forma, puderam receber o valor das indenizações mediante cadastramento na plataforma Portal de Acordo Planos Econômicos.¹⁰

Naquele momento, a AGU, em petição própria,¹¹ destacou a necessidade de homologação da transação pelo STF. A medida permitiria reduzir o acervo de ações em curso, que correspondia a aproximadamente 70% dos processos sobrestados nas cortes do país, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) - Supremo em ação 2017.¹²

O acordo coletivo foi homologado pelo STF, em 1º de março de 2018, sem que isso importasse na resolução definitiva da controvérsia constitucional. Na ocasião, a decisão monocrática do Relator da ADPF nº 165, Ministro Ricardo Lewandowski, referendada pelo plenário da Corte, explicou:

Por tudo o que foi exposto, o acordo deve ser homologado, tal como proposto, de maneira a pacificar a controvérsia espelhada nestes autos, que há décadas se arrasta irresolvida nos distintos foros do País, sem que isso implique, todavia, qualquer comprometimento desta Suprema Corte com as teses jurídicas nele veiculadas,

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 626.307**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 25/02/2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3908223>. Acesso em: 6 jan. 2025.

¹⁰ PORTAL INFORMATIVO DE ACORDO PLANOS ECONÔMICOS. **O Acordo**. Disponível em: <https://www.pagamentodapoupanca.com.br/>. Acesso em: 6 jan. 2025.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 626.307**, Relatora: Min. Cármen Lúcia, 25/02/2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3908223>. Acesso em: 6 jan. 2025.

¹² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Supremo em ação 2017**: ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <http://localhost:8080/xmlui/handle/123456789/137>. Acesso em: 6 jan. 2025.

especialmente aquelas que pretendam, explícita ou implicitamente, vincular terceiras pessoas ou futuras decisões do Poder Judiciário.¹³

Subsequentemente, o mesmo acordo foi homologado nos autos dos Recursos Extraordinários com repercussão geral reconhecida, com prazo de 24 meses para a consecução de suas finalidades. Esse prazo foi prorrogado por duas vezes, e seu término se projetava para o primeiro semestre de 2025.

Desse modo, o que se constata é que, além do sobrestamento de todas as ações envolvendo a mesma temática (determinado em decorrência do reconhecimento da existência de repercussão geral), o julgamento da matéria — seja na ADPF nº 165, seja nos Recursos Extraordinários — ficou suspenso até a declaração de exaurimento do prazo de validade conferido ao acordo firmado e a inexistência de uma terceira prorrogação.

Frisa-se que a homologação dos termos transacionados, longe de representar a adesão do STF às teses sustentadas por quaisquer das partes envolvidas, tampouco implicou vinculação da Corte às questões jurídicas controvertidas nos autos. Tal circunstância assume especial relevância na medida em que confirma a permanência da discussão sobre a constitucionalidade dos dispositivos legais que modificaram os índices de correção das cadernetas de poupança. Indica, ainda, que os mesmos impactos decorrentes de uma decisão que o STF viria a tomar (excepcionadas as ações encerradas pelo acordo coletivo) permanecem sempre presentes.

Esse ponto, inclusive, encontra paralelo na obra de Gustavo Franco¹⁴ que, com certa provocação, destacou em sua doutrina:

É provável que não exista experiência similar em matéria de movimentação nos tribunais em controvérsias sobre os efeitos da inflação, nas quais também se misturam oportunismo, o ativismo e a mais plana e rasa confusão. Mais de duas décadas já se passaram desde a estabilização, em 1994, e diversas dessas demandas ainda estão pendentes de decisão pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Seus valores certamente merecem a designação de “importância sistêmica”, para usar a linguagem impoluta dos bancos centrais. Em novembro de 2013, quando o STF parecia iniciar o julgamento

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, 01/03/2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270> Acesso em: 6 jan. 2025.

¹⁴ FRANCO, Gustavo H. B. **A moeda e a lei**: uma história monetária brasileira (1933-2013). 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 40.

dessas causas de forma agrupada, numa iniciativa inusitada e de grande impacto, um conjunto de doze ex-ministros da Fazenda e dez ex-presidentes do BCB dirigiu uma carta aos ministros do Supremo para apresentar suas “preocupações” com os “graves e deletérios impactos” das matérias envolvidas, a maior parte relativa a demandas contra bancos a propósito da correção dos rendimentos da caderneta de poupança. A carta parece ter causado profunda impressão no STF, pois o julgamento não ocorreu e permanece pendente até o momento em que escrevo. Talvez seja esse o último dos chamados “esqueletos” dos planos econômicos, ou não, a se acreditar na máxima estabelecida pelo ex-ministro da Fazenda Pedro Malan segundo a qual, no Brasil, até o passado é incerto.

Esse ponto é de suma importância, pois, em plenário virtual realizado entre os dias 13 e 23 de maio de 2025, a Suprema Corte julgou o mérito da ADPF nº 165 e, por unanimidade, reconheceu a constitucionalidade dos planos de estabilização monetária. Contudo, prorrogou o prazo de adesão ao acordo coletivo por mais 24 meses, a fim de que os poupadores pudessem aderir e receber os valores conforme os critérios da transação homologada.

É importante ressaltar que, apesar das décadas transcorridas desde a edição dos planos econômicos Bresser e Verão, dos quase 15 anos de sobrestamento da matéria pelo STF e do julgamento recente do mérito, os impactos jurídicos, econômicos e políticos dessa controvérsia só serão plenamente percebidos agora. Com a retomada das ações individuais, essas demandas serão solucionadas pelo acordo firmado ou por novas teses que venham a ser submetidas à apreciação do Poder Judiciário.

Outrossim, o último relatório disponível da plataforma Supremo em ação, relativo ao ano de 2018, disponível no site do CNJ,¹⁵ traz a informação de que “os temas que ocupam o centro da rede são os que agregam maior número de processos sobrestados numa multiplicidade de tribunais”. Dentre eles, pode-se citar os temas 264, 265, 284, 285 e 810.

Ao analisar os dados consolidados, pode-se extrair que, somente em relação à discussão sobre os expurgos oriundos dos planos de estabilização econômica, existem 774.852 ações judiciais sobrestadas. Desse montante, um total de 376.518 é referente ao Tema 264, ou seja, são ações relativas ao Plano Bresser e Verão, objeto desta pesquisa.

¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Supremo em ação 2018**: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/138> Acesso em: 28 fev. 2025.

Nos autos da ADPF nº 165, há uma prestação de contas acerca do volume de acordos realizados, datada de 31 de outubro de 2022, subscrita pela AGU e por BCB, Febraban, Consif, Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) e Frente Brasileira pelos Poupadores (Febrapo), em que se pleiteou a segunda prorrogação do acordo coletivo (por mais trinta meses), sob o fundamento de que a crise sanitária decorrente coronavírus (covid-19) teria trazido dificuldades para a consecução dos termos da transação homologada pela Corte. Nessa mesma manifestação, percebeu-se que, até aquele momento, teriam sido realizados 240 mil acordos, com o pagamento de mais de R\$ 3,6 bilhões,¹⁶ e que ainda haveria cerca de 445 mil potenciais beneficiários que ainda poderiam aderir ao acordo coletivo.

Portanto, indubitavelmente, o julgamento dessa controvérsia constitucional pelo STF traz consequências sistêmicas, cujos efeitos serão verificados apenas agora. No âmbito jurídico, a tese firmada orientará o desfecho de milhares de ações judiciais que, até então, permaneciam sobrestadas. No campo econômico, o impacto financeiro, estimado em valores bilionários, poderá recair sobre instituições financeiras públicas e privadas, à medida que as ações forem sendo encerradas. No cenário político, a decisão da Corte, ainda que de forma sucinta, reafirmou a legitimidade do Estado para intervir na economia em momentos de crise, acirrando o debate sobre ativismo judicial e sobre os limites da atuação do Poder Judiciário em questões de competência do Poder Legislativo.

Demonstra-se, assim, que o problema transcende o tempo e, ainda que transcorridas décadas da edição dos planos de estabilização monetária e tenha ocorrido o julgamento do mérito da controvérsia constitucional, os seus efeitos ainda se projetam para a atualidade, o que comprova a contemporaneidade do seu estudo nesta dissertação.

1.2 Metodologia de pesquisa

Não existem compêndios ou manuais jurídicos que tratam do objeto desta pesquisa de forma sistematizada, até porque o tema em si comporta múltiplas

¹⁶ Esses números foram atualizados e apresentados ao STF mediante manifestação da AGU, datada de 16.05.2025. Pelo que consta do referido documento, foram realizados 326.188 acordos, com o desembolso pelos bancos de cerca de R\$5.113.034.523,74 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Relator: Min. Cristiano Zanini. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>. Acesso em: 27 maio 2025).

abordagens e sob as mais variadas lentes, seja sob a ótica política, seja sob a econômica e a jurídica.

O recorte metodológico e a delimitação do tema, centralizando a discussão na análise acerca da constitucionalidade da substituição dos índices de atualização monetária dos saldos em caderneta de poupança, quando da edição dos Planos Bresser e Verão, permite não apenas focar nas consequências que sobrevivem ao tempo e geram efeitos até os dias de hoje, como também fazer uma abordagem sob o prisma jurídico da questão, até mesmo em atendimento à pretensão deste trabalho.

Nesse sentido, a metodologia de pesquisa utilizada aqui inclui a análise de compêndios e obras doutrinárias que tenham dedicado capítulos ao tema e seus desdobramentos; o estudo de artigos acadêmicos com temática análoga; o levantamento da jurisprudência do STF e do Superior Tribunal de Justiça (STJ); e o estudo de pareceres específicos sobre o assunto, elaborados por ilustres doutrinadores ao longo de todo o trâmite processual da ADPF nº 165 e dos Recursos Extraordinários afetados com repercussão geral.

Nesse sentido, esta pesquisa (qualitativa e de cunho descritivo) baseou-se em uma abordagem documental e bibliográfica, englobando a análise de legislações, jurisprudências e textos acadêmicos relevantes, sob o enfoque de um marco teórico jurídico tridimensional. Os dados coletados foram cruzados e interpretados por meio de uma triangulação de fontes, proporcionando uma fundamentação sólida e integrada para o estudo.

Recorrer à doutrina e a materiais interdisciplinares foi necessário, especialmente para a explicação de conceitos e fenômenos econômicos e monetários, importantes para a compreensão da problemática e para contextualizar o cenário vivido nos períodos tratados. Não obstante, isso em nada prejudicou a abordagem estritamente jurídica em relação ao objeto central da dissertação.

1.3 Organização da pesquisa

Com o intuito de avaliar mais detidamente o tema proposto (qual seja, a constitucionalidade da substituição dos índices de atualização monetária da caderneta de poupança), a pesquisa está organizada em 8 (oito) capítulos.

Primeiramente, o **Capítulo 1** apresenta a presente “Introdução”, na qual foram apresentados o objeto de estudo, o problema de pesquisa, os objetivos, bem como da hipótese, a justificativa e a metodologia adotada para a elaboração da pesquisa.

O **Capítulo 2** intitulado “Moeda e inflação”, inicia-se com uma abordagem que engloba conceitos básicos de moeda e inflação, essenciais para a compreensão do contexto histórico e econômico enfrentado pelo país nos anos de implantação do Plano Bresser (1987) e do Plano Verão (1989). Também aborda as causas e consequências da inflação, fenômeno econômico que se mostrou uma constante na história do Brasil. Não são linhas introdutórias ao objeto da pesquisa; aliás, seria um equívoco essa afirmação. Entender minimamente os conceitos de moeda e inflação, seus efeitos e consequências sobre a economia e a sociedade, bem como o histórico de enfrentamento das crises inflacionárias pelos governos passados é fundamental para a compreensão do objetivo que se perseguia com a edição dos planos econômicos-monetários.

No **Capítulo 3** “Os planos de estabilização econômica”, são abordados especificamente os principais planos brasileiros de estabilização monetária. Delimitado pela proposta de pesquisa acadêmica, investiga-se o conteúdo dos planos econômicos abordados. Ademais, observa-se que a alteração do padrão monetário foi o ponto central para o ajuizamento de milhares de ações judiciais, fundamentadas na alegação de violação dos princípios constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido.

O **Capítulo 4** “Os principais fundamentos em colisão na controvérsia constitucional” explicita os principais fundamentos jurídicos em colisão existentes tanto na ação de controle concentrado, como nos recursos extraordinários com repercussão geral. O objetivo é proporcionar maior clareza sobre o objeto e os valores que deveriam ser enfrentados pelo STF.

No **Capítulo 5** “Exame constitucional sobre a alteração dos índices de atualização monetária da caderneta de poupança”, a pesquisa volta-se à análise da constitucionalidade das medidas econômicas implementadas pelo Plano Bresser e pelo Plano Verão, que determinaram a substituição do indexador de correção monetária da caderneta de poupança.

No **Capítulo 6** “Análise sob o prisma da teoria do direito e a antinomia entre norma especial e norma constitucional”, procura-se enquadrar a controvérsia na perspectiva da teoria geral do direito, com ênfase na aplicação da norma jurídica

extraída das leis de edição dos Planos Bresser e Verão, segundo a teoria da tridimensionalidade do direito.

Já o **Capítulo 7** “O acordo coletivo homologado pelo STF na ADPF nº 165 e o seu julgamento de mérito” examina os desdobramentos do julgamento da ADPF nº 165 e dos Recursos Extraordinários, especialmente no que concerne ao Acordo Coletivo homologado pelo STF e suas implicações para os poupadores. Além disso, explora-se, com certa ousadia, algumas hipóteses para possíveis encaminhamentos da questão, bem como apontamentos críticos à decisão de mérito adotada pelo STF.

Por fim, o **Capítulo 8** “Considerações Finais” apresenta o apanhado final da pesquisa, sintetizando as reflexões desenvolvidas e respondendo às questões que norteiam este trabalho. Nesse momento, avalia-se a constitucionalidade dos dispositivos legais que determinaram a substituição dos índices de atualização dos saldos depositados em poupança.

2 MOEDA E INFLAÇÃO

Como sinalizado nas linhas anteriores, para compreensão dos planos monetários implementados no país, nos idos dos anos 1980 e 1990, bem como para se ter a dimensão do que se tinha por controvérsia constitucional pendente de julgamento pelo STF e seus impactos, faz-se necessário o conhecimento de alguns conceitos e fenômenos imanentes ao campo das ciências econômicas. Dois deles, pelo menos, são imprescindíveis para evolução desta dissertação, quais sejam: a moeda e a inflação.

2.1 Conceito de moeda

A moeda é um instrumento de troca, cujo conceito confunde-se com a sua principal função.¹⁷ De forma mais precisa, a moeda é o conjunto de ativos na economia utilizado para a aquisição de bens e serviços.¹⁸

No Brasil, a moeda historicamente experimentou períodos de desvalorização e, pontualmente, de revalorização, acompanhados por frequentes mudanças de nomenclatura e símbolo,¹⁹ o que decorre dos inúmeros regimes monetários adotados pelas autoridades governamentais em resposta às variações econômicas.²⁰ Quanto a isso, é importante destacar que, independentemente da

¹⁷ NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao Direito Econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 49.

¹⁸ MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. Tradução de Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Cengage Learning, 2009, p. 628.

¹⁹ A exemplo: “A unidade monetária herdada pelo Brasil de Portugal, foi o mil-réis: Rs. 1\$000 (1.000\$000 = um conto de réis) substituído pelo cruzeiro, de igual valor, por força do Decreto-Lei n.º 7491, de 5 de outubro de 1942. O padrão monetário, ao se fazer a independência, era de Rs. 1\$000 por oitava e ouro (3.586 gramas), o que dava para o mil-réis o valor de 67d. (*dinheiros* ou *pence* – singular: *penny* – moeda inglesa em que, até a última guerra, sempre computou o câmbio oficial brasileiro). Contudo, o valor do papel-moeda, que se começou a emitir no Brasil em 1808, variou muito. Ele nunca foi conversível em ouro. Em 1833, devido à grande desvalorização, quebrou-se o padrão monetário brasileiro, que passou a ser de Rr. 2\$500 por oitava de ouro de 22 quilates (lei de 8 de outubro de 1833). Nesta base o mil-réis valia 47 1/5 d. Em 1846, nova quebra do padrão (lei 11 de setembro), passando a oitava de ouro a valer Rs. 4\$000, correspondendo ao câmbio sobre a Inglaterra de 27d. Este padrão vigorou legalmente até 1948, pois a reforma monetária de 1926 (mil-réis de 200 miligramas de ouro do toque 900 mg.) não chegou a seu termo. Mas isso não impediu a desvalorização contínua do mil-réis (depois cruzeiro) papel” (PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 357).

²⁰ No Brasil: “Compete à União emitir moeda e fiscalizar as operações de natureza financeira. Só ela pode legislar sobre o sistema monetário. O Congresso Nacional pode — e só ele pode — legislar sobre a moeda e seus limites de emissão. Apesar de todo este poder, a União não pode determinar o valor da moeda que ela mesma emite. A União pode emitir notas e dizer que elas

nomenclatura e dos símbolos, o conceito e a função da moeda permanecem inalterados.

Conforme as lições de Marcos Cavalcante de Oliveira,²¹ a moeda é um bem, cujo preço é fixado por unidade e o poder de compra é indeterminado, ou seja, não é determinado intrinsecamente, por meio da sua simples existência física ou virtual. Para o autor, o valor da moeda é alterado apenas indiretamente, nas circunstâncias em que se verifica a variação do seu poder de compra. Seu valor não depende daquele que o possui, pois “qualquer um que possua certa quantidade de moeda é possuidor do poder de compra correspondente”, o que a define efetivamente como “meio de troca”.²²

Não é apenas isso. O meio de troca é, ainda, a atribuição de uma representação abstrata de valor econômico a um determinado objeto material, ou seja, aquilo que, para o autor, classifica-se como uma “unidade de conta”, no entendimento de que o poder de compra da moeda “é indeterminado quanto ao objeto”,²³ embora represente abstratamente determinado valor econômico (tornando-se, por isso mesmo, um índice econômico). Dito de outro modo, não é o objeto moeda que define, em si mesmo, o que se pode adquirir ou contratar, mas é o valor atribuído a ele, já que, dentro disso e de modo determinante, porém não estanque, apresenta a possibilidade de pagar de certos fins.

Ainda, é “reserva de valor”, cujo “poder de compra” é “indeterminado no tempo, pois ele está, ali, encarnado, pronto para ser usado no momento em que o seu possuidor assim o desejar”²⁴ — o que, por entendimento, refere-se não tanto ao “desejo” (em termos subjetivos) daquele que o possui, mas, mais ainda, ao momento temporal em que essa posse ocorre e, principalmente, ao lugar político em que isso acontece (se pensar no Brasil, por exemplo, como sendo um “lugar político”). É interessante que a função monetária de “reserva de valor” vai se referir ao teor da “unidade de conta”, eventualmente até mesmo prescindindo do “meio de troca”.

valem ‘tantas’ unidades monetárias, mas o valor dessas unidades é determinado pelos mercados de produtos e fatores de produção. Se o Banco Central, agindo em nome da União, se conduz prudentemente, a moeda será respeitada e valorizada; todavia, se ele passa a atuar desordenadamente, a sociedade passa a desvalorizar a moeda emitida” (OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. **Moedas, juros e instituições financeiras**: regime jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 285).

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

Em outras palavras, a moeda exerce três funções básicas, a saber: bem intermediário nas trocas; instrumento de comparação de valores; e reserva de valor, cuja responsabilidade é uma obrigação do Estado, já que, além de ser o seu emissor, deve adotar políticas econômicas voltadas à preservação do valor da moeda.²⁵

É muito importante para o que se busca compreender, dentro da perspectiva e do escopo desta dissertação, observar que o aumento do volume de moeda em circulação deve estar em equilíbrio com a oferta de bens e serviços, porque, de outro modo, se houver o aumento daquela sem o aumento desta, ocorrerá a procura por um bem ou por um serviço que não esteja sendo ofertado, o que inevitavelmente resultará no aumento na alta de preços.

2.2 Inflação e as suas consequências

O fenômeno econômico denominado de inflação²⁶ caracteriza-se pelo aumento generalizado e contínuo dos preços de bens e serviços, resultando na progressiva perda do poder aquisitivo da moeda.²⁷ Esse processo provoca uma redistribuição desordenada de renda e riqueza, em que determinados agentes econômicos conseguem reajustar seus preços de forma célere, enquanto outros enfrentam atrasos significativos ou sequer conseguem fazê-lo, aprofundando, assim, os desequilíbrios monetários e sociais. Tanto é assim que, para Fábio Nusdeo²⁸, 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”.

Para Ana Claudia Gutierrez,²⁹ ao investigar o que é inflação, deve-se considerar que a resposta mais completa é aquela que indica que “se caracteriza por

²⁵ VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc; PACHECO, Alexandre Sansone. **Aspectos da teoria do Direito Bancário**: a moeda e o sistema financeiro nacional e internacional. São Paulo: Dialética, 2022, p. 40.

²⁶ De forma sucinta e objetiva: “Inflação é o resultado da prática de os governos financiarem sistematicamente seus déficits com a expansão monetária” (OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. **Moedas, juros e instituições financeiras**: regime jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 287).

²⁷ *Ibid.*

²⁸ NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao Direito Econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 312.

²⁹ GUTIERRES, Ana Claudia. O que é inflação. **Revista Eletrônica de Administração**, [s. l.], n. 6, jun. 2004, p. 1. Disponível em:

altas persistentes e generalizada dos preços dos bens de consumo duráveis, não duráveis, bens de capital, insumos, mão-de-obra e recursos naturais”. Além disso, a “inflação ocorre quando a emissão de moeda pelo governo se encontra acima de suas receitas, ou seja, sem o devido lastro de produtividade gerado pela economia”. Diz a autora, ainda, que é nos países menos desenvolvidos que se sentem mais fortemente as consequências desse quadro,³⁰ embora se trate de um fenômeno que atinge quase que a totalidade econômica mundial.

A autora ainda afirma que é perigoso para os países que haja períodos inflacionários, já que a inflação, da qual se podem compreender três tipos ou causas, gera distorções na economia.³¹ Esses três tipos de situações podem ser entendidos, grosso modo, como: (i) inflação de demanda; (ii) inflação de custos; (iii) inflação inercial. Esses tipos são entendidos por Pedro Rossi *et al.*³² como sendo causas reais da inflação.

Enquanto as duas primeiras caracterizações têm a ver, respectivamente, com aumento da procura em relação à demanda e ao choque de custos em algum ponto da cadeia produtiva, a terceira é relacionada à garantia de aumento nos vencimentos em relação aos períodos de alta inflacionária, porque isso gera as chamadas distorções na economia, por causa da impressão de haver ganhos que ainda não existiram realmente e que, em um médio prazo, mostrar-se-ão incapazes de acompanhar a inflação gerada pela alteração dos comportamentos de consumo, tendo em vista a mera expectativa de ganhos. Neste terceiro caso, é gerado um

https://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/TXdwuGboDpj8Fv0_2013-4-24-14-47-43.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

³⁰ No Brasil, embora haja aqueles que acreditam que não, o fenômeno inflacionário sai do campo da simples inflação, para adentrar a hiperinflação, que é, conforme apregoa Marcos Cavalcante de Oliveira: “uma situação em que a inflação é tão alta que a perda do poder aquisitivo da moeda faz com que esta seja abandonada pelo público, que passa a utilizar-se de outros indicadores de valor para a função de unidade de conta e, freqüentemente, recorrem a outras mercadorias para as trocas na economia” (OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. **Moedas, juros e instituições financeiras**: regime jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 288).

³¹ GUTIERRES, Ana Claudia. O que é inflação. **Revista Eletrônica de Administração**, [s. l.], n. 6, jun. 2004, p. 3. Disponível em:

https://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/TXdwuGboDpj8Fv0_2013-4-24-14-47-43.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

³² ROSSI, Pedro *et al.* G1 explica a inflação. Quais as causas da inflação? **G1**, Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/inflacao-causas/platb/>. Acesso em: 7 jun. 2023. Ver também: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. ROSSI, Pedro; GERBASI, Livi. **Guia ilustrado de política monetária e direitos humanos**. Brasília: INESC, 2022.

sistema de retroalimentação entre previsões de ganho e alta inflacionária, gerada pelo aumento do consumo com base nas previsões etc.

O comportamento do consumidor também está relacionado ao tipo de inflação de demanda, porque ele é quem busca veementemente bens e serviços indisponíveis ou escassos, como, pode-se ilustrar, durante a greve dos caminhoneiros deflagrada no Brasil, em 2018, quando os cidadãos, em aflição diante do temor da falta de produtos, lançaram-se no afã de comprar muitos rolos de papel higiênico para estocar. O medo da falta, no momento ainda apenas antecipada, gerou o consumo desenfreado que, por sua vez, gerou, ele sim, a falta do produto nos mercados, de modo que os preços tenderam ao aumento, impulsionando a inflação.

O dito choque em algum elo da cadeia produtiva, gerador da inflação de custos, *au passant*, é entendido quando há, por exemplo, o aumento do preço da matéria-prima e, por isso, o aumento dos custos de produção, sem que a empresa tenha realmente aumentado sua produtividade.

Não é preciso que se vá muito longe para ter a noção de que a inflação atinge mais fortemente os trabalhadores de baixa renda, já que eles não têm aplicações financeiras, das quais se socorrer em tempos mais difíceis,³³ por terem gastado seus ganhos em produtos exclusivamente para a subsistência; enquanto empresários e governos, em geral, mantêm-se mais seguros: uns, por repassarem custos aos clientes; outros, por manterem impostos e tarifas.

Inevitavelmente, torna à baila a situação da moeda, que acaba por perder suas funções fundamentais durante os processos inflacionários crônicos, já anteriormente elencadas.

³³ Como reminiscência desses períodos: “Quem é velho o suficiente para ter vivido o ambiente da inflação alta no Brasil talvez se recorde da falta de noção de preços relativos predominante. O contraste era realmente grande para quem viveu, como eu, uma parte desse período nos Estados Unidos. Lá, aprendi que a noção de preços relativos se adquire com o tempo. Observava-se um preço em uma semana, e semanas depois, ao observar-se outra cotação, era possível fazer uma comparação informativa. E a decisão de comprar era baseada nessas comparações. Com a inflação alta, os preços mudavam com frequência superior a uma vez por mês no começo dos anos 1990 no Brasil. A não ser que se tirasse o dia para cotar preços, seria impossível comparar os preços coletados ao longo do tempo. A decisão de comprar, então, estava pouco ancorada em uma percepção informada de preços relativos. Era difícil saber se um preço observado era alto ou baixo, em relação aos preços dos concorrentes” (CARVALHO, José Carlos *et al.* **De Belíndia ao Real**. Ensaios em homenagem a Edmar Bacha. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 145).

Em suma, pode-se dizer que, como afirmam Pedro Rossi *et al.*,³⁴ a inflação pode ter diferentes causas, tais como: (i) causa monetária. Ex.: quando o governo procede à impressão de dinheiro; (ii) causas psicológicas. Ex.: quando os agentes aumentam o preço de seus produtos porque “acreditam” que outros também o farão; e (iii) causas reais. Ex.: a inflação por demanda.

Enfim, havendo o aumento da demanda, as circunstâncias econômicas tenderão para a alta dos preços de produtos e serviços, pois produtores e prestadores tentarão absorver maior fatia da renda circulante na economia, provocando, de forma artificial e, pode-se dizer, até com um artificialismo imprudente e oportunista, o que acarretará, invariavelmente, em um egoísta e avarento desequilíbrio econômico e social.³⁵

Nessa esteira, conseqüentemente, as funções da moeda enquanto meio de troca, unidade de conta e reserva de valor, são monetariamente deteriorados, colocando-se em risco o funcionamento da economia nacional.

Isso é um fator de tamanha importância que, como lembrado por N. Gregory Mankiw:³⁶

A hiperinflação alemã teve um efeito tão adverso sobre a economia do país que é frequentemente vista como um dos principais elementos que contribuíram para o início do nazismo e, como consequência, da Segunda Guerra Mundial.

É digna de nota também — ainda que não seja o fator gerador dos pacotes econômicos estudados neste trabalho — a inflação artificialmente criada quando governos emitem moeda para suprir os custos advindos da consecução das suas finalidades, o que se chama de imposto inflacionário. Talvez seja por isso que Fábio Nusdeo³⁷ sustenta que a inflação é um fenômeno cultural e político, destacando este último, o político, para enquadrá-la no âmbito da influência de grupos interessados, a

³⁴ ROSSI, Pedro *et al.* G1 explica a inflação. Quais as causas da inflação? **G1**, Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/inflacao-causas/platb/>. Acesso em: 7 jun. 2023. Ver também: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. ROSSI, Pedro; GERBASI, Livi. **Guia ilustrado de política monetária e direitos humanos**. Brasília: INESC, 2022.

³⁵ BIÉLER, André. **O pensamento econômico e social de Calvino**. São Paulo: Presbiteriana, 1990, p. 443.

³⁶ MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. Tradução de Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Cengage Learning, 2009, p. 646.

³⁷ NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao Direito Econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 323.

ponto de se cogitar uma procura pela inflação por parte da sociedade, de certa forma atendida por governos em determinadas épocas.

É evidente que este estudo não tem por objeto uma análise ampla da história econômica brasileira, mas, sim, nos efeitos advindos da edição de dois de tantos planos monetários concebidos, sob a justificativa específica de contenção de surtos inflacionários vivenciados no país. Não obstante, ao longo dos períodos registrados a seguir abordados, a desvalorização da moeda nacional foi um fenômeno recorrente, com impactos documentados na estabilidade monetária do país.

2.3 O histórico de superinflação brasileiro nas décadas de 1980 e 1990

Durante as crises de superinflação vividas pelo Brasil nas décadas de 1980 e 1990, alguns fatores contribuíram diretamente para o agravamento dos desequilíbrios monetários, resultando em índices inflacionários exorbitantes. As medidas adotadas para conter a escalada dos preços mostraram-se insuficientes, gerando dificuldades para o saneamento econômico e impondo grandes desafios aos governos da época. Destacam-se os fenômenos da correção monetária, a indexação da moeda e, por consequência, a inflação inercial como elementos que se mostravam de grande relevância no combate à hiperinflação.

2.3.1 Correção monetária e indexação

Nos anos 1960, no Brasil, foi “introduzido o mecanismo da correção monetária”, em um cenário em que a inflação se apresentava em constante aumento, sem sinais de arrefecimento. Esse mecanismo, criado em 1964, durante o governo do presidente Castelo Branco, tinha como objetivo evitar que “devedores e/ou credores incorressem em prejuízos em virtude de erros de avaliação sobre a trajetória futura da inflação”.³⁸

Esse período foi marcado pela maior alta inflacionária até então, gerando um cenário caótico e impondo a necessidade urgente de conter o avanço dos preços — quando a opção foi, portanto, não um “tratamento de choque”, mas uma estratégia

³⁸ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Nota Técnica Dippe – 2009/250**, 07.04.2009. Documento juntado nos autos da ADPF 165 e Recursos Extraordinários n^{os}. 591.797, 626.307, 632.212. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Acesso em: 30 jan. 2025.

entendida como gradualista, que buscava poupar a economia de ainda mais custos desnecessários e evitáveis; em outras palavras, o Estado considerou focar na inflação, preterindo outros elementos econômicos, a fim de reduzi-la e, ainda assim, manter o crescimento. O mecanismo encontrado? A criação da correção monetária.

Assim, essa estratégia, ao buscar evitar erros de expectativa ao projetar a inflação futura com base na passada, culminou na adoção de um sistema que integra a correção monetária a uma taxa real de juros, substituindo, desse modo, o modelo de taxas prefixadas. A implicação disso foi, conforme Nota Técnica Dippe - 2009/250³⁹, “o atrelamento automático da taxa de remuneração das aplicações financeiras à inflação passada”. É relevante lembrar que “esse procedimento, de certa forma, estendeu-se a todos os preços da economia, inclusive salários, criando um mecanismo, também automático, que alimentava a dinâmica inflacionária”.

A promulgação da Lei nº 4.380/1964,⁴⁰ que cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), ocorreu concomitantemente à introdução da correção monetária nos contratos financeiros imobiliários — uma busca por tornar viáveis os financiamentos para a compra, em longo prazo, da casa própria. Além disso, a correção monetária passou incidir sobre as cadernetas de poupança. Logo em seguida, em julho, com a Lei nº 4.357,⁴¹ esse mecanismo também começou a ser usado no intuito de atualizar os “débitos fiscais e tributários e como mecanismo de indexação de títulos públicos (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN)”. Isso importa porque foi aí que a “expectativa de inflação’ contida nos juros contratuais (prefixados) passou a ser substituída em vários contratos por uma indexação mais formal”.

Essa indexação,⁴² ao contrário do que se possa supor, não ficou restrita às contratações do SFH ou, então, à dívida pública, expandindo-se para outras

³⁹ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Nota Técnica Dippe – 2009/250**, 07.04.2009. Documento juntado nos autos da ADPF 165 e Recursos Extraordinários nºs. 591.797, 626.307, 632.212. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Acesso em: 30 jan. 2025.

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

⁴¹ BRASIL. **Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964**. Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4357.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

⁴² Também sobre o elemento da indexação: “A crise da dívida externa marcou o início da ‘década perdida’ e de uma superinflação. A decisão tomada ainda durante o PAEG, e nunca revertida nos

parcelas do sistema financeiro e para os demais contratos privados. A esse fenômeno, acrescentou-se, ainda, o de diminuição da regularidade dos reajustes de preços e salários, materializando-se as circunstâncias geradoras da inflação por inércia, justamente as que se estabelecem naquele sistema de retroalimentação com e no fenômeno inflacionário — tudo isso numa tentativa de se encontrarem modos de atingir uma estabilização da economia.

Dito isso, e considerando que o objetivo de todas essas manobras econômicas era dar freios à constante inflação, gerada e alimentada com grande velocidade, importa lembrar que a indexação nunca se mostrou o expediente perfeito, aquele que se buscava, factualmente, como *meta optata*. Em verdade, importa lembrar que não era automática a divulgação dos índices inflacionários e, dessa feita, não há como se usar esse paradigma, qual seja, o dos índices dos preços, a fim de se alcançar uma “indexação perfeita”. Em casos tais, haverá sempre a imprecisão desses parâmetros, sobre os quais se olha para o passado, em relação às projeções dos fatores de correção para os contratos e a realidade corrente dos valores cobrados enquanto a correção se efetiva.

Portanto, é oportuno recordar como o processo de indexação da economia, quando aplicado artificialmente com o objetivo de mitigar os efeitos da perda do poder monetário, acabou gerando uma prática inflacionária generalizada, que se consolidou como um mecanismo pelo qual a sociedade buscava proteger-se da alta nos preços de produtos e serviços.

Por consequência, tal prática não apenas desencadeou desequilíbrios significativos na redistribuição de riqueza e na corrosão do poder de compra da moeda, mas também desestabilizou o sistema econômico nacional, que entrou em colapso progressivo devido ao componente adicional representado pela indexação implementada. A expectativa de aumento dos preços, baseada nos índices inflacionários passados, gerava desequilíbrios na dinâmica dos mercados,

primeiros anos da década de 1980, foi a de conviver com a inflação, e não de eliminá-la, utilizando a indexação para reduzir seus custos. Havia naqueles anos a ilusão de que a menos do custo de bem-estar — sabidamente baixo —, vindo da subutilização do estoque real da moeda todos os demais custos da inflação poderiam ser eliminados — ou pelo menos extremamente reduzidos — com a indexação. Mas, se de um lado a indexação de ativos financeiros pode facilitar o financiamento dos déficits com a dívida pública, e por isso tenderia a reduzir a inflação, a indexação de preços, salários e da própria taxa cambial eleva a persistência dos choques na inflação — a inércia —, e dificulta o seu controle, com inflações elevadas comprometendo o crescimento econômico” (CARVALHO, José Carlos *et al.* **De Belíndia ao Real**. Ensaios em homenagem a Edmar Bacha. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 119).

especialmente em relação à previsibilidade e estabilidade da liquidez, comprometendo gravemente os agentes econômicos em suas projeções de vencimentos futuros.

Esse período marcante da economia brasileira é destacado por Fábio Nusdeo e Antonio Evaristo Teixeira Lanzana⁴³, que ressaltam seu impacto profundo sobre a estrutura monetária e social. Os autores apontam que, entre 1980 e 1994, o Brasil tinha uma ocorrência bastante significativa da correção monetária no cotidiano popular, e que, num primeiro momento, essa sistemática deveria ter caráter trimestral. Aos poucos, porém, sua periodicidade foi decrescendo, a ponto de tornar-se, em diferentes situações, diária. Para tanto, recorria-se aos ajustes dos títulos públicos e das taxas conhecidas como de *over* (ou, dito de outro modo: taxas *overnight* — ou *rollover* — assim chamadas devido à sua característica de se ater a uma determinada posição em que se encontra no decorrer da noite, e se aplicam em Contratos por Diferença, os CFD, com juros calculados todos os dias).

Num momento exordial, a correção monetária foi, portanto, um expediente, cujo caráter profícuo intentava dar à sociedade nacional uma forma de conviver, com um mínimo de paz que fosse, com as altas taxas da inflação; o que, porém, não perdurou tempo suficiente, passando a um caráter totalmente contrário, integrando-se ao sistema de retroalimentação da inflação. Isso se dava em função dos processos inflacionários de inércia, chamados, também, de processos de *feedback*: a nova inflação era, como explicita Fábio Nusdeo e Antonio Evaristo Lanzana,⁴⁴ incrementada “com a ‘herança’ da inflação anterior, num processo cumulativo insuscetível de estancamento espontâneo ou de ser seguido por meio dos instrumentos clássicos de contenção”, quais sejam, “a redução de despesas públicas, a disciplina salarial ou a elevação da taxa de juros”.

Se, no momento inicial, o governo não quis optar por uma “terapia de choque”, procurando manter um caráter gradualista, esse estágio havia passado, de modo que se buscou uma forma de frear de chofre o “processo perverso de contínua

⁴³ NUSDEO, Fábio; LANZANA, Antonio Evaristo Teixeira. **Parecer sobre as ações judiciais de expurgos inflacionários**. Juntado ao REsp 1107201/DF (2008/0283178-4), Superior Tribunal de Justiça, nas fls. 606. Brasília, 2010. Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200802831784&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 2 maio 2025.

⁴⁴ *Ibid.*

realimentação”, nas palavras de Fábio Nusdeo e Antonio Evaristo Lanzana,⁴⁵ que explicam a ocorrência de uma mudança de moeda, “a fim de não se contaminar essa nova moeda, impedindo-a de exercer suas funções de padrão de valor e de reserva de valor, com o inevitável e precoce descrédito”.

Affonso Celso Pastore⁴⁶ vai além, explicando, a partir de um viés mais técnico, a inflação por inércia como sendo uma “autorregressividade positiva de ordem um”, por crescer “com o aumento do grau de indexação de preços e de salários, elevando o valor de I ”. Em suas palavras, “se tomarmos séries temporais das taxas de inflação para n países, veremos que em todos eles há uma autorregressividade positiva de ordem um, embora com intensidades diferentes”. Além disso, explica que, nesses contextos todos, encontra-se o mesmíssimo fenômeno: a inércia inflacionária.⁴⁷ Por fim, explica que o estágio “de $\lambda = 1$, no qual os choques inflacionários não mais dissipam” é extremo. A isso, “Arida e Lara Rezende (1985) chamaram mais tarde de inflação inercial”, limiar no qual “é preciso que a oferta monetária seja passiva”. O autor afirma que o mesmo fenômeno observado na economia brasileira também ocorreu em Israel antes da estabilização de 1985. Segundo ele, essa situação foi resultado da combinação entre passividade monetária e mecanismos que geravam rigidez nos preços, como a indexação.⁴⁸

⁴⁵ NUSDEO, Fábio; LANZANA, Antonio Evaristo Teixeira. **Parecer sobre as ações judiciais de expurgos inflacionários**. Juntado ao REsp 1107201/DF (2008/0283178-4), Superior Tribunal de Justiça, nas fls. 606. Brasília, 2010. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200802831784&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 2 maio 2025.

⁴⁶ PASTORE, Affonso Celso. **Inflação e crises: o papel da moeda**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 44.

⁴⁷ “O fenômeno da inércia inflacionária caracteriza-se pela tendência da velocidade de elevação dos preços a perpetuar-se, em virtude de mecanismos de indexação que corrigem automaticamente diversos preços — como salários, tarifas públicas e taxa de câmbio — com base na taxa de inflação passada. Em todo processo inflacionário há um certo grau de inércia que, freqüentemente, mantém a inflação em nível superior ao necessário para financiar o déficit público; mas o que caracteriza uma inflação como (puramente) inercial é a permanência de inflação na ausência de desequilíbrio fiscal” (CARDOSO, Renato Fragelli. Plano Verão. FGV CPDOC. **Atlas Histórico do Brasil**, Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/6306>. Acesso em: 2 mar. 2025).

⁴⁸ PASTORE, Affonso Celso. **Inflação e crises: o papel da moeda**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

2.3.2 Hiperinflação brasileira

Sob a perspectiva monetária, a inflação inercial refletiu-se na projeção de índices inflacionários sobre contratos com obrigações futuras, fundamentados na expectativa de que a trajetória da inflação passada se repetisse nos vencimentos seguintes. Esse mecanismo acabou consolidando a própria previsão inflacionária, à medida que os valores projetados foram incorporados às obrigações firmadas, alimentando a continuidade do fenômeno inercial.

Nesse contexto, a indexação de preços e salários exerceu um impacto negativo sobre o sistema econômico brasileiro. As séries temporais do BCB evidenciam os picos das oscilações inflacionárias ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 do século XX, refletidos nas variações do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do Índice de Preços ao Consumidor de São Paulo (IPC-Fipe) e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).⁴⁹

Analisando o conjunto de dados fornecidos pelo BCB, torna-se evidente a identificação dos elevados índices de inflação acumulados nos períodos mencionados. As curvas inflacionárias são claramente visíveis entre os anos de 1980 e 1990, bem como entre 1991 e 1996, evidenciando que a economia brasileira beirava a falência, com superinflação e majoração dos riscos de estagnação e retração econômica, exigindo, assim, a adoção de medidas céleres por parte do Estado para garantir a sanidade do sistema monetário nacional.

Os desafios econômicos da época impuseram às autoridades monetárias a necessidade de intervir por meio de “choques heterodoxos” e da edição de planos de estabilização. Foi esse cenário que também determinou a sucessão de tentativas frustradas de controle inflacionário antes da chegada do Plano Real, uma trajetória de planos econômicos que não conseguiu conter a escalada dos preços nem proteger a economia brasileira. Nesse contexto, Cristiane dos Santos Brito e Simone Coêlho Aguiar⁵⁰ ressaltam em seus estudos que:

⁴⁹ BRASIL. Banco Central do Brasil. **SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais** – v.2.1, Módulo público. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries> Acesso em: 28 fev. 2025.

⁵⁰ BRITO, Cristiane dos Santos; AGUIAR, Simone Coêlho. Os planos econômicos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II e os Recursos Extraordinários 591.797 e 626.307: impactos nas finanças do estado brasileiro em face das vindouras decisões do STF. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 22, n. 36, p. 363-384, jul./dez. 2018, p. 365. Disponível em:

O cenário econômico nas décadas de 1980 e 1990 apresenta um Produto Interno Bruto (PIB) com pouco crescimento, elevadas despesas públicas e inflação que assolou o país por longos períodos. Apesar da troca sucessiva de planos econômicos, a inflação insistia em se perpetuar na vida dos brasileiros, mesmo com atuação forte do Estado no combate ao quadro inflacionário. Isso culminou no aumento da dívida interna e externa, gerando, enfim, uma recessão que circundava a economia brasileira.

Lembre-se de que foi com o Real, em 1994,⁵¹ que o Brasil iniciou um processo de contenção da inflação, tornando-se possível a retomada do desenvolvimento econômico e do crescimento dos mercados. Ainda vale lembrar que havia, principalmente até aquele momento, uma grande turbulência política.

Francisco Vida Luna e Herbert S. Klein⁵² apresentam uma análise detalhada do contexto imediatamente anterior ao estabelecimento do Plano Real. Em dezembro de 1992, o então vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência da República, substituindo Fernando Collor de Mello, que havia sofrido um processo de *impeachment*. Esse evento marcou a segunda vez consecutiva em que um vice-presidente se tornou a autoridade máxima do Poder Executivo no país. A assunção de Itamar Franco ocorreu num período de economia caótica, em crise profunda, com uma inflação absolutamente descontrolada.

No ano subsequente, no mês de maio, o Senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu o Ministério da Fazenda. Dali, ele liderou o processo do plano de estabilização econômica batizado como Plano Real. Esse foi o pacote econômico mais bem-sucedido no contexto brasileiro, e foi lançado, conforme os

<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 24 jan. 2025.

⁵¹ Vale o destaque para a alteração do comportamento social após a edição do Plano Real: “A população, o consumidor, os empresários, os fornecedores e compradores ao longo da cadeia produtiva não têm mais a postura que prevaleceu neste País durante mais de duas décadas: a de que só existiria uma direção para as expectativas de inflação — a velha ideia de que a inflação de uma semana, de um mês e de um ano estabeleceria o piso para a inflação da semana, do mês e do ano seguintes. Essa reação, típica de sociedades mais maduras, é um exercício de cidadania, em que o consumidor se recusa a comprar hoje rejeitando o argumento de que amanhã o produto estará mais caro ou faltará nas prateleiras. Também recusa aumentos de preços baseados na automática e indevida extrapolação da variação do câmbio. Esse é um fato econômico, cultural e social da maior importância e do maior significado para o futuro do País. Não aceitamos mais, como aceitamos durante duas ou três décadas, a ideia de que estamos condenados a viver em regime de alta, crônica e crescente taxa inflacionária” (MALAN, Pedro; BACHA, Edmar; FRANCO, Gustavo H. B. (Org.). **30 anos do Real: crônicas no calor do momento**. Rio de Janeiro: História Real, 2024, p. 44).

⁵² LUNA, Francisco Vida; KLEIN, Herbert S. **História econômica e social do Brasil: o Brasil desde a República**. São Paulo: Saraiva, 2016. E-book.

autores, para “estabilizar a economia e estancar o processo inflacionário que persistia no país por quase meio século”.

Segundo ainda Francisco Vida Luna e Herbert S. Klein,⁵³ uma das características marcantes do novo regime foi a ampliação das políticas voltadas à liberalização econômica. Entre essas medidas, destacaram-se as privatizações de empresas estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), um ícone do capitalismo estatal construído durante o primeiro governo Vargas. Curiosamente, Itamar Franco, conhecido por seu nacionalismo, e FHC, um pensador de esquerda vinculado à Teoria da Dependência, foram apontados pelos autores como figuras centrais no avanço das privatizações e na reestruturação econômica do país. O êxito do Plano Real, nesse contexto político, abriu caminho para a eleição direta de FHC à Presidência da República, em 1994, sucedendo Itamar Franco e enfrentando Luiz Inácio Lula da Silva, então candidato pela terceira vez pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

A História do Brasil, repleta de inúmeras peculiaridades e pormenores não apenas interessantes, mas também imprescindíveis de se conhecer, não se restringe a esse ponto de vista. É por isso que parece bastante produtivo destacar que a jornalista Miriam Leitão,⁵⁴ em seu livro “Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda”, aborda os detalhes dos gabinetes das autoridades governamentais da época, afirmando que o Plano Real não aconteceu, nem tomou forma, nem se estabeleceu de forma branda: “Na busca da estabilidade econômica, teve de enfrentar seus mais agudos defeitos, o erro de suas elites, a vastidão da exclusão, a apropriação do Estado pelos grupos de interesses, a hipocrisia das instituições”.

A jornalista considera necessário revisitar “o debate que levou ao real e persistiu depois dele”,⁵⁵ e corrobora-se dessa opinião, acrescentando que sempre é necessário fazê-lo, a fim de esclarecer pormenores que, por vezes, escapam quando se examina mais detidamente os fatos de todo aquele momento histórico, político, econômico e cultural. Ademais, é em consonância com o pensamento da jornalista que se afirma que um novo olhar possibilitará a compreensão de como

⁵³ LUNA, Francisco Vida; KLEIN, Herbert S. **História econômica e social do Brasil**: o Brasil desde a República. São Paulo: Saraiva, 2016. E-book, p. 4493.

⁵⁴ LEITÃO, Miriam. **Saga brasileira**: a longa luta de um povo por sua moeda. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013, p. 26.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 29.

todo o ambiente de inflação desenfreada se desenrolou, como aconteceu e no que culminou.

Ainda diz que é “preciso acompanhar o consumidor em seus movimentos, entender suas angústias e dúvidas, aprender com a lucidez das suas escolhas, para ver a extensão do que foi vivido”.⁵⁶ Dá-se essa necessidade, de acordo com ela, pela forma com que tudo o que ocorria “nos gabinetes das autoridades” ficava exposto em todos os lugares, surgia em todas as rodas de conversa, nos mais variados cenários, nas escolas, nas empresas, em todos os lugares. Ainda, parece-lhe que “não foi uma disputa descarnada. Foi uma grande luta de um grande povo querendo entender e derrotar a essência de sua infelicidade”.⁵⁷

Uma retomada do marco histórico de transição para um Plano Real pelo viés jornalístico e — por que não? — da linguagem romanesca da autora parece válida, do ponto de vista de dar a compreender como foi o momento de passagem da inflação para a hiperinflação e, apenas depois, para o planejamento de retomada do equilíbrio. Diz a autora que:

De todos os momentos econômicos dramáticos, ficará para sempre na memória de quem viveu o terror dos últimos meses do governo José Sarney e o começo do governo Collor, no final de 1989 e começo de 1990. A violência da remarcação dos preços não tornava a inflação apenas mais alta, ela mudou de natureza: virou hiperinflação.⁵⁸

Mais importante e chocante, na fala da jornalista, é acompanhar seu raciocínio acerca dos índices de inflação, quando aponta que “De julho de 1964 a julho de 1994, data do Plano Real, a inflação acumulada, medida pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), foi de 1.302.442.989.947,180,00%. Para simplificar: 1 quatrilhão e 302 trilhões”.⁵⁹

Gustavo Franco⁶⁰ também ressalta a singularidade daqueles anos difíceis:

O período aqui compreendido abriga, no Brasil, uma das mais duradoras e virulentas inflações verificadas neste planeta. Essa é

⁵⁶ LEITÃO, Miriam. **Saga brasileira**: a longa luta de um povo por sua moeda. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013, p. 29.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 29.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, p. 23.

⁶⁰ FRANCO, Gustavo H. B. **A moeda e a lei**: uma história monetária brasileira (1933-2013). 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 30.

uma verdade inconveniente e reconhecida apenas com muita relutância por muitos observadores.

Isso, conforme o autor afirma, é perceptível “a partir de sutilezas como, por exemplo, a estranha contrariedade de se usar o termo ‘hiperinflação’ para descrever o que se passou no Brasil”. Ora, é de se ressaltar que, segundo seu raciocínio:

A definição mais comum, introduzida no estudo clássico de Philip Cagan, de 1956, considera que a hiperinflação começa no mês em que a inflação atinge 50% mensais e termina após o mês em que a taxa de inflação cai abaixo desse nível e aí permanece por mais de um ano.⁶¹

Pois bem, o autor reforça a ideia da necessidade de se assumir, no país, a nomenclatura “hiperinflação”, em detrimento de se considerar o ocorrido como, apenas, uma inflação “muito alta”, assim consignando:

[...] durou 182 meses e acumulou, no período, o fantástico número de 20.759.903.275.651%,⁶² o que serve para reforçar a sensação de que a fronteira dos 50% mensais pode não estar capturando a essência da **doença** (grifo nosso).

Explica, ainda, que é evidente que esse critério de 50% mensais não é o limite adequado para o fenômeno no Brasil, já que houve, aqui, a política de “congelamento de preços em cinco momentos diferentes entre 1986 e 1991”.⁶³

Gustavo Franco⁶⁴ ainda aponta que o Brasil era um curioso e incomum caso de hiperinflação, já que essa não ocorreu atrelada a guerras ou a revoluções; todavia, “evoluiu lenta, insidiosa e traiçoeira, qual doença degenerativa que se agrava principalmente pela falta de cuidado”.

Entretanto, o autor parece jogar com a ironia inevitável de que, no país, a hiperinflação é, em si mesma, a própria desgraça, sendo uma catástrofe monetária, no entendimento de que o ato de “reconhecer a existência de uma catástrofe monetária seria como uma rendição à necessidade imperiosa de se levar a política

⁶¹ FRANCO, Gustavo H. B. **A moeda e a lei**: uma história monetária brasileira (1933-2013). 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 30.

⁶² Vinte quatrilhões, setecentos e cinquenta e nove trilhões, novecentos e três milhões, duzentos e setenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta e um por cento.

⁶³ *Ibid.*, p. 30.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 32.

de estabilização às últimas consequências”.⁶⁵ No entanto, esse não seria um exercício fácil para aqueles que consideram e consideravam que a inflação tenha ou tivesse algumas funções — para esses, haver inflação ajuda na aceleração de um desenvolvimento, de modo tão “importante” que chegam a fazer-se de incrédulos ante a possibilidade da perspectiva de uma “estabilização ortodoxa”, já que essa poderia quebrar “os apoios tácitos”, possibilitando a “criação de instituições monetárias que pudessem realmente proteger o cidadão de abusos cometidos pelo Estado através da moeda”.⁶⁶

Indo além, o autor argumenta que chamar o fenômeno econômico brasileiro de hiperinflação não é uma escolha “inocente”; essa atitude pode descortinar o negacionismo, por parte da “historiografia desenvolvimentista”, que possivelmente sinta uma indisposição de “defrontar-se com problemas de verdade” — ou reflexo, ainda, do estágio juvenil do país:

Conforme informações do Censo Demográfico de 2010, aproximadamente 120 milhões de pessoas, equivalentes a 61,5% da população, tinham menos de quinze anos em 1989, portanto, não tiveram contato direto com a hiperinflação e têm preguiça de pensar em um pecado anterior tão sério, que mal conheceram e do qual são inocentes. A memória da tragédia já está perigosamente esmaecida, seus traumas esquecidos, bem como suas lições.⁶⁷

É evidente que a problemática da hiperinflação brasileira gerava entraves técnicos entre as equipes econômicas de diferentes correntes de pensamento. De acordo com André Lara Resende,⁶⁸ havia até mesmo aqueles que viam a inflação como um meio de promover o desenvolvimento do país, corroborando a visão de Franco, que afirmava que alguns chegavam a considerar a situação inflacionária como “um aliado do desenvolvimento”. De acordo com o autor, ainda, para o nacional-desenvolvimentismo, a inflação nunca representou um problema grave; era um momento de se transferir os recursos privados para o público, “criando assim

⁶⁵ FRANCO, Gustavo H. B. **A moeda e a lei**: uma história monetária brasileira (1933-2013). 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 32.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 33.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 39.

⁶⁸ RESENDE, André Lara. **Juros, moeda e ortodoxia**. Rio de Janeiro: Portfolio Penguin, 2017. E-book, p. 427.

uma poupança forçada para o financiamento do investimento público”. Para os liberais, havia o interesse em controlar a inflação, por priorizarem o equilíbrio fiscal.⁶⁹

Quando André Lara Resende⁷⁰ remete a Gudin, esclarece que, de acordo com este e com Bresciani-Turroni, os efeitos maléficos da inflação econômica são, até mesmo como dito por Gustavo Franco, como os de uma doença física num corpo humano, que venha a causar-lhe um desenvolvimento desequilibrado, disforme, que aumenta alguns músculos, enquanto atrofia outros:

A inflação impede as várias partes da economia de se dilatarem de forma harmoniosa, de sorte que, algumas se desenvolvem demais e outras de menos; o crescimento anormal das mercadorias de produção é financiado, em última instância, pela economia forçada do povo, que tem que reduzir seu consumo.

Para o autor, Gudin termina sua explanação ao apontar para a consequência do resultado “distributivo perverso da inflação”, que acarreta “as mais sérias repercussões sociais, acumulando riquezas em favor de uma pequena classe de usurpadores da propriedade nacional enquanto milhões de indivíduos são jogados à pobreza”.⁷¹ Esse, portanto, foi o complexo que afetou o sistema monetário nos anos de 1980 e 1990: uma hiperinflação que lançava todo o tipo de mazelas sobre a economia nacional, resistente às medidas lançadas pelos governos que visavam a sua estabilização.

⁶⁹ Ainda conforme o autor: “Tentar controlar uma inflação alta por meio do controle da base monetária — como nós brasileiros aprendemos pelo caminho mais difícil, nas décadas de 1980 e 1990 — não é apenas impossível, é também a via mais curta para uma crise bancária. Tentar estimular uma economia ameaçada de deflação por meio da expansão da base monetária é tão ineficaz como tentar empurrar um carro ladeira acima pela antena” (RESENDE, André Lara. **Devagar e simples**: economia, Estado e vida contemporânea. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 46).

⁷⁰ RESENDE, André Lara. **Juros, moeda e ortodoxia**. Rio de Janeiro: Portfolio Penguin, 2017. E-book, p. 432.

⁷¹ *Ibid.*, p. 427.

3 OS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA

Os Planos de Estabilização Econômica foram compostos por uma série de medidas que impactaram imediatamente o sistema monetário, com o objetivo de reduzir drasticamente a liquidez observada nos respectivos períodos e eliminar as expectativas inflacionárias. Conforme indicado na própria petição inicial da ADPF nº 165, ao longo de anos, o Governo Federal implementou diversos planos de estabilização econômica, promovendo a alteração do padrão monetário e a substituição dos índices de correção monetária, visando superar o grave quadro de instabilidade econômica.⁷²

Argumenta-se, ainda, que tais medidas de mudança do padrão monetário visavam atender aos princípios da equidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica, uma vez que alteravam inicialmente a moeda em curso apenas na sua função de “unidade de conta”. Também buscavam equalizar o efeito negativo que poderia advir da conjunção da defasagem dos índices de correção monetária com a desaceleração abrupta da inflação durante a implementação das novas medidas econômicas.⁷³ Isso resultaria em uma “superestimativa da reposição do valor da moeda e, por conseguinte, em desequilíbrio de obrigações e contratos em favor dos credores.”⁷⁴

Dito de outro modo, o governo deveria utilizar mecanismos econômicos para minimizar o impacto da conversão da moeda e garantir que a variação de preços da antiga não fosse transferida para a nova, o que resultaria na frustração do processo de contenção da hiperinflação. Desse modo, as leis de edição dos planos

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, 01/03/2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270> Acesso em: 6 jan. 2025.

⁷³ Conforme Cristiane dos Santos Brito e Simone Coêlho Aguiar, é a política econômica que tenta manter “elevados níveis de emprego e elevadas taxas de crescimento econômico com estabilidade de preços”, a partir da intervenção do governo na economia nacional (BRITO, Cristiane dos Santos; AGUIAR, Simone Coêlho. Os planos econômicos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II e os Recursos Extraordinários 591.797 e 626.307: impactos nas finanças do estado brasileiro em face das vindouras decisões do STF. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 22, n. 36, p. 363-384, jul./dez. 2018, p. 366. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 24 jan. 2025).

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, 01/03/2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270> Acesso em: 6 jan. 2025.

econômicos implementaram regras para o cálculo dos índices representativos da inflação.

Cristiane dos Santos Brito e Simone Coêlho Aguiar⁷⁵ afirmam que os planos econômicos que vigoraram no Brasil, entre 1985 e 1991, alteraram profundamente o cenário econômico nacional, devido, dentre outros fatores, ao fato de terem sido impostas alterações “na forma de correção das cadernetas de poupança diante da elevada inflação”. As autoras compreendem que:

Como a oscilação da inflação era constante, essas modificações acarretaram enormes perdas para a grande massa trabalhadora, que depositava sua confiança e guardava suas economias nas instituições financeiras, esperando auferir rendimentos e aumentar o seu poder de compra.⁷⁶

Uma análise da história dos planos brasileiros de estabilização econômica pode ser um desafio, envolvendo uma revisão crítica de paradigmas atuais e a desconstrução de crenças estabelecidas. Um exemplo marcante é o caso do “Encilhamento”,⁷⁷ plano implementado nos anos de 1890 que resultou na queda do então ministro Rui Barbosa. Apesar de sua consagrada reputação como jurista e intelectual, Rui Barbosa enfrentou grande insucesso enquanto gestor das políticas econômicas da época:

O novo plano econômico, transformado em lei pelo decreto de 17 de janeiro de 1890, conservava a essência da Lei Bancária de 1888: mantinha os empréstimos à lavoura e autorizava a utilização de títulos públicos como cobertura para a emissão. O Brasil foi dividido em três regiões bancárias [...], autorizadas a emitir dinheiro mediante a garantia de apólices da dívida pública.⁷⁸

⁷⁵ BRITO, Cristiane dos Santos; AGUIAR, Simone Coêlho. Os planos econômicos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II e os Recursos Extraordinários 591.797 e 626.307: impactos nas finanças do estado brasileiro em face das vindouras decisões do STF. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 22, n. 36, p. 363-384, jul./dez. 2018, p. 365. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 24 jan. 2025.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ “Uma experiência interessante na história do Brasil é o “encilhamento”, nome dado ao primeiro plano econômico ‘heterodoxo’ de nossa história. Foi implantado pelos Decretos nºs. 164 e 165, ambos editados pelo Governo Provisório da República, em 17 de janeiro de 1890, quando o Ministro da Fazenda era Rui Barbosa.” “A idéia do plano era o aumento da arrecadação tributária e uma liberalização total da economia brasileira, mantida sob controle ao tempo do Império” (OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. **Moedas, juros e instituições financeiras**: regime jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 213).

⁷⁸ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **História - Encilhamento**: crise financeira e República, desafios do desenvolvimento, Brasília, ano 8, n. 65, 5 maio 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2490:catid=28

Naquela época, os privilégios concedidos aos bancos emissores provocaram reações contrárias, forçando o governo a autorizar outros estabelecimentos credenciados a também emitirem dinheiro. Como resultado, houve um aumento descontrolado na emissão de papel-moeda, excedendo as necessidades econômicas reais da população. Esse excesso monetário estimulou a criação de sociedades comerciais desprovidas de garantias concretas, intensificando o caos financeiro. Foi nesse contexto que Rui Barbosa foi substituído pelo Barão de Lucena, responsável por impulsionar as atividades econômicas. Ainda assim, a crise não poupou o alto escalão: não apenas o ministro foi destituído, mas o próprio presidente, Deodoro da Fonseca, acabou substituído pelo vice-presidente Floriano Peixoto. Devido ao impacto dessa série de eventos, “Encilhamento” tornou-se sinônimo tanto das políticas econômicas quanto da crise financeira vivida nesse período.⁷⁹

Como resultado da série de eventos que marcaram o período do “Encilhamento”, é relevante revisitar os planos econômicos brasileiros, a fim de compreender as transformações estruturais do sistema econômico nacional. Desde o Plano Salte até o vigente Plano Real, o Brasil implementou 14 planos monetários, cada qual trazendo um conjunto de ações intervencionistas destinadas a estabilizar o regime econômico, ora por meio de ajustes monetários e fiscais, ora pela criação de órgãos estatais estratégicos. Embora esta dissertação se concentre nos Planos Bresser e Verão, é necessário considerar brevemente a herança inflacionária do regime militar e as medidas iniciais do Plano Cruzado para uma melhor compreensão dos contextos econômicos subsequentes.

Entre as mudanças relevantes, destaca-se a alteração das nomenclaturas da moeda brasileira ao longo das décadas de 1980 e 1990: o cruzeiro (1970-1986), cruzado (1986-1989), cruzado novo (1989-1990), cruzeiro novamente (1990-1993), cruzeiro real (1993-1994), e finalmente o real, implementado em 1994 e vigente até os dias de hoje. O acompanhamento das mudanças na nomenclatura da moeda, ao longo das décadas de 1980 e 1990, contribui para a compreensão das referências

&Itemid=23#:~:text=A%20palavra%20Encilhamento%20passou%20a,a%20crise%20financeira%20do%20per%C3%ADodo. Acesso em: 12 jan. 2024.

⁷⁹ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **História - Encilhamento**: crise financeira e República, desafios do desenvolvimento, Brasília, ano 8, n. 65, 5 maio 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2490:catid=28&Itemid=23#:~:text=A%20palavra%20Encilhamento%20passou%20a,a%20crise%20financeira%20do%20per%C3%ADodo. Acesso em: 12 jan. 2024.

monetárias presentes neste estudo, além de evidenciar a evolução das políticas econômicas adotadas em cada período.

No entanto, os desafios econômicos herdados dos governos militares já indicavam os problemas que se intensificariam nos anos seguintes. Como apontado por Roberto Campos,⁸⁰ a Constituinte de 1967 buscava uma economia privatista e não inflacionária, mas a Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969⁸¹ comprometeu essa meta. A Era Geisel, por sua vez, trouxe uma expansão estatista que aumentou significativamente a inflação e fomentou a criação de empresas estatais,⁸² com consequências econômicas que reverberaram por décadas. Traumann acrescenta que o governo Geisel implementou políticas econômicas contraditórias, mesclando estímulos à expansão com medidas contracionistas severas, enquanto recorria a petrodólares para financiar uma dívida externa que triplicou em apenas quatro anos.

Nessa mesma linha, Thomas Traumann⁸³ afirma que Geisel foi o responsável pela criação de um “governo francamente estatista”, com uma participação do Estado de 33% a 40% na economia expansionista, que abriu linhas do “Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico [...] para financiar grupos privados a comprar e investir, especialmente, em bens de capital, com garantia de mercado e tarifa protecionista”. Eram empréstimos a juros de 20%, como se se tratasse, nas palavras de Thomas Traumann,⁸⁴ de “um negócio de pai para filho, já que a inflação anual variava entre 35% e 40%”, resultando, até mesmo, em “juros negativos aos empresários amigos do regime com a diferença bancada pelo contribuinte”.

Diz o autor que Geisel era, ao mesmo tempo, contracionista: aumentou os compulsórios dos bancos; restringiu o crédito pessoal; gerou “uma lei complicadíssima que obrigava as empresas a depositar, por 360 dias, 100% do valor

⁸⁰ CAMPOS, Roberto; ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). **A constituição contra o Brasil**: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988. São Paulo: LVM, 2018.

⁸¹ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

⁸² CAMPOS, Roberto; ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). **A constituição contra o Brasil**: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988. São Paulo: LVM, 2018, p. 30.

⁸³ TRAUMANN, Thomas. **O pior emprego do mundo**: 14 ministros da Fazenda revelam como tomaram as decisões que mudaram o Brasil e mexeram no seu bolso. São Paulo: Planeta, 2018. E-book.

⁸⁴ *Ibid.*

de suas importações”.⁸⁵ Em cinco anos, a dívida externa do Brasil triplicou, motivada por diferentes eventos, tais como o uso desenfreado de petrodólares para a importação de gasolina. Diz o autor que: “A dívida total do Brasil, incluindo a União, bancos estatais e empresas privadas, era de 20,03 bilhões de dólares em dezembro de 1974. Quatro anos depois, cresceu para 52,18 bilhões de dólares”.⁸⁶

Já nas décadas de 1980 e 1990, como mencionado anteriormente, o Brasil enfrentava uma hiperinflação sem proporções. Com isso, tem-se a clareza de que a disfunção da moeda não apenas frustrava as expectativas de melhorias nas condições sociais, mas também comprometia o desenvolvimento institucional do Estado — o que se tornava cada vez mais uma meta inalcançável.

Com essa fragilidade institucional, os desafios no dia a dia dos brasileiros só se agravavam. Salários congelados e a alta nos preços de itens básicos tornavam a vida especialmente difícil para a população, enquanto as autoridades monetárias enfrentavam enorme pressão para encontrar soluções. No campo do direito privado, a insegurança jurídica também se fazia sentir, com dúvidas constantes sobre os valores reais a serem pagos em contratos vigentes, reforçando o clima de incerteza.

Diante da dificuldade de alcançar um desenvolvimento institucional sólido, os desafios se multiplicavam, especialmente no campo monetário. A constante perda do poder da moeda e a desvalorização de suas funções, exacerbadas pelo mecanismo de indexação, criaram expectativas inflacionárias artificiais que distorciam obrigações futuras. Essa espiral inercial demandava ações urgentes por parte do Estado, culminando na adoção de medidas econômicas severas.

Essas intervenções, conhecidas como choques heterodoxos, refletiam o esforço dos governos para ajustar o desequilíbrio da moeda e conter os impactos da hiperinflação. Entre essas iniciativas, destacam-se os Planos Econômicos de Estabilização Monetária, como o Bresser e o Verão. Embora essas ações tenham fracassado em eliminar a inflação, não se pode ignorar que fizeram parte do caminho que levou a sociedade brasileira a superar a hiperinflação e a alcançar estabilidade com a implantação do Plano Real.

⁸⁵ TRAUMANN, Thomas. **O pior emprego do mundo**: 14 ministros da Fazenda revelam como tomaram as decisões que mudaram o Brasil e mexeram no seu bolso. São Paulo: Planeta, 2018. E-book, p. 27.

⁸⁶ *Ibid.*

3.1 Breves comentários sobre o Plano Cruzado e o Plano Collor

Focar nos planos Bresser e Verão é essencial para delimitar o escopo deste trabalho e garantir uma análise aprofundada. A questão central para essa escolha gira em torno das possíveis violações aos princípios constitucionais de proteção ao ato jurídico perfeito e do direito adquirido, e essa abordagem permite estender a lógica às discussões relacionadas aos Planos Cruzado e Collor I e II.

O Plano Cruzado, por exemplo, destacou-se por não ter gerado o mesmo volume de ações judiciais que seus sucessores. Isso talvez possa ser atribuído à percepção social de um breve aumento no poder aquisitivo durante sua implementação, o que reduziu a insatisfação jurídica naquele período. No entanto, é importante observar que, apesar dessa aparente aceitação inicial, o Plano Cruzado também enfrentou críticas e desafios que merecem atenção em estudos complementares.

Já os Planos Collor I e II apresentam uma peculiaridade que precede a discussão constitucional propriamente dita: a validade das diversas medidas provisórias que os instituíram. Essa análise, que envolve nuances jurídicas específicas, introduz um contexto distinto que extrapola o objetivo deste estudo. Ainda assim, é relevante destacar que, no caso do Plano Collor, a principal controvérsia não reside em potenciais violações às garantias constitucionais, mas na discussão sobre a vigência e eficácia das disposições da Medida Provisória (MP) nº 172/1990,⁸⁷ que trouxe impactos significativos para a economia e para a sociedade brasileira.

De fato, quando se analisa a sucessão de medidas provisórias do Plano Collor à luz do regime jurídico vigente à época, nota-se que não houve solução de continuidade para a norma introduzida pela MP nº 172, que determinou que as cadernetas de poupança fossem corrigidas pelo Bônus do Tesouro Nacional (BTN), a partir de maio de 1990. A redação original da MP nº 172/90 permaneceu válida até a edição da Lei nº 8088, em 31 de outubro de 1990, em decorrência das reedições

⁸⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 172, de 17 de março de 1990**. Altera a Medida Provisória n.º 168 de 15 de março de 1990, que instituiu o cruzeiro e dispôs sobre a liquidez dos ativos financeiros, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1990/medidaprovisoria-172-17-marco-1990-371069-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

sucessivas do seu comando (MPs n.ºs. 180/90, 184/90, 189/90, 195/90, 200/90, 212/90 e 237/90).

Além disso, o Plano Collor, inserido no sistema com a edição da MP n.º 168/1990,⁸⁸ destacou-se por sua tentativa de fomentar estímulos econômicos e pelo controverso confisco dos saldos em cadernetas de poupança e aplicações financeiras, que afetou milhares de cidadãos. Implementada diretamente pelo chefe do Executivo — o primeiro presidente eleito pelo povo após o período ditatorial — e pela liderança econômica da época, essa medida, amplamente criticada e considerada inconstitucional, gerou grande indignação na sociedade brasileira. Cabe lembrar que, pouco depois, outros escândalos e tragédias envolvendo autoridades do governo levaram ao *impeachment* do presidente, deixando uma marca negativa na história política nacional.

O chamado confisco da poupança ocorreu por força do art. 6.º da MP n.º 168, que determinou a conversão dos saldos mantidos em caderneta de poupança de “cruzados novos” para “cruzeiros”. O limite estabelecido foi de NCz\$ 50 mil (cinquenta mil cruzados novos) por poupador, considerando o CPF como critério de individualização, independentemente do número de contas, mesmo que distribuídas em diferentes bancos. Os valores excedentes foram transferidos ao BCB, com previsão de devolução em um prazo de 12 meses, corrigidos pelo BTN Fiscal.⁸⁹

Esse período excepcional da história brasileira foi descrito por Marcos Cavalcante de Oliveira⁹⁰ como um marco na política monetária, com o presidente Collor sendo o primeiro líder eleito diretamente pelo povo a promover alterações na unidade monetária nacional. Assim que assumiu o cargo, Collor implementou a MP n.º 168, de 15 de março de 1990, considerada o início de uma série de atos

⁸⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória n.º 168, de 15 de março de 1990**. Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1990/medidaprovisoria-168-15-marco-1990-370736-norma-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

⁸⁹ MP n.º 168/1990: Art. 6.º. Os saldos das cadernetas de poupança serão convertidos em cruzeiros na data do próximo crédito de rendimento, segundo a paridade estabelecida no § 2.º do artigo 1.º, observado o limite de NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos). § 1.º As quantias que excederem o limite fixado no caput deste artigo serão convertidas a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais iguais e sucessivas. § 2.º As quantias mencionadas no parágrafo anterior serão atualizadas monetariamente pela variação do BTN Fiscal, verificada entre a data do próximo crédito de rendimentos e a data da conversão, acrescidos de juros equivalente a 6% (seis por cento) ao ano ou fração *pro rata*. § 3.º Os depósitos compulsórios e voluntários mantidos junto ao Banco Central do Brasil, com recursos originários da captação de cadernetas de poupança, serão convertidos e ajustados conforme regulamentação a ser baixada pelo Banco Central do Brasil (*Ibid.*).

⁹⁰ OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. **Moedas, juros e instituições financeiras**: regime jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 243.

normativos que, segundo o autor, foram caracterizados por erros técnicos e ilegalidades tão graves que não merecem ser lembrados em sua totalidade.

No entendimento do autor, não havia somente erros nos atos governamentais, já que a direção era a correta, “e, se adotadas as formas adequadas, teriam contribuído para a melhoria das condições gerais da economia brasileira”. Ocorre que as medidas, em geral, podiam ser consideradas amorais e estavam na contramão das normas constitucionais, em função do grande marco do planejamento econômico denominado Plano Collor: “o confisco da liquidez e da propriedade privada”.⁹¹

Conforme ainda Marcos Cavalcante de Oliveira,⁹² “o Judiciário começou a conceder liminares aos milhões de brasileiros que recorriam contra as ilegalidades cometidas”. Porém, surpreendentemente, como resposta a isso, editou-se a MP nº 182/1990,⁹³ “que suspendia a concessão de liminares pelo Poder Judiciário (depois convertida na Lei nº 8.076, de 23 de agosto de 1990)”.⁹⁴

3.2 Plano Bresser e as alterações dos índices da caderneta de poupança

Os anos 1980 e 1990 foram marcados pela tentativa de governos brasileiros de controlar surtos de inflação descontrolada e reorganizar a economia nacional. Antes do surgimento do Plano Bresser, o país havia experimentado outros modelos de estabilização econômica, como o Plano Cruzado I⁹⁵ e, posteriormente, o Plano Cruzado II,⁹⁶ também conhecido como "Cruzadinho", ambos lançados em 1986.

⁹¹ OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. **Moedas, juros e instituições financeiras**: regime jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 243.

⁹² *Ibid.*

⁹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 182, de 23 de abril de 1990**. Dispõe sobre as hipóteses nas quais é vedado o deferimento de medidas cautelares e liminares, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1990/medidaprovisoria-182-23-abril-1990-371076-norma-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

⁹⁴ BRASIL. **Lei nº 8.076, de 23 de agosto de 1990**. Estabelece hipóteses nas quais fica suspensa a concessão de medidas liminares, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/l8076.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

⁹⁵ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986**. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2284.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

⁹⁶ Diz Marcos Cavalcante de Oliveira: “O Plano Cruzado II foi a confissão legislativa da manipulação populista e eleitoreira que influenciou profundamente a opinião pública no processo de eleição da Assembléia Constituinte e, por seu intermédio, terminou afetando o próprio texto da Constituição Federal de 1988” (OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. **Moedas, juros e instituições financeiras**: regime jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 217).

O Plano Cruzado, instituído em 27 de fevereiro de 1986, pelo Decreto-Lei nº 2.283⁹⁷, introduziu medidas como o congelamento de preços, a criação do “Cruzado” como nova moeda nacional, e a substituição da ORTN pela Obrigação do Tesouro Nacional (OTN).⁹⁸ Outras mudanças incluíram o aumento de salários, a aplicação de uma “tablita” para conversão de obrigações financeiras ainda expressas em cruzeiros e a criação de um seguro-desemprego para indivíduos demitidos sem justa causa devido ao fechamento de empresas, a remuneração trimestral das cadernetas de poupança e os Certificados de Depósito Bancário / Recibos de Depósito Bancário (CDBs/RDBs) prefixados sujeitos à tablita e suas conversões. Essas iniciativas, apesar de ambiciosas, enfrentaram dificuldades.⁹⁹

Paulo Brito¹⁰⁰ destaca que o período foi controverso, com tentativas de estabilização que, em grande parte, não alcançaram o sucesso esperado. Mesmo com um início otimista que elevou a Bolsa de Valores, a falta de oferta suficiente em relação à demanda, agravada pelo congelamento de preços e aumento salarial, resultou na intensificação da inflação. Em julho de 1986, foram introduzidos os “cruzadinhos”, depósitos compulsórios sobre carros, gasolina e álcool. Poucos meses depois, foi implementado o Plano Cruzado II, considerado mais um “choque fiscal”¹⁰¹ do que um plano econômico estruturado, o qual acabou intensificando ainda mais a crise inflacionária.

Diante do insucesso das medidas do Plano Cruzado, em 12 de junho de 1987, o Presidente José Sarney promulgou o Decreto-Lei nº 2.335,¹⁰² que introduziu

⁹⁷ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986**. Dispõe sobre a instituição da nova unidade do sistema monetário brasileiro, do Seguro-Desemprego e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2283.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

⁹⁸ Quanto a isso, dizem Cristiane dos Santos Brito e Simone Coêlho Aguiar: “As mudanças na base de cálculo da poupança geraram, sob a ótica dos investidores, confusão e perdas no que tange à remuneração da caderneta de poupança” (BRITO, Cristiane dos Santos; AGUIAR, Simone Coêlho. Os planos econômicos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II e os Recursos Extraordinários 591.797 e 626.307: impactos nas finanças do estado brasileiro em face das vindouras decisões do STF. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 22, n. 36, p. 363-384, jul./dez. 2018, p. 368. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 24 jan. 2025.

⁹⁹ BRITO, Paulo. **Economia brasileira: planos econômicos e políticas econômicas básicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 24.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² BRASIL. **Decreto-lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987**. Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP), e dá outras providências. Disponível em:

o Plano Bresser. Batizado em homenagem a Luís Carlos Pereira-Bresser, então Ministro da Fazenda, o plano visava promover um choque deflacionário e corrigir os *déficits* do governo que comprometiam a economia.

O Plano Bresser manteve algumas políticas do Plano Cruzado, incluindo o congelamento de preços e salários, mas trouxe inovações. Entre elas,¹⁰³ destacaram-se a flexibilização gradual de preços após o congelamento inicial, a utilização da Unidade de Referência de Preços (URP) como novo indexador para salários e preços, além de medidas para conter o crescimento desproporcional da demanda e corrigir a poupança, no mês de julho de 1987, com base no rendimento Letra do Banco Central (LBC) e, a partir de agosto pela OTN (corrigida pelo IPC) ou a LBC, utilizando-se o índice que apresentasse maior variação.

Apesar de seu escopo ambicioso, o Plano Bresser foi implementado em um contexto de desaceleração econômica, o que reduziu seu impacto e impediu uma recuperação eficaz. Entretanto, foi mais um esforço significativo dentro do contexto de tentativas persistentes de estabilizar a economia do país.

De acordo ainda com Paulo Brito,¹⁰⁴ durante o curso do plano de estabilização econômica, foi mantida:

[uma] política de minidesvalorização do dólar e o ágio do mercado paralelo caiu 32,5% para 21%. A Bolsa de valores subiu por pouco tempo e depois caiu. O Plano Bresser, ao contrário do Plano Cruzado, encontrou a economia já em processo de desaceleração e procurou estabilizá-la por meio de redução de salários reais, bem como manter altas as taxas de juros e elevada a taxa real de câmbio.

Luís Carlos Bresser-Pereira, à frente do Ministério da Fazenda, viu-se obrigado a deixar o governo após enfrentar dificuldades na implementação de reformas necessárias na área fiscal. Naquele momento, o país enfrentava uma

[¹⁰³ Marcos Cavalcante de Oliveira diz que as características do Plano Bresser foram: \(i\) manutenção da moeda \(cruzado\); \(ii\) aumento de preços públicos antes da data de publicação do plano; \(iii\) congelamento de preços; \(iv\) congelamento dos aluguéis; \(v\) desvalorização cambial \(9,5%\); \(vi\) criação da URP; \(vii\) “mudança da base do IPC para 15 de junho; \(viii\) a alteração nominal das obrigações das prestações pecuniárias preexistentes \(OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. **Moedas, juros e instituições financeiras**: regime jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 228\).](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2335.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.335%2C%20DE%2012%20DE%20JUNHO%20DE%201987.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20congelamento%20de,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 28 fev. 2025.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹⁰⁴ BRITO, Paulo. **Economia brasileira**: planos econômicos e políticas econômicas básicas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 25.

inflação mensal de 36,56% (IGP), que permaneceu incontrolável, mesmo após a implementação do plano que levava seu nome. Tal situação contribuiu para que o Plano Bresser perdesse credibilidade perante a sociedade.

Além disso, é importante ressaltar que o Plano Bresser, diferente do Cruzado, trouxe implicações inéditas. Em vez de reforçar uma percepção de aumento do poder de compra — como ocorreu parcialmente no Plano Cruzado devido aos reajustes salariais — o Plano Bresser desencadeou uma onda de ações judiciais relacionadas à alteração dos critérios de correção monetária da caderneta de poupança. Assim, tais ações tinham como fundamento a alegação de violação ao ato jurídico perfeito e do direito adquirido.

Sob o fundamento da violação à garantia constitucional do ato jurídico perfeito e ao direito adquirido, essas ações têm como objeto principal os danos financeiros sofridos por poupadores, decorrentes dos expurgos inflacionários advindos da correção a menor aos saldos de poupança. Esses ajustes foram realizados com base em novos índices estabelecidos após mudanças nas regras monetárias.

Observa-se, ainda, que o Decreto-Lei nº 2.335,¹⁰⁵ de 12 de junho de 1987, no art. 16, delegou ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a competência para estabelecer regras destinadas à adaptação das normas reguladoras dos mercados financeiros e de capitais, além do SFH, ao conteúdo deste decreto. Com base na competência delegada, o CMN emitiu a Resolução nº 1.338, de 15 de junho de 1987,¹⁰⁶ que modificou o regime de correção monetária das cadernetas de poupança. Essa resolução determinou que, no mês de julho de 1987, os saldos mantidos em conta deveriam ser corrigidos com base nos rendimentos das LBCs, em vez de pelo IPC.

Ocorreu que a Resolução nº 1.338 foi publicada ainda no mês de junho de 1987, passando a produzir efeitos sobre as cadernetas cujo trintídio se iniciou sob as regras anteriores. Por essa razão, os investidores cujas cadernetas tiveram marco

¹⁰⁵ Decreto-Lei nº 2.335, art. 16 (BRASIL. **Decreto-lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987**. Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP), e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2335.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.335%2C%20DE%2012%20DE%20JUNHO%20DE%201987.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20congelamento%20de,\)2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2335.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.335%2C%20DE%2012%20DE%20JUNHO%20DE%201987.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20congelamento%20de,)2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 28 fev. 2025.

¹⁰⁶ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 1.338, de 15 de junho de 1987**. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42499/Res_1338_v1_O.pdf Acesso em: 28 fev. 2025.

inicial para remuneração entre os dias 1º e 15 de junho, com vencimento na mesma quinzena do mês de julho, enfrentaram a frustração de suas expectativas de atualização monetária com base no índice revogado (IPC), cuja variação acabou gerando rendimento superior para o período.

Gustavo Franco,¹⁰⁷ em sua análise introdutória no artigo denominado “O Conselho Monetário Nacional como autoridade monetária: das origens aos dias atuais,” argumenta que, no contexto brasileiro, o Banco Central está subordinado ao CMN. Ele o descreve como o verdadeiro depositário das responsabilidades tradicionalmente atribuídas ao BCB.

Nessa esteira, dentre os aspectos relevantes da legislação que antecedeu a implementação do Plano Bresser, destacam-se a Resolução nº 1.265, de 26 de fevereiro de 1987,¹⁰⁸ e a Resolução nº 1.336, de 11 de junho de 1987,¹⁰⁹ emitidas pelo CMN. Tais resoluções sugeriam a possibilidade do uso das LBCs como critério para a correção monetária das cadernetas de poupança. Contudo, como essas normas pertenciam ao regime jurídico monetário anterior à criação do Plano Bresser, sua aplicabilidade apresentava limitações. Isso significava que as LBCs eram reconhecidas apenas como uma das várias opções possíveis para a correção monetária, algo que foi materializado com a edição da Resolução nº 1.338, de 15 de junho de 1987.¹¹⁰

Apesar dessa circunstância, a questão envolvendo as LBCs, aparentemente, nunca figurou como o principal ponto de controvérsia relacionado ao Plano Bresser. Ainda assim, tal como o Plano Cruzado, o Plano Bresser não conseguiu cumprir a ambiciosa tarefa de estabilizar a ordem econômica.¹¹¹ Seu impacto foi limitado, e a

¹⁰⁷ FRANCO, Gustavo H. B. O Conselho Monetário Nacional como autoridade monetária: das origens aos dias atuais. *In*: BACHA, Edmar (Org.). **A crise fiscal e monetária brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 39-66.

¹⁰⁸ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 1.265, de 26 de fevereiro de 1987**. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42632/Res_1265_v1_O.pdf Acesso em: 28 fev. 2025.

¹⁰⁹ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 1.336, de 11 de junho de 1987**. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42507/Res_1336_v1_O.pdf Acesso em: 28 fev. 2025.

¹¹⁰ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 1.338, de 15 de junho de 1987**. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42499/Res_1338_v1_O.pdf Acesso em: 28 fev. 2025.

¹¹¹ Para Marcos Cavalcante de Oliveira, as medidas do Plano Bresser que “suscitaram maior debate nos tribunais foram: a) a imposição da ‘tablita’, ou seja, a alteração do valor nominal das obrigações pecuniárias preexistentes e sem cláusula de reajuste monetário; b) a alteração do

inflação e os desequilíbrios econômicos persistiram, perpetuando desafios que exigiriam novas respostas governamentais.

3.3 Plano Verão e as alterações dos índices da caderneta de poupança

No período em que José Sarney ocupava a Presidência da República, após os insucessos dos Planos Cruzado e Bresser, o país enfrentava uma conjuntura macroeconômica adversa, que a “cada plano que o governo publicava, maior era a inflação e mais criativos os expedientes encontrados pelas pessoas para indexar seus créditos”.¹¹² Embora a promulgação da CF/1988 tenha trazido otimismo ao cenário político, a realidade econômica era marcada por uma inflação galopante e pela persistência de mecanismos alternativos de indexação criados por indivíduos e empresas para preservar valores diante da instabilidade monetária. Neste contexto, o governo novamente recorreu à estratégia dos choques heterodoxos para tentar conter a ameaça da hiperinflação.

Com a MP nº 32/1989,¹¹³ depois convertida em lei (nº 7.730/1989),¹¹⁴ foi instituído o Plano Verão. O pacote de medidas trouxe consigo a introdução de uma nova moeda, denominada “cruzado novo”, e incorporou iniciativas que buscavam maior eficácia em relação a tentativas anteriores, ainda que mantendo pilares comuns, como o congelamento de preços e aluguéis. Além disso, foi aplicada uma “tablita” para readequar obrigações contratuais e combater a chamada inflação inercial, caracterizada pela projeção artificial de valores para vencimentos futuros.

Entre as principais ações promovidas pelo Plano Verão, destacam-se a introdução de um índice corretor dos preços para controlar a inflação sem projetá-la ao período subsequente; o corte de três zeros da moeda; a troca da moeda nacional para o cruzado novo; a extinção da OTN; a redefinição do indexador da caderneta

índice de correção monetária para as cadernetas de poupança; e c) a criação da URP como indexador dos salários” (OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. **Moedas, juros e instituições financeiras**: regime jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 228).

¹¹² *Ibid.*, p. 238.

¹¹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989**. Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1989/medidaprovisoria-32-15-janeiro-1989-370474-norma-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

¹¹⁴ BRASIL. **Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989**. Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7730.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

de poupança, que passou a utilizar a Letra Financeira do Tesouro (LFT); a fixação da correção de salários e aluguéis por uma média de preços dos últimos 12 meses congelados; a aplicação da tablita em contratos de CDBs/RDBs; e, a desvalorização cambial como forma de ajuste econômico.

Paulo Brito¹¹⁵ destaca que a lógica do Plano Verão buscava desindexar a economia e conter os *déficits* públicos, impondo limites de gastos à União, conforme a receita de cada órgão. No entanto, ele ressalta que os efeitos desejados não foram alcançados. Em vez disso, a inflação atingiu níveis recordes, alcançando, no último mês do governo Sarney, uma taxa superior a 80% em fevereiro de 1990.

Similarmente ao que ocorreu com o Plano Bresser, o Plano Verão impactou significativamente contratos em vigência, especialmente cadernetas de poupança. Esta modalidade concentrava uma parcela expressiva das reservas financeiras da população brasileira, sendo uma das poucas formas de aplicação disponíveis à época. Uma mudança crucial promovida pelo Plano Verão foi a substituição do IPC, utilizado até então como indexador das poupanças, pela LFT, conforme estabelecido no art. 17 da MP nº 32/1989,¹¹⁶ posteriormente convertida em lei.

Os poupadores, sentindo-se prejudicados pela mudança de indexador, levaram a questão ao Poder Judiciário, alegando a inconstitucionalidade das medidas e a violação dos princípios constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, especialmente no que diz respeito às contas que estavam em curso e haviam iniciado o trintídio sob o índice anterior.

Assim como no Plano Bresser, outro elemento controverso foi a “tablita”, que, segundo Arnoldo Wald,¹¹⁷ consistia em um deflator aplicado para corrigir obrigações financeiras, podendo ser explícita ou implícita. Quando aplicada, buscava eliminar a parcela de inflação inercial incorporada nos valores, ajustando os contratos financeiros ao novo padrão monetário. Diz o autor, ainda, que será aplicado sobre o

¹¹⁵ “[...] (o) choque procurou suprimir a indexação da economia. Os gastos excessivos da União, geradores do déficit público, passariam a ser limitados ao montante de arrecadação de cada órgão. No entanto, a Economia Brasileira ficou mais indexada do que nunca. A inflação bateu todos os recordes, chegando no último mês do Governo Sarney a registrar mais de 80% somente naquele mês de fevereiro de 1990” (BRITO, Paulo. **Economia brasileira: planos econômicos e políticas econômicas básicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 25).

¹¹⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989**. Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1989/medidaprovisoria-32-15-janeiro-1989-370474-norma-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

¹¹⁷ WALD, Arnoldo. **O novo Direito Monetário: os planos econômicos, os contratos, o FGTS e a justiça**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

índice quando se tratar de uma “correção pós-fixada, ou seja, apurada *a posteriori*. Incide sobre o montante devido, quando o caso é de correção prefixada, ou seja, quando o montante da dívida já embute a correção prevista pelas partes”.¹¹⁸

Embora o Plano Verão tenha gerado resultados positivos no controle inflacionário durante os primeiros meses, conforme pontua Eduardo Marco Modiano,¹¹⁹ suas ações foram insuficientes para promover uma estabilização duradoura. A alta inflação rapidamente voltou a predominar, evidenciando o caráter transitório dos efeitos do plano. Assim, o país encerrou o período de Sarney ainda enfrentando a hiperinflação, que corroía o poder aquisitivo da moeda e a capacidade de planejamento econômico dos brasileiros.

Ainda sob o impacto do Plano Verão, a condução econômica enfrentava desafios que refletiam a tentativa do governo de manter altas taxas de juros com o intuito de mitigar o desequilíbrio fiscal. Contudo, essa estratégia mostrou-se insustentável, prolongando-se além dos limites inicialmente previstos. Segundo estimativas governamentais, o custo dos juros da dívida interna, no pós-Plano Verão, poderia alcançar entre 3% e 4% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1989, o que configurava um *déficit* operacional do setor público em torno de 6% a 7% do PIB.

No primeiro trimestre de 1989, as taxas de juros reais chegaram a 14,8% em fevereiro e 13,5% em março. Eduardo Marco Modiano¹²⁰ analisou que esses altos índices, aliados à redução do recolhimento na fonte do imposto de renda das pessoas físicas, aumentaram a renda disponível dos consumidores. Esse cenário neutralizou parte dos efeitos esperados do plano, como o encarecimento do crédito e a desvalorização do estoque de riqueza não financeira, impulsionando a demanda.

¹¹⁸ “As medidas deflacionárias são ostensivas quando a lei manda corrigir débitos ou índices por um deflator determinado, como ocorreu no caso das tablitas. São tácitas quando em vez de aplicar um deflator, o legislador prefere reduzir o índice de correção e muda, para tanto, o indexador ou deixa de computar a inflação com referência a certo período, como aconteceu nos casos dos nossos vários Planos Econômicos” (WALD, Arnoldo. **O novo Direito Monetário**: os planos econômicos, os contratos, o FGTS e a justiça. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 63).

¹¹⁹ *Apud* BRITO, Cristiane dos Santos; AGUIAR, Simone Coêlho. Os planos econômicos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II e os Recursos Extraordinários 591.797 e 626.307: impactos nas finanças do estado brasileiro em face das vindouras decisões do STF. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 22, n. 36, p. 363-384, jul./dez. 2018, p. 378. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 24 jan. 2025.

¹²⁰ “Os ganhos proporcionados pelas elevadas taxas de juros reais, aliados à redução do recolhimento na fonte do imposto de renda para as pessoas físicas aumentaram a renda disponível dos consumidores, neutralizando o anúncio do Plano da elevação do custo do crédito e da desvalorização do estoque de riqueza não-financeira sobre a demanda” (*Ibid*).

Ainda contribuía para esse fenômeno a percepção coletiva de descrédito em relação ao programa econômico, considerado transitório e vulnerável. Os consumidores, prevendo o fim iminente do congelamento de preços, optaram por antecipar suas compras. Essa combinação de fatores impediu a consolidação da recessão prevista pelo Plano Verão, fundamental para estabilizar os preços. Dados sobre o comércio varejista de São Paulo ilustram bem essa realidade: as vendas cresceram 9,7% em fevereiro e ultrapassaram os 10% em março de 1989.¹²¹

Embora tenha gerado efeitos positivos sobre a inflação nos primeiros meses de sua aplicação, o Plano Verão rapidamente perdeu eficácia, e a economia brasileira seguiu enfrentando os efeitos da hiperinflação. Enquanto o poder aquisitivo continuava a se deteriorar, o ambiente político trazia um sopro de esperança, mesmo que ainda distante de concretizações significativas.

3.4 Impactos da alteração dos critérios de atualização monetária da caderneta de poupança imposto pelo Plano Bresser e Plano Verão

Em 1987, dentro das tentativas empreendidas pelo Plano Bresser de barrar o caos econômico vigente no Brasil, decidiu-se que o índice de ajuste do rendimento das contas-poupança nacionais seria determinado conforme resoluções específicas. Se isso não configura nenhuma surpresa, observe-se que não primou pela simplicidade o fato, pois uma sucessão de normas pode, até mesmo, ter tentado corrigir funcionamentos que culminavam no atraso do país, em níveis econômicos — entretanto, foi ali gestada a querela que perdura até a atualidade.

Como se extrai dessa macrolide, em fevereiro daquele ano, pela Resolução nº 1.256,¹²² o CMN¹²³ determinou que, a partir de julho seguinte, o índice de correção

¹²¹ *Apud* BRITO, Cristiane dos Santos; AGUIAR, Simone Coêlho. Os planos econômicos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II e os Recursos Extraordinários 591.797 e 626.307: impactos nas finanças do estado brasileiro em face das vindouras decisões do STF. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 22, n. 36, p. 363-384, jul./dez. 2018, p. 378. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 24 jan. 2025.

¹²² “O valor da OTN a partir do mês de julho de 1987, inclusive, será atualizado mensalmente com base nos rendimentos produzidos pelas Letras do Banco Central (LBC)” (BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 1.256, de 26 de fevereiro de 1987**. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42658/Res_1256_v2_L.pdf Acesso em: 28 fev. 2025).

¹²³ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987**. Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP), e dá outras providências. Disponível em:

dos rendimentos das contas-poupança seria o dos rendimentos de LBC. Assim sendo, tal normativa estabelecia um diferencial para aqueles poupadores que estivessem com contas ativas e que, até ali, considerassem determinado critério para o cálculo de seus rendimentos mensais.

No entanto, houve um lapso: no dia 11 de junho, o CMN lançou a Resolução nº 1.336,¹²⁴ e eis o que importa verdadeiramente quanto aos acontecimentos relacionados às contas-poupança durante o Plano Bresser: a nova resolução determinava que, a partir daquela data, o índice de correção das cadernetas de poupança seria ou o IPC ou a LBC, isto é, conforme o que fosse maior. No dia 15, porém, já não era mais assim. A Resolução nº 1.338,¹²⁵ portanto, norteou os novos rumos daqueles tempos e, agora, não seria mais como estava previsto; ou, mais claramente, os rendimentos estariam em conformidade apenas com os da LBC. Esse curto espaço de tempo de quatro dias ensejou diversas ações, sobre as quais pensar-se-á adiante.

Sequencialmente a esse controverso plano, teve-se a oportunidade de vivenciar o Plano Verão, introduzido pela MP nº 32¹²⁶, de 15 de janeiro de 1989, pelo ministro Maílson da Nóbrega (Ministro da Fazenda). No final do ano anterior, a inflação havia chegado a 30% ao mês, e os juros no mercado interbancos chegavam aos quase inacreditáveis 2.200% ao ano. Em seguida, tentando frear os aumentos do IDP-DI, que chegou a 36%, criou-se, portanto, mais esse pacote econômico, cujas características principais já foram apontadas anteriormente.

Mais uma vez, o congelamento de preços e salários foi adotado como medida central para combater o caos econômico e, em relação às aplicações em caderneta de poupança, alterou-se o índice de correção que era o IPC pela LFT. Embora o

[¹²⁴ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 1.336, de 11 de junho de 1987.** Disponível em:](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2335.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.335%2C%20DE%2012%20DE%20JUNHO%20DE%201987.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20congelamento%20de,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 28 fev. 2025.</p></div><div data-bbox=)

https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42507/Res_1336_v1_O.pdf Acesso em: 28 fev. 2025.

¹²⁵ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 1.338, de 15 de junho de 1987.** Disponível em:

https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42499/Res_1338_v1_O.pdf Acesso em: 28 fev. 2025.

¹²⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989.** Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1989/medidaprovisoria-32-15-janeiro-1989-370474-norma-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

Brasil tenha enfrentado desafios graves decorrentes da hiperinflação e dos planos econômicos implementados até aquele momento, o país conseguiu evitar um colapso social como os observados em crises severas em alguns países da Europa. Apesar do cenário desorganizado, houve um mínimo de convergência das autoridades monetárias para conter os efeitos mais extremos da instabilidade econômica.

Como sociedade, os brasileiros carregaram o peso da inflação durante o período de crise econômica, assim como os erros das equipes econômicas. Entretanto, com a introdução do Plano Real, os efeitos diretos e indiretos dessa economia debilitada começaram a ser gradualmente absorvidos ao longo dos anos, sem grandes impactos adicionais. A única exceção significativa foi a controvérsia jurídica em torno dos expurgos inflacionários relacionados à alteração dos critérios de atualização das cadernetas de poupança. Essa questão, verificada tanto no Plano Bresser como no Plano Verão, intensificada nos anos subsequentes em decorrência da prescrição vintenária para ajuizamento de ações, culminou com o aqodamento do Poder Judiciário, em decorrência do ajuizamento de milhares de ações, sobretudo a partir dos anos 2000.

Com base na literatura analisada, há uma convergência de que, se o Brasil alcançou algum nível de equilíbrio econômico nas décadas de 1980 e 1990 — mesmo que às custas da sociedade — ou se os planos econômicos ao menos evitaram consequências mais severas, preservando de alguma forma o poder monetário da população, as reivindicações de indenização pelos expurgos das cadernetas podem parecer contraditórias. Além disso, do ponto de vista econômico, essas demandas refletiriam uma desigualdade social profunda — entre os que judicializaram suas expectativas a determinado índice e os que, por qualquer motivo, não o fizeram. Se isso pode ser confirmado na prática, os desdobramentos desse ciclo perpetuam uma lógica que amplifica distorções e distribui seus efeitos para toda a sociedade brasileira, pois não há dúvidas que a responsabilização de instituições financeiras, ou até mesmo do próprio Estado, pelo pagamento dos expurgos inflacionários, gerariam custos que ao cabo seriam compensados com aumento de tarifas bancárias e taxas de juros, bem como a redução de recursos para destinação para políticas públicas.

A bem da verdade, a par dessa questão, verifica-se que o Estado foi obrigado a intervir nas regras econômicas-monetárias do país, o que, para uma grande

parcela de poupadores da época, ainda que a história demonstre que o Plano Bresser e o Plano Verão, mesmo não exitosos na eliminação do processo de superinflação, se consolidaram no tempo, vale dizer, não deixou outras mais discussões senão a controvérsia sobre a substituição dos índices de atualização dos saldos mantidos em cadernetas de poupança, nos respectivos anos de edição dos planos econômicos.

Um registro doutrinário singular e que traz um contraponto relevante nessa discussão sobre os planos monetários das décadas de 1980 a 1990 é o de Fernando Herren Aguillar¹²⁷, no seguinte sentido:

O insucesso das políticas de controle tarifário, de tabelamento de preços e de controle de custos de produção foi indiscutível. Ano após ano, o dragão da inflação teimava em escapulir das técnicas de controle estatal de preços. A partir de meados dos anos 1980, uma nova fórmula foi então desenvolvida e, sem dúvida, causou estragos ainda mais profundos à economia brasileira. Foi o período dos chamados “planos econômicos”, ou pacotes econômicos, que trouxeram a novidade do congelamento dos preços. Na realidade, tais planos não podem ser assimilados às técnicas de planejamento, que impõem a projeção de objetivos a médio e longo prazo, com seus respectivos instrumentos.

Há de se ressaltar que, para o autor, os “pacotes econômicos foram remédios imediatistas” voltados à contenção do avanço da inflação pela “via legislativa”.¹²⁸

Fernando Herren Aguillar¹²⁹ ainda destaque que:

As equipes econômicas que os adotaram sucessivamente, nos Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor I e II, sempre enfatizaram que se tratava de remédio infalível ou que entraria para história econômica do país. De fato, esta última premonição veio a se concretizar, mas infelizmente não com a qualidade que a primeira afirmação assinalava.

Nesse diapasão, com relação à caderneta de poupança, a alteração abrupta dos índices de atualização monetária determinada pelos planos Bresser e Verão apresentou impacto na remuneração dos saldos daqueles poupadores, cujo trintídio

¹²⁷ AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 177.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

se iniciou sob a égide dos critérios revogados, resultando no creditamento de valores a menor do que era esperado.

Em termos práticos, no Plano Bresser, o rendimento dos saldos referente ao mês de junho de 1987 foi realizado com base na LBC e não no IPC, e, no Plano Verão, o rendimento creditado teve por base a LFT e não o IPC, independentemente da data de aniversário da caderneta de poupança.

É este, portanto, o contexto econômico e fático em que a controvérsia constitucional, representativa de inúmeras ações judiciais sobre a alteração dos índices de correção monetária da caderneta de poupança, está envolto e que deveria ser enfrentado pelo Suprema Corte.

4 OS PRINCIPAIS FUNDAMENTOS EM COLISÃO NA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

Até este ponto da dissertação, analisa-se o passado, procurando entender o contexto histórico da inflação no Brasil e os motivos pelos quais o Estado interveio na economia. Durante décadas, o Brasil enfrentou surtos intensos de hiperinflação, com índices que chegaram a valores astronômicos, impactando diretamente a estabilidade financeira, ampliando as dívidas pública e privada e provocando a constante desvalorização da moeda, que sempre tendia à redução de seu poder aquisitivo. Talvez essas razões tenham fundamentado as estratégias adotadas pelos governantes, ocorrendo a partir da implementação normativa por parte das autoridades monetárias, com base na autorização constitucional.

Diante desse contexto histórico e funcional, emerge a questão central: “Os planos de estabilização econômica teriam priorizado o bem coletivo ao promover a estabilidade monetária do país ou, de modo inverso, violado direitos fundamentais?”. É necessário investigar se o Estado demonstrou cautela e desempenhou suas funções de maneira adequada perante as conjunturas políticas e econômicas enfrentadas. A análise permite observar uma dualidade: por um lado, as ações do Estado pareceram focadas em organizar o sistema financeiro por meios legalmente estabelecidos; por outro, inúmeros cidadãos enfrentaram remunerações financeiras inferiores às expectativas relacionadas à correção monetária de suas aplicações. Esse cenário contraditório, em alguns casos, tomou proporções preocupantes, com indivíduos alegando afronta direta aos princípios constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, quando leis editadas pelo Estado foram aplicadas pelas instituições financeiras.

O argumento favorável aos poupadores é de que não poderia a lei nova retroagir para atingir as contas, cujo período aquisitivo já tivera início, já que o direito à correção monetária se daria na data do aniversário do depósito e não do momento do pagamento.

O imbróglio jurídico, portanto, estaria na forma como as instituições financeiras teriam aplicado os comandos contidos no Decreto-Lei nº 2.335, de 12 de

junho de 1987;¹³⁰ em conjunto com a Resolução nº 1.338/1987,¹³¹ bem como na MP nº 32, de 15 de janeiro de 1989,¹³² posteriormente convertida na Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989¹³³, uma vez que esse arcabouço legal não determinou expressamente o modo como os comandos dessas normas deveriam ser aplicados pelas instituições financeiras depositantes, tampouco imprimiam uma ordem expressa de retroatividade para alcançar os períodos aquisitivos já iniciados.¹³⁴ Aliás, há precedentes no STF que reconhecem esse direito à remuneração com base na moeda anterior, favoravelmente aos poupadores, privilegiando o critério de atualização monetária do início do período contratual.¹³⁵⁻¹³⁶

¹³⁰ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987**. Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP), e dá outras providências. Disponível em:

[¹³¹ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 1.338, de 15 de junho de 1987**. Disponível em:](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2335.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.335%2C%20DE%2012%20DE%20JUNHO%20DE%201987.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20congelamento%20de,)2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 28 fev. 2025.</p>
</div>
<div data-bbox=)

https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42499/Res_1338_v1_O.pdf Acesso em: 28 fev. 2025.

¹³² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989**. Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1989/mediaprovisoria-32-15-janeiro-1989-370474-norma-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

¹³³ BRASIL. **Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989**. Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7730.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno - Sustentação das partes envolvidas nos processos sobre planos econômicos (2/2)**. Sessão de julgamento em 27/11/2013. (Canal Oficial do YouTube). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LnlIm0M0Mql>. Acesso em: 6 maio 2025.

¹³⁵ Trecho da Ementa: “[...] Caderneta de poupança: correção monetária: ‘Plano Bresser’: firmou-se a jurisprudência do STF no sentido de reconhecer a depositantes em caderneta de poupança direito à correção monetária do saldo de suas contas pelo índice vigente no início do período contratual: precedentes” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **RE 243890 AgR**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, j. 31/08/2004, DJ 17/09/2004. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=333287>. Acesso em: 5 maio 2025).

¹³⁶ Trecho da Ementa: “[...] É inviável recurso extraordinário que tende a contrariar jurisprudência assentada pelo STF, segundo a qual os depositantes em caderneta de poupança têm direito à correção monetária do saldo de suas contas pelo índice vigente no início do período contratual (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **RE 278980 AgR**. Relator: Relator: Min. Cezar Peluso, j. 05/10/2004, DJ 05/11/2004. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=RE%20278980&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 5 maio 2025).

Na obra “Direito e moeda: o controle dos planos de estabilização monetária pelo STF”, Camila Villard Duran¹³⁷ examina a evolução da jurisprudência do tribunal sobre o tema. Ao mesmo tempo, a autora destaca a problemática relativa à modificação dos critérios de correção monetária da poupança versus o direito adquirido aos índices de atualização quando da celebração do contrato, assim consignando:

A resposta formulada pelo STF [...] baseou-se na seguinte premissa: a conta de poupança é um contrato que se renova a cada trinta dias. Esse foi o entendimento do tribunal nos julgados relativos ao Plano Verão, em relação à Medida Provisória n.º 32, convertida na Lei n.º 7.730, de 1989. Esse plano determinou a incidência imediata de novos índices de atualização monetária para as contas de poupança, independentemente da data de início do contrato. Essa medida foi julgada inconstitucional pelo STF. Entretanto, o tribunal constitucional entendeu que não haveria afronta a direito adquirido se, antes do novo termo inicial, fosse alterado o cálculo para os próximos rendimentos.

Camila Villard Duran se refere a julgados que trataram da MP n.º 168/1990¹³⁸ (Plano Collor) que, posteriormente, fora convertida na Lei n.º 8.024/1990,¹³⁹ que acabaram dando ensejo à edição da Súmula 725 do STF.¹⁴⁰

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.

O argumento desenvolvido pela autora, na destacada obra, é de que as leis que alteram os índices de correção monetária referem-se a regime jurídico da

¹³⁷ DURAN, Camila Villard. **Direito e moeda: o controle dos planos de estabilização monetária pelo STF**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 68.

¹³⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória n.º 168, de 15 de março de 1990**. Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1990/medidaprovisoria-168-15-marco-1990-370736-norma-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

¹³⁹ BRASIL. **Lei n.º 8.024, de 12 de abril de 1990**. Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8024.htm Acesso em: 07 mar. 2025.

¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 725**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1490> Acesso em: 07 mar. 2025.

moeda e devem ser aplicadas de imediato. No entanto, no “caso das contas de poupança, o trintídio deve ser observado”.¹⁴¹

Embora não faça parte do propósito desta dissertação, cabe lembrar o que ocorreu, no Brasil, quando promulgada a MP nº 168,¹⁴² que “determinou que os valores até certo limite (cinquenta mil cruzados novos) restariam disponíveis aos seus detentores e seriam remunerados pelo percentual correspondente de 90% do IPC”.¹⁴³ Dessa forma, restava evidente que esses valores, retidos das cadernetas de poupança e transferidos ao Banco Central, seriam repassados aos poupadores de acordo com o BTN Fiscal, porém, carregando em sua correção monetária histórica o IPC aplicado no mês de edição do Plano Collor I. Essa diferença para com os planos Bresser e Verão é observada pela autora:

Nos casos concretos analisados, a regra prevista pelo plano assegurou a conversão pela correção monetária ao término do período de trinta dias, conforme as regras vigentes no início de cada trintídio; ou seja, o primeiro mês de rendimento pós-plano teve assegurada a sua atualização pelo IPC para, em posterior transferência ao Bacen, ser atualizado pelo BTN Fiscal.¹⁴⁴

Dito de outro modo, há orientação do STF estabelecendo que a “alteração de critério de atualização monetária somente teria vigência após o início do novo trintídio”,¹⁴⁵ o que os planos em questão não observaram. Portanto, seria possível o entendimento de que poderia haver o direito adquirido ao índice revogado no momento da atualização, ao se seguir a regra anterior. No entanto, ao mesmo passo, o STF ratifica a sua posição de que não há direito adquirido sobre regime jurídico ou estatuto legal, circunstância que “também se aplicaria à introdução de modificações nos critérios de atualização monetária”,¹⁴⁶ como sustenta a autora.¹⁴⁷

¹⁴¹ DURAN, Camila Villard. **Direito e moeda**: o controle dos planos de estabilização monetária pelo STF. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 70.

¹⁴² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990**. Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1990/medidaprovisoria-168-15-marco-1990-370736-norma-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

¹⁴³ DURAN, Camila Villard. **Direito e moeda**: o controle dos planos de estabilização monetária pelo STF. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 68.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Trecho da 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

Este último é um fundamento relevante nesta controvérsia constitucional, pois ele se origina da antiga posição da Suprema da Corte, em que se enfrentou esse debate em casos envolvendo o resgate de enfiteuse – art. 693 do Código Civil de 1916 (CC/1916)¹⁴⁸ ainda sob a égide da Constituição Federal de 1946 (CF/1946)¹⁴⁹, cujo art. 141, § 3º garantia a mesma proteção aos direitos adquiridos e atos jurídicos perfeitos contidos no art. 5º, inciso XXXVI, da CF/1988, o que acarretou aprovação da Súmula 170 pelo STF¹⁵⁰.

Naquela ocasião, formou-se a compreensão de que não há direito adquirido a regime jurídico¹⁵¹ e de que as normas de natureza monetárias (ordem pública) incidem de imediato. Tais fundamentos, que se desenvolveram ao longo das deliberações da Corte, foram posteriormente ratificados no julgamento das tablitas.¹⁵²⁻¹⁵³ Assim, esses precedentes se tornaram alicerces essenciais aos

atualizável pelo BTN Fiscal. A MP 168/90 observou os princípios da isonomia e do direito adquirido. Recurso não conhecido” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RE 206048**. Relator para o acórdão: Min. Nelson Jobim, j. 15/08/2001, DJ 19/10/2001. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=RE%20206048&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 6 maio 2025).

¹⁴⁷ DURAN, Camila Villard. **Direito e moeda: o controle dos planos de estabilização monetária pelo STF**. São Paulo: Saraiva, 2010.

¹⁴⁸ BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm Acesso em: 06 jun. 2025.

¹⁴⁹ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em: 06 jun. 2025.

¹⁵⁰ “É resgatável a enfiteuse instituída anteriormente à vigência do Código Civil” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 170**. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf. Acesso em: 6 maio 2025).

¹⁵¹ Enfiteuse constituída antes da vigência do código civil; seu resgate de acordo com o disposto no art. 694. Aplicação da regra contida nos arts. 5 e 6 da lei de introdução. Inofendido o princípio do art. 141, paragrafo 3, da constituição (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **RE 52060**. Relator: Min. Ribeiro Da Costa, j. 30/04/1963, DJ 26/09/1963. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=RE%2052060&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 6 maio 2025). Cf. ainda: RE 51606; RE 52089 e RE 50325.

¹⁵² “[...] o plenário do STF entendeu que 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 ganhos irreais, desiguais e incompatíveis com o pacto firmado entre as partes antes da alteração radical do ambiente monetário e econômico. 2. 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. 3. 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” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 136.901/SP**. Relator do Acórdão Min. Nelson Jobim, DJ 02/06/2006).

argumentos de defesa do setor bancário na controvérsia acerca da substituição dos índices de correção das cadernetas de poupança.

Não obstante, muito tempo depois, no julgamento do Recurso Especial Repetitivo nº 1.107.201/DF, o STJ acabou reconhecendo a legitimidade das instituições financeiras para responderem pelos expurgos inflacionários e, no mérito da modificação dos índices da poupança, ainda que no plano infraconstitucional, sedimenta a jurisprudência dos tribunais pátrios ao reconhecer que os planos monetários violaram às garantias do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.¹⁵⁴

Para demonstrar o impacto e as diferenças reclamadas, vale a reprodução da tabela contida na Nota Técnica do Ministério da Fazenda, datado de 18 de novembro de 2008, juntado nos autos da ADPF nº 165.

Tabela 1 – Ações judiciais indenizatórias envolvendo planos econômicos entre 1987 e 1991

Plano	Mês de Referência	Índice Aplicado	Índice Pedido	Diferença	Base de Incidência
BRESSER (12/06/87)	Julho/1987	OTN (18,02%)	IPC(26,06%)	8,04%	Contas com aniversário entre os dias 1º a 15; Correção em Julho de 1987.
VERÃO (15/01/89)	Fevereiro/1989	LFT (22,35%)	IPC(42,72%)	20,37%	Contas com aniversário entre os dias 1º a 15; Correção em Fevereiro de 1989.
COLLORI (15/03/90)	Mai/1990	BTN (0,00%)	IPC(44,80%)	44,80%	Todas as contas; Correção em Maio de 1990.
	Junho/1990	BTN (5,38%)	IPC(7,87%)	2,49%	Todas as contas; Correção em Junho de 1990.
COLLORII (31/01/1991)	Fevereiro/1991	BTNF/TRD (média: 15,82%)	BTN (20,21%)	4,49%	Todas as contas; Correção em Fevereiro de 1991.

Fonte: Nota Técnica. Ministério da Fazenda.

Ainda nos autos da ADPF nº 165, foi juntado o parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR),¹⁵⁵ no qual se ratificam as diferenças pleiteadas pelos poupadores, mas, sobretudo, analisa os possíveis impactos financeiros, caso fosse reconhecida a inconstitucionalidade das leis monetárias que alteraram os índices de correção da poupança. Segundo a PGR, o impacto global pelo pagamento das

¹⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 141.190/SP**. Redator para o acórdão: Min. Nelson Jobim, Pleno, DJ 26/05/2006.

¹⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.107.201 - DF (2008/0283178-4)**. Relator: Min. Sidnei Beneti, 08/09/2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=998877&num_registro=200802831784&data=20110506&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 5 fev. 2025.

¹⁵⁵ Documento juntado nos autos da ADPF 165 (BRASIL. Ministério Público Federal. **Parecer da Procuradoria Geral da República**. Documento juntado nos autos da ADPF 165, nas fls. 3.084. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Acesso em: 30 jan. 2025).

ações judiciais alcançaria o montante de R\$ 37,9 milhões, e não R\$ 105,9 milhões, como foi sustentado pelo setor bancário.

Essa é uma outra discussão que, ainda que indiretamente, vinha sendo travada nos autos, visto que as instituições financeiras enfatizaram as potenciais consequências econômicas caso fossem responsabilizadas pelo pagamento dos expurgos inflacionários, abarcados nesses as diferenças de correção monetária dos Planos Bresser e Verão – pode-se dizer que houve todo um esforço que se tem em paralelo para se comprovar os efetivos valores envolvidos, com a apresentação de laudos técnicos e contra laudos, justamente porque o elemento financeiro – havendo impacto sistêmico ou não para bancos e, direto ou regressivamente, ao Estado – talvez fosse considerado quando do julgamento pelo STF.¹⁵⁶

Esse foi um dos embates que se acirraram nas sustentações orais realizadas, em 2013, e que permaneceu controvertido, esperando-se intensos confrontos quando o julgamento fosse retomado. Afinal, o acordo coletivo dos planos econômicos muito provavelmente alterou todo e qualquer prognóstico financeiro que havia sido apresentado na ADPF e nos recursos extraordinários.

No mérito, apesar das críticas contundentes de juristas como José Saulo Ramos,¹⁵⁷ que descreveu a intensa judicialização da inflação como uma “hecatombe” e atribuiu a responsabilidade ao Poder Judiciário brasileiro, a jurisprudência evoluiu em sentido desfavorável às instituições financeiras. Segundo Ramos, ao interpretar a legislação monetária de maneira distorcida e substituir atribuições do Congresso Nacional, do CMN e do BCB, o Judiciário teria criado o chamado “direito à inflação”.

Entretanto, no âmbito das decisões dos tribunais estaduais e do STJ, como demonstrado, firmou-se o entendimento de que a implementação dos pacotes econômicos representou uma violação do ato jurídico perfeito e do direito

¹⁵⁶ Sobre esse aspecto, vale destacar a decisão do STF na ADI 5.090, que tratou da correção monetária dos saldos do FGTS. Pelo seu teor, houve a aplicação de efeitos prospectivos a data do acórdão, que reconheceu a inconstitucionalidade dos critérios de correção dos saldos mantidos quando se mostram abaixo da inflação (IPCA), pois isso traz prejuízos aos trabalhadores já que a atualização dos valores não acompanham o aumento geral dos preços (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5090**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Redator do acórdão: Min. Flávio Dino, 15/05/2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4528066>. Acesso em: 5 maio 2025).

¹⁵⁷ RAMOS, José Saulo. Planos econômicos: parecer publicado. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, RT, ano 12, n. 44, abr./jun. 2009, p. 261.

adquirido,¹⁵⁸ particularmente nas relações contratuais. Isso porque esses planos interferiram diretamente em contratos em curso, modificando o regime jurídico vigente no momento da celebração dos contratos (início dos períodos aquisitivos) e impondo novas regras para o seu cumprimento.

Há muitos anos, a constitucionalidade ou inconstitucionalidade dos planos econômicos implementados no Brasil vem sendo debatida, na tentativa de não apenas estancar a involução em que se via o país como um todo, mas também de dar à sociedade uma compensação. Como explica Camila Villard Duran:¹⁵⁹ “A questão que permeava a burocracia brasileira era: como restituir a confiança social no padrão monetário nacional?”. E complementa:

O cenário intelectual da época privilegiava os chamados “choques heterodoxos” com a interferência no reajuste de contratos (atos reputados juridicamente perfeitos), notadamente em contratos de depósito bancário como a poupança. Esse é o tema em pauta no STF, que irá impactar o julgamento de diversas ações em outras instâncias do Poder Judiciário¹⁶⁰.

Para Camila Villard Duran:¹⁶¹

O debate sobre os planos econômicos opõe dois modelos típicos de racionalidade, no sentido weberiano: a econômica, voltada a fins (o controle da hiperinflação brasileira) e a jurídica, preocupada com os meios da ação política (o respeito a atos reputados juridicamente perfeitos, uma garantia constitucional). Entretanto, a despeito de se tratarem de racionalidades tipicamente diversas, o direito não se exime da ponderação de resultados. A aplicação minimamente prudente de uma regra de direito envolve a avaliação de seus efeitos no futuro.

A autora traz um entendimento de que se pode pensar apenas de forma técnico-jurídica sobre os “argumentos relacionados à interferência política no ato jurídico perfeito, protegido constitucionalmente”, em se tratando dos “reajustes de

¹⁵⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.107.201 - DF (2008/0283178-4)**. Relator: Min. Sidnei Beneti, 08/09/2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=998877&num_registro=200802831784&data=20110506&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 5 fev. 2025.

¹⁵⁹ DURAN, Camila Villard. **Direito e moeda**: o controle dos planos de estabilização monetária pelo STF. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 68.

¹⁶⁰ DURAN, Camila Villard. O STF e a constitucionalidade dos planos econômicos. **Migalhas**, 13 nov. 2013. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/190339/o-stf-e-a-constitucionalidade-dos-planos-economicos>. Acesso em: 11 nov. 2024.

¹⁶¹ *Ibid.*

contratos de poupança celebrados antes da introdução da lei monetária”. Isso, para autora, enseja vários questionamentos, como o de que talvez não se possa “construir um raciocínio que considere a racionalidade de meios, cara ao direito, mas pondere os resultados da decisão jurídica para o futuro?”.¹⁶² E acresce que:

A proteção ao ato jurídico perfeito concerne os requisitos de validade do contrato no tempo de sua celebração - agente capaz; objeto lícito, possível, determinado ou determinável; e forma prescrita ou não defesa em lei. Esse é o princípio da segurança jurídica. Ou seja, lei que alterasse requisitos da capacidade do agente ou da forma do contrato não poderia se estender àqueles celebrados antes de sua vigência. No entanto, os normativos relativos a planos econômicos (as leis monetárias) interferiram nos efeitos dos contratos, dentre outros, da poupança - ou seja, nos índices de correção aplicáveis à época do pagamento da remuneração do depósito.¹⁶³

Não se pode ignorar que no julgamento da ADPF nº 165 e dos Recursos Extraordinários, afetados em regime de repercussão geral, há questões relevantes que demandariam uma profunda reflexão sobre qual dos valores reclamados deveria prevalecer. Caso houvesse dissenso da jurisprudência firmada ao longo de anos, caberia à Excelsa Corte tomar uma decisão que pacificasse, de uma vez por todas, essa controvérsia.

Em outras palavras, ao STF caberia o desafio de harmonizar os princípios que garantem a aplicação imediata das leis de natureza monetária com as garantias constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido.

4.1 Ações judiciais pela inconstitucionalidade dos planos econômicos

Ao ponderar sobre os aspectos muito específicos apontados até o momento desta dissertação, pode-se considerar que: (i) o Brasil viu-se às voltas com períodos aparentemente incuráveis de superinflação; (ii) houve vários governos que buscaram comprometimento com a organização econômica nacional, a fim de estabilizar o quadro econômico que se apresentava; (iii) houve prejuízos coletivos e individuais durante os processos de implementação dos planos econômicos, em geral, à exceção do que é vigente até hoje (Plano Real); e (iv) embora se soubesse dos

¹⁶² DURAN, Camila Villard. O STF e a constitucionalidade dos planos econômicos. **Migalhas**, 13 nov. 2013. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/190339/o-stf-e-a-constitucionalidade-dos-planos-economicos>. Acesso em: 11 nov. 2024.

¹⁶³ *Ibid.*

sacrifícios individuais, o Estado brasileiro manteve seus posicionamentos, nas diferentes épocas de planejamento contra a inflação exacerbada.

Mesmo apontando esses quatro itens, cuja observação empírica é de alcance dos cidadãos comprometidos com o entendimento deles, percebe-se que houve, por parte de indivíduos e de grupos organizados para defender seus interesses, compreensões divergentes dessas etapas econômicas brasileiras. Destarte, têm surgido, desde há tempos, ações que buscam uma reparação sobre perdas, sofridas ou pretensamente sofridas, nesses períodos.

Camila Villard Duran¹⁶⁴ se vale do art. 2.035 do Código Civil de 2002 (CC/2002),¹⁶⁵ atentando para o fato de que ali se encontra um tratamento sobre a situação, a exemplificar que atos jurídicos anteriores à vigência do próprio código obedecem ao que estiver disposto nas leis anteriores, porém, com efeitos que se produzam “após a vigência deste Código” — o que conduz ao posicionamento da autora, quando diz que: “a meu ver, pautar o debate sobre a constitucionalidade de leis monetárias: uma razão que integre considerações quanto a meios e resultados da decisão jurídica”, na compreensão de que o Direito não se encerra num único posicionamento, bem como também não apenas nos demais.¹⁶⁶

Partindo daí, e diante do exposto no corpo deste texto como um todo, pode-se desenvolver uma série de justificativas pela inconstitucionalidade dos atos jurídicos, mais precisamente, dos planos econômicos implementados no Brasil, nos idos dos anos 1980 e 1990. Porém, em contrapartida, entende-se que não se trata dessa possibilidade (nem mesmo de uma única e inequívoca possibilidade), diante de todos os aspectos que permearam todos esses momentos da História do país.

¹⁶⁴ DURAN, Camila Villard. O STF e a constitucionalidade dos planos econômicos. **Migalhas**, 13 nov. 2013. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/190339/o-stf-e-a-constitucionalidade-dos-planos-economicos>. Acesso em: 11 nov. 2024.

¹⁶⁵ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

¹⁶⁶ “Código Civil de 2002 também trata dessa questão jurídica: ‘a validade dos negócios e demais atos jurídicos, constituídos antes da entrada em vigor deste Código, obedece ao disposto nas leis anteriores, [...] mas os seus efeitos, produzidos após a vigência deste Código, aos preceitos dele se subordinam, salvo se houver sido prevista pelas partes determinada forma de execução’. Esse mecanismo jurídico, preservando a segurança contratual, insere flexibilidade ao direito para se adaptar a mudanças sociais. O que quero sustentar é que essa racionalidade não é estranha ao direito. Ela integra as normas do direito civil brasileiro e a proteção constitucional ao ato jurídico perfeito. Essa é a racionalidade jurídica que deveria, a meu ver, pautar o debate sobre a constitucionalidade de leis monetárias: uma razão que integre considerações quanto a meios e resultados da decisão jurídica” (DURAN, Camila Villard. O STF e a constitucionalidade dos planos econômicos. **Migalhas**, 13 nov. 2013. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/190339/o-stf-e-a-constitucionalidade-dos-planos-economicos>. Acesso em: 11 nov. 2024).

Assim sendo, e valendo-se do “Manifesto em respeito aos poupadores brasileiros e à supremacia das leis brasileiras”,¹⁶⁷ compreende-se o afã na busca de um pretensão/possível direito legal, não querendo afastar daquilo que parece justo aos cidadãos como um todo, mas entende-se, indo além, que os ocorridos não se sustentam numa tese de atentado aos preceitos fundamentais dos poupadores.

Ademais, não se tem o entendimento de que a intenção da aplicação dos planos Bresser e Verão, bem como dos demais pacotes econômicos, tenha sido voltar-se contra os cidadãos brasileiros, como pretendeu levar a crer tal manifesto público. O manifesto ainda apregoa que houve má intenção dos bancos na forma de aplicação das leis e dos regimes estabelecidos, em relação às cadernetas de poupança, no período dos planos mencionados.

Não se corrobora esse entendimento, tendo em vista que não se provou que, em realidade, essas instituições tenham, por conta própria e valendo-se do momento de fragilidade nacional, definido que era sua prerrogativa valer-se dos valores expurgados durante a permanência daqueles atos. O que se constata é que, à medida que há uma alta carga de imperatividade nas leis editadas pelos planos monetários, houve efeitos em toda a sociedade, ou, melhor dizendo, afetando pessoas físicas, jurídicas, privadas, públicas, credoras e devedoras, independentemente de qualquer particularidade. Com isso, começa-se a perceber que os bancos, precisamente, viram-se diante da única possibilidade de ação: o cumprimento da lei imposta, aquela que determinaria sua contrariedade como sendo um ato criminoso.

Ao pensar pontualmente sobre os bancos em que estavam as poupanças dos cidadãos, pode-se admitir que, no momento de contratação de seus serviços, todos estavam a par do tipo de relação que ali se acordava, pois não é um relacionamento em que cada uma das partes opte ou não por determinadas disciplinas legais, nem tampouco possam definir novas normas, já que os bancos encontram-se subordinados a instituições maiores (que são, ora, quem determina todas as regras que ali irão funcionar). Assim sendo, como poderiam as instituições financeiras não assumir o papel de obedientes às leis que lhes eram impostas? Poderiam os

¹⁶⁷ IDEC. Instituto de Defesa do Consumidor. **Manifesto em respeito aos poupadores brasileiros e à supremacia das leis brasileiras**. Disponível em: [https://www.idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/MANIFESTO%20EM%20RESPEITO%20AOS%20POUPADORES%20BRASILEIROS%20\(1\).pdf](https://www.idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/MANIFESTO%20EM%20RESPEITO%20AOS%20POUPADORES%20BRASILEIROS%20(1).pdf) Acesso em: 28 fev. 2025.

bancos, sem ônus, optar por não cumprir determinações que não admitiam negociação? Como poderiam fazê-lo? Quais as consequências que disso adviriam?

O parecer jurídico de José Saulo Ramos¹⁶⁸ realça essa questão envolvendo os bancos, o que já foi também mencionado:

As instituições financeiras cumpriram as ordens do governo, emanadas das leis. Pagaram aos credores e investidores os mesmos índices de correção da moeda cobrados aos devedores e mutuários estabelecidos e fixados pela lei de cada um daqueles planos econômicos. Se não agissem assim teriam suas autorizações de funcionamento cassadas e seus diretores poderiam ser inabilitados para trabalhar no sistema pelo resto da vida.

Em contraponto ao que sustenta no manifesto referido, é de se realçar o relevo do documento juntado na ADPF nº 165,¹⁶⁹ assinado por inúmeros ex-ministros da Fazenda e ex-presidentes do BCB, das mais diversas filiações políticas, que subscrevem carta dirigida aos ministros do STF, de cujo teor se destaca:

Entendemos que todos os planos de estabilização adotados entre 1985 e 1995 foram iniciativas nas quais os Poderes Executivo e Legislativo procuraram atacar a hiperinflação que assolava o nosso país. Em vários anos neste período, a inflação anual superou 1.000% e, em alguns meses, a inflação mensal anualizada superou 10.000%.

Essa carta de esclarecimento, por assim dizer, foi juntada aos autos da ADPF por conta dos rumores de que o STF decidiria a questão ao final de 2013. No entanto, talvez muito mais que o seu próprio teor, é imponente o número de adesões (subscritores) que o documento reúne e das mais variadas ideologias políticas.

Faz-se necessário, portanto, avançar nesta análise com base no que se destacou até o momento, especialmente as questões socioeconômicas que justificaram a intervenção estatal na economia por meio dos planos Bresser e Verão, já que argumentos que suscitem má-fé do Estado ou dos bancos na questão dos planos de estabilização não se confirmam, daí as críticas que se fizeram a poupadores, institutos e associações de proteção de consumidores que desse tipo

¹⁶⁸ RAMOS, José Saulo. Planos econômicos: parecer publicado. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, RT, ano 12, n. 44, abr./jun. 2009, p. 263.

¹⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Peça nº 213, fls. 4087, Carta dos ex-Ministros da Fazenda e ex-Presidentes do Banco Central sobre “os planos econômicos adotados pelo estado Brasileiro entre 1986 e 1994”. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>. Acesso em: 28 maio 2025.

de atuação para fomentar o ajuizamento de milhares de ações, individuais e coletivas, em todas as unidades federativas, formando o que provavelmente seja o maior volume de ações de natureza bancária em tramitação pelas instâncias da “Justiça” do país.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Nota que possui relevância nesta discussão é que até os dias de hoje há recursos oriundos de ações individuais que buscam alargar o próprio prazo prescricional das ações de planos econômicos já exaurido. É o que aconteceu no julgamento do REsp nº 1233314/RS (2011/0020302-0), pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, cujo entendimento se encaminhava favorável à tese de que a citação válida ocorrida em Ação Civil Pública interromperia o prazo de prescrição para o ajuizamento das ações individuais, o que abriria um novo marco temporal para distribuição de outras milhares de ações sobre os planos econômicos. Pelo julgamento realizado, percebe-se que esse entendimento só não foi sufragado, pois, em razão do acordo realizado no caso concreto, entre recorrente e recorrido, a Corte entendeu que houve prejudicialidade em decorrência da perda superveniente do objeto recursal (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **REsp 1233314/RS (2011/0020302-0)**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 08/02/2011. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=REsp+1.233.314&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em: 19 maio 2025).

5 EXAME CONSTITUCIONAL SOBRE A ALTERAÇÃO DOS ÍNDICES DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DA CADERNETA DE POUPANÇA

Neste ponto da dissertação, busca-se analisar a constitucionalidade das mudanças nos índices de correção monetária da caderneta de poupança. É essencial entender os impactos dessas alterações nos campos econômico e jurídico do Brasil, para poder aferir a constitucionalidade dos planos de estabilização monetária ora tratados (Bresser e Verão), cuja conclusão alcança os demais pacotes econômicos que adotam a mesma medida intervencionista nas contas de poupança de particulares.

Para tanto, existe a necessidade de iniciar pela reminiscência de conceitos e definições postos pelo Direito Constitucional, evidentemente, mas também pelo Direito Civil, a fim de que seja possível obter a dimensão jurídica da controvérsia, e assim avançar para análise sob o prisma da constituição e da teoria do direito.

5.1 Características do contrato de caderneta de poupança

Para Fábio Ulhoa Coelho¹⁷¹, a caderneta de poupança é um produto ofertado pelos bancos, que é caracterizado contratualmente como um depósito bancário a prazo fixo. Explica o autor que existem três modalidades de depósito: o à vista, “em que, solicitada pelo depositante a restituição, total ou parcial, dos recursos depositados, deve o banco providenciá-lo de imediato”, também a pré-aviso, pois uma vez “solicitada pelo depositante a restituição, total ou parcial, dos recursos depositados, deve o Banco providenciá-la em um determinado prazo avençado entre as partes”, e, por fim, o depósito a prazo fixo, naquela hipótese na qual o “depositante deve solicitar a restituição dos recursos somente após de terminada data”, enquadrando a caderneta de poupança nessa última modalidade.

Maria Helena Diniz,¹⁷² ao lecionar sobre as espécies dos depósitos bancários, vai destacar, dentre eles, o que seria uma quarta modalidade, a saber, os populares, “se destinados a estimular a poupança, nos quais o juro abonado é mais alto”. Explica a autora que esse “tipo de depósito possuiu certas garantias em caso de

¹⁷¹ COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de direito comercial**: direito de empresa. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 449.

¹⁷² DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: teoria geral das obrigações contratuais e extracontratuais. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, v. 3, p. 736.

liquidação do Banco, dando-lhe a lei o privilégio geral previsto no art. 102, III, da Lei de Falências”.

A caderneta de poupança, por ser um depósito bancário a prazo fixo, normalmente, faz jus a determinada remuneração (correção monetária e juros), o que está condicionado a um prazo mínimo para resgate dos valores. Assim, explica Fábio Ulhoa Coelho¹⁷³ que “o depositante que pretender a restituição dos recursos antes do prazo perde a remuneração” e, mais, como condição do próprio negócio “o depositante sequer pode solicitá-la antes do prazo fixado”.

Já Paulo Maximilian¹⁷⁴, invocando as lições de Nelson Abrão e Cláudia Lima Marques, encampa em sua doutrina que existem três tipos de depósitos bancários, quais sejam, o depósito à vista, o depósito a prazo e o depósito em poupança, este último caracterizado pela captação de recursos de populares, mediante incentivo do governo, a fim de viabilizar as operações de financiamento de bens móveis e imóveis¹⁷⁵, com o creditamento de juros e correção monetária a cada interstício de trinta dias. Para o autor, a poupança “dispõem de uma data de aniversário, que é o dia de rendimento mensal da conta, determinado pela data do depósito inicial de sua abertura”.¹⁷⁶

O contrato de caderneta de poupança é um dos mais simples e, talvez, um dos mais tradicionais; sendo um dos poucos que até os dias de hoje permite a aplicação de pequenas somas em dinheiro com a garantia de liquidez, em que pese a perda de rentabilidade quando o seu titular realiza saques fora da data de aniversário do investimento.¹⁷⁷

Esclarece Eduardo Fortuna¹⁷⁸ que o contrato de caderneta de poupança tem sua remuneração mensal por uma taxa de juros de 0,5% ao mês incidente sobre os valores corridos monetariamente (atualmente pela TR) na data de aniversário da aplicação. Destaca, o autor, que “a caderneta tem uma correção diferenciada para

¹⁷³ COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de direito comercial**: direito de empresa. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 449.

¹⁷⁴ SCHONBLUN, Paulo Maximilian Wilhelm. **Contratos bancários**. 5. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: GZ, 2024, p. 90.

¹⁷⁵ Para Eduardo Fortuna: “Os recursos das cadernetas de poupança devem ser aplicados de acordo com as regras preestabelecidas pelo BC que, conforme as variáveis econômicas do momento, podem ser alteradas” (FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro**: produtos e serviços. 16. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005, p. 303).

¹⁷⁶ SCHONBLUN, Paulo Maximilian Wilhelm. **Contratos bancários**. 5. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: GZ, 2024.

¹⁷⁷ FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro**: produtos e serviços. 16. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

¹⁷⁸ *Ibid.*

os vários dias do mês, funcionando como um CDB pós-fixado.”¹⁷⁹ Ratifica-se essa dinâmica de remuneração [em que pese já tenha havido a diversidades de critérios quanto aos índices e juros aplicados] no quanto é exposto na obra organizada por José Roberto Securato e José Cláudio Securato,¹⁸⁰ ao consignar que:

A caderneta de poupança remunera o aplicador com TR da data de aniversário + 0,5% a.m. Determinar:

- a) o montante disponível para saque ao final do período
- b) a rentabilidade efetiva acumulada no período

Portanto, por guardar a natureza de depósito, ao banco depositário é imposto a obrigação de devolver os valores depositados, acompanhados dos frutos e acréscimos.¹⁸¹

Aliás, Silvio Rodrigues¹⁸² cuida dessa modalidade de contrato quando vai tratar dos depósitos irregulares, assim consignando:

A doutrina chama de irregular o depósito de coisas fungíveis, no qual o depositário não precisa devolver exatamente a coisa que lhe foi confiada, podendo restituir coisas da esma espécie, quantidade e qualidade.

A lei equipara esse contrato, cujo objeto na prática é o dinheiro, ao mútuo (CC, art. 1.280); de modo que através dele o depositário se torna proprietário da coisa depositada e, por conseguinte, assume os riscos por sua deterioração e perda.

Este negócio tem seu *habitat* predileto no comércio bancário, pois os Bancos convergem, em forma de depósito irregular, a maior parte do dinheiro em circulação no mundo inteiro.

Na perspectiva de Bruno Miragem,¹⁸³ “o depósito bancário não pode ser compreendido como espécie de ordinária do contrato de depósito em geral”, pois, com a entrega dos valores para a instituição financeira, há efetiva transferência do próprio domínio sobre o dinheiro entregue, essa poderá utilizar os valores em suas operações de crédito, inclusive, destinando-o para outras atividades.

¹⁷⁹ FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro**: produtos e serviços. 16. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005, p. 306.

¹⁸⁰ SECURATO, José Roberto; SECURATO, José Cláudio. **Mercado Financeiro**: conceitos, cálculo e análise de investimento. 3. ed. São Paulo: Saint Paul, 2009, p. 350.

¹⁸¹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de Direito Privado**. Parte Especial. 2. ed. Tomo XLII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963, p. 404.

¹⁸² RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**. Dos contratos e das declarações unilaterais da vontade. 26. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999, v. 3, p. 266.

¹⁸³ MIRAGEM, Bruno. **Direito bancário**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 435.

Assim, quando da restituição, esclarece o autor, o que se verificará é a devolução de “outra coisa que não aquela dada originalmente para guarda e custódia”, evidentemente, aspecto que se relaciona estritamente com a fungibilidade do dinheiro e a atividade intrínseca de intermediação dos bancos.

Em outras palavras, Bruno Miragem¹⁸⁴ classifica o depósito bancário como um contrato real, caracterizado pela entrega dos valores pecuniários à instituição financeira, cuja natureza obrigacional é bilateral, pois, ainda que a obrigação principal de restituir seja do banco, essa devolução poderá estar atrelada a certas condições que demandarão ações do depositante. Assim aponta o autor:

Dadas as peculiaridades do depósito bancário, desse modo, é pouco correto identificá-lo integralmente com algum contrato típico regulado pelo Código Civil. E mesmo a regra do art. 645 deve ser interpretada em vista da finalidade para qual se fez o depósito, que pode implicar, especialmente ao depositante, certas limitações na disponibilidade do crédito que devem ser observadas em vista da contraprestação ajustada com a instituição financeira. Tais limitações dizem respeito, em regra, ao tempo de manutenção do capital com a instituição financeira depositária em vista da remuneração ajustada.¹⁸⁵

A doutrina jurídica, na verdade, não dedica maior atenção à natureza e às características jurídicas do contrato de caderneta de poupança. Por vezes, há até certa confusão conceitual entre o contrato de conta corrente e o de poupança. O CC, seja o vigente ou o revogado, também não trouxeram sua especificidade. No entanto, o que se extrai é que a caderneta de poupança é um contrato real, de trato sucessivo ou execução continuada, cuja renovação ocorre a cada período de 30 dias (trintídio), bilateral e oneroso, com obrigações impostas ao banco depositário e ao depositante, com remuneração com propriedades híbridas, pelo menos até a edição do Plano Collor II, que contemplava os juros remuneratórios (elemento contratual) e a correção monetária por um índice de correção que capturava as oscilações de preços do mercado (elemento externo).

A época dos planos monetários implementados nas décadas de 1980 e 1990, a gestão das cadernetas de poupança não possuía as facilidades da tecnologia bancária dos dias atuais. Era muito comum - e isso é possível ser verificado nos processos que tramitam no Poder Judiciário – o controle manual dos depósitos

¹⁸⁴ MIRAGEM, Bruno. **Direito bancário**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 437.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 436.

realizados, com os lançamentos registrados em uma caderneta e cancelados pelo responsável pela agência bancária depositária.

Os registros contábeis eram microfilmados por lançamento, sendo necessário o uso de equipamentos específicos para localização das contas e impressão dos extratos – circunstância que se perpetua até hoje, quando se verifica a necessidade de pesquisar extratos dos referidos períodos.

Algumas instituições financeiras já não possuem os extratos dos anos de 1987 e 1989, o que torna ainda mais complexo a discussão em juízo, pois não se tem sequer a certeza do valor que o depositante mantinha em aplicação, sendo imprescindível deflacionar o primeiro saldo encontrado até os meses dos planos Bresser e Verão, para se encontrar o possível saldo em conta.

Essa situação é corriqueira nas áreas operacionais bancárias e tende a se intensificar agora com o retorno do trâmite das ações individuais em todo o território nacional.

5.1.1 Ato jurídico perfeito e direito adquirido

No ordenamento jurídico pátrio, a observância do ato jurídico perfeito e do direito adquirido está garantida em duas dimensões: em âmbito constitucional, conforme previsão contida no inciso XXXVI, do art. 5º da CF/1988 e, no âmbito infraconstitucional, no art. 6º da Lei de “Introdução às normas do Direito Brasileiro”.

Prevê o inciso XXXVI, do art. 5º da CF/1988 que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, enquanto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que reprisou as disposições da antiga Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), consigna-se que “[...] a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.

Maria Helena Diniz,¹⁸⁶ em sua clássica doutrina, leciona que o ato jurídico perfeito “é o que já se consumou segundo a norma vigente ao tempo que se efetuou” e, o direito adquirido, “é o que já se incorporou definitivamente ao patrimônio e a personalidade de seu titular”.

¹⁸⁶ DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil**. 36. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, v. 1, p. 114.

Especificamente quanto ao ato jurídico perfeito, esclarece a autora que este é aquele ato já consumado conforme a norma vigente ao tempo em que se concretizou, o que acarreta a produção de seus efeitos jurídicos, visto que o direito foi exercido.¹⁸⁷

No que parece ser imprescindível para o tema desta dissertação, a autora ressalta que se “o contrato estiver em curso de formação, por ocasião da entrada em vigor da nova lei, esta se lhe aplicará na fase pré-contratual, por ter efeito imediato”. No entanto, se o contrato já foi celebrado, “os contratantes têm o direito de vê-lo cumprido, nos termos da lei contemporânea a seu nascimento, que regulará inclusive seus efeitos”. Portanto, os efeitos contratuais estarão vinculados à lei vigente quando da celebração pelos contratantes.¹⁸⁸

Realça que a Lei de Introdução prescreve que a lei nova terá efeito imediato sobre os fatos futuros, não podendo alcançar aqueles contratos concretizados sob a égide da norma anterior, ainda que, como pontuado pela autora, “juízes e tribunais têm admitido que se deve aplicar a lei nova se esta for de ordem pública [...]”.¹⁸⁹ Enfatiza que, se não houvesse essa dupla proteção conferida ao ato jurídico perfeito pela CF/1988 e pela Lei de Introdução, ter-se-ia a destruição dos direitos subjetivos, constituídos sob a vigência da norma antiga.

Ainda valendo-se das lições de Maria Helena Diniz¹⁹⁰, tem-se que o direito adquirido é aquele que “já se incorporou definitivamente ao patrimônio de seu titular, de modo que nem lei nem fato posterior possa alterar tal situação jurídica, pois há direito concreto, ou seja, direito subjetivo e não direito potencial ou abstrato”. Ao citar Gabba, cuja doutrina influenciou em maior parte os doutrinadores brasileiros, a autora lembra que “direito adquirido seria todo o direito que é consequência de um fato idôneo para gerá-lo em razão de lei vigorante ao tempo em que tal fato teve lugar [...]”.¹⁹¹

¹⁸⁷ DINIZ, Maria Helena. **Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada**. 16. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 208.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 209.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 210.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 211.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 212.

Roque Antonio Carrazza¹⁹², por sua vez, assevera que a Constituição brasileira, em seu art. 5º, ao tratar dos direitos fundamentais, cuidou de garantir a inviolabilidade do direito adquirido, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito.

Até aqui, parece não haver muitos problemas: há um certo consenso da doutrina, que invariavelmente se alinha às prescrições da Lei de Introdução, no que tange ao conceito de ato jurídico perfeito e direito adquirido, bem como ao imbricamento dessas garantias à questão da retroatividade ou irretroatividade das normas e do próprio Direito.

No entanto, é em situações específicas que essa questão torna-se mais complexa, especialmente na aplicação da lei nova a contratos em curso, cujos efeitos estão condicionados a determinadas condições.

Maria Helena Diniz, ao se referir ao art. 74, inciso III, do CC/1916, apresenta-nos alguns parâmetros para resolução de situações excepcionais. Diz a autora que o “direito atual é aquele adquirido, que está em condições de ser exercido, por incorporar imediatamente ao patrimônio do adquirente”.

Já em relação ao direito futuro, esclarece que “é aquele cuja aquisição, por ocasião da realização do negócio ou ato, não se operou, dado que sua efetivação depende de uma condição ou de um prazo”, tratando-se, assim, de um “direito não formado” que requererá a adição dos fatos determinantes para sua aquisição (a exemplo da transferência da propriedade de um veículo, quando da liquidação do contrato de financiamento), circunstância que pode ocorrer ou não ocorrer.¹⁹³ Portanto, na hipótese, é de se considerar o direito eventual, pois, ainda que incompleto, caracterizando-se como um direito futuro, mas guardando relação com o presente, já se confere certa proteção jurídica.¹⁹⁴

Ainda existe a situação do direito condicional, que “só se perfaz pelo advento de um evento de um acontecimento futuro e incerto, de modo que o seu titular só o adquirirá se sobrevier a condição”, a exemplo quando advogado oferece sociedade ao estagiário, caso ele consiga aprovação na Ordem dos Advogados do Brasil

¹⁹² FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio; CARRAZZA, Roque Antonio; NERY JUNIOR, Nelson. **Efeito “ex nunc” e as decisões do STJ**. Barueri: Manole, 2008, p. 46.

¹⁹³ DINIZ, Maria Helena. **Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada**. 16. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 215.

¹⁹⁴ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: parte geral**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p.390. (Coleção direito civil; v. 1).

(OAB) – exemplo citado pela própria autora).¹⁹⁵ Nessa situação, Maria Helena Diniz, fazendo referência a Porchat, entende como adquirido o direito condicional, “porque a condição torna o direito apenas esperado, mas ainda não realizado”, acrescentando que, com o implemento da condição, pressupõe-se a existência do direito desde o advento fático que o criou.

Desse modo, ainda que o direito seja condicional, dependente de um evento futuro e incerto, “já é um bem jurídico, tendo valor econômico e social, constituindo elemento do patrimônio de seu titular”, sendo essa a perspectiva que o diferencia da mera expectativa de direito, de sorte a ser assegurado pela garantia do direito adquirido.¹⁹⁶

Sílvio de Salvo Venosa, ao tratar dos *direitos eventuais* e *direitos condicionais*, conclui que, para fins pragmáticos, ambos devem ser tratados de maneira idêntica, lecionando que os “direitos eventuais trazem elemento futuro inerente e essencial ao próprio negócio jurídico, enquanto nos direitos condicionais o fato dito condicional é externo ao ato”.¹⁹⁷ Nesse sentido, o negócio jurídico eventual ainda é incompleto, sendo o evento futuro e incerto elemento necessário à integração do direito, enquanto, para os direitos condicionais, este já se perfez, agregando apenas o elemento externo (a condição acessória) para que possa ser exercido.¹⁹⁸

Por fim, há a expectativa de direito, que trata de uma mera possibilidade de que um direito possa ser adquirido, ante a existência de objeto lícito e agente capaz, mas desprovido de manifestação de vontade. Nessa circunstância, não há que se falar em proteção pelo ordenamento jurídico, a não ser que a expectativa de direito se converta em um direito eventual.¹⁹⁹

O ato jurídico perfeito e o direito adquirido têm tanta relevância para o ordenamento jurídico que a doutrina cuida dessas garantias até na órbita de incidência frente às próprias disposições constitucionais, sobretudo, prevendo o seu tratamento nos momentos de ruptura jurídica quando da promulgação de uma nova Constituição.

¹⁹⁵ DINIZ, Maria Helena. **Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada**. 16. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: parte geral. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 392. (Coleção direito civil; v. 1).

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

Para Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento:²⁰⁰

A tradição no Direito brasileiro não é consagrar propriamente a irretroatividade das leis, mas sim proibir a incidência de normas quando importam quando importam em ofensa ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito ou à coisa julgada. Foi assim nas Constituições de 1934, 1946, 1967, 1969 e se manteve a fórmula na Constituição de 1988, que apenas vedou expressamente a retroatividade em matéria penal (a não ser para beneficiar o acusado) e tributária, respectivamente nos seus art. 5º, XL, e 150, III, “a”. Em matéria de Direito Intertemporal, o preceito essencial da Carta de 88 é o art. 5º, inciso XXXVI, segundo o qual ‘a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada’.

Ao atribuir estatura constitucional a tal mandamento, o constituinte originário erigiu limitação oponível a todas as leis, inclusive àquelas de ordem pública.

Segundo os autores, o espectro protetivo ao direito adquirido impede a incidência da lei superveniente sobre fatos passados, o que se denomina de retroatividade máxima, como, também, a sua aplicação sobre efeitos pendentes, hipótese de retroatividade média, bem como aos efeitos futuros, na hipótese, a retroatividade mínima. Advertem, no entanto, que, para o advento de alteração de institutos ou regimes jurídicos objetivos, a garantia constitucional do direito adquirido não se mostraria um obstáculo, tendo em vista que esta apenas visa a proteção contra a supressão de benefícios já incorporados na esfera patrimonial dos indivíduos.²⁰¹

Essa discussão em sede de direito intertemporal na aplicação de uma nova ordem constitucional, como desenvolvida pelos autores, é relevante e merece um estudo a parte, pois, talvez, o que se deva responder com propriedade é, se além da possibilidade do poder constituinte romper com as referidas garantias para modificar vínculos jurídicos pré-constitucionais, ou seja, direitos constituídos antes de uma nova Constituição — como sustentam os autores —, é perquirir em quais outras situações poderiam haver a flexibilização da observância das garantias do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, inclusive, para que um critério objetivo de exceção pudesse nortear as relações abrangidas pela norma infraconstitucional.

O sistema normativo disciplinador da vida social, no que tange às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, como assevera Márcio

²⁰⁰ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed., 9. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 548.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 549.

Cammarosano,²⁰² “compreende disposições em face das quais pessoas podem exigir de outras cumprimento de deveres”. E, porquanto a isso “ter direito significa dispor de poder jurídico de exigir de outrem o comportamento prescrito em norma jurídica”, importando até mesmo da possibilidade dos meios judiciais para sua satisfação.

Há de se destacar, outrossim, a natureza que as garantias do ato jurídico perfeito e do direito adquirido estão enquadradas no ordenamento jurídico. Nas palavras de José Adécio Leite Sampaio, ao invocar as lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:²⁰³

Contra uma insistência de se afirmar que a tutela da superconstitucionalidade do artigo 60, § 4º, IV, abrangeria apenas a norma constitucional de garantia e não os direitos em si considerados, há quem considere a eficácia qualificada da garantia e de seu conteúdo de garantia, elevada à natureza de ‘princípio geral de direito que diz respeito à segurança jurídica e que existiria ainda que não previsto no corpo da Constituição’.

Destarte, não há outra conclusão senão a de que as garantias do ato jurídico perfeito e do direito adquirido são princípios jurídicos caros ao Direito e necessários à estabilização das relações jurídicas, enquanto corolário da manutenção da ordem social. A sua não observância traz consigo a insegurança jurídica acerca do próprio ordenamento jurídico e a sua força sobre a sociedade.

5.2 Análise constitucional da legislação de implementação dos planos Bresser e Verão

Neste ponto, após a exposição do contexto econômico; principais medidas implementadas pelos planos de estabilização econômica; argumentos controvertidos no STF; características do contrato de poupança e das garantias constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, surge a necessidade de analisar se a forma como os pacotes alteraram os critérios de correção monetária das cadernetas de poupança apresenta ou não elementos de inconstitucionalidade.

²⁰² CAMMAROSANO, Márcio. Considerações sobre a proteção constitucional do Direito Adquirido. **Cadernos de Soluções Constitucionais**, São Paulo, Malheiros, 2006, v. 2, p. 279.

²⁰³ SAMPAIO, José Adécio Leite. **Direito adquirido e expectativa de direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 215.

A priori, cabe lembrar os instrumentos normativos que introduziram os planos de estabilização no ordenamento jurídico e na economia nacional: no Plano Bresser tem-se o Decreto-Lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987;²⁰⁴ e, no Plano Verão, a MP nº 32, de 15 de janeiro de 1989,²⁰⁵ posteriormente convertida na Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989.²⁰⁶

No caso do Plano Bresser, bem como do Plano Cruzado, o veículo normativo para sua introdução foi o Decreto-Lei, instrumento previsto na Constituição de 1967,²⁰⁷ que concedia ao Presidente da República a prerrogativa de legislar por meio deste mecanismo em situações de urgência ou de interesse público relevante. O texto da Carta Constitucional era claro ao estabelecer em seu art. 49 que: “O processo legislativo compreende a elaboração de:” [...] “V - decretos-leis” e o próprio art. 58, do mesmo diploma, consignava que o “[...] Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:” [...] “II - finanças públicas”.

Com esse sentido, André Franco Montoro²⁰⁸ esclarece que:

Até a promulgação da atual Constituição Federal vigorava como prerrogativa do Poder Executivo o decreto-lei. Tratava-se de uma figura híbrida: “decreto” é ato do Poder Executivo; a “lei” é tarefa específica do Legislativo. O decreto-lei era, assim, uma “lei” editada pelo Poder Executivo.

²⁰⁴ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987**. Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP), e dá outras providências. Disponível em: [²⁰⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989**. Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1989/medidaprovisoria-32-15-janeiro-1989-370474-norma-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2335.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.335%2C%20DE%2012%20DE%20JUNHO%20DE%201987.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20congelamento%20de,)2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 28 fev. 2025.</p>
</div>
<div data-bbox=)

²⁰⁶ BRASIL. **Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989**. Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7730.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

²⁰⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

²⁰⁸ MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 288.

Dessa forma, do ponto de vista jurídico formal, não se evidencia inconstitucionalidade na adoção dos Decretos-Leis para implementar medidas de ordem econômica, visto que a Constituição vigente à época conferia tal competência ao governante da nação. Além disso, as resoluções emitidas pelo CMN, que estabeleceram critérios de atualização para aplicações financeiras, estavam amparadas pelo Decreto-Lei nº 2.335²⁰⁹ e pela Lei nº 4.595/1964,²¹⁰ não deixando margem para questionamentos sobre sua legalidade.

Já em relação ao Plano Verão, introduzido em um contexto jurídico posterior à promulgação da CF/1988, os instrumentos utilizados foram Medidas Provisórias. O regime jurídico das Medidas Provisórias disciplinado pelo art. 62 da nova Carta, o qual autorizava o presidente da República a adotar tais ações em casos de relevância e urgência, submetendo-as imediatamente ao Congresso Nacional para apreciação:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.²¹¹

Esse regime permaneceu em vigor até a promulgação da EC nº 32, de 2001,²¹² que trouxe maior clareza e solucionou dúvidas sobre o alcance e efeitos das Medidas Provisórias.

Nesse sentido, tanto os atos normativos que introduziram o Plano Bresser quanto os que regulamentaram o Plano Verão não demonstram irregularidade formal

²⁰⁹ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987**. Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP), e dá outras providências. Disponível em: [²¹⁰ BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: \[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm\) Acesso em: 7 mar. 2025.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2335.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.335%2C%20DE%2012%20DE%20JUNHO%20DE%201987.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20congelamento%20de,)2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 28 fev. 2025.</p></div><div data-bbox=)

²¹¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

²¹² BRASIL. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

ou afronta ao ordenamento jurídico vigente. Ainda assim, subsistem debates sobre a adequação do uso de instrumentos como o Decreto-Lei e as Medidas Provisórias para legislar sobre temas de alta relevância para o sistema jurídico e econômico nacional.

Em relação ao Decreto-Lei, vale trazer à colação as lições de Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento,²¹³ quando tratam da recepção de normas e da mudança no processo legislativo:

Já é lugar-comum a afirmação de, para recepção, basta a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo anterior e a nova Constituição. Em outras palavras, na análise da recepção, cogita-se apenas de questões substantivas e não do processo legislativo. Em matéria de processo legislativo, impera o brocardo *tempus regit actum*. Portanto, para que uma norma anterior à Constituição continue a valer depois do seu advento, não é necessário que ela tenha sido elaborada da forma prescrita pela nova ordem constitucional.

Isto significa que até mesmo normas contidas em espécies legislativas extintas podem continuar subsistindo validamente após a promulgação de Constituição que não as previu. Neste sentido, o STF já afirmou que o fato de a Constituição de 88 não consagrar a figura do decreto-lei não importou automaticamente na não recepção dos decretos-leis editados no regime anterior.²¹⁴

Sendo assim, ainda que a norma extraída do Decreto-Lei que compôs o arcabouço legal do Plano Bresser fosse analisada sob o prisma da CF/1988, no que toca aos seus requisitos formais para edição, não se constata ilegalidade de forma a suscitar a sua inconstitucionalidade.

Já em relação às Medidas Provisórias, Gilmar Ferreira Mendes,²¹⁵ ao resgatar essa discussão, trouxe reflexões que continuam pertinentes para o regime jurídico de regência, ao frisar que essas são “atos normativos primários, sob condições resolutiva, de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes, e, no âmbito federal, apenas o Presidente da República conta com o poder de editá-las”, e

²¹³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed., 9. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 557.

²¹⁴ Trecho da Ementa: “Embora a Constituição de 1988 não inclua o “Decreto-Lei” como forma de processo legislativo, nem por isso revogou o Decreto-Lei nº 201, de 27.02.1967, que regula a responsabilidade penal dos Prefeitos e Vereadores” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **HC 74675**. Relator: Min. Sydney Sanches, DJ 04/04/1997. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=74675&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 25 maio 2025).

²¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gunet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

servem, grosso modo, para acautelamento. Diferentemente de Projetos de Lei (PLs), as medidas provisórias têm a qualidade de se tornar norma vinculante tão logo sejam editadas, embora, segundo o mesmo autor, “produzam o efeito de concitar o Congresso a deliberar sobre a necessidade de converter em norma certo trecho da realidade social”.

A medida provisória responde a uma urgência e à “relevância da matéria sobre que versam, requisito comuns às medidas cautelares em geral”,²¹⁶ e deve haver uma “situação em que a demora na produção da norma não possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público”. Observa-se, porém, que, quando os planos de estabilização econômica sobre os quais tem-se falado ostensivamente até aqui foram praticados, ainda não existia um desenho claro do conteúdo das medidas provisórias. Mais tarde, esse assunto ganhou a devida pauta no STF.

Assim, seja quanto ao Plano Bresser, instituído por decreto-lei e regulado por resoluções do CMN, seja quanto ao Plano Verão, instituído por medida provisória, posteriormente convertida em lei, não se verifica inconstitucionalidade no que tange às formalidades jurídicas de introdução de suas normas, pois ambos respeitavam o ordenamento jurídico vigente nos respectivos períodos de implementação.

5.3 Legitimação do Estado para intervenção na economia

A legitimidade do Estado para intervir no domínio econômico é uma questão amplamente consolidada e incontestável no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal de 1967 (CF/1967),²¹⁷ em seu art. 8º, já atribuía à União a competência exclusiva para emitir moeda e legislar sobre o sistema monetário e a política de crédito. Tais competências conferiam à União prerrogativas essenciais, incluindo a gestão da liquidez e da função da moeda nacional, bem como a execução de medidas indispensáveis à manutenção da estabilidade do sistema monetário e financeiro.

²¹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gunet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 876.

²¹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

Com a promulgação da CF/1988,²¹⁸ essa autorização conferida juridicamente foi basicamente mantida, reforçando a competência exclusiva da União. O art. 21, inciso VII, estabelece a prerrogativa de “emitir moeda,” enquanto o art. 22, incisos VI e VII, respectivamente, garantem à União a responsabilidade sobre o “sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais” e a “política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores.” Esses dispositivos jurídicos reafirmam o papel central do Estado na regulação econômica e na preservação da estabilidade financeira do país.

Ao corroborar o entendimento de que a competência de legislação da União está consignada na da CF/1988, art. 22, Gilmar Ferreira Mendes²¹⁹ argumenta que não é possível não reconhecer que o alcance da União é ainda muito maior, já que o art. 48 da Carta Magna apresenta exatamente isso. Ademais, quando não há sempre alguma lei — como de fato não há — que possa esclarecer acerca de a quem cabem determinadas competências, dá-se a compreensão de que é ao Estado, e, exemplificando, Gilmar Ferreira Mendes²²⁰ fala sobre “as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais”, acrescentando:

De igual sorte, serão federais as leis que organizam a seguridade social (art. 194, parágrafo único) e que viabilizam o desempenho da competência material privativa da União.
Os assuntos mais relevantes e de interesse comum à vida social no País nos seus vários rincões estão enumerados no catálogo do art. 22 da CF.

Embora o tema possa parecer secundário, não se pode desconsiderar que a intervenção estatal na economia, como ocorreu nos diversos planos de estabilização econômica, tem sua legitimidade fundamentada na competência da União para administrar o sistema econômico e monetário nacional. Essa atribuição está claramente prevista na CF/1967 e na CF/1988, que representam as ordens constitucionais mais recentes nesse contexto.

A doutrina sobre o tema é amplamente consensual, apesar de eventuais debates periféricos que ainda surgem ocasionalmente. Na lição de Manoel

²¹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

²¹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gunet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 801.

²²⁰ *Ibid.*

Gonçalves Ferreira Filho,²²¹ afirma-se “inerente à democracia providencialista é a intervenção estatal no domínio econômico”. O autor apresenta sua tese de que a intromissão do Estado nas questões econômicas, atualmente, é um quadro, cuja concepção cabe no olhar até mesmo dos neoliberais que, juntamente a outras esferas sociais, não questionam a legitimação desse quadro, apenas, em alguns casos, os limites cabíveis.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho²²² compreende que o Estado deve seguir determinadas diretrizes para proceder às suas intervenções no plano econômico. Entre essas diretrizes, há uma linha neoliberal que reconhece o princípio de regência natural da vida econômica, o que não torna as intervenções estatais, quando necessárias, algo antinatural:

Assim, admitem os neoliberais a intervenção repressiva do Estado no domínio econômico — a intervenção destinada a suprimir entraves ao livre jogo das leis naturais. Essa orientação é que, por exemplo, inspira a legislação americana antitrustes, pois estes impedem a ação da concorrência.²²³

É importante destacar, para finalizar este ponto, que todos os planos de estabilização econômica foram implementados por meio da atuação das autoridades monetárias do país, como demonstrado pela delegação de poderes ao CMN, já mencionado anteriormente neste texto. Nesse sentido, ao se analisar a legitimidade do Estado em intervir na economia por meio dos pacotes econômicos, da forma como ocorreu, não se evidencia violações constitucionais praticadas contra a sociedade.

Na mesma linha, dar-se-á realce à clássica lição de Hely Lopes Meirelles,²²⁴ que diz que, no Brasil, como em outros países social-liberais, apesar de haver o reconhecimento da propriedade privada e da liberdade empresarial, não se permite que essas atividades contrariem o bem-estar social:

Para o uso e gozo dos bens e riquezas particulares o Poder Público impõe normas e limites e, quando o interesse público o exige,

²²¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 356.

²²² *Ibid.*, p. 356.

²²³ *Ibid.*, p. 357.

²²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 722.

intervém na propriedade privada e na ordem econômica, através de atos de império tendentes a satisfazer as exigências coletivas e a reprimir a conduta antissocial da iniciativa particular.

Em quais situações se pode perceber essa atuação do governo sobre o privado? Uma delas se refere à desapropriação da propriedade privada, se assim aprouver à ordem, a fim de colocá-la em serviço do interesse público ou social; requisição, quando isso servir como auxílio no combate a um perigo público propínquo; ordenação social de uso da propriedade privada, por meio de limitação administrativa; uso temporário do bem particular.²²⁵ Economicamente falando, a atuação do Estado serve como meio de coibição dos “excessos da iniciativa privada e [para] evitar que desatenda às suas finalidades”, mas, mais do que isso, sua atuação também pode servir a fim de alavancar o “desenvolvimento nacional e a justiça social, fazendo-o através da repressão ao abuso do poder econômico, do controle dos mercados e do tabelamento de preços”.²²⁶

A imissão estatal não ocorre (ou não deve ocorrer) de modo ditatorial, nem mesmo para atender aos interesses particulares de entes e indivíduos atrelados ao governo (também não deve, legalmente, ocorrer). Na prática, institui-se pela CF/1988, sendo regida por meio de “leis federais que disciplinam as medidas interventivas e estabelecem o modo e forma de sua execução”, com o fim constante de atender aos interesses públicos e sociais, e, ademais, também aos direitos individuais.

Todavia, não há direito adquirido a regime jurídico de um instituto de Direito, por isso a lei nova modificadora do regime jurídico da propriedade aplica-se de imediato, respeitando o direito já adquirido sob o regime anterior (v. caps. III, item 8.2.4, e VII, item 1.3).²²⁷

O funcionamento dessa faceta do Estado está vinculado à “necessidade de proteção do Estado aos interesses da comunidade”. Quando os interesses coletivos se apresentam, é necessário e justo que, caso haja interesses individuais, aqueles se sobreponham a estes últimos, porém, com “atenção ao direito da maioria, que é a base do regime democrático e do Direito Civil moderno”.²²⁸

²²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 722.

²²⁶ *Ibid.*, p. 723.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*

Dessa forma, a própria conceituação de “soberania” trabalhada por Dalmo de Abreu Dallari²²⁹, no sentido de não ser uma simples expressão de fato, mas aquela que encontra seus limites na “exigência de jamais contrariar os fins éticos de convivência, compreendidos dentro da noção de bem comum”, ganhe extremo relevo.

Apesar dos resultados insatisfatórios do Plano Bresser e do Verão, o Estado mostrou-se empenhado em cumprir seu papel ao tentar, ainda que sem sucesso, controlar a escalada das taxas de inflação no Brasil. A mesma legitimidade que confere ao Estado a capacidade de adotar medidas intervencionistas para proteger a moeda brasileira oferece respaldo jurídico e legal às ações que foram implementadas. Além disso, parece importante mencionar o art. 174 da CF/1988,²³⁰ que estabelece que:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Ressalta-se que a interferência do Estado na ordem econômica pode ocorrer de três modos: (i) por intermédio de seu poder de polícia, mediante leis e atos administrativos expedidos; (ii) por meio de seu papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, agindo com funções de fiscalização; e (iii) exercendo a função de planejamento como indicativo para o setor privado e determinante para o setor público.²³¹

Independentemente disso, em algumas situações, como no decurso do Plano Cruzado, a população brasileira experimentou, ainda que por um curto período, a sensação de benefícios provenientes da mudança da moeda. Por outro lado, práticas como tablitas, cortes de zeros nas moedas, alterações nominais, congelamentos de preços, entre outras, foram gradualmente absorvidas ao longo das décadas. Hoje, esses temas já não geram controvérsias e permanecem apenas como registros históricos, como mencionado anteriormente.

²²⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 68.

²³⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

²³¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 823.

5.4 Análise comparativa sobre violação das garantias do ato jurídico perfeito e do direito adquirido

Ao avaliar as medidas contidas nos pacotes de estabilização, não se identificou um conjunto significativo de situações cuja controvérsia persistiu até os dias atuais. As exceções, marcadas por grande escala e significativo impacto, concentram-se nas questões envolvendo os planos Bresser e Verão, que substituíram os índices de atualização das aplicações em cadernetas de poupança. Essa é a controvérsia, já mencionada anteriormente, resolvida recentemente pelo STF, no julgamento da ADPF nº 165, cuja decisão deverá se replicar ao RE nº 626.307 (Tema 264), afetados em conjunto com os REs nºs. 591.797, 631.363 e 632.212.

Como já é amplamente conhecido, o STF, ao reconhecer a repercussão geral sobre a constitucionalidade das leis de edição dos planos econômicos, em recursos oriundos de ações que pleiteiam os expurgos inflacionários contra instituições financeiras, determinou a suspensão dos processos que tratam do mesmo tema, com exceção das ações em fase instrutória, transitadas em julgado, ou já em fase de execução definitiva. Em função dessa decisão, milhares de ações individuais permanecem suspensas nas instâncias inferiores desde 2010 e, agora com o julgamento da controvérsia constitucional, aguardarão a dinâmica posta pelas instâncias ordinárias no que tange aos processos que se resolverão pelos termos do acordo coletivo ou serão julgadas improcedentes.

De uma perspectiva mais ampla, o debate em questão girava em torno de dois aspectos centrais: por um lado, a legitimidade do Estado para adoção de medidas intervencionistas na economia e a responsabilidade dos bancos em realizar os pagamentos das diferenças inflacionárias expurgadas. Por outro lado, estão os titulares das cadernetas de poupança, que reivindicam a correção de seus saldos com base nos índices de atualização previamente definidos pelo regime jurídico monetário anterior, cuja lei de regência fora revogada.

Vale lembrar que, a principal alegação de violação reside no fato de que os pacotes de estabilização econômica impactaram obrigações ainda em formação, algo que também se verificou nas poupanças. As legislações que implementaram os planos Bresser e Verão foram sancionadas ao fim da primeira quinzena de junho de 1987 e janeiro de 1989, respectivamente. Como resultado, a alteração dos critérios

de correção alcançou contas, cujo “aniversário” teve início ainda na primeira quinzena desses meses. Assim, a questão central consiste em determinar se, para essas contas específicas, a retroatividade das novas leis infringiu os princípios constitucionais de proteção ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido.

Assim como os autores mencionados no subcapítulo 5.2, José Afonso da Silva²³² esclarece que direito adquirido é aquele direito exercitável à vontade de seu titular, podendo ser exercido quando convier. Por isso, a lei nova não poderia prejudicá-lo, ou seja, o exercício do direito subjetivo foi constituído no regime da lei velha persistindo garantido em face da lei superveniente.

Entretanto, adverte o renomado constitucionalista que, se já não era direito antes da lei nova, “mas interesse jurídico simples, mera expectativa de direito ou mesmo interesse legítimo, não se transforma em direito adquirido sob o regime da lei nova”. Por conseguinte, em tais circunstâncias tem aplicabilidade imediata.

Frisa-se que a edição dos planos Bresser e Verão atingiu as contas de poupança no curso de seu trintídio, ou seja, não havia sequer a formação em definitivo do direito à correção integral dos saldos – o que pode cogitar o reconhecimento do direito se aplicado à disciplina dada aos direitos eventuais e condicionais. Entretanto, o advento do saque de valores, no curso do período de trinta dias, como exemplo, obstaría a correção monetária integral dos saldos da forma como contratada, o que releva que a hipótese comporta exceções.

Também, pelas mesmas razões, é preciso reconhecer que não há qualquer plausibilidade de violação à garantia do ato jurídico perfeito, pois não havia circunstância jurídica consumada, uma vez que essa circunstância é incompatível com o próprio regime de remuneração das cadernetas de poupança, que impõe a observância do trintídio para fazer *jus* ao direito da remuneração por juros e correção monetária.

José Afonso da Silva²³³ ainda esclarece que a Constituição não veda a irretroatividade, a não ser naquelas situações de incidência de leis penais que não beneficiem o réu. Acrescenta ainda que das leis podem surtir efeitos retroativos “quando elas próprias o estabeleçam”, respeitados o direito adquirido e situações

²³² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 432.

²³³ *Ibid.*, p. 433.

consumadas, situação não ocorrida na dinâmica de correção das cadernetas de poupança, como sustentam as instituições financeiras.

José Afonso da Silva²³⁴ expõe lição sobre direito adquirido e direito público relevante para esse debate:

Não rara a afirmativa de que não há direito adquirido em face da lei de ordem pública ou de direito público. A generalização não é correta nesses termos. O que se diz em boa razão é que não corre direito adquirido contra o interesse coletivo, porque aquele é manifestação de interesse particular que não pode prevalecer sobre o interesse geral.

Nesse ponto, talvez esteja a regra de exceção a incidência dos princípios do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, pois na controvérsia constitucional sobre a substituição dos índices da caderneta de poupança, o que se tem de elemento nuclear é o interesse coletivo, perquirido pelo Estado, na eliminação do fenômeno pernicioso da inflação e, conseqüentemente, a estabilização do sistema econômico.

Como se extrai da ADPF nº 165, não se discute eventuais violações por apropriação indevida dos montantes mantidos em caderneta de poupança, mas o creditamento a menor de remuneração em decorrência da utilização de um índice novo, decorrido da observância da lei que visou o reajuste monetário e econômico do país. Esse é um ponto importante, não debatido nas ações judiciais, e que exorta à reflexão sobre a própria legitimidade do argumento de violação ao ato jurídico perfeito e direito adquirido vis-à-vis a Soberania do Estado para intervenção na economia.

A consequência advinda da edição dos planos econômicos de estabilização monetária e dos efeitos que se buscava promover na economia, sempre reclamou um exame mais aprofundado sobre o objetivo que se pretendia em cada período acerca dos depósitos de poupança, destacando que a lógica por trás dessas políticas econômicas visou a preservação da própria aplicação financeira (o contrato) quando da transição para o novo cenário econômico-monetário.

Tanto é que, ao longo da vigência das cadernetas de poupança, especialmente nos contextos do Plano Bresser e do Plano Verão, observa-se a

²³⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 433.

recomposição de perdas ocasionadas pelas alterações nos índices de correção, implementadas nos meses de junho de 1987 e janeiro de 1989.

Humberto Theodoro Júnior,²³⁵ em elaborado parecer, aborda essa questão da perspectiva do equilíbrio contratual, explicando que, no sistema jurídico, tal qual o brasileiro, no qual haja garantia constitucional ao direito adquirido, bem como ao ato jurídico perfeito (como sendo um direito fundamental), o juiz só pode agir dentro de limites que o autorizem a buscar a restauração da situação econômica ocorrida por algum evento de força maior. Não sendo assim, e havendo a locupletação de uma das partes envolvidas, ter-se-á incorrido em uma afronta contra o direito adquirido.

O autor explana que, havendo desequilíbrio em um plano econômico, isso deve ser reparado na devida medida, considerando os meses e as medidas da alteração, buscando-se o reequilíbrio contratual, o que, por sua vez, é base das ciências econômicas (segundo o autor, até mais do que do Direito). Assim, os planos implantados no país “suspenderam temporariamente a indexação pelo IPC e colocaram em seu lugar a LBC e a LFT, sucessivamente”, e a Economia deve mostrar a existência ou não de algum prejuízo factual para o poupador, mais exatamente no final da vigência “dos efeitos da intervenção estatal sobre os critérios de correção das aplicações em cadernetas de poupança”²³⁶.

Acrescenta que retomar — e manter — o equilíbrio da economia só se alcança caso, com a correção do IPC no mês de início, ainda se puder observar esse índice em meses posteriores (em vez de se observar a variação da LBC e da LFT). Ao serem comparados o “índice de remuneração total assegurada pelo Plano governamental no período de intervenção”²³⁷ e o “índice assegurado ao poupador antes da intervenção”, o resultado, segundo Humberto Theodoro Júnior,²³⁸ será a “medida justa do equilíbrio”, ou melhor, do equilíbrio e, conforme haja necessidade, tendo em vista todas as alterações financeiras de um dado período, do reequilíbrio. Diz o autor que é necessário que se meça a inflação apurada pelo IPC para que ela possa ser comparada ao valor pago pela instituição depositária e, caso haja diferença, essa diferença será, ela mesma, “a medida do desequilíbrio e da necessária recomposição”. Exemplificando, diz o autor que “essa medida de

²³⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Parecer**. Caderneta de poupança. Correção monetária expurgos dos índices de inflação. Planos “Verão” e “Bresser”. Revisão dos contratos. Manutenção do equilíbrio econômico, 2010, p. 44.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ *Ibid.*

equilíbrio se alcança através da substituição dos índices ditados pelos Planos Bresser e Verão pela inflação medida pelo IPC no mesmo período”.

Desse modo, no caso dos contratos de caderneta de poupança, o marco para considerar consolidado o direito à correção monetária com base nos critérios do regime monetário anterior seria a conclusão do período de trinta dias da caderneta, com o encerramento desse ciclo coincidindo com a data do aniversário da conta. De forma semelhante, quaisquer oscilações ou alteração durante esse período impactaria diretamente a correção final do saldo.

5.5 O fundamento de imperatividade das normas monetárias

Percorrendo a análise dos argumentos sustentados tanto na ADPF nº 165 como nos Recursos Extraordinários afetados em regime de repercussão geral, nota-se muito presente o argumento de incidência imediata das leis monetárias, visto ostentarem natureza de norma cogente (ordem pública).

Maria Helena Diniz²³⁹, ao tratar da classificação das normas jurídicas, assim ensina:

Quanto à imperatividade, as normas podem ser:

1) de imperatividade absoluta ou impositivas, também chamadas absolutamente cogentes ou de ordem pública. São as que ordenam ou proíbem alguma coisa (obrigação de fazer ou de não fazer) de modo absoluto. São as que determinam, em certas circunstâncias, a ação, a abstenção ou o estado de pessoas, sem admitir qualquer alternativa, vinculando o destinatário a um único esquema de conduta [...].

Maria Helena Diniz²⁴⁰ esclarece que algumas normas têm a “imperatividade absoluta”, a qual é estimulada pela certeza da existência de vínculos (“ou estados da vida social”) que não podem ser deixados “ao arbítrio individual, o que acarretaria graves prejuízos para a sociedade”. Isso é dito em função da crença de que há alguns relacionamentos que são tão importantes, a ponto de haver, sobre eles, a regulamentação, por meio de normas jurídicas, no intuito de se evitar que transtornem a vida social. Portanto, “as normas impositivas tutelam interesses

²³⁹ DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil**. 36. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, v. 1, p. 49.

²⁴⁰ *Ibid.*

fundamentais, diretamente ligados ao bem comum, por isso é que são também chamadas de ‘ordem pública’”.

Assim, considerando os objetivos principais dos planos econômicos das décadas de 1980 e 1990, os quais visavam à contenção dos surtos inflacionários que afetavam a população em geral e comprometiam a estabilidade da moeda brasileira, pode-se afirmar, com segurança, que tais medidas configuravam normas de ordem pública dotadas de elevado grau de imperatividade, conforme observado por Gustavo Tepedino²⁴¹, onde explica que a intervenção estatal nos contratos de poupança, por meio da alteração do índice de correção monetária, concretizou-se como uma medida cogente destinada a preservar o equilíbrio das relações contratuais diante da superinflação, além de viabilizar a implementação de políticas públicas no contexto econômico então vigente no Brasil.

O autor segue ainda o entendimento de que o governo intentava, naqueles períodos, uma intervenção sobre o domínio econômico, a fim de “assegurar ao poupador a reposição das perdas inflacionárias no decorrer da relação contratual”, o que pode ser bem entendido como uma ação intervencionista com a “legitimidade associada ao respeito da equação econômica estabelecida pelas partes na formação do contrato — objetivo central, em última análise, dos Planos Econômicos em pauta”.²⁴²

A compreensão de que as normas monetárias têm caráter imperativo e aplicação imediata, mesmo em relação a obrigações em curso, foi confirmado pela Suprema Corte — como já citado — no julgamento da tablita do Plano Cruzado, no RE nº 136.901/SP, em que se tem o argumento de que, com a parada do crescimento da inflação, o fator de deflação preservava “o equilíbrio econômico-financeiro inicial dos contratos”, conforme entendimento do STF. Além disso, é dito que os contratos vigentes à ocasião acompanhavam a tendência inflacionária, o que resultaria “em ganhos irrealis, desiguais e incompatíveis com o pacto firmado entre as partes antes da alteração radical do ambiente monetário e econômico”.

Relativamente à “tablita” do Plano Bresser, a matéria também foi sufragada pelo STF, no julgamento do RE nº 141.190/SP,²⁴³ cuja ementa assentou que tal plano foi uma enorme alteração no caminho que a economia seguia, bem como no

²⁴¹ TEPEDINO, Gustavo. **Opinião doutrinária**. Rio de Janeiro, 2010, p. 18.

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 141.190/SP**. Redator para o acórdão: Min. Nelson Jobim, Pleno, DJ 26/05/2006.

"padrão monetário do país". Ocorre que, antes do plano vigor, havia determinadas perspectivas, de modo que "incorporavam as expectativas inflacionárias e, por isso, estimulavam formas de reajuste de valor nominal" — perspectivas que se viram frustradas tão logo o plano teve início de fato — não considerando o congelamento financeiro subsequente.

Nos exemplos dos pacotes de estabilização econômica, insta ressaltar que os respectivos Decretos-Leis do Plano Cruzado e do Plano Bresser, bem como as Medidas Provisórias do Plano Verão, impunham à sociedade um novo regramento da economia nacional, com alteração da nomenclatura da moeda e alterações dos critérios de conversão de obrigações financeiras com vencimento futuro. Às instituições financeiras não foi facultada a correção de aplicações e da poupança por critério que não aquele previsto na lei promulgada pelas autoridades monetárias nacionais, tampouco por outra forma de incidência ou mesmo sobre os saldos que a lei não houvesse determinado.

A questão não é nova. Essa dificuldade pode ser observada pela própria necessidade de o Direito solucionar os litígios do campo monetário mediante a ponderação de princípios.

Ao tratar sobre o direito adquirido e as leis monetárias, Gilmar Ferreira Mendes²⁴⁴ materializa bem essa questão ao pontuar que a jurisprudência da Corte deu "sinais inequívocos" quanto ao reconhecimento dos "efeitos futuros da lei monetária sobre contratos celebrados anteriormente à sua vigência (retroatividade mínima), afastando a proteção do direito adquirido".

Nessa seara, há que se ressaltar que, no STF, há precedentes acerca do caráter da transição da discussão que, saindo do campo "dos efeitos de legislação monetária", adentra aquele "dos efeitos de legislação monetária sobre contratos em curso", conforme aponta ainda Gilmar Ferreira Mendes²⁴⁵ que reconhece que, aí, há a saída de uma "tese do ato jurídico perfeito" rumo à da retroatividade limitada ("efeitos futuros de atos passados" de um contrato). Isso aponta, conforme o autor, para a "impertinência de invocação do direito adquirido". Sobre esses contratos, ainda em curso, recaem as consequências da lei que modifica o padrão monetário,

²⁴⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gunet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 371.

²⁴⁵ *Ibid.*

estabelecendo “os critérios para a conversão de valores”.²⁴⁶ Quer dizer, as normas que alterem o padrão monetário são aplicadas prontamente, “alcançando os contratos em curso de execução”, por legislarem sobre a regulamentação da moeda, “não se lhe aplicando, por incabíveis, as limitações do direito adquirido e do ato jurídico perfeito a que se refere o § 3º do art. 153 da Emenda Constitucional nº 1/1969”.²⁴⁷

De que se tratam os precedentes que são o pano de fundo dessa afirmativa? Referem-se à previdência privada. A questão discutida é: “o benefício contratado segundo a variação do salário-mínimo” deve ou não estar de acordo com a “escala de reajuste estabelecida pela lei de alteração do padrão monetário” — isto é, se há o direito adquirido de perceber-se a variação originalmente contratada. Quanto a isso, é evidente o posicionamento do Tribunal sobre reconhecer esses efeitos futuros de atos passados, afastando, segundo Gilmar Ferreira Mendes²⁴⁸ “a proteção do direito adquirido”.

Enfim, o debate acerca da retroatividade da lei monetária e sobre o direito adquirido, nesses casos, considera as situações sob o “prisma da proteção das próprias jusfundamentações afetadas: de um lado a proteção do direito adquirido ou de outra situação jurídica”, enquanto, por outro, “a implementação de política monetária e os valores por ela representados”. Conforme Gilmar Ferreira Mendes,²⁴⁹ é inelutável questionar como se configura a proteção dessas pretensões, o que enseja indicar que essa ocorre do direito, ele mesmo, “destinado a proteger a posição afetada”, o que quer dizer que é necessário se recorrer ao direito constitucional de propriedade, conforme preconizado no inc. XXII, art. 5º, da CF/1988, sobre o qual Carlos Roberto Borges Barbosa e Valdineia Moretti Andrade²⁵⁰ explanam tratar-se do direito “de uma pessoa, dentro dos limites da lei, de dispor e usufruir de um bem, e também de determinar o que é feito com ele”.

²⁴⁶ “Assim, tais contratos em curso passam a sofrer as consequências diretas de uma lei que altera o padrão monetário e estabelece os critérios para a conversão de valores. Neste particular, merece ser registrado o RE 114.982: ‘Locação. Plano cruzado. Alegação de ofensa ao § 3º do artigo 153 da Emenda Constitucional n. 1/69. Decreto-lei n. 2.2290 e Decreto n. 92.592/86’” (MÉNDIS, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gunet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 371).

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 372.

²⁵⁰ “De forma resumida, pode-se pensar no direito de propriedade como o direito de uma pessoa, dentro dos limites da lei, de dispor e usufruir de um bem, e também de determinar o que é feito com ele. Ou seja, o direito de propriedade garante que qualquer cidadão tem direito de possuir

Diz o inciso, de forma concisa e objetiva, que aos cidadãos “é garantido o direito de propriedade”. Quanto a isso, preconiza Gilmar Ferreira Mendes²⁵¹ que o direito pertinente deve ser invocado no momento adequado — ou seja, tratando-se do direito de propriedade (ou “de outro direito real”), será invocado o artigo mencionado. Assim, o autor esclarece que tal direito de “proteção à política monetária ou de outro direito de perfil marcadamente institucional, também há que invocar a própria garantia eventualmente afetada e não o princípio do direito adquirido”.²⁵²

Não se pode imaginar que os direitos fundamentais possam ser utilizados em situações diversas em que não estejam factualmente envolvidos, a fim de que, de outro modo, deles mesmos sejam advindas sua eficácia e suas garantias. E mesmo que não seja possível negar a existência do direito de propriedade, claramente expresso na Carta Magna, no art. 5º, até mesmo indo além dos direitos reais (abrangendo também outros valores patrimoniais), é preciso compreender e aceitar que esse tipo outro de propriedade se conforma ao poder legislativo, que, segundo Gilmar Ferreira Mendes,²⁵³ “poderá, eventualmente, ampliar o âmbito de proteção ou optar pela imposição de restrições a esse direito, sempre com observância do próprio princípio da proporcionalidade”. Por isso mesmo, não se pode restringir as discussões: quando ocorre uma mudança de moeda, por exemplo, não apenas está envolvido o direito adquirido como predisposição natural, mas é preciso discutir, também, se existem alguns “prejuízos reais quanto ao direito fundamental material

(ou seja, ser dono de) bens. Mas não se engane, o direito de propriedade no Brasil não é incondicional! Isso significa que há limites impostos a ele, sendo o principal a função social da propriedade” (BARBOSA, Carlos Roberto Borges; ANDRADE, Valdineia Moretti. Inviolabilidade do direito de propriedade privada. **IX Fórum Rondoniense de Pesquisa**, v. 4, n. 9, 2023. Disponível em:

<https://jiparana.emnuvens.com.br/foruns/article/view/944#:~:text=Ou%20seja%2C%20o%20direito%20de,a%20fun%C3%A7%C3%A3o%20social%20da%20propriedade>. Acesso em: 11 fev. 2025).

²⁵¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gunet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 372.

²⁵² Para Jorge Roberto Wrigt, grosso modo: “O direito adquirido é um termo usado na Constituição Federal para atender a existência de uma vantagem legal (como direito efetivo de um favor do titular, atendendo uma determinação de circunstâncias exidos na lei) [...] Quando você alcança o direito adquirido, as leis posteriores não poderão te afetar, porque nem o juiz poderá retirar do cidadão um direito que já foi adquirido e faz parte de seu patrimônio material ou imaterial” (WRIGT, Jorge Roberto. O que é direito adquirido? **Jornal Contábil**, 3 nov. 2020. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/noticia/o-que-e-direito-adquirido/>. Acesso em: 14 nov. 2024).

²⁵³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gunet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 373.

envolvido (no caso os valores patrimoniais/propriedade), o que recomenda, para tais situações, normas de transição claras”.

Gustavo Tepedino,²⁵⁴ em parecer sobre a incidência imediata dos planos econômicos e a noção de direito adquirido, em situação concreta relacionada ao Plano Real, reafirma:

Na ordem jurídica contemporânea, entretanto, as relações contratuais não são reguladas exclusivamente pela vontade das partes. Pelo contrário, crescente se apresenta a intervenção do legislador no regulamento contratual, que se constitui, assim, em uma disciplina múltipla e complexa, congregando dispositivos de fontes obrigacionais diversas, para além da vontade dos contratantes. O exame de um instrumento contratual, nos dias de hoje, requer atenção para o conteúdo inserido pela autonomia privada que convive com um sem-número de dispositivos incluídos por força de normas regulamentadoras que, **imperativamente impostas**, ampliam a própria noção de ordem pública, que se projeta para as relações privadas (grifos nossos).

Esclarece o autor que a doutrina italiana classifica esse fenômeno como *fonti di integrazioni contrattuali*, ao considerar a justaposição nos contratos um regime obrigacional voluntário e outro legal insuscetível de mudança pelas partes.

Não obstante, pode ser que a inexistência de previsão legal específica tenha resultado na aplicação retroativa das leis dos planos Bresser e Verão, resultando na inobservância das garantias constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido — e isso tem relação muito mais pela forma como as instituições financeiras interpretaram os dispositivos legais do que com o próprio ato intervencionistas adotado pelos Estados. Nessa hipótese, um critério *pró-rata die* entre o pagamento pelo índice do início do contrato até a promulgação da lei nova e, posteriormente, a aplicação do índice novo, representasse um parâmetro que fosse capaz de harmonizar o respeito ao ato jurídico perfeito e direito adquirido com a aplicação imediata das leis monetárias.

Marcelo Figueiredo, em entrevista concedida a veículo de imprensa de importância reconhecida, asseverou que os planos deveriam ser julgados inconstitucionais, pois, ao alterarem o padrão monetário, causaram prejuízos a

²⁵⁴ TEPEDINO, Gustavo. Parecer: a incidência imediata dos planos econômicos e a noção de direito adquirido. Reflexões sobre o art. 38 da Lei 8.880/94 (Plano Real). **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, Brasília, v. 27, p. 164-183, jan./mar. 2005.

poupadores e afrontaram o direito adquirido.²⁵⁵ Outros renomados advogados assim também têm se posicionado.

A questão não é de fácil solução e divide opiniões jurídicas. Faz-se necessária uma ponderação sobre a finalidade da implementação dos planos de estabilização monetária e, se, essa finalidade teria prevalecido sobre o direito adquirido de determinada parcela da sociedade aos critérios de correção fixados pelo regime monetário anterior.

A resposta a essa questão parece ser negativa, pois, caso contrário, criar-se-ia uma situação excepcional em que a norma recém-introduzida conferiria benefícios a alguns em detrimento de outros. Justamente esse tipo de distorção foi o que os planos econômicos buscaram corrigir.

Com o máximo respeito às opiniões em sentido oposto, reconhecer a existência de um direito adquirido baseado no regime monetário anterior seria, na prática, invalidar a eficácia das medidas adotadas em cada uma das leis que instituíram os planos econômicos do país desde a sua implementação. Frente ao custo coletivo pago por toda a sociedade, para a adoção de mecanismos econômicos capazes de conter a hiperinflação, não há como suscitar a violação de direitos individuais desassociados do contexto fático.

John Rawls²⁵⁶ aponta para essa realidade, na qual, mesmo que injustas, as leis devem ser obedecidas para garantir a funcionalidade do sistema. Diz o autor que o cumprimento das leis, que sejam “justas promulgadas na vigência de uma constituição justa”, é obviamente necessário, pois a essa condição os cidadãos são obrigados (dever de justiça), bem como são obrigados a “fazer sua parte” aqueles que alcançarem certos cargos (princípio da equidade).

Pois bem, a questão, conforme John Rawls,²⁵⁷ localiza-se em reconhecer “quais circunstâncias e até que ponto somos obrigados a obedecer a arranjos institucionais injustos” — atentando para o fato de que erroneamente se diz que, em situações desse tipo (injustas), o cidadão não tem o dever de obedecer, já que, quando “a estrutura básica da sociedade é razoavelmente justa, [...] devemos

²⁵⁵ VILLAR, Marcela. STF valida planos econômicos e prorroga adesão a acordo. **Valor Econômico**, São Paulo, 23 maio 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2025/05/23/stf-forma-maioria-para-validar-planos-economicos-da-dcada-de-1990.ghtml>. Acesso em: 24 maio 2025.

²⁵⁶ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2010, p. 437.

²⁵⁷ *Ibid.*

reconhecer leis injustas como vinculatórias”, desde que isso ocorra dentro de certos limites. Isso leva a questionar como se sabe quais são essas limitações, ao que o autor acrescenta que, aí, pode haver conflitos “de princípios”, pois alguns deles obrigam à obediência enquanto outros não o fazem. Conforme o autor, “as exigências das obrigações e dos deveres políticos devem ser equilibradas por uma concepção das prioridades apropriadas”.²⁵⁸

É importante lembrar que, as imposições decorrentes dos novos regimes monetários tiveram impacto sobre todos os envolvidos — credores e devedores, pessoas físicas e jurídicas, tanto no setor privado quanto no público. Se, por um lado, a alteração dos índices de correção prejudicou os credores, por outro, os mesmos critérios afetaram os devedores ao corrigir (ou reduzir) suas obrigações pecuniárias. Esse fenômeno não se trata de um argumento circunstancial, mas sim de uma aplicação direta das leis que instituíram os planos de estabilização monetária entre as décadas de 1980 e 1990. Ignorá-las equivaleria a um ato de desobediência civil, o que poderia abrir tantos outros debates jurídicos.

Como os ex-ministros da Fazenda e ex-presidentes do Banco Central se dirigiram aos Ministros da Suprema Corte:²⁵⁹

O contrato de poupança tem condições estatutárias ligadas ao próprio regime monetário, as quais são estabelecidas em lei pelo poder público, como a taxa de juros e os indexadores, e sobre os quais nem poupadores, nem instituições financeiras podem negociar. Quem escolhe aderir a este contrato aceita estas condições estabelecidas pelo poder público e seu poder de alterá-las.

Afirmam, ainda mais, que:

As instituições financeiras, ao aplicar os novos índices determinados pelo governo, cumpriram estritamente a legislação e não podiam ter outra conduta. Os bancos aplicaram os novos índices tanto aos depósitos de poupança quanto aos empréstimos imobiliários financiados com estes recursos. Desta forma. As instituições financeiras não obtiveram ganhos em razão da troca de índices.

²⁵⁸ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2010, p. 437.

²⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Peça nº 213, fls. 4087 Carta dos ex-Ministros da Fazenda e ex-Presidentes do Banco Central sobre “os planos econômicos adotados pelo estado Brasileiro entre 1986 e 1994”. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>. Acesso em: 28 maio 2025.

Sob essa perspectiva, pode-se afirmar que existem precedentes relevantes favoráveis à constitucionalidade dos planos econômicos de estabilização monetária, especialmente em relação aos planos Bresser e Verão. Mais recentemente, em 2019, a constitucionalidade do Plano Real foi analisada no julgamento da ADPF nº 77.²⁶⁰ Entretanto, é prudente lembrar que, em outras ocasiões, a Suprema Corte adotou posicionamentos divergentes.

Sob outro prisma, mesmo após tantos anos desde a edição dos planos Bresser e Verão, mencionados nesta dissertação, bem como dos planos Cruzado, Collor I e Collor II, se não fosse pelo atual julgamento da ADPF nº 165, o controle da constitucionalidade dos atos praticados por agentes públicos — incluindo as autoridades monetárias e o Poder Executivo — permaneceriam plenamente aplicável.

A doutrina traz exemplos que sustentam a possibilidade de controle de constitucionalidade ser exercido pela própria Administração Pública, conforme ensina Georges Abboud:²⁶¹

De nossa parte, consideramos que mais do que mera possibilidade, a Administração Pública tem o dever de realizar controle difuso de constitucionalidade. Esse controle deve ser feito nas hipóteses em que o Poder Público vislumbrar inconstitucionalidade, e não apenas quando ocorrer violação a dispositivos constitucionais que resguardam direitos fundamentais. Do contrário, chegar-se-ia ao absurdo de admitir que apenas parte do texto constitucional vincularia a Administração Pública e não todo o texto constitucional.

Ainda, Georges Abboud²⁶² considera primordial que se olhe novamente para o art. 66, § 1º, da CF/1988. De acordo com ele, ali o texto “admite controle de constitucionalidade pela Administração Pública, *in casu*, o Presidente da República”, indo, porém, além disso, ao considerar que a previsão que consta nesse artigo “não constituiria propriamente controle de constitucionalidade pela Administração Pública, pois tal argumento não procede”. Segundo o autor:

²⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADPF 77**. Relator: Min. Dias Toffoli, 16/05/2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342995284&ext=.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2025.

²⁶¹ ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 1221.

²⁶² *Ibid.*, p. 1222.

[...] o fato de o veto presidencial ser controle preventivo não desnatura sua caracterização como controle de constitucionalidade, até mesmo porque o controle preventivo de constitucionalidade do Presidente da República constitui ingerência no Poder Legislativo de maior intensidade do que o próprio controle abstrato de constitucionalidade, uma vez que independe de qualquer provocação por meio de ação direta de inconstitucionalidade.²⁶³

Do mesmo modo, o autor considera não ser possível afirmar que a CF/1988 conteste também a “fiscalização administrativa do controle de constitucionalidade nas demais hipóteses”, tendo em vista que:

negar à Administração Pública o poder de realizar controle de constitucionalidade seria o mesmo que, em outras palavras, afirmar que a Administração Pública estaria imunizada em relação ao texto constitucional.²⁶⁴

O que se quer dizer com isso é que, em uma fria análise, essa controvérsia caberia aos Poderes Legislativo e Executivo resolver, pois competiria às autoridades econômicas, e não ao Poder Judiciário, a avaliação se a substituição dos índices de atualização monetária da caderneta de poupança causou ou não prejuízos aos poupadores ou se, como mencionado, os planos monetários, no decorrer dos meses, permitiram a recomposição da deflação praticada nos meses de edição dos Planos Bresser e Verão.

Em outras palavras, o tema ficou por anos pendente de uma decisão definitiva pelo STF, demandando do aparelhamento do Poder Judiciário enormes sacrifícios, pois viu-se obrigado a gerir estoques volumosos de ações em curso e sobrestadas, enquanto já poderia ter sido resolvido pela própria vontade do Estado.

Embora alguns possam considerar esse tema ultrapassado, as milhares de ações judiciais ainda pendentes de análise pelo Poder Judiciário demonstram sua relevância e contemporaneidade. Muito provavelmente ações que contestam a constitucionalidade dos planos econômicos não serão resolvidas a curto ou médio prazo — teses com vistas a beneficiar uma parcela da população, por meio de indenizações baseadas em condições que afetaram o coletivo — continuarão a suscitar um direito à inflação, sobretudo naquelas operações que o STF deixou de se manifestar em sua decisão (a exemplo dos CDBs).

²⁶³ ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 1222.

²⁶⁴ *Ibid.*

Essa circunstância parece estar contemplada na exemplificação que Yves Dezalay e David M. Trubek descrevem, em artigo constante da obra organizada por José Eduardo Faria:²⁶⁵

Dentro do campo jurídico observam-se lutas por privilégios e o desenvolvimento de várias formas de vantagens neste jogo. Mas qual é o “resultado” do jogo? Ainda que exista sempre o risco de cair em um funcionalismo superficial quando alguém tenta especificar resultados, algumas especificações a respeito dos efeitos sociais são necessárias para se entender tensões dentro do campo e variações entre os campos.

De modo sucinto, pode-se compreender que a regulamentação é criada pelos campos jurídicos, que também produzem proteção e legitimação, segundo os autores. Eles esclarecem que o tema refere “à estruturação das relações econômicas: nesse sentido, o direito provê normas para a interação de atores econômicos e protege os interesses econômicos, sejam essas normas de origem pública ou privada”²⁶⁶.

A regulamentação é o modo pelo qual o campo jurídico estimula os mercados e encoraja a acumulação. O direito também provê proteção aos indivíduos e aos vários grupos e interesses sociais: esta é a sua dimensão social ou emancipatória. Os campos jurídicos moderam os impulsos da acumulação, protegem a integridade individual e preservam a comunidade. Finalmente, o direito legitima a ordem social: neste caso, o direito é parte do “campo” de poder. As relações entre estes “resultados” do campo jurídico são complexas e contraditórias: existem tensões entre a regulamentação e a proteção, e o equilíbrio entre estas pode afetar a natureza e o grau de legitimação.²⁶⁷

5.6 Perspectiva de reequilíbrio econômico e social

Debruçando-se sobre a CF/1988, verifica-se, também, a existência de amparo normativo para a intervenção econômica, relativa à alteração do padrão de correção monetária das cadernetas de poupança, quando da criação dos planos econômicos governamentais.

²⁶⁵ DEZALAY, Yves; TRUBEK, David M. A reestruturação global e o Direito. *In*: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e globalização econômica**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 37.

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 38.

Se por um lado se utiliza do art. 5º, inciso XXXVI, da CF/1988, para sustentar que tais normas violaram os princípios de proteção do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, em verdade, basta a análise do arcabouço normativo constitucional para constatar que é própria má aplicação da referida proteção que se mostra violadora à própria Constituição.

A questão guarda uma certa sutileza, pois o art. 5º, inciso XXXVI, prescreve que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”,²⁶⁸ no entanto, isso não importa dizer que a CF/1988 possa garantir o direito adquirido a regime jurídico monetário revogado. Esse é um fundamento que não se constrói — até pela sua impossibilidade jurídica — nas ações que reclamam os expurgos inflacionários advindos da incidência das leis do Plano Bresser e do Plano Verão sobre a correção da poupança.

Dizer que há uma diferença entre o espectro de incidência das leis sobre as relações jurídicas estatutárias com as relações contratuais particulares também contraria a própria natureza das leis monetárias e o objetivo perseguido com a implementação dos planos de estabilização monetária.

A competência da União para regulação do sistema econômico-monetário é extraída do art. 21, inciso, VII, art. 22, incisos VI, VII, XIX, e ao Congresso Nacional, por meio da autorização contida no art. 48, incisos XIII e XIV da CF/1988.²⁶⁹ Portanto, cabia às autoridades intervir na ordem econômica, com o objetivo de garantir a estabilização das crises de superinflação, editando novas regras e revogando outras, sem que isso importasse em violação de direito, tão somente pelo rompimento da expectativa de remuneração com base em índices de preços fixados no regime monetário revogado.

Nas lições do doutrinador português António Menezes Cordeiro:²⁷⁰

²⁶⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

²⁶⁹ “Art. 21. Compete à União: [...] VII - emitir moeda; [...] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; [...] VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; [...] XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; [...] Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...] XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal” (*Ibid.*).

²⁷⁰ CORDEIRO, António Menezes. **Direito bancário**. 5. ed. rev. e atual. Lisboa: Almedina, 2014, p. 1055.

A primeira e mais simples finalidade da supervisão é a de sujeitar a banca ao poder do Estado. Como se viu, este, desde cedo interveio na emissão da moeda, procedendo à sua cunhagem e garantindo o peso e a qualidade dos metais amoadados. Logo então, em reconstituição racional, o Estado apercebeu-se que podia manipular os fatores monetários, faturando, a seu favor, uma mais-valia. Compreende-se que, aquando do aparecimento da moeda fiduciária e, mais latamente, da moeda bancária, o Estado não tenha querido prescindir das suas prerrogativas monetárias: isso implicava, no mínimo, fiscalizar os banqueiros. Este filão pode ser seguido, até aos nossos dias: o Estado assegura a circulação do papel-moeda, controlando, obviamente, os bancos emissores. O Estado tem uma política económica cuja concretização implica, pelo menos, a colaboração da banca: há que traçar canais de comando, também nesse sentido. Podemos, em suma, falar num objetivo de política económico-financeira, da supervisão.

Verifica-se, em concreto, que a supremacia estatal suplantou o interesse privado, uma vez que as leis promulgadas fixaram novos índices oficiais para correção monetária dos saldos mantidos em caderneta de poupança. Essa discussão está, implícita ou explicitamente, dentro dessa controvérsia, que considera o cenário económico pernicioso vivido nos períodos de 1980 e 1990, e a necessária intervenção estatal realizada dentro do permissivo constitucional. A priori, identifica-se nesta discussão, a dicotomia entre questão de supremacia do interesse público vs. interesse privado.

É de se frisar que não se está a contemplar alguma espécie de ação dolosa ou algo que o valha, seja das autoridades monetárias que legislaram sobre os planos económicos, seja das casas bancárias que foram obrigadas a cumprir com as determinações impostas. Não se está falando também especificamente, e isso precisa ficar bem claro, da parcela de poupadores que se insurgiu contra as novas regras monetárias, movida, talvez, pelo próprio fenómeno da advocacia massificada, perseguindo o benefício financeiro advindo do proveito duvidoso da inflação para obtenção de lucros — realidade que não contemplava a sociedade mais vulnerável e que sofria com o impacto do orçamento restrito e as condições de variação de preços do dia para noite.

Aliás, com as lentes nessa parcela de pessoas vulneráveis é que se podem trazer à baila as lições de Marcelo Figueiredo,²⁷¹ no seguinte sentido:

²⁷¹ FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito constitucional**: estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 62-63.

De fato, parece necessário enfatizar que o tão decantado princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, em uma ordem constitucional democrática, não pode ser visto simplesmente como um “simples” (sic) antagonismo entre o interesse individual e o interesse público, do qual decorra.

Mas a concretização dessa supremacia deve equivaler sic et in quantum (nos casos concretos), em benefícios para cada um e todos de uma comunidade ou grupo destacado dela.

Assim, eventual predominância de um determinado interesse público (sua supremacia) em dada situação, em absoluto, não elimina, anula ou esmaece os interesses individuais que permanecem com o seu vigor e força jurídica.

Ora, não se exigem maiores esforços cognitivos para concluir que, a perspectiva que chegou ao judiciário por meio de milhares de ações é aquela que reflete o indivíduo que conseguia poupar valores. Em nenhuma dessas ações, sejam individuais ou coletivas, será encontrado o argumento daqueles que sofriam as agruras do convívio diário com a remarcação de preços e a inconstância do poder de compra de seus proventos. Essa é uma voz que se fez calar nessa controvérsia jurídica sobre a necessidade de se garantir a higidez econômica, para própria consecução dos ditames fixados pelo art. 170 da CF/1988.

Ainda nessa esteira, como é ressaltado por Gabriela de Carvalho e Rogério Braga,²⁷² a análise dos princípios que norteiam a ordem econômica, estampados pelo art. 170 da CF/1988, arrimados na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, mas, sobretudo, tendo em vista a necessidade:

[...] de assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, apontam no sentido da ampla possibilidade do intervir na economia, e não somente em situações absolutamente excepcionais.

Tem-se, portanto, que tais princípios são mais objetivos da ordem econômica, a exemplo o da redução das desigualdades regionais e sociais.

Em sustentação oral, Eros Grau²⁷³, argumentou que os “planos econômicos consubstanciam uma mudança do padrão monetário do país, ou seja, a alteração da própria moeda”. Sendo assim, “a aplicação dos índices oficiais prestigia a proteção

²⁷² CARVALHO, Gabriela de; BRAGA, Rogério. **O Direito Constitucional Econômico e as constituições econômicas brasileiras**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 48.

²⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno - Sustentação das partes envolvidas nos processos sobre planos econômicos (2/2)**. Sessão de julgamento em 27/11/2013. (Canal Oficial do YouTube). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LnlIm0MOMql>. Acesso em: 6 maio 2025.

do ato jurídico perfeito e que a mercê dela é que se reequilibram os contratos e se devolve a igualdade entre as partes contratantes”. Sustenta, mais: “que não há direito adquirido a índices, pois estes são fixados pelo Estado” e, que, entender ao contrário disso, seria admitir que cada investidor teria o direito de criar a sua própria moeda.

Não se ignora que está em discussão um pacote econômico anterior a promulgação da CF/1988, portanto, tecnicamente, o que julgou reflete a recepção dos dispositivos da lei do Plano Bresser, e outro posterior a promulgação da Carta Magna. No entanto, o que se verifica, é que não há um dispositivo sequer na CF/1988 que garanta direitos adquiridos sobre regime monetário revogado, tampouco sobre proventos cuja base se releva uma expectativa artificial de inflação.

Daí a indignação de José Saulo Ramos²⁷⁴ ao afirmar que as distorções do Poder Judiciário, convencido pela tese de que a substituição dos índices feria o direito adquirido, estavam criando um direito novo, a saber, o “direito à inflação”, sob suas contundentes críticas.

Outrossim, ainda que isso fosse possível, a quem interessaria a escalada inflacionária? Certamente não seria ao cidadão economicamente mais vulnerável, situação que amplifica desigualdades e afronta em cheio os preceitos contidos do art. 170.

O Prêmio Nobel Eric S. Maskin,²⁷⁵ em parecer, sinalizou algumas implicações (desigualdades) envolvidas nessa discussão, em especial, partindo da premissa daqueles que ajuizaram ações judiciais contra os bancos, reclamando o pagamento das diferenças inflacionárias, assim asseverando:

(3) Do ponto de vista da distribuição e equidade, seria justificável dar aos poupadores tratamento diferente de outras pessoas afetadas pelas alterações na indexação?

Dividirei minha resposta a esta pergunta em quatro partes:

(A) Os poupadores não eram o único grupo cujos contratos foram submetidos à reindexação nos quatro planos de estabilização em questão. Em particular, os assalariados também tiveram seus salários ajustados de acordo com os novos índices. Mas não há

²⁷⁴ RAMOS, José Saulo. Planos econômicos: parecer publicado. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, RT, ano 12, n. 44, abr./jun. 2009, p. 261.

²⁷⁵ MASKIN, Eric S. **Economic opinion on the distributional and equity implications of legal cases concerning brazilian savings account earnings under four stabilization plans**. Peça 244 dos autos da ADPF 165, fev. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>. Acesso em: 25 maio 2025.

nenhuma razão econômica que justifique que os poupadores devem ter prioridade, em relação aos assalariados, de imunidade à indexação. Com efeito, essa imunidade especial seria uma forma de tributação regressiva: em meados da década de 90, sessenta por cento dos depósitos em poupança eram mantidos em apenas 1,6% das contas de poupança, sugerindo que a maioria dos benefícios dessa imunidade iria para os ricos. Por outro lado, a maioria dos assalariados tinha rendimentos modestos, derivados em grande parte de seus salários. Se a imunidade não fosse concedida a eles, e sim aos poupadores, a “carga fiscal” imposta pela reindexação teria um peso muito maior para as pessoas de renda modesta, o que não é apenas injusto, mas vai contra os estudos que mostram que países com tributação progressiva experimentaram uma maior sensação de bem-estar e que a tributação progressiva é a melhor ferramenta para promover o bem-estar econômico. Assim, do ponto de vista de tratar com justiça pessoas de baixa renda em relação a cidadãos com o patrimônio elevado a promover o bem-estar psicológico e econômico para a nação, isentar os poupadores das regras de reindexação parece um mau conselho.²⁷⁶

Cabe o destaque de que os dispositivos do Decreto-Lei nº 2.335/1987 (Plano Bresser)²⁷⁷ e da MP nº 32/1989,²⁷⁸ posteriormente convertida na Lei nº

²⁷⁶ Do original: “(3) *From the standpoint of distribution and equity, would it be justified to treat savers differently from other parties affected by the stabilization plans? I will divide my answer to this question into four parts:*

(A) *Savers were not the only group whose contracts were changed under the four stabilization plans in questions. In particular, wage earners were affected even more profoundly than savers because under the Bresser¹⁷ and Verão¹⁸ plans, wages were completely frozen for a significant period of time. Thus, to give immunity from the stabilization plans would be to aggravate what is already a form of regressive taxation. To be more precise, as of the mid-1990s, sixty percent of saving deposits were held in just 1.6% of savings accounts, suggesting that most of the benefits of immunity would go to the wealthy. By contrast, most wage earners had modest incomes, derived largely from their wages. If they received no immunity from the plans but savers did, the “tax” imposed by the stabilization plans would be borne even more heavily by people of modest income. This is not only inequitable, but runs counter to studies showing the countries using progressive taxation experience a higher sense of well-being¹⁹ and that progressive taxation is the best tool for advancing economic welfare.²⁰ Thus, from the standpoints of treating low-income citizens fairly and promoting psychological and economic well-being for the nation as a whole, exempting savers from the re-indexation rules seems ill advised” (MASKIN, Eric S. **Economic opinion on the distributional and equity implications of legal cases concerning brazilian savings account earnings under four stabilization plans.** Peça 244 dos autos da ADPF 165, fev. 2014. Disponível em:*

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>. Acesso em: 25 maio 2025).

²⁷⁷ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987.** Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP), e dá outras providências. Disponível em:

[²⁷⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989.** Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em:](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2335.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202.335%2C%20DE%2012%20DE%20JUNHO%20DE%201987.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20congelamento%20de,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 28 fev. 2025.</p>
</div>
<div data-bbox=)

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1989/medidaprovisoria-32-15-janeiro-1989-370474-norma-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

7.730/1989,²⁷⁹ que alteraram os índices de atualização dos saldos mantidos em caderneta de poupança nos respectivos períodos, foram apenas uma das inúmeras medidas de cada pacote heterodoxo para o reequilíbrio econômico brasileiro. Isso significa que não apenas os governos, as instituições financeiras e os poupadores foram afetados, mas toda a sociedade, especialmente os que mais sofriam com a inflação.

Reconhecer a existência de direito adquirido sobre uma dada situação que foi um recorte triste da história, com circunstâncias consolidadas ao longo de anos, suportado por brasileiros e brasileiras, parece ser um daqueles argumentos jurídicos cuja origem e evolução são difíceis de rastrear, mas que foram encampados pelo Poder Judiciário e inconscientemente retroalimentados, mesmo passadas algumas décadas.

O Plano Bresser e o Plano Verão, ainda que fracassados, tiveram seu papel relevante na luta contra o descontrole inflacionário e reequilíbrio sistêmico. Formalmente implementados, em observância ao ordenamento vigente em cada época, demonstram a mobilização estatal para o reestabelecimento da ordem econômica e social, missão cuja aprovação constitucional deve ser reconhecida.

²⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989**. Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7730.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

6 ANÁLISE SOB O PRISMA DA TEORIA DO DIREITO E A ANTINOMIA ENTRE NORMA ESPECIAL E NORMA CONSTITUCIONAL

Até aqui, discutiu-se a legitimidade da intervenção estatal no sistema monetário, a constitucionalidade dos planos econômicos e os impactos dessas medidas na sociedade. No entanto, para aprofundar a análise jurídica do tema, é essencial abordar a controvérsia sob o prisma da teoria do direito, explorando os fundamentos normativos que sustentam a aplicação das leis monetárias e sua relação com princípios constitucionais.

Nesse contexto, surge um conflito fundamental: a existência de uma norma constitucional que protege o ato jurídico perfeito e o direito adquirido (art. 5º, XXXVI) e, ao mesmo tempo, a necessidade de aplicação imediata das leis especiais, que promoveram ajustes no padrão monetário e na correção dos ativos financeiros. Esse cenário gera o que se denomina antinomia normativa, exigindo uma interpretação que concilie essas normas dentro do ordenamento jurídico.

A análise da controvérsia sob o prisma da teoria do direito também ratifica a legalidade do Estado na intervenção econômica mediante a edição dos planos de estabilização monetária.

Nas lições de Miguel Reale,²⁸⁰ verifica-se que, da análise profunda da palavra “Direito”, extrai-se a correspondência com um aspecto normativo, sendo “o Direito como ordenamento e sua respectiva ciência”; um aspecto fático, no sentido do “Direito como fato, ou em sua efetividade social e histórica”, bem como um axiológico, na acepção do “Direito como valor de justiça”.

Com esses pilares, sustenta o autor que, em havendo um fenômeno jurídico, haveria sempre, e invariavelmente, um “fato” subjacente — seja de natureza econômica, política etc. —; um “valor”, a conferir significação a esse *fato*, de modo a direcionar as ações humanas a atingi-lo ou a preservá-lo; bem como, e por fim, uma “regra” ou “norma”, a promover a integração entre os outros dois elementos: “o fato ao valor”.²⁸¹

²⁸⁰ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 64.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 65.

A Teoria Tridimensional do Direito, como foi classificada por Miguel Reale²⁸², dispõe que “fato, valor e norma são dimensões essenciais do direito, o qual é, desse modo, insuscetível de ser partido em fatias”. Por essa teoria, o ordenamento jurídico não pode estar reduzido apenas a um “conjunto gradativo de normas” nem a um “sistema de proposições lógicas”.

Segundo Miguel Reale²⁸³:

[...] o estudo da experiência jurídica demonstra-nos que as regras não se subordinam umas às outras de *maneira linear*, mesmo porque nem todas as normas jurídicas são da mesma natureza. Há as que prescrevem formas de conduta e há as que distribuem competências ou, pura e simplesmente, esclarecem o que as outras regras significam.

Assim sendo, não há que se falar em escalonamento contínuo, e unilinear, mas sim em gradação de *faixas normativas* distintas correspondentes a distintos aspectos da realidade social.

Por essas faixas de gradação, as normas estariam, dentro do ordenamento jurídico, umas em relação às outras — circunstância que não necessariamente se consubstanciaria em uma hierarquização normativa. Um conjunto de normas, enquanto resultado de uma experiência social e histórica, “é constituído por múltiplos complexos normativos entre si correlacionados”.²⁸⁴

Esses complexos normativos são dinâmicos e acham-se em constante transformação, sendo o constitucional um círculo envolvente dos demais, dotando-os de vigência e eficácia, contudo, inseparável dos demais complexos normativos.²⁸⁵

Assim, todas as normas jurídicas podem valer — no que importa ter vigência e eficácia — dentro do campo de validade distribuído pelas normas constitucionais que fixa as respectivas esferas de competência. A teoria tridimensional, portanto, vai infirmar o sistema kelseniano de posituação do ordenamento jurídico, do qual a Constituição seria o conjunto de normas às quais todas as demais estariam subordinadas.

Para a resolução do dilema dos planos econômicos hermeneuticamente, verifica-se o enquadramento da problemática jurídica em que há uma norma

²⁸² REALE, Miguel. **O direito como experiência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 59.

²⁸³ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 195.

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ *Ibid.*

constitucional que protege o ato jurídico perfeito e o direito adquirido (art. 5º, XXXVI) e leis especiais que incidiram de forma imediata.

Logo, o que se tem é um conflito de normas, sendo que, pelo critério superior hierárquico, a norma constitucional deveria prevalecer sobre a norma especial. No entanto, não se pode esquecer que a norma especial possui sua força na própria Constituição, pois o princípio da especialidade decorre do próprio princípio constitucional da isonomia (art. 5º, *caput*).²⁸⁶ Assim, o que se verifica é a colisão de dois comandos de natureza constitucional: antinomia real.

Nessas circunstâncias, Maria Helena Diniz²⁸⁷ diz que:

“havendo uma norma superior-geral e outra inferior-especial, não será possível estabelecer uma metarregra geral dando prevalência ao critério hierárquico, ou vice-versa, sem contrariar a adaptabilidade do direito”.

Nessa hipótese, poder-se-ia utilizar qualquer um dos critérios, pois não existiria predominância de um sobre o outro. Ainda que posições doutrinárias venham a sustentar a preferência do critério hierárquico sobre o especial, diz a autora que, na prática, “a exigência de se aplicarem normas gerais de uma Constituição a situações novas levaria, às vezes, à aplicação de uma lei especial, ainda que ordinária, sobre a Constituição”.²⁸⁸

Contudo, na ausência de uma metarregra para solucionar a aplicação das normas na hipótese, seria possível buscar uma outra norma especial sobre a aplicação de normas, tal como como a que se extrai dos arts. 4º e 5º da LINDB.

Dessa maneira, na ausência de uma norma aplicável, poderia fazer incidir sobre o caso concreto dos planos econômicos o princípio da supremacia do interesse público²⁸⁹, em decorrência da função integrativa do Direito prevista na

²⁸⁶ Maria Helena Diniz, ao invocar Bobbio, leciona que: “[...] a superioridade da norma especial sobre a geral constitui expressão da exigência de um caminho da justiça, da legalidade à igualdade, por refletir, de modo claro, a regra da justiça *suum cuique tribuere*. Ter-se-á, então, de considerar a passagem da lei geral à exceção como uma passagem da legalidade abstrata à equidade” (DINIZ, Maria Helena. **Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada**. 16. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 96).

²⁸⁷ DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**: introdução à Teoria Geral do Direito, à Filosofia do Direito, à Sociologia Jurídica, à Norma Jurídica e Aplicação do Direito. 28. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 493.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 494.

²⁸⁹ Augusto Neves Dal Pozzo e Sílvio Luís Ferreira da Rocha, ao tratarem de axiomas, princípios e regras jurídicas, afirmam “Enquanto forma de exercício de poder, o Estado-administração encontra-se demarcado por dois axiomas tradicionais: a supremacia do interesse público e a

própria Lei de Introdução, ratificando-se a legitimidade do Estado para editar leis monetárias para saneamento do sistema econômico em períodos de hiperinflação.

Essa hipótese parece ganhar arrimo na teoria tridimensional do direito acima referida, pois não haveria o que se cogitar de uma ofensa ao ordenamento a prevalência de uma norma especial sobre a norma constitucional, uma vez que se tem em vista é a efetividade ou eficácia do Direito.²⁹⁰

Não obstante, Maria Helena Diniz²⁹¹ parece fixar critérios de aplicabilidade para essas situações em que se requer critérios indeterminados para solução de antinomias:

A antinomia jurídica real é situação problemática, que impõe a determinação da estrutura da incompatibilidade das normas e uma tomada de posição que convenha à solução do conflito. Para tanto, o aplicador do direito está autorizado a recorrer aos princípios gerais do direito, aos valores predominantes na sociedade, positivados, implícita ou explicitamente, pela ordem jurídica, para proporcionar a garantia necessária à segurança da comunidade. O juiz deverá, portanto, optar pela norma mais justa ao solucionar os conflitos normativos, servindo-se de critério metanormativo, superior à norma, mas contido no ordenamento jurídico, afastando a aplicação de uma das normas em benefício do fim social e do bem comum.

Isso dialoga com a declaração de constitucionalidade dos planos de estabilização monetária, incluindo os Planos Bresser e Verão, pelo STF, em que pese a sua decisão carecer de fundamentação suficientemente adequada.

indisponibilidade do interesse público pela Administração. Ambos foram importantes para reconhecer em favor da administração uma posição privilegiada e para criar uma série de cuidados para a tutela do interesse público. Para os autores, portanto, a supremacia do interesse público é um axioma, à medida que possui o atributo de verdade indubitável, necessária e evidente por si mesma (DAL POZZO, Augusto Neves; ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 105).

²⁹⁰ Nesse sentido, Miguel Reale, enfatizando a busca por novas formas de atingir o direito concreto, assenta em sua teoria que: “o problema da *efetividade* ou da *eficácia* assumiu posição de primeiro plano, passando os juristas a se preocupar com soluções forjadas, ao calor da experiência social, ainda que com sacrifício dos valores da certeza e da segurança” (REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 17).

²⁹¹ DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**: introdução à Teoria Geral do Direito, à Filosofia do Direito, à Sociologia Jurídica, à Norma Jurídica e Aplicação do Direito. 28. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 496.

7 O ACORDO COLETIVO HOMOLOGADO PELO STF NA ADPF 165 E O SEU JULGAMENTO DE MÉRITO

Enfatizou-se, ao longo dos capítulos anteriores, que remanescia a pendência de julgamento da controvérsia sobre a constitucionalidade das leis que implementaram os planos de estabilização monetária das décadas de 1980 a 1990, pelo STF.

Entretanto, após a realização da Banca de Qualificação, em 07.04.2025, o STF pautou o julgamento de mérito da ADPF no seu plenário virtual, realizado entre os dias 16.05.2025 e 23.05.2025.

Ressalvados os impedimento dos Ministros Luís Roberto Barroso e Edson Fachin, todos os demais ministros acompanharam o voto do relator, Ministro Relator Cristiano Zanin, no sentido de julgar procedente ADPF para declarar a constitucionalidade dos planos Bresser, Verão, Collor I e Collor II, reafirmando a homologação do acordo coletivo e seus aditamentos, em todas as suas disposições, determinando sua aplicação a todos os processos que discutem os chamados expurgos inflacionários de poupança e garantindo aos poupadores a possibilidade de adesão ao acordo coletivo, pelo prazo de mais 24 meses.

Em que pese a controvérsia jurídica tenha sido julgada, vale lembrar que, até então, a legitimidade das instituições financeiras responderem pelos expurgos inflacionários já tinha sido decidido em sede de recurso repetitivo pelo STJ (Recurso Especial - REsp nº 1.107.201/DF),²⁹² com o reconhecimento da existência de violação à garantia do direito adquirido no seu plano infraconstitucional, como pacificado nos tribunais estaduais e federais brasileiros, quanto ao controvertido aspecto de âmbito constitucional, o mérito ainda não foi definitivamente decidido.

As ações judiciais, tanto as individuais como as eventuais ações coletivas remanescentes, permaneceram e ainda permanecem sobrestadas em todo o território nacional, em observância à própria determinação dimanada do STF, nos recursos afetados em regime de repercussão geral.

²⁹² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.107.201 - DF (2008/0283178-4)**. Relator: Min. Sidnei Beneti, 08/09/2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=998877&num_registro=200802831784&data=20110506&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 5 fev. 2025.

Esse macrolitígio, talvez representativo do maior acervo de ações de natureza bancária paralisado nos Tribunais Estaduais e Federais, envolve, de um lado, consumidores e, do outro, instituições financeiras, que disputaram a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade dos dispositivos legais que modificaram a moeda em curso, bem como alteraram os índices de atualização monetária da caderneta de poupança, com o advento da edição dos planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II.²⁹³

Ultrapassada quase uma década de sobrestamento das ações judiciais, a Febraban e a Consif, com a coparticipação das entidades civis de defesa dos consumidores e dos poupadores, sob intermediação da AGU e com a intervenção do BCB, celebraram um acordo coletivo.

Por meio dessa engenhosa composição em sede de jurisdição constitucional, objetivou-se a viabilização, com base nas condições estabelecidas em seu instrumento de transação, do pagamento das diferenças inflacionárias reclamadas pelos titulares de cadernetas de poupança que foram prejudicados pela alteração dos índices de correção monetária de seus saldos mantidos em depósito.

Essa transação coletiva, até então singular no âmbito da Suprema Corte Brasileira, foi submetida à homologação do Ministro Ricardo Lewandowski, então Relator da ADPF nº 165,²⁹⁴ bem como dos ministros relatores dos Recursos Extraordinários afetados em regime de repercussão geral. A transação foi homologada individualmente e, posteriormente, no curso do mês de março do ano de 2018, por unanimidade pelo Pleno do STF.

Dentre as coobrigações estabelecidas, os termos objeto da transação previam critérios de elegibilidade e adesão pelos beneficiários; cálculo dos valores devidos; formas de adimplemento e a sua operacionalização; a criação de plataforma digital para adesão pelos interessados; e a delimitação das ações com vinculatividade obrigatória.²⁹⁵

²⁹³ PEREIRA, Alex Faria. ADPF 165: o viés pragmático do Supremo Tribunal Federal na homologação do acordo coletivo dos planos econômicos. Artigo submetido para publicação na **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, mar. 2025. Disponível em: <https://revistapgbcb.bcb.gov.br> Acesso em: 9 mar. 2025.

²⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, 01/03/2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270> Acesso em: 6 jan. 2025.

²⁹⁵ PEREIRA, Alex Faria. ADPF 165: o viés pragmático do Supremo Tribunal Federal na homologação do acordo coletivo dos planos econômicos. Artigo submetido para publicação na **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, mar. 2025.

Cabe ressaltar que esse acordo entabulado no âmbito da Corte Constitucional brasileira não significou a antecipação decisória de quaisquer das teses veiculadas pelas partes da ADPF nº 165 e dos Recursos Extraordinários. Ou seja, houve uma composição entre partes e múltiplos atores, mas que não importou na resolução da ação de controle concentrado e dos recursos individuais, que ainda permanecem aguardando julgamento. Como mencionado, uma situação inédita.

O prazo de vigência do acordo foi fixado em 24 meses. Contudo, por força de um termo aditivo e, sequencialmente, por um pedido de prorrogação, ambos também homologados pelo STF, o prazo final para a adesão dos interessados foi estendido até o mês de junho do ano de 2025.

Evidentemente, houve duras críticas contra o acordo naquela ocasião, até mesmo sob o argumento do longo período de paralisação do julgamento e do sobrestamento das ações nos tribunais de origem. Centenas de manifestações contrárias foram apresentadas nos autos da ADPF e dos Recursos Extraordinários, exigindo da Suprema Corte o julgamento definitivo da controvérsia jurídica ou, no mínimo, a revogação do sobrestamento das ações para aqueles poupadores que não aderissem aos termos do acordo, eis que, para as ações individuais, a sua adesão sempre foi facultativa.

Esse ponto parece ter sido o mote para provocar, dentre tantas, as críticas acerca da existência de “falhas nesse processo de negociação” e “pouca representatividade”, a ensejar a indagação sobre a legitimidade das associações para esse tipo de composição em nome de seus substituídos processualmente e, de não ter havido uma deliberação completa da Corte sobre esse tema, como lembra Wanessa de Cássia Françolin,²⁹⁶ em recentíssima obra publicada.

Frisa-se, no entanto, que a referida autora entende “ter o STF tratado e decidido sim de forma ampla acerca da possibilidade de as associações firmarem acordos, não se limitando ao caso o concreto [...]”.²⁹⁷

Destarte, em nada adiantou; a transação coletiva homologada pela Suprema Corte continuou em vigência, talvez muito menos pelas normas processuais do que pelas razões pragmáticas que foram consignadas na decisão da Corte. Vale dizer, o STF transcendeu possíveis limitações impostas pelo ordenamento jurídico à práxis

²⁹⁶ FRANÇOLIN, Wanessa de Cássia. **Acordo em ações coletivas**: reflexo da formalização de acordos versando sobre direito individual homogêneo nas demandas individuais, Londrina: Thoth, 2025, p. 119.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 121.

de seus julgamentos, viabilizando, assim, a realização de um acordo de amplitude coletiva, com vistas aos resultados que aquela composição representaria a toda uma coletividade de sujeitos envolvidos.

Nota-se, claramente, o viés pragmático do STF, ao se analisar a fundamentação contida na decisão de homologação do acordo coletivo, à medida que, enquanto não encerrado o julgamento da controvérsia sobre os planos econômicos, o acordo coletivo mostrava-se capaz de trazer resultados práticos aos milhares de litigantes que buscaram a receber as diferenças inflacionárias expurgadas pelos planos econômicos das décadas de 1980 e 1990.²⁹⁸

Nas justificativas preliminares de seu voto, acompanhado por unanimidade pela Corte, o então relator, ministro Ricardo Lewandowski, ressalta as notícias veiculadas pela imprensa, a qual, em seu entendimento, resumiriam com exatidão os termos da transação posta para a homologação pela Corte. O ministro relator enfatiza que o acordo colocaria fim a 25 anos de disputas judiciais sobre a existência ou não de direito dos poupadores. Ele também afirmou que o pagamento dos beneficiários representaria o ingresso de cerca de 12 bilhões de reais na economia do nacional, circunstância extraordinariamente benéfica. Portanto, mostra-se inegável a premissa jurídica da qual partiu a Corte Constitucional brasileira, que vislumbrou os efeitos subjetivos práticos de uma decisão pela homologação da composição submetida à Corte Constitucional.

Afora aos valores financeiros envolvidos, o então ministro relator também trouxe à baila os argumentos apresentados pelo BCB, todos ratificando os pontos positivos advindos da composição, assim destacados: 1) a mitigação de riscos sistêmicos para o setor financeiro-bancário; 2) a previsibilidade das obrigações contraídas pelas instituições financeiras, o que promoveria a prevenção de riscos operacionais; e 3) a possibilidade de incremento de recursos no mercado, com maior oferta de crédito a consumidores.

Frisa-se, ainda, que o encerramento dos pleitos judiciais promovidos por poupadores contra os bancos também foi questão destacada. Primeiro, devido à transferência de recursos financeiros ao mercado com o adimplemento direto aos poupadores; Segundo, pela própria expectativa de redução do estoque de ações

²⁹⁸ PEREIRA, Alex Faria. ADPF 165: o viés pragmático do Supremo Tribunal Federal na homologação do acordo coletivo dos planos econômicos. Artigo submetido para publicação na **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, mar. 2025.

represadas no Poder Judiciário. Ou seja, houve uma patente deliberação em se fixar quais seriam as premissas para a homologação de uma transação dessa natureza, com nítido alicerce nos efeitos práticos que a decisão geraria aos envolvidos.²⁹⁹

Essa decisão homologatória, ainda que não representasse a deliberação final do STF sobre o mérito constitucional dos planos econômicos, exalta que, mesmo em sede incidental, buscou-se a maior efetividade da prestação jurisdicional, representando um marco para Corte “no que diz respeito ao julgamento de processos coletivos no Brasil como forma de ampliação da justiça, ainda que com um ordenamento jurídico carente de previsões legais expressas nesse sentido”.³⁰⁰

Na perspectiva da controvérsia constitucional dos planos econômicos e do acordo coletivo homologado, o STF protagonizou um capítulo importante na sua história enquanto “corte de precedentes”, com a adoção de meios alternativos para resolução de conflitos. Ancorado no pragmatismo jurídico, suplantou todas as dificuldades que poderiam impedir a homologação de um acordo dessa natureza no âmbito da jurisdição constitucional.

O que restava compreender é como a Suprema Corte julgaria o mérito da controvérsia e como seriam equacionados os possíveis efeitos de sua decisão. Na hipótese em que houvesse uma decisão pela inconstitucionalidade dos dispositivos legais que alteraram os critérios de correção monetária da caderneta de poupança, não seria nada absurdo esperar que, para os que aderiram ao acordo, sobreviesse o sentimento de arrependimento pelo valor que tenha recebido a menor ao aderir ao acordo coletivo.

Já na hipótese do reconhecimento da constitucionalidade dos mesmos dispositivos legais, qual seria a sorte daqueles que não aderiram ao acordo e preferiram aguardar o julgamento de suas ações individuais? Pode parecer óbvio o ônus de uma escolha, mas após tantos anos de tramitação, com as ações sobrestadas aguardando o julgamento do mérito, não é difícil prever que após o desfecho da controvérsia constitucional pela Suprema Corte, outros questionamentos surgirão nas instâncias ordinárias, o que traz à baila a sensibilidade imprevisível do Poder Judiciário, a exemplo do próprio fundamento

²⁹⁹ PEREIRA, Alex Faria. ADPF 165: o viés pragmático do Supremo Tribunal Federal na homologação do acordo coletivo dos planos econômicos. Artigo submetido para publicação na **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, mar. 2025.

³⁰⁰ *Ibid.*

acolhido pelos Tribunais Estaduais e Federais de que há direito adquirido a regime jurídico monetário revogado.

O que parecia uma possibilidade seria o reconhecimento da procedência da ADPF nº 165, para se declarar a constitucionalidade dos dispositivos dos planos econômicos que alteraram o padrão de correção da poupança, contudo, modulando seus efeitos materiais³⁰¹ para que os critérios fixados no acordo coletivo e em seu aditivo fossem aplicados em todas as ações que tenham por objeto os mesmos pedidos e causa de pedir — e foi o que aconteceu, mas por outros fundamentos. A meu ver, essa seria a medida que melhor equacionaria as expectativas advindas dessa controvérsia, garantindo a estabilidade da transação constitucional, até então inédita no Poder Judiciário, encerrando-se definitivamente décadas de litigiosidade sobre os planos de estabilização monetária.

Nesse sentido, corrobora as lições de Helena Campos Refosco³⁰² afirmando que, na hipótese de um julgamento procedente da ADPF nº 165, ou seja, pelo reconhecimento da constitucionalidade dos planos econômicos, bem como dos demais planos discutidos, o STF deveria modular os efeitos da decisão final.

A considerar que, na controvérsia constitucional, havia uma verdadeira colisão entre princípios, já que pelos poupadores alegava-se a violação à proteção constitucional do direito adquirido e ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, CF/1988)³⁰³ e, pela Consif, sob o mesmo fundamento constitucional, a existência de lesão a preceito fundamental, uma vez que os julgados das instâncias ordinárias estendem a mesma proteção ao regime jurídico monetário revogado.

³⁰¹ Lei nº 9.882/1999: Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (BRASIL. Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal (BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 05 mar. 2025).

³⁰² REFOSCO, Helena Campos. **Ação coletiva e acesso à justiça**: uma análise da reforma do judiciário à luz de estudos de caso. 2017. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-13112020-172026/pt-br.php> Acesso em: 7 mar. 2025.

³⁰³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

Essa situação também avocava outras violações constitucionais, como a própria competência e legitimidade da União para legislar sobre moeda (arts. 21, inciso VII; 22, incisos VI e VII),³⁰⁴ bem como o princípio da separação dos poderes e os da igualdade e da dignidade da pessoa humana – na perspectiva que grande parcela da população suportou a hiperinflação com o sacrifício da própria subsistência, enquanto outros, até os dias atuais, ainda reclamam os expurgos inflacionários tal qual um imposto regressivo.

Assim, como uma segunda hipótese, o STF poderia ter julgado a matéria mediante o sopesamento de princípios, de modo a reconhecer a constitucionalidade das leis que alteraram os critérios de correção das cadernetas de poupança, cujos efeitos alcançariam todos os processos com a mesma discussão, contudo, mantendo-se os efeitos do acordo coletivo homologado, àqueles autores que quiserem aderir aos seus termos.

Nesse sentido, invocam-se as lições de Nelson Nery Junior,³⁰⁵ quanto aos princípios constitucionais:

Segundo o princípio da proporcionalidade, também denominado “lei da ponderação”, na interpretação de terminada norma jurídica, constitucional ou infraconstitucional, devem ser sopesados os interesses e direitos em jogo, de modo a dar-se a solução concreta mais justa. Assim, o desatendimento de um preceito não pode ser mais forte nem ir além do que indica a finalidade da medida a ser tomada contra o preceito a ser sacrificado.

Mas, é na obra de Robert Alexy³⁰⁶ que se encontra arrimo à hipótese em que a resolução da controvérsia constitucional sobre os planos econômicos pelo STF, pudesse ser resolvida mediante o sopesamento e a ponderação de princípios. Assim leciona:

[...] Se dois princípios colidem — o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com o outro, permitido —, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa,

³⁰⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

³⁰⁵ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo. 12. ed. rev., ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com o novo CPC (Lei 13.105/2015). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 303.

³⁰⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 93-94.

contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão de precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com maior peso têm precedência. Conflitos entre regras ocorrem na dimensão da validade, enquanto as colisões entre princípios — visto que só princípios válidos podem colidir — ocorrem, para além dessa dimensão, na dimensão do peso.

Assim, a ponderação ou sopesamento, tratando-se de uma circunstância condicional verificada entre princípios, como é possível extrair na ADPF nº 165 e Recursos Extraordinários afetados, em que os mesmos princípios foram invocados para sustentar teses jurídicas contrárias ou, que, princípios pudessem esbarrar na violação a outros princípios constitucionais, pareceria haver espaço para deliberação da Corte no sentido de considerar essas pautas: sopesamento e ponderação.

Ademais, não se pode ignorar que a ponderação de princípios é expediente de deliberação judicial agora consagrado na própria legislação processual³⁰⁷ e que guarda consonância com a própria modulação de efeitos autorizada pela lei da ADPF.

O próprio STF também poderia ter seguido a linha pragmatista norte-americana, observada na homologação do acordo coletivo, quando do julgamento do mérito da controvérsia constitucional, ou ter adotado até a via da proceduralização.³⁰⁸

Aliás, Georges Abboud³⁰⁹ parece enquadrar o próprio acordo coletivo firmado nos autos da ADPF nº 165 como uma própria proceduralização, quando diz que:

³⁰⁷ Art. 8º. Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2025).

³⁰⁸ “Em tendo uma sociedade marcada por impasses, por conflitos, por questões que não convivem confortavelmente com modos engessados de regulação e solução de conflitos, é preciso pensar noutras maneiras de regular e de decidir (...) Assim, a proceduralização é invocada diante do conflito irregular, da contradição indecível, que coloca o julgador numa situação cujo potencial paralisante é notório. Diante do paradoxo, tendemos à inércia, justamente porque os instrumentos tradicionais de que estamos munidos não servem para resolver conflitos dessa natureza” (ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 570).

³⁰⁹ ABBOUD, Georges. **Acordos no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2025, p. 252.

A epifania que inaugurou a possibilidade de celebração de acordos no âmbito da jurisdição constitucional no Brasil ocorreu no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 165. Os contornos específicos desse caso levaram o Supremo Tribunal Federal (STF) a captar a essência da proceduralização, ainda que de maneira implícita e intuitiva.

Argumenta o autor, que “o paradoxo estava na impossibilidade de, por um lado, negar a tutela aos poupadores evidentemente prejudicados” e, por outro lado “desprover a ADPF, o que resultaria em prejuízos irreparáveis para o setor financeiro, Administração Pública e, por consequência, à própria sociedade”, levando os envolvidos a buscarem uma fórmula que, ainda que por “concessões recíprocas”, fosse possível “uma solução negociada para um dos maiores problemas judiciais do Brasil”.³¹⁰

Ao que tudo indicava, esperava-se o desfecho da controvérsia para o segundo semestre de 2025, quando a suspensão do julgamento pelo acordo coletivo (o que nunca foi a mesma coisa do sobrestamento das ações pela repercussão geral) tivesse chegado ao seu prazo final, e a pauta da Corte estivesse desonerada dos assuntos políticos destacados dia a dia pelos veículos de imprensa.

As hipóteses de desfecho suscitadas pareciam conduzir a um julgamento que fosse capaz de encerrar a controvérsia constitucional, atendendo aos anseios dos envolvidos, observando a legitimidade e a competência normativa do Estado para intervir na economia do país, bem como preservando o equacionamento dos bancos que, certamente, provisionaram o impacto financeiro do cumprimento do acordo coletivo em seus balanços.

Com a decisão de mérito tal como proclamado, é possível garantir esses mesmos resultados práticos, em que pese o equívoco e a inadequação de sua fundamentação, revelando um julgamento que não imprime segurança jurídica, pois não enfrenta todos os dilemas que envolvem décadas de controvérsia sobre a alteração dos índices de correção monetária da caderneta de poupança, advinda da edição dos planos econômicos de estabilização monetária das décadas de 1980 e 1990.³¹¹

³¹⁰ ABBOUD, Georges. **Acordos no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 254.

³¹¹ Até o fechamento desta dissertação não se verificou o julgamento dos Recursos Extraordinários afetados em regime de repercussão geral.

Como se sabe, a ADPF possui efeitos *erga omnes*, conforme prescreve a Lei nº 9.882/99³¹². Desta forma, ressalta Luís Roberto Barroso³¹³:

No tocante aos efeitos *subjetivos*, a decisão proferida em ADPF terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público (art. 10, § 3º), como próprio ao exercício da jurisdição constitucional em processos objetivo e concentrado.

Para Hely Lopes Meirelles:³¹⁴

à eficácia *erga omnes* da decisão, não parece haver dúvida de que se cuida de um consectário da natureza objetiva do processo. Nas lições do autor, trata-se de “um processo “sem partes”, no qual se discute amplamente a tutela do interesse público de forma geral.

No que toca às dimensões subjetiva e objetiva da ADPF, Gilmar Ferreira Mendes³¹⁵ sustenta que, na dimensão subjetiva, a Lei nº 9.882/99 estabelece que o efeito vinculante abrange os demais órgãos do Poder Público, sobretudo, a Administração Pública e órgãos do Poder Judiciário. Já na sua dimensão objetiva, o efeito vinculante da decisão em ADPF há de abranger não apenas a parte dispositiva, mas, igualmente, os fundamentos determinantes da decisão, sob pena de ensejar reclamação.

A par disso tudo, agora que julgada procedente a ADPF nº 165, declarando os planos de estabilização monetária das décadas de 1980 e 1990 constitucionais, mas, por outro lado, alargando o prazo de adesão ao acordo coletivo como forma de recomposição dos prejuízos causados aos poupadores, há que se acompanhar como se dará a retomada e o desfecho das milhares de ações individuais, que até então estavam sobrestadas pelo Poder Judiciário.

³¹² BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

³¹³ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise da jurisprudência**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 310.

³¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**. Atualizado por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. 27. ed. atual compl. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 480.

³¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 325.

7.1 Crítica à decisão de mérito da ADPF 165

Muito embora o acórdão³¹⁶ de mérito adotado pelo STF, na ADPF nº 165, convirja com o encaminhamento final desta pesquisa em relação ao entendimento acerca da constitucionalidade dos planos de estabilização monetária, por honestidade acadêmica, é preciso admitir que a Corte cometeu um erro em sua decisão.

Isso porque o voto do relator, Ministro Cristiano Zanin, seguido por unanimidade pelos demais ministros, baseia-se em uma suposta pacificação da controvérsia em relação ao decurso do tempo e, também, nas adesões por poupadores aos termos do acordo coletivo, acarretando o esvaziamento da controvérsia constitucional da ADPF ou a perda superveniente do objeto da ação. Entretanto, esse fundamento não pode ser aplicado à ADPF nº 165.

Lembra-se que, quando da entabulação do acordo coletivo, constou do seu instrumento³¹⁷, na cláusula 4.1, item “e”, que “As partes estipulam que nenhum dos termos e condições do ACORDO poderá ser visto ou interpretado como reconhecimento de qualquer posição ou tese jurídica”, sendo declarado também na decisão que o homologou que o STF “não estará chancelando nenhuma interpretação peculiar dada à lei. Pelo contrário, não obstante o ajuste proposto veicule diversas teses jurídicas, a homologação não as alcança”.

O Ministro Ricardo Lewandowski, em sua decisão homologatória datada de 15 de fevereiro de 2018, ainda asseverou em dispositivo final:

Por tudo o que foi exposto, o acordo deve ser homologado, tal como proposto, de maneira a pacificar a controvérsia espelhada nestes autos, que há décadas se arrasta irresolvida nos distintos foros do País, sem que isso implique, todavia, qualquer comprometimento desta Suprema Corte com as teses jurídicas nele veiculadas, especialmente aquelas que pretendam, explícita ou implicitamente, vincular terceiras pessoas ou futuras decisões do Poder Judiciário.³¹⁸

³¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Inteiro teor do acórdão. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693> Acesso em: 10 jun. 2025.

³¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Termo do Acordo Coletivo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693> Acesso em: 10 jun. 2025.

³¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Decisão homologatória do Acordo Coletivo. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693> Acesso em: 6 maio 2025.

O acordo coletivo, da forma como foi pactuado e homologado, era uma opção àqueles poupadores que desejassem receber as diferenças inflacionárias pelos critérios estabelecidos, ao invés de aguardarem mais um período indeterminado para que a Suprema Corte julgasse a controvérsia constitucional, suas ações tivessem o curso retomado para, só assim, receberem uma decisão de mérito que importasse no recebimento de algum valor. Para autores de ações individuais — milhares vale lembrar — os termos do acordo coletivo eram facultativos.

A decisão do Ministro Cristiano Zanin, atual relator, cancelada pelos demais integrantes da Corte, comete o erro de desconsiderar as referidas ressalvas que, inclusive, à época, foram tidas como verdadeiras condições de validade para formalização e homologação da transação constitucional.

Ao incorrer nesse grave erro, a Corte coloca em xeque a própria idoneidade processual das partes envolvidas nessa transação, até então tida como exemplo singular de autocomposição em sede de jurisdição constitucional. Por outro lado, a Corte também deixa de enfrentar todos os argumentos controvertidos sobre o tema afetado, relegando para o futuro as mesmas inseguranças jurídicas.

Assim, ainda que a decisão final no que tange à constitucionalidade dos planos econômicos dialogue em convergência com a conclusão desta pesquisa, não se concorda plenamente com a fundamentação adotada pela Suprema Corte.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando do início desta pesquisa, o julgamento da ADPF nº 165 e dos Recursos Extraordinários, afetados em regime de repercussão geral, era imprevisível.

Após o Exame de Qualificação desta dissertação, realizado em 07.04.2025, para surpresa, a ADPF nº 165 foi pautada em plenário virtual, realizado entre 13 e 23 de maio de 2025, e o STF julgou o seu mérito que, por unanimidade, reconheceu a constitucionalidade dos planos de estabilização monetária, incluindo os planos Bresser e Verão, mas, prorrogando o prazo para adesões ao acordo coletivo por mais 24 meses, a fim de possibilitar que poupadores, ainda com ações em curso, pudessem aderir e receber as diferenças inflacionárias (expurgos) reclamadas com base nos critérios da transação coletiva, como forma de recomposição dos danos sofridos.

Até então, as pesquisas evidenciavam uma incerteza quanto a esse desfecho, tendo em vista os valores jurídicos em colisão e a necessidade do STF harmonizar sua jurisprudência histórica, no sentido de se reconhecer a aplicação imediata das leis monetárias com a observância das garantias constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido.

Essa controvérsia constitucional dos planos econômicos despontava como um dos desafios mais relevantes enfrentados pela Corte, especialmente no que diz respeito aos critérios de correção monetária das aplicações de poupança. O seu julgamento, portanto, a sua decisão final, terá impacto direto em milhares de ações individuais, até então sobrestadas, encerrando um capítulo importante da história jurídica e econômica do país.

Durante os anos 1980 e 1990, o Brasil vivenciou crises monetárias severas, caracterizadas por uma escalada inflacionária sem precedentes, descontrole nos preços e perda substancial do poder de compra da moeda. Em resposta a essas adversidades, foram implementados mecanismos de correção monetária que buscavam minimizar os prejuízos da inflação futura. Esses mecanismos, ao vincular índices de remuneração financeira à inflação passada, criaram um sistema que, embora eficaz para proteção contra perdas imediatas, acabou por perpetuar a própria dinâmica inflacionária ao se expandir para preços gerais da economia, incluindo salários.

Evidenciou-se pelas pesquisas, que a Lei nº 4.380/1964 teve um papel importante na introdução da correção monetária nos contratos financeiros imobiliários vinculados ao antigo BNH, buscando viabilizar a concessão de crédito a longo prazo para a aquisição de imóveis. Este mecanismo foi estendido às cadernetas de poupança, que constituíam a principal fonte de recursos destinados às operações de concessão de crédito imobiliário. No mesmo período, a Lei nº 4.357/1964 determinou a aplicação da correção monetária sobre débitos fiscais, tributários e títulos públicos, e, em pouco tempo, a indexação passou a abranger praticamente todos os contratos privados.

A disseminação dessa prática, associada à redução da periodicidade dos reajustes de preços e salários, deu origem ao fenômeno da inflação inercial. Esse tipo de inflação se caracteriza pelo aumento contínuo de preços e serviços, promovendo uma redistribuição desigual de renda e riqueza, em que os mais beneficiados são aqueles que conseguem reajustar seus preços, em contraste com aqueles que não têm essa possibilidade. Como consequência, as crises inflacionárias prejudicaram as funções básicas da moeda, afetando-a como “meio de troca,” “unidade de conta” e “reserva de valor.”

O Brasil enfrentou uma fase de superinflação nas décadas de 1980 e 1990, o que levou à implementação de vários planos de estabilização econômica, como o Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor I (1990) e Plano Collor II (1991). Entre esses, o Plano Bresser e o Plano Verão são o foco deste estudo, pois formam o cerne da controvérsia que deveria ter sido analisada com mais profundidade pelo STF. Embora todos esses planos tenham sido concebidos com o objetivo de conter a inflação e estabilizar a economia, nenhum conseguiu alcançar êxito pleno, resultando em fracassos de diferentes magnitudes.

A situação só foi estabilizada com o Plano Real, lançado em 1994. No entanto, medidas implementadas pelos planos anteriores, como a alteração abrupta dos critérios de correção das cadernetas de poupança, geraram controvérsias e levaram milhares de poupadores afetados a buscar ressarcimento judicial por perdas sofridas, alegando violação das garantias constitucionais de ato jurídico perfeito e do direito adquirido. A jurisprudência, tanto nas instâncias ordinárias como no STJ, em geral, reconheceu o direito ao ressarcimento dos expurgos inflacionários. Contudo, a controvérsia, na órbita constitucional, ainda aguardava julgamento no STF através

da ADPF nº 165 e dos Recursos Extraordinários com repercussão geral (nºs. 591.797, 626.307, 631.363 e 632.212), que avaliariam, de uma vez por todas, a constitucionalidade ou não dos dispositivos legais que alteraram o padrão de atualização monetária das cadernetas de poupança, advindos das Leis de edição dos planos de estabilização econômica, dentre estes os Planos Bresser e Verão.

Houve um acordo coletivo emblemático na ADPF e nos Recursos Extraordinários, que embora contemplasse o pagamento dos expurgos inflacionários, não deveria influenciar diretamente o julgamento das teses jurídicas. Mesmo porque, tanto no instrumento da transação coletiva, como na decisão da sua homologação, restou consignado a ressalva de que a composição realizada não importava em reconhecimento de quaisquer das teses debatidas no STF.

A controvérsia constitucional tinha como centro a polêmica aplicação das leis dos planos econômicos pelas instituições financeiras, retroagindo os seus efeitos para atingir contas de poupança cujo trintídio já havia iniciado sob a égide do regime jurídico revogado.

É claro que, neste assunto, já existia a pecha do confisco de ativos realizado durante a implementação do Plano Collor I. Ato que foi amplamente criticado pela sociedade e considerado inconstitucional, sendo apontado como uma das ações mais controversas e arbitrárias tomadas por um governante democraticamente eleito no Brasil.

Entretanto, a implementação dos planos de estabilização foi essencial para evitar uma hiperinflação com consequências desastrosas para a economia, afetando assalariados, empresários, investidores e a estrutura governamental. Portanto, os Planos Bresser e Verão, como os demais debatidos na Suprema Corte, que tinham como objetivo reequilibrar o sistema monetário e neutralizar a inflação inercial, foram necessários em seus respectivos períodos.

Compete frisar, não se pode negar que os planos de estabilização econômica foram ineficazes para conter a espiral inflacionária e restaurar o poder de compra da moeda. Contudo, é inegável que esses planos econômicos tiveram um papel significativo ao mitigar, ainda que de forma parcial, surtos inflacionários mais severos, semelhantes aos enfrentados por outros países, até que fosse possível encontrar um modelo econômico que estabelecesse o reequilíbrio monetário do país.

Também não se pode ignorar a importância conferida pelo ordenamento jurídico aos princípios constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, instrumentos necessários à estabilização das relações jurídicas, cuja observância é corolário de um outro importante princípio, tão necessário quanto para pacificação da ordem social: o princípio da segurança jurídica.

Conforme discutido nesta dissertação, as disposições legais que implementaram os planos econômicos estavam em conformidade com as Constituições vigentes na época, não apresentando inconstitucionalidades ou ilegalidades nas respectivas normas de edição. De modo específico, no contexto do Plano Bresser e do Plano Verão, ainda que poupadores tenham apresentado argumentos contrários às mudanças nos índices de correção da poupança, não se deve considerar como afronta às garantias constitucionais relacionadas ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido, pois os planos de estabilização monetária foram emanações dos governos na tentativa de tutelar a coletividade mediante a contenção dos surtos inflacionários que corroíam a moeda nacional.

Ao contrário, invocar tais garantias, para se obter o benefício do padrão monetário revogado, é que afrontaria diretamente preceitos fundamentais, pois refletiria a hipótese em que se descaracterizaria a função e a legitimidade precípua das autoridades monetárias do Estado para fixação dos índices oficiais avocando-se um direito a criar-se uma moeda própria (direito a inflação).

As leis de edição dos planos Bresser e Verão, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, possuíam alta imperatividade, gerando efeitos imediatos sobre toda a sociedade, incluindo pessoas físicas e jurídicas, credores e devedores. Seus efeitos atingiram todos, pois, sem essa dinâmica de “choque heterodoxo”, o fracasso de cada pacote já seria antecipado desde seu início. Sem essa característica também não seria possível promover o reequilíbrio dos contratos e garantir a igualdade entre as partes contratantes.

A substituição nos índices de atualização das aplicações financeiras, com destaque para as cadernetas de poupança, não configurou violação às garantias constitucionais do ato jurídico perfeito nem do direito adquirido, conforme previsto no art. 5º, inciso XXXVI, da CF/1988. No caso dos Planos Bresser e Verão, as legislações impactaram contas cujos períodos aquisitivos se iniciaram na primeira quinzena de junho de 1987 (Bresser) e janeiro de 1989 (Verão), mas em períodos

anteriores à conclusão dos 30 dias necessários para a remuneração integral dos saldos em conta.

Dessa forma, ainda fosse considerado a existência de um direito adquirido eventual ou condicional, reputando-se o marco temporal do início do contrato para efeito aquisição do direito ao índice revogado, essa dinâmica colidiria frontalmente com o propósito de rearranjo econômico intentando pelos planos de estabilização.

Já para as cadernetas de poupança, cujos aniversários ocorreram na segunda quinzena desses mesmos meses, a obrigação de pagamento foi constituída com base nas normas introduzidas pela nova legislação. Esse entendimento foi reconhecido pelo STJ nos Recursos Especiais Repetitivos nºs. 1.107.201-DF e 1.147.595-RS.

Ademais, não se sustenta a presunção de direito adquirido a um regime jurídico. As normas que alteram o padrão monetário aplicam-se imediatamente, alcançando obrigações em curso, pois tratam do regime legal da moeda. O STF decidiu assim ao julgar o RE nº 114.982. Além disso, o entendimento de que não há direito adquirido a um regime monetário ou a determinado índice de correção, afastado pela alteração da moeda, já está consagrado pelo STF, como evidenciam os precedentes mencionados neste estudo, sendo o mais recente a ADPF nº 77, julgada em 2019, que reconheceu a constitucionalidade da disposição legal de transição do Plano Real.

Portanto, é plausível afirmar que não há violação do ato jurídico perfeito e do direito adquirido na alteração dos índices de correção da poupança devido às mudanças monetárias dos planos de estabilização econômica entre a década de 1980 e a de 1990.

No Plano Collor I, a controvérsia se limitaria à validade das Medidas Provisórias, em decorrência dos momentos distintos em que as MPs nºs. 168/90 e 172/90, foram convalidadas em lei, questão já decidida pelo STJ nos Recursos Especiais nºs. 1.107.201-DF e 1.147.595-RS, afetados em sede de recursos repetitivos. As sucessivas reedições da MP nº 172/90, por MP nºs. 180/90, 184/90, 189/90, 195/90, 200/90, 212/90 e 237/90, mantiveram sua validade até a edição da Lei nº 8.088/1990.

Em março de 1990, mês em que o Plano Collor I foi editado, o índice fixado na moeda anterior foi recebido pelas aplicações em poupança. Já as cadernetas de poupança que tiveram início após a vigência da MPs nº 168/1990 e 172/90 e nos

meses seguintes a março (abril a junho de 1990), o BTN foi o critério de correção legal.

No Plano Collor II, persiste a controvérsia jurídica da fixação da Taxa Referencial Diária (TRD) e, posteriormente, da Taxa Referencial (TR) na atualização dos saldos mantidos em caderneta de poupança. Os Tribunais Superiores discutiram a questão em diferentes matérias, como as contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A problemática gira em torno de ser a TRD e a TR taxas de juros e não índices de preços.

O Plano Collor II implementou uma estratégia efetiva para a desindexação dos índices de preços, consolidando-se ao longo do tempo. Desde o Plano Collor I, os créditos de rendimentos já passaram a ser calculados sob o novo regime monetário, desvinculando a remuneração da poupança das variações dos preços ao consumidor.

As mudanças monetárias trazidas pelo Plano Collor II se exauriram no tempo, e sua rediscussão seria apenas especulativa ou tendenciosa. O IPC reclamado em inúmeras ações não era índice vigente antes do Plano Collor II.

Ainda que não tenham sido o objeto de estudo desta dissertação, faz-se esses registros sobre os efeitos dos Planos Collor I e II, para contemporizar a presente dissertação com a recente decisão do STF na ADPF nº 165, que também os considerou constitucionais.

Portanto, as medidas adotadas pelos planos de estabilização econômica — com exceção do confisco do Plano Collor I — desempenharam um papel relevante no combate à inflação da época. Os atos normativos adotados estavam alinhados ao ordenamento jurídico vigente e suas diretrizes se consolidaram ao longo do tempo.

Embora os planos econômicos anteriores ao Plano Real tenham falhado em atingir seus objetivos de estabilização, suas lições foram fundamentais para economistas, especialistas e autoridades monetárias na construção de uma estratégia eficaz. O Plano Real, moeda vigente, trouxe a estabilidade econômica necessária para sustentar o Brasil, mesmo diante da mais grave crise sanitária do século, da contínua polarização política e de uma nova crise econômica em formação.

Reconhecer essa realidade permite entender os planos de estabilização econômica das décadas de 1980 e 1990 e sua finalidade de reequilibrar a ordem

econômica do país. Também se dota de maturidade para enfrentar os desafios atuais e futuros.

A sociedade e as instituições (privadas e públicas) se modernizaram, requerendo do Direito soluções mais efetivas e que possam dotar de certa previsibilidade o ambiente de negócios. Não há mais como tolerar a judicialização de teses que tenham caráter massificado ou que flertam com invencionices jurídicas, na tentativa de obtenção da chancela do Poder Judiciário.

O exemplo dos planos de estabilização monetária é um desses tristes casos em que se obteve das instâncias ordinárias do Poder Judiciário o reconhecimento do direito à inflação. Como um paradoxo: enquanto as autoridades monetárias empregam medidas de combate à inflação, o Estado-juiz autoriza o creditamento da inflação para uma parcela de indivíduos em detrimento de toda a sociedade.

As Leis dos Planos Bresser e Verão, como visto, foram legitimamente editadas pelas autoridades estatais que detinham não apenas a competência, mas a obrigação de intervir no cenário de casos hiperinflacionário brasileiro. Se de um lado, houve a frustração das expectativas por parcela da população que detinha algum privilégio financeiro naqueles períodos, por outro, buscou minimizar a grande parte da população brasileira que tinha na inflação um obstáculo para consecução das necessidades mais básicas do cotidiano.

Assim sendo, invocar as garantias constitucionais do direito adquirido e do ato jurídico perfeito para obter as supostas diferenças inflacionárias de décadas passadas, calcadas em um suposto direito a ter uma própria moeda, parece acentuar ainda mais as desigualdades sociais.

No âmbito da teoria geral a legitimidade do Estado para intervenção na economia por meio dos planos econômicos também é confirmada, pois na ausência de uma norma aplicável em decorrência de uma antinomia real, poderia avocar-se na controvérsia constitucional o princípio da supremacia do interesse público, em observância à função integrativa do Direito prevista na própria LINDB.

Por tudo o que foi analisado, não se observa plausibilidade na tese que busca o creditamento dos expurgos inflacionários. As leis foram implementadas para incidirem de forma cogente sobre a economia, não havendo como presumir uma intenção do Estado tampouco dos Bancos (que não tinham escolha a não ser cumprimento legal) em prejudicar os titulares de cadernetas de poupança.

Embora a tese que reconhece o direito às diferenças inflacionárias tenha sido confirmada pelos tribunais federais e estaduais em todo o país, a controvérsia constitucional acaba de ser resolvida nos autos da ADPF nº 165. A expectativa agora é que esse entendimento seja aplicado também aos Recursos Extraordinários afetados pelo regime da repercussão geral. Portanto, o STF exauriu a sua jurisdição sobre a controvérsia, colocando um fim, pelo menos no que reflete a tese adotada, a um dos macrolitígios mais importantes do país.

É bem verdade que o acordo coletivo dos planos econômicos, homologado pela Suprema Corte, sinalizava para uma possível decisão que garantisse o recebimento de valores pelos poupadores, e isso poderia ter ocorrido tanto pela modulação dos efeitos das suas decisões, pelo viés pragmatista do STF, como pela ponderação de princípios, proceduralização ou outras ferramentas jurídicas. No entanto, isso não necessariamente importa em declarar a inconstitucionalidade das normas advindas dos planos monetários denominados Bresser e Verão.

Em que pese toda a complexidade que norteava o tema, acreditava-se que a Suprema Corte não poderia estar em condições melhores para julgar a matéria, encontrando fundamentos que, se por um lado, compensariam às ambições sedimentadas pelos anos que se passaram, por outro, reafirmariam a legitimidade e competência das autoridades monetárias para intervenção em circunstâncias que revelem perigo ao sistema econômico brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ABBOUD, Georges. **Acordos no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

AGOSTINHO, Santo. **O livre-arbítrio**. Tradução de Nair de Assis Oliveira. São Paulo: Paulus, 1995. (Coleção patristica).

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

BARBOSA, Carlos Roberto Borges; ANDRADE, Valdineia Moretti. Inviolabilidade do direito de propriedade privada. **IX Fórum Rondoniense de Pesquisa**, v. 4, n. 9, 2023. Disponível em:

<https://jiparana.emnuvens.com.br/foruns/article/view/944#:~:text=Ou%20seja%2C%20o%20direito%20de,a%20fun%C3%A7%C3%A3o%20social%20da%20propriedade>. Acesso em: 11 fev. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise da jurisprudência**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

BIÉLER, André. **O pensamento econômico e social de Calvino**. São Paulo: Presbiteriana, 1990.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Nota Técnica Dippe – 2009/250**, 07.04.2009. Documento juntado nos autos da ADPF 165 e Recursos Extraordinários nºs. 591.797, 626.307, 632.212. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 1.265, de 26 de fevereiro de 1987**. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42632/Res_1265_v1_O.pdf Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 1.336, de 11 de junho de 1987**. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42507/Res_1336_v1_O.pdf Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 1.338, de 15 de junho de 1987**. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42499/Res_1338_v1_O.pdf Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 1.256, de 26 de fevereiro de 1987**. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42658/Res_1256_v2_L.pdf Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **SGS – Sistema Gerenciador de Séries Temporais - v2.1**, Módulo público. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989**. Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1989/medidaprovisoria-32-15-janeiro-1989-370474-norma-pe.html>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990**. Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1990/medidaprovisoria-168-15-marco-1990-370736-norma-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 172, de 17 de março de 1990**. Altera a Medida Provisória n.º 168 de 15 de março de 1990, que instituiu o cruzeiro e dispôs sobre a liquidez dos ativos financeiros, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1990/medidaprovisoria-172-17-marco-1990-371069-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória nº 182, de 23 de abril de 1990**. Dispõe sobre as hipóteses nas quais é vedado o deferimento de medidas cautelares e liminares, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1990/medidaprovisoria-182-23-abril-1990-371076-norma-pe.html> Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Supremo em ação 2017**: ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <http://localhost:8080/xmlui/handle/123456789/137>. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Supremo em ação 2018**: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/138>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986**. Dispõe sobre a instituição da nova unidade do sistema monetário brasileiro, do Seguro-Desemprego e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2283.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986**. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2284.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987**. Dispõe sobre o congelamento de preços e aluguéis, reajustes mensais de salários e vencimentos, institui a Unidade de Referência de Preços (URP), e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2335.htm#:~:text=DECRETO%20DLEI%20N%C2%BA%202.335%2C%20DE%2012%20DE%20JUNHO%20DE%201987.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20congelamento%20de,\) %2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2335.htm#:~:text=DECRETO%20DLEI%20N%C2%BA%202.335%2C%20DE%2012%20DE%20JUNHO%20DE%201987.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20congelamento%20de,) %2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias). Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.** Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964.** Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do impôsto sôbre a renda, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4357.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989.** Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7730.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1990.** Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8024.htm Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.076, de 23 de agosto de 1990.** Estabelece hipóteses nas quais fica suspensa a concessão de medidas liminares, e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/l8076.htm
Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Parecer da Procuradoria Geral da República.** Documento juntado nos autos da ADPF 165, nas fls. 3.084.

Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>.
Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.107.201 - DF (2008/0283178-4)**. Relator: Min. Sidnei Beneti, 08/09/2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=998877&num_registro=200802831784&data=20110506&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **REsp 1233314/RS (2011/0020302-0)**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 08/02/2011. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=REsp+1.233.314&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5090**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Redator do acórdão: Min. Flávio Dino, 15/05/2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4528066>. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **ADPF 77**. Relator: Min. Dias Toffoli, 16/05/2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342995284&ext=.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, 01/03/2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270>. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Relator: Min. Cristiano Zanini. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Peça nº 213, fls. 4087, Carta dos ex-Ministros da Fazenda e ex-Presidentes do Banco Central sobre “os planos econômicos adotados pelo estado Brasileiro entre 1986 e 1994”. 2013. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Inteiro teor do acórdão. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693> Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Termo do Acordo Coletivo. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693> Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Decisão homologatória do Acordo Coletivo. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693> Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **HC 74675**. Relator: Min. Sydney Sanches, DJ 04/04/1997. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=74675&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno - Sustentação das partes envolvidas nos processos sobre planos econômicos (2/2)**. Sessão de julgamento em 27/11/2013. (Canal Oficial do YouTube). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Lnllm0M0Mql>. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **RE 243890 AgR**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, j. 31/08/2004, DJ 17/09/2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=333287>. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **RE 278980 AgR**. Relator: Relator: Min. Cezar Peluso, j. 05/10/2004, DJ 05/11/2004. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=RE%20278980&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **RE 52060**. Relator: Min. Ribeiro Da Costa, j. 30/04/1963, DJ 26/09/1963. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=RE%2052060&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RE 206048**. Relator para o acórdão: Min. Nelson Jobim, j. 15/08/2001, DJ 19/10/2001. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=RE%20206048&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 136.901/SP**. Relator do Acórdão Min. Nelson Jobim, DJ 02/06/2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 141.190/SP**. Redator para o acórdão: Min. Nelson Jobim, Pleno, DJ 26/05/2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 626.307**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 25/02/2025. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3908223>. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 170**. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf. Acesso em: 6 maio 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 725**. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1490>. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 264** – Diferenças de correção monetária de depósitos em caderneta de poupança por alegados expurgos inflacionários decorrentes dos planos Bresser e Verão [...], 15/06/2010.

Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=264>. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRITO, Cristiane dos Santos; AGUIAR, Simone Coêlho. Os planos econômicos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II e os Recursos Extraordinários 591.797 e 626.307: impactos nas finanças do estado brasileiro em face das vindouras decisões do STF. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 22, n. 36, p. 363-384, jul./dez. 2018. Disponível em:

<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 24 jan. 2025.

BRITO, Paulo. **Economia brasileira**: planos econômicos e políticas econômicas básicas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

CAMMAROSANO, Márcio. Considerações sobre a proteção constitucional do Direito Adquirido. **Cadernos de Soluções Constitucionais**, São Paulo, Malheiros, 2006, v. 2.

CAMPOS, Roberto; ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). **A constituição contra o Brasil**: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988. São Paulo: LVM, 2018.

CARDOSO, Renato Fragelli. Plano Verão. FGV CPDOC. **Atlas Histórico do Brasil**, Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/6306>. Acesso em: 2 mar. 2025.

CARVALHO, Gabriela de; BRAGA, Rogério. **O Direito Constitucional Econômico e as constituições econômicas brasileiras**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CARVALHO, José Carlos *et al.* **De Belíndia ao Real**. Ensaios em homenagem a Edmar Bacha. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de direito comercial**: direito de empresa. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

CORDEIRO, António Menezes. **Direito bancário**. 5. ed. rev. e atual. Lisboa: Almedina, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

DAL POZZO, Augusto Neves; ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

DEZALAY, Yves; TRUBEK, David M. A reestruturação global e o Direito. *In*: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e globalização econômica**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DINIZ, Maria Helena. **Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada**. 16. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria geral das obrigações contratuais e extracontratuais**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, v. 3.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil**. 36. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, v. 1.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito: introdução à Teoria Geral do Direito, à Filosofia do Direito, à Sociologia Jurídica, à Norma Jurídica e Aplicação do Direito**. 28. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

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

DURAN, Camila Villard. O STF e a constitucionalidade dos planos econômicos. **Migalhas**, 13 nov. 2013. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/190339/o-stf-e-a-constitucionalidade-dos-planos-economicos>. Acesso em: 11 nov. 2024.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio; CARRAZZA, Roque Antonio; NERY JUNIOR, Nelson. **Efeito “ex nunc” e as decisões do STJ**. Barueri: Manole, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1997.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito constitucional: estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro: produtos e serviços**. 16. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

FRANCO, Gustavo H. B. O Conselho Monetário Nacional como autoridade monetária: das origens aos dias atuais. *In*: BACHA, Edmar (Org.). **A crise fiscal e monetária brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

FRANCO, Gustavo H. B. **A moeda e a lei**: uma história monetária brasileira (1933-2013). 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

FRANÇOLIN, Wanessa de Cássia. **Acordo em ações coletivas**: reflexo da formalização de acordos versando sobre direito individual homogêneo nas demandas individuais, Londrina: Thoth, 2025.

GUTIERRES, Ana Claudia. O que é inflação. **Revista Eletrônica de Administração**, [s. l.], n. 6, jun. 2004. Disponível em: https://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/TXdwuGboDpj8Fv0_2013-4-24-14-47-43.pdf. Acesso em: 7 jun. 2023.

IDEC. Instituto de Defesa do Consumidor. **Manifesto em respeito aos poupadores brasileiros e à supremacia das leis brasileiras**. Disponível em: [https://www.idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/MANIFESTO%20EM%20RESPEITO%20AOS%20POUPADORES%20BRASILEIROS%20\(1\).pdf](https://www.idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/MANIFESTO%20EM%20RESPEITO%20AOS%20POUPADORES%20BRASILEIROS%20(1).pdf). Acesso em: 28 fev. 2025.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **História - Encilhamento**: crise financeira e República, desafios do desenvolvimento, Brasília, ano 8, n. 65, 5 maio 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2490:catid=28&Itemid=23#:~:text=A%20palavra%20Encilhamento%20passou%20a,a%20crise%20financeira%20do%20per%C3%ADodo. Acesso em: 12 jan. 2024.

LEITÃO, Miriam. **Saga brasileira**: a longa luta de um povo por sua moeda. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

LUNA, Francisco Vida; KLEIN, Herbert S. **História econômica e social do Brasil**: o Brasil desde a República. São Paulo: Saraiva, 2016. E-book.

MALAN, Pedro; BACHA, Edmar; FRANCO, Gustavo H. B. (Org.). **30 anos do Real**: crônicas no calor do momento. Rio de Janeiro: História Real, 2024.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. Tradução de Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MASKIN, Eric S. **Economic opinion on the distributional and equity implications of legal cases concerning brazilian savings account earnings under four stabilization plans**. Peça 244 dos autos da ADPF 165, fev. 2014.

Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>. Acesso em: 25 maio 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**. Atualizado por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. 27. ed. atual compl. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 325.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gunet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIRAGEM, Bruno. **Direito bancário**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

MODIANO, Eduardo Marco. A ópera dos três cruzados, 1985-1990. *In*: ABREU, PAIVA, Marcelo de. **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo. 12. ed. rev., ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com o novo CPC (Lei 13.105/2015). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao Direito Econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NUSDEO, Fábio; LANZANA, Antonio Evaristo Teixeira. **Parecer sobre as ações judiciais de expurgos inflacionários**. Juntado ao REsp 1107201/DF (2008/0283178-4), Superior Tribunal de Justiça, nas fls. 606. Brasília, 2010.

Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200802831784&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 2 maio 2025.

OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. **Moedas, juros e instituições financeiras**: regime jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PASTORE, Affonso Celso. **Inflação e crises**: o papel da moeda. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

PEREIRA, Alex Faria. ADPF 165: o viés pragmático do Supremo Tribunal Federal na homologação do acordo coletivo dos planos econômicos. Artigo submetido para publicação na **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, mar. 2025.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de Direito Privado**. Parte Especial. 2. ed. Tomo XLII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

PORTAL INFORMATIVO DE ACORDO PLANOS ECONÔMICOS. **O Acordo**. Disponível em: <https://www.pagamentodapoupanca.com.br/>. Acesso em: 6 jan. 2025.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

RAMOS, José Saulo. Planos econômicos: parecer publicado. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, RT, ano 12, n. 44, abr./jun. 2009.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2010.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1994.

REALE, Miguel. **O direito como experiência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002.

REFOSCO, Helena Campos. **Ação coletiva e acesso à justiça**: uma análise da reforma do judiciário à luz de estudos de caso. 2017. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-13112020-172026/pt-br.php>. Acesso em: 7 mar. 2025.

RESENDE, André Lara. **Devagar e simples**: economia, Estado e vida contemporânea. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

RESENDE, André Lara. **Juros, moeda e ortodoxia**. Rio de Janeiro: Portfolio Penguin, 2017. E-book.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**. Dos contratos e das declarações unilaterais da vontade. 26. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999, v. 3.

ROSSI, Pedro *et al.* G1 explica a inflação. Quais as causas da inflação? **G1**, Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/inflacao-causas/platb/>. Acesso em: 7 jun. 2023.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

ROSSI, Pedro; GERBASI, Livi. **Guia ilustrado de política monetária e direitos humanos**. Brasília: INESC, 2022.

SAMPAIO, José Adécio Leite. Direito adquirido e expectativa de direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SCHONBLUN, Paulo Maximilian Wilhelm. **Contratos bancários**. 5. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: GZ, 2024.

SECURATO, José Roberto; SECURATO, José Cláudio. **Mercado financeiro**: conceitos, cálculo e análise de investimento. 3. ed. São Paulo: Saint Paul, 2009

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed., 9. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

TEPEDINO, Gustavo. Parecer: a incidência imediata dos planos econômicos e a noção de direito adquirido. Reflexões sobre o art. 38 da Lei 8.880/94 (Plano Real). **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, Brasília, v. 27, p. 164-183, jan./mar. 2005.

TEPEDINO, Gustavo. **Opinião doutrinária**. Rio de Janeiro, 2010

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Parecer**. Caderneta de poupança. Correção monetária expurgos dos índices de inflação. Planos “Verão” e “Bresser”. Revisão dos contratos. Manutenção do equilíbrio econômico, 2010.

TRAUMANN, Thomas. **O pior emprego do mundo**: 14 ministros da Fazenda revelam como tomaram as decisões que mudaram o Brasil e mexeram no seu bolso. São Paulo: Planeta, 2018. E-book.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc; PACHECO, Alexandre Sansone. **Aspectos da Teoria do Direito Bancário**: a moeda e o Sistema Financeiro Nacional e Internacional. São Paulo: Dialética, 2022.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: parte geral. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004. (Coleção direito civil; v. 1).

VILLAR, Marcela. STF valida planos econômicos e prorroga adesão a acordo. **Valor Econômico**, São Paulo, 23 maio 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2025/05/23/stf-forma-maioria-para-validar-planos-econmicos-da-dcada-de-1990.ghtml>. Acesso em: 24 maio 2025.

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

WRIGT, Jorge Roberto. O que é direito adquirido? **Jornal Contábil**, 3 nov. 2020. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/noticia/o-que-e-direito-adquirido/>. Acesso em: 14 nov. 2024.