



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 77

Arguente: Confederação Nacional do Sistema Financeiro

Relator: Ministro Dias Toffoli

Constitucional e Econômico. Artigo 38 da Lei federal nº 8.880, de 27 de maio de 1994, que “dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências”. Pretensão de reconhecimento da constitucionalidade desse dispositivo. Inexistência de violação às garantias do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, previstas no artigo 5º, inciso XXXVI, da Carta da República. Norma de direito público que veicula regime legal referente ao padrão monetário nacional, cujos efeitos incidem imediatamente nas relações jurídicas em curso. A disposição em exame não provocou qualquer prejuízo econômico, mas contribuiu para a manutenção do equilíbrio dos contratos já firmados. Manifestação pela prorrogação dos efeitos da medida cautelar deferida até a conclusão do julgamento e, no mérito, pela procedência dos pedidos da arguente, devendo ser declarada a constitucionalidade do artigo legal mencionado.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

A Advogada-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pelo Ministro Relator Dias Toffoli em 04 de agosto de 2017, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF, tendo por objeto o artigo 38 da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994, que “*dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências*”. Eis o teor do referido dispositivo:

Art. 38. O cálculo dos índices de correção monetária, no mês em que se verificar a emissão do Real de que trata o art. 3º desta lei, bem como no mês subsequente, tomará por base preços em Real, o equivalente em URV dos preços em cruzeiros reais, e os preços nominados ou convertidos em URV dos meses imediatamente anteriores, segundo critérios estabelecidos em lei.

Parágrafo Único. Observado o disposto no parágrafo único do art. 7º, é nula de pleno direito e não surtirá nenhum efeito a aplicação de índice, para fins de correção monetária, calculado de forma diferente da estabelecida no *caput* deste artigo.

Inicialmente, a autora sustenta o cabimento da presente arguição com fundamento no suposto exaurimento dos efeitos do artigo transcrito. Em caráter subsidiário, afirma que a arguição poderia ser conhecida como ação declaratória de constitucionalidade, diante da existência de controvérsia constitucional relevante acerca da matéria, evidenciada por diversos precedentes jurisprudenciais que demonstrariam a divergência interpretativa quanto à compatibilidade do artigo 38 da Lei nº 8.880/1994 com o princípio da segurança jurídica, previsto pelo artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal¹.

De acordo com a requerente, as correntes interpretativas que

¹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”

concluem por sua validade consideram que (i) a norma em exame veicularia matéria de ordem pública e de aplicação imediata, não lhe sendo oponíveis as limitações do direito adquirido e do ato jurídico perfeito; e que (ii) não haveria direito adquirido a regime jurídico (índice de correção monetária). De modo diverso, existiria entendimento no sentido de que a aplicação imediata do artigo 38 da Lei nº 8.880/1994 violaria as referidas garantias fundamentais.

A arguente menciona que a edição do artigo 38 da Lei nº 8.880/1994 teria decorrido da necessidade de estabelecimento de novo critério para o cálculo da inflação, dada a alteração do padrão monetário. Assim, editou-se “*regra de conversão de regime monetário que, sem alterar preços, índices estipulados em contratos ou metodologia de cálculo dos índices, determina a observância de uma única unidade de conta quando do cálculo dos índices de correção monetária*” (fl. 39 da petição inicial).

Com fundamento na jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, a autora defende a validade do dispositivo mencionado, considerando que “(i) as normas que alteram o padrão monetário e estabelecem critérios para conversão de valores em face dessa alteração incidem de imediato, não se lhes aplicando as limitações do ato jurídico perfeito e do direito adquirido; (ii) a norma que, antes da data de atualização, altera índice de correção monetária é aplicável de imediato; (iii) as normas que instituem padrão monetário e fixam regras de conversão da moeda têm fundamento no artigo 22, inciso VI, da Constituição Federal; e (iv) a alteração do padrão monetário envolve necessariamente a fixação do critério de conversão para a moeda nova.” (fls. 46/47 da petição inicial).

Nessa linha, sustenta que o dispositivo sob exame não ofenderia o

princípio constitucional da segurança jurídica, uma vez que “a regra do artigo 38 da Lei nº 8.880/94 não interfere em cláusulas contratuais ou em formação de preços, não determina a alteração de índices de preços e também não altera a metodologia de cálculo utilizada pelas instituições especializadas. A regra de que se cuida apenas impõe a observância de uma única unicidade de conta – a URV, posteriormente denominada Real – quando do cálculo dos índices representativos da inflação nos meses de julho e agosto de 1994, período em que a única moeda existente no Sistema Monetário Nacional era o Real.” (fl. 47 da petição inicial).

Ademais, a arguente alega que o artigo 38 da Lei nº 8.880/1994 seria compatível com o direito de propriedade, argumentando que o critério de cálculo da correção monetária refletiria com fidelidade a diminuição do poder aquisitivo da moeda vigente nos meses de julho e agosto de 1994. Diante disso, a autora pede o deferimento de medida cautelar para:

- (i) sustar a prolação de qualquer decisão – cautelar, liminar, de mérito ou concessiva de tutela antecipada – que impeça ou afaste a eficácia do artigo 38 da Lei nº 8.880/94; e
- (ii) suspender, com eficácia *ex tunc*, todos os efeitos de quaisquer decisões – cautelares, liminares, de mérito ou concessivas de tutela antecipada – que tenham afastado a aplicação daquele artigo 38. (Fl. 59 da petição inicial).

No mérito, formula os seguintes pedidos:

- (i) solver a controvérsia a propósito da constitucionalidade do artigo 38 da Lei nº 8.880/94, de modo que fique assentada a sua constitucionalidade;
- (ii) evitar e reparar lesão ao princípio da segurança jurídica, consagrado pelo *caput* do artigo 5º da Constituição Federal, o que se obterá tão logo seja solucionada, com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, a controvérsia em tela;
- (iii) fixar, com fundamento no artigo 10 da Lei nº 9.882/99 e com vistas a estancar a lesão que se tem verificado ao preceito fundamental decorrente do artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal, a interpretação de que a garantia constitucional que assegura proteção ao

ato jurídico perfeito e ao direito adquirido não se aplica ao artigo 38 da Lei nº 8.880/94, dada a circunstância de este veicular, com amparo no artigo 22, VI, da Constituição Federal, norma de conversão de padrão monetário; e

(iv) dar efeito vinculante à decisão do STF, alcançando todos os processos em que a questão é discutida. (Fls. 59/60 da petição inicial).

Distribuído o feito em período de recesso forense, o então Presidente desse Supremo Tribunal Federal, Ministro Nelson Jobim, solicitou informações ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, nos termos do artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999.

Em atendimento à solicitação, o Presidente da República sustentou, preliminarmente, o não cabimento da presente arguição, por ofensa ao requisito da subsidiariedade, considerando que a norma em questão ainda produziria efeitos no ordenamento jurídico. No mérito, defendeu a constitucionalidade do artigo 38 da Lei nº 8.880/1994, sob o argumento de que não haveria direito adquirido a regime jurídico (padrão monetário). Mencionou que esse Supremo Tribunal Federal somente reconheceria a existência de direito adquirido a índice de correção monetária na hipótese de a alteração ou revogação da norma que o garante ocorrer após o encerramento do período aquisitivo previsto para sua incidência, o que não teria ocorrido no caso em exame.

Nessa linha, ressaltou que *“a nova regra do Plano Real, destinada a disciplinar o cálculo dos índices em julho e agosto de 1994, foi editada muito antes, desde a MP nº 434, de 27.02.94, motivo pelo qual, tendo a nova previsão legal sido anterior ao encerramento do lapso temporal sobre o qual deveria incidir, não se pode falar em violação ao artigo 5º, XXXVI, da CF/88.”* (fl. 13 das informações prestadas).

O Presidente da República discorreu, ademais, sobre a transição do

Cruzeiro Real para o Real por meio da instituição da Unidade Real de Valor – URV, concluindo que a forma de cálculo da correção monetária aplicada nos meses de julho e agosto de 1994 não ofenderia o direito de propriedade.

De sua vez, o Congresso Nacional sustentou a ausência de *fumus boni iuris* quanto à pretensão inicial, tendo em vista que a jurisprudência pátria teria concluído pela constitucionalidade da norma em exame. Afastou, igualmente, a existência de *periculum in mora*, considerando que referida disposição estaria em vigor há mais de uma década.

A Multiplic Ltda., a Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN e o Banco Central do Brasil foram admitidos no feito na condição de *amici curiae*.

Em 21 de agosto de 2006, o Ministro Relator, Sepúlveda Pertence, deferiu, *ad referendum* do Plenário, o pedido de medida cautelar formulado pela arguente “*para determinar a suspensão dos processos em curso nos quais se questione a constitucionalidade ou não do art. 38 da L. 8.880/94*”.

Referida decisão foi referendada no dia 19 de novembro de 2014, conforme se depreende da ementa transcrita a seguir:

CONSTITUCIONAL E ECONÔMICO. ARGUIÇÃO DE DESUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CABIMENTO. ART. 38 DA LEI 8.880/94. INSTITUIÇÃO DO “PLANO REAL”. REGRAS DE TRANSIÇÃO DE PADRÃO MONETÁRIO. PRESENÇA DOS REQUISITOS DE RELEVÂNCIA JURÍDICA E INDISPENSABILIDADE DA ANTECIPAÇÃO DA ATUAÇÃO JUDICIAL. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. Dado o seu perfil subsidiário, a arguição de descumprimento de preceito fundamental se apresenta como medida processual mais adequada para afirmar a constitucionalidade do art. 38 da Lei 8.880/94, dispositivo de natureza transitória e de eficácia já exaurida que instrumentalizou a instituição do Plano Real. 2. Presença dos requisitos de relevância e urgência para a concessão da medida liminar, ora referendada. (ADPF

nº 77 MC, Relator: Ministro Menezes Direito, Relator para o Acórdão: Ministro Teori Zavascki, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 19/11/2014, Publicação em 11/02/2015; grifou-se).

O Ministro Dias Toffoli, que assumira a relatoria da presente arguição em 26 de outubro de 2009, determinou a oitiva da Advogada-Geral da União e do Procurador-Geral da República, aplicando, por analogia, o disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

Na sequência, vieram os autos para a manifestação da Advogada-Geral da União.

II – DO MÉRITO

II.1 – Breves considerações a respeito do Plano Real e do contexto em que foi editado o artigo 38 da Lei nº 8.880/1994

Conforme relatado, a presente arguição tem por objeto o artigo 38 da Lei nº 8.880/94, a qual dispõe sobre o programa de estabilização econômica denominado “*Plano Real*”. A norma sob análise versa, especificamente, sobre o cálculo dos índices de correção monetária relativos ao mês de julho de 1994, em que se verificou a primeira emissão do Real, bem como ao mês imediatamente subsequente.

Durante as décadas de 1980 e 1990, o Brasil vivenciou longo período de crise inflacionária, com prejuízo para a própria compreensão da moeda como *unidade de conta*, isto é, do intrínseco significado a respeito do seu valor, do

efetivo poder contido nas cédulas e moedas metálicas em curso².

Embora os elevados índices de inflação não tenham retirado sua função de meio liberatório de cumprimento de obrigação, ou seja, a aptidão da moeda nacional como meio de troca de bens e serviços, verificou-se o enfraquecimento de sua capacidade para funcionar como unidade de referência. A esse respeito, Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque³ salienta que “*é fácil notar como a função do dinheiro associada ao acúmulo de valor pode ser extremamente prejudicada pela inflação*”.

Detectou-se, a partir da longa experiência brasileira em planos econômicos, que a recuperação do poder de compra do dinheiro do cidadão demandaria a criação de nova moeda. Diante disso, o Governo Federal, no exercício das competências que lhe conferem os artigos 21, inciso VII; e 22, inciso VI, da Constituição da República⁴, decidiu implementar o mencionado plano de estabilização econômica.

A fim de recuperar o atributo de unidade de conta, a Medida Provisória nº 434, de 27 de fevereiro de 1994, instituiu a Unidade Real de Valor – URV, a qual foi dotada de curso legal para servir, exclusivamente, como padrão de valor monetário a partir de 1º de março de 1994. Essa disposição normativa foi

² Além de *unidade de conta*, encontram-se, com o mesmo significado na doutrina especializada, as expressões *unidade monetária*, *unidade ideal* e *unidade de valor* (LETÁCIO, Jansen. **A norma monetária**. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 9).

³ ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. **Introdução à teoria econômica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976, p. 113.

⁴ “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.”

reiterada nas posteriores reedições da medida provisória referida, bem como na Lei nº 8.880/1994, cujo artigo 1º possui o seguinte teor:

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

Desse modo, a URV passaria a referenciar todos os valores da economia, sendo medida em Cruzeiros Reais – moeda que continuava como meio liberatório de pagamentos⁵ –, segundo cotações divulgadas diariamente pelo Banco Central do Brasil. Nesse sentido, confira-se o teor do artigo 4º da Lei nº 8.880/1994:

Art. 4º - O Banco Central do Brasil, até a emissão do Real, fixará a paridade diária entre o Cruzeiro Real e a URV, tomando por base a perda do poder aquisitivo do Cruzeiro Real.

Destarte, entre 1º de março e 30 de junho de 1994, integrariam o Sistema Monetário Nacional tanto a URV, servindo de unidade de conta (referência monetária), como o Cruzeiro Real, padrão com poder liberatório para pagamentos. Esse período serviria para que a moeda recuperasse seu aspecto de unidade valorativa, referenciando-a temporariamente à URV.

Em 1º de julho de 1994, o Real substituiu o Cruzeiro Real, tornando-se a moeda oficial dotada de curso forçado e com poder liberatório. Ao mesmo tempo, absorveu da URV o padrão monetário de unidade de conta. Nesse sentido, confira-se o teor dos artigos 2º e 3º da lei em exame:

Art. 2º - A URV será dotada de poder liberatório, a partir de sua emissão pelo Banco Central do Brasil, quando passará a denominar-se Real.

(...)

⁵ A propósito, o artigo 1º, § 1º, da Lei nº 8.880/1994 dispõe que “a URV, juntamente com o Cruzeiro Real, integra o Sistema Monetário Nacional, continuando o Cruzeiro Real a ser utilizado como meio de pagamento dotado de poder liberatório, de conformidade com o disposto no art. 3º”.

Art. 3º - Por ocasião da primeira emissão do Real tratada no *caput* do art. 2º, o Cruzeiro Real não mais integrará o Sistema Monetário Nacional, deixando de ter curso legal e poder liberatório.

§ 1º - A primeira emissão do Real ocorrerá no dia 1º de julho de 1994.

Com efeito, a URV e o Cruzeiro Real, que conviveram durante os meses de março a junho de 1994, foram simultaneamente substituídos por uma única moeda, qual seja, o Real, dotado, a partir de então, das duas principais funções atribuídas à moeda.

No que concerne à questão em exame na presente arguição, isto é, ao cálculo da inflação para os dois primeiros meses de emissão da nova moeda (julho e agosto de 1994), o artigo 38 da Lei nº 8.880/1994 dispôs o seguinte:

Art. 38. O cálculo dos índices de correção monetária, no mês em que se verificar a emissão do Real de que trata o art. 3º desta lei, bem como no mês subsequente, tomará por base preços em Real, o equivalente em URV dos preços em cruzeiros reais, e os preços nominados ou convertidos em URV dos meses imediatamente anteriores, segundo critérios estabelecidos em lei.

Parágrafo Único. Observado o disposto no parágrafo único do art. 7º, é nula de pleno direito e não surtirá nenhum efeito a aplicação de índice, para fins de correção monetária, calculado de forma diferente da estabelecida no *caput* deste artigo.

No Brasil, o cálculo da inflação é realizado, geralmente, a partir de preços que se coletam ao longo do período objeto de análise. Todavia, esses valores não são tomados a partir de uma perspectiva interna, ou seja, do quanto variaram do primeiro ao último dia do lapso temporal, mas pela comparação das alterações sofridas em relação aos dados obtidos em período anterior.

Essa metodologia de cálculo é conhecida como sistema de “*média contra média*”. A partir da variação de preços do período examinado, calculam-se os preços médios praticados no mercado. O resultado obtido é confrontado com

o índice médio do mês anterior e, de acordo com a oscilação sofrida, identifica-se a variação percentual que representa a inflação ocorrida.

Como dito, a partir de 1º de julho de 1994, os preços praticados passaram a ser expressos em Reais, tornando-se inadequada qualquer veiculação em Cruzeiros Reais. A inflação referente a esse período transitório seria calculada, portanto, a partir de confrontação de preços fixados em moedas diferentes, razão pela qual se fez necessária a adoção de uma sistemática normativa específica para a situação descrita.

De fato, para viabilizar a adequada aferição da perda do poder aquisitivo da moeda quando se utilizam unidades diferentes para cada período, é necessário utilizar um denominador comum, ou seja, uma só moeda. Assim, o legislador federal determinou, para fins de comparação, a conversão dos preços do período pretérito em padrão compatível com o Real, no caso, a URV em curso à época.

Ocorre que, como visto, a cotação diária da URV em Cruzeiros Reais, fornecida pelo Banco Central desde 1º de março de 1994, deixou de existir com a emissão do Real, em 1º de julho de 1994. Diante desse cenário de mudanças, a Fundação Getúlio Vargas lançou dois índices gerais de preços referentes a julho de 1994, um calculado em 40,0%, ao qual se chamou de IGP-M, e outro calculado em 4,33%, denominado IGP-2.

Em relação ao IGP-M, procedeu a Fundação Getúlio Vargas de modo inverso ao determinado pelo artigo 38 da Lei nº 8.880/94: converteu de Reais para Cruzeiros Reais os preços relativos ao mês de julho. Por sua vez, o IGP-2 foi calculado em conformidade como dispositivo legal, convertendo-se os preços de

junho de Cruzeiros Reais para URV.

Embora as referências fossem distintas, a inflação obtida por ambas as formas de cálculo deveria ser a mesma. Todavia, ao aplicar artificialmente a cotação da URV do último dia de junho para todo o mês de julho, a Fundação Getúlio Vargas comprometeu integralmente o cálculo da inflação desse mês, restando ignorada a depreciação sofrida pela moeda no sétimo mês daquele ano em termos de Cruzeiros Reais.

Essa é razão da diferença dos índices para o mesmo período: quanto ao IGP-2, a inflação de julho foi calculada com base na variação da URV do período pretérito, respeitando-se as cotações diárias do Banco Central, ao passo que, para a apuração do IGP-M do mesmo período, foi utilizado um valor fictício do Real em termos de Cruzeiros Reais que não correspondia à realidade.

Como se observa, o Governo Federal não interveio no cálculo dos índices de inflação. Com efeito, não houve qualquer modificação da metodologia aplicada pelos institutos de pesquisa em decorrência do artigo 38 da Lei nº 8.880/94.

Em verdade, a fim de garantir a veracidade dos índices, determinou-se, apenas, que os preços fossem calculados a partir de um único padrão monetário, de modo que a inflação do período representasse a efetiva perda do poder de compra da moeda.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se ao exame da constitucionalidade do dispositivo legal que constitui o objeto da presente arguição.

II.II – Da constitucionalidade do artigo 38 da Lei nº 8.880/1994

Na espécie, debate-se acerca da validade do artigo 38 da Lei nº 8.880/1994, especialmente no que diz respeito à compatibilidade dessa norma legal com as garantias constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, previstas no artigo 5º, inciso XXXVI, da Lei Maior.

Sobre o tema, deve-se atentar, de início, para o efeito imediato das leis, que, como regra, incidem sobre todos os fatos que, mesmo tendo se iniciado antes da promulgação da norma, não geraram consequências jurídicas sob a égide da regra anterior.

Quanto às relações jurídicas diferidas no tempo, a modificação do panorama fático e normativo pode provocar alterações sem que isso implique afronta aos postulados do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.

Com efeito, para que determinado ato continue submetido à incidência da lei anterior, é necessário que sua consumação tenha ocorrido antes da superveniência do regramento novo, caso em que se reputa como perfeito o negócio ou ato jurídico. De outro lado, enquanto não se incorpore ao patrimônio do interessado, o que existe nas relações continuativas constitui mera expectativa de direito.

A esse respeito, o artigo 6º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro define o ato jurídico perfeito nos seguintes termos:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

Assim, estando ausente qualquer dos elementos necessários à sua integração, o ato não pode ser considerado perfeito e será regido pelas normas vigentes à época da implementação desses elementos.

Não se deve, outrossim, confundir direito adquirido, que já integra o patrimônio do titular e se relaciona a fato consumado, definitivo ou completo, com a mera expectativa que decorre dos fatos em curso. A propósito, confira-se o entendimento de Carlos Maximiliano:

Fonte perene de erros é a confusão de direito adquirido com expectativas de direito: esta se verifica toda vez que um direito desponta, porém lhe falta algum requisito para se completar, a expectativa quanto aos seus resultados, depende da vontade de uma pessoa estranha.⁶

Na situação em análise, a regra fixada pelo artigo 38 da Lei nº 8.880/1994 para o cálculo dos índices de correção monetária relativos aos meses de julho e agosto de 1994 já estava em vigor desde 27 de fevereiro daquele ano, data da edição da Medida Provisória nº 434, cujo artigo 36 dispunha o seguinte:

Art. 36. O cálculo dos índices de correção monetária no mês em que se verificar a emissão do Real de que trata o art. 3º desta medida provisória, tomará por base o equivalente em URV dos preços em cruzeiros reais e os preços nominados ou convertidos em URV dos meses imediatamente anteriores.

Parágrafo único. É nula de pleno direito e não surtirá nenhum efeito a aplicação de índice, para fins de correção monetária, calculado de forma diferente da estabelecida no *caput* deste artigo.

A norma em exame precede, portanto, a depreciação monetária que seria verificada no período de transição, bem como a divulgação dos respectivos índices de correção, razão pela qual não se vislumbra ofensa ao artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

⁶ MAXIMILIANO, Carlos. **Direito Intertemporal ou teoria da retroatividade das leis**. 2 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955, p. 55.

Confira-se, a propósito, a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, em cujo entendimento não há inconstitucionalidade na aplicação imediata das normas que tratam do regime monetário para disciplinar as cláusulas de correção monetária de contratos em curso:

CONSTITUCIONAL E ECONÔMICO. SISTEMA MONETÁRIO. **PLANO REAL**. NORMAS DE TRANSPOSIÇÃO DAS OBRIGAÇÕES MONETÁRIAS ANTERIORES. INCIDÊNCIA IMEDIATA, INCLUSIVE SOBRE CONTRATOS EM CURSO DE EXECUÇÃO. ART. 21 DA MP 542/94. **INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À MANUTENÇÃO DOS TERMOS ORIGINAIS DAS CLÁUSULAS DE CORREÇÃO MONETÁRIA.**

1. A aplicação da cláusula constitucional que assegura, em face da lei nova, a preservação do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (CF, art. 5º, XXXVI) impõe distinguir duas diferentes espécies de situações jurídicas: (a) as situações jurídicas individuais, que são formadas por ato de vontade (especialmente os contratos), cuja celebração, quando legítima, já lhes outorga a condição de ato jurídico perfeito, inibindo, desde então, a incidência de modificações legislativas supervenientes; e (b) as situações jurídicas institucionais ou estatutárias, que são formadas segundo normas gerais e abstratas, de natureza cogente, em cujo âmbito os direitos somente podem ser considerados adquiridos quando inteiramente formado o suporte fático previsto na lei como necessário à sua incidência. Nessas situações, as normas supervenientes, embora não comportem aplicação retroativa, podem ter aplicação imediata. 2. **Segundo reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as normas que tratam do regime monetário - inclusive, portanto, as de correção monetária -, têm natureza institucional e estatutária, insuscetíveis de disposição por ato de vontade, razão pela qual sua incidência é imediata, alcançando as situações jurídicas em curso de formação ou de execução. É irrelevante, para esse efeito, que a cláusula estatutária esteja reproduzida em ato negocial (contrato), eis que essa não é circunstância juridicamente apta a modificar a sua natureza.** 3. As disposições do art. 21 da Lei 9.069/95, resultante da conversão da MP 542/94, formam um dos mais importantes conjuntos de preceitos normativos do Plano REAL, um dos seus pilares essenciais, justamente o que fixa os critérios para a transposição das obrigações monetárias, inclusive contratuais, do antigo para o novo sistema monetário. São, portanto, preceitos de ordem pública e seu conteúdo, por não ser suscetível de disposição por atos de vontade, têm natureza estatutária, vinculando de forma necessariamente semelhante a todos os destinatários. Dada essa natureza institucional (estatutária), não há inconstitucionalidade na sua aplicação imediata (que não se confunde com aplicação retroativa) para disciplinar as cláusulas de correção monetária de

contratos em curso. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(RE nº 211.304, Relator: Ministro Marco Aurélio, Relator para o Acórdão: Ministro Teori Zavascki, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 29/04/2015, Publicação 03/08/2015);

CONSTITUCIONAL E ECONÔMICO. SISTEMA MONETÁRIO. PLANO REAL. NORMAS DE TRANSPOSIÇÃO DAS OBRIGAÇÕES MONETÁRIAS ANTERIORES. INCIDÊNCIA IMEDIATA, INCLUSIVE SOBRE CONTRATOS EM CURSO DE EXECUÇÃO. ART. 21 DA MP 542/94. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À MANUTENÇÃO DOS TERMOS ORIGINAIS DAS CLÁUSULAS DE CORREÇÃO MONETÁRIA. 1. A aplicação da cláusula constitucional que assegura, em face da lei nova, a preservação do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (CF, art. 5º, XXXVI) impõe distinguir duas diferentes espécies de situações jurídicas: (a) as situações jurídicas individuais, que são formadas por ato de vontade (especialmente os contratos), cuja celebração, quando legítima, já lhes outorga a condição de ato jurídico perfeito, inibindo, desde então, a incidência de modificações legislativas supervenientes; e (b) as situações jurídicas institucionais ou estatutárias, que são formadas segundo normas gerais e abstratas, de natureza cogente, em cujo âmbito os direitos somente podem ser considerados adquiridos quando inteiramente formado o suporte fático previsto na lei como necessário à sua incidência. Nessas situações, as normas supervenientes, embora não comportem aplicação retroativa, podem ter aplicação imediata. 2. **Segundo reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as normas que tratam do regime monetário - inclusive, portanto, as de correção monetária -, têm natureza institucional e estatutária, insuscetíveis de disposição por ato de vontade, razão pela qual sua incidência é imediata, alcançando as situações jurídicas em curso de formação ou de execução. É irrelevante, para esse efeito, que a cláusula estatutária esteja reproduzida em ato negocial (contrato), eis que essa não é circunstância juridicamente apta a modificar a sua natureza. 3. As disposições do art. 21 da Lei 9.069/95, resultante da conversão da MP 542/94, formam um dos mais importantes conjuntos de preceitos normativos do Plano REAL, um dos seus pilares essenciais, justamente o que fixa os critérios para a transposição das obrigações monetárias, inclusive contratuais, do antigo para o novo sistema monetário. São, portanto, preceitos de ordem pública e seu conteúdo, por não ser suscetível de disposição por atos de vontade, têm natureza estatutária, vinculando de forma necessariamente semelhante a todos os destinatários. Dada essa natureza institucional (estatutária), não há inconstitucionalidade na sua aplicação imediata (que não se confunde com aplicação retroativa) para disciplinar as cláusulas de correção monetária de **contratos em curso.** 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE nº 212.609, Relator: Ministro Carlos Velloso, Relator**

para o Acórdão: Ministro Teori Zavascki, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 29/04/2015, Publicação em 05/08/2015; grifou-se).

De modo semelhante, o Superior Tribunal de Justiça, ao analisar a aplicação de normas públicas a contratos remunerados com fatores prefixados, afastou a alegação de ofensa às garantias do direito adquirido e do ato jurídico perfeito. A propósito, confira-se:

DIREITO ECONÔMICO. MANDADO DE SEGURANÇA. TÍTULOS PÚBLICOS. NOTAS DO TESOUREIRO NACIONAL. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA. PLANO REAL. APLICAÇÃO DA LEI 8.880/94. NORMA DE ORDEM PÚBLICA.

(...)

2. A Lei 8.880/94 alterou o sistema de padrão monetário do País e o critério de cálculo dos índices de correção monetária, tomando como parâmetro a variação dos preços em Real (art. 38). Nesse contexto, o Governo passou a adotar o IGP-2, e não o IGPM, na atualização dos títulos que seriam resgatados a partir de julho de 1994.

3. O princípio da obrigatoriedade dos cumprimentos dos contratos – *pacta sunt servanda* – não pode ser levantado em face de uma norma de ordem pública, não havendo razão para que uma avença de natureza eminentemente privada se sobreponha ao interesse público.

4. As leis de natureza reguladora do mercado financeiro são de ordem pública, podendo alterar os índices de correção monetária e aplicá-los imediatamente para atualizar os valores dos títulos públicos em circulação no mercado.

5. Recurso especial improvido.

(Resp nº 663781, Relator: Ministro José Delgado, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 01/03/2005, Publicação em 25/04/2005; grifou-se).

Conforme salientado pela Ministra Carmen Lúcia⁷ em sede doutrinária, “o princípio do direito adquirido não pode constituir entrave às mudanças da sociedade através dos comandos jurídicos próprios e legítimos, não pode petrificar uma situação fática ou jurídica, fazendo do direito, não um instrumento assegurador da dinâmica social civilizada, mas um engenho de

⁷ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **O Princípio do Direito Adquirido no Direito Constitucional**. In: Revista Forense, nº 308, outubro a dezembro de 1989, p. 11.

manutenção de situações irresgatáveis e privilegiadoras de pessoas e grupos em detrimento do todo social”.

Desse modo, constata-se que a Lei nº 8.880/1994 instituiu novo regime monetário em momento histórico que demandava a imediata redução dos índices inflacionários, sem violar as garantias fundamentais concernentes ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido.

De fato, o diploma em exame foi editado no adequado exercício da competência privativa da União para legislar sobre o sistema monetário, prevista no artigo 22, inciso VI, da Constituição Federal. Tratando-se de lei de ordem pública, sua aplicação deve ser imediata, o que não configura situação de incidência retroativa de suas disposições. Sobre o tema, veja-se, novamente, o entendimento dessa Suprema Corte:

Locação. Plano cruzado. Alegação de ofensa ao § 3º do artigo 153 da Emenda Constitucional nº 1/69. Decreto-Lei nº 2.290/86 e Decreto nº 92.592/86. - Falta de prequestionamento da questão constitucional (alegação de ofensa ao § 3º do art. 153 da Emenda Constitucional nº 1/69), quanto à limitação da cláusula de reajuste semestral do aluguel referida no acórdão recorrido. - **Já se firmou a jurisprudência desta Corte, como acentua o parecer da Procuradoria-Geral da República, no sentido de que as normas que alteram o padrão monetário e estabelecem os critérios para a conversão dos valores em face dessa alteração se aplicam de imediato, alcançando os contratos em curso de execução, uma vez que elas tratam de regime legal de moeda, não se lhes aplicando, por incabíveis, as limitações do direito adquirido e do ato jurídico perfeito** a que se refere o § 3º do artigo 153 da Emenda Constitucional nº 1/69. Recurso extraordinário não conhecido.

(RE nº 114.982, Relator: Ministro Moreira Alves, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 30/10/1990, Publicação em 01/03/1991; grifou-se);

RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Alteração do padrão monetário: Decretos-leis nºs 2.283 e 2.284. Aplicação imediata. Reajustes salariais em acordo trabalhista. Ofensa ao ato jurídico perfeito, direito adquirido e coisa julgada. Ausência. Agravo

Regimental não provido. Precedentes. **Não caracteriza limitação do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada, a aplicação imediata das normas que alteram o padrão monetário e estabelecem critérios para conversão de valores em face dessa alteração, mesmo em face do acordo celebrado em dissídio coletivo.**

(RE nº 194.043 AgR, Relator: Ministro Cezar Peluso, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 02/09/2003, Publicação em 12/03/2004, grifou-se).

Em síntese, a edição de lei de ordem pública destinada a alterar o regime monetário não vulnera os postulados do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, ainda que suas disposições atinjam relações contratuais de trato sucessivo e de execução diferida iniciadas sob o regime anterior.

Em outra vertente, mesmo sob a perspectiva estrita do direito privado, cumpre observar que a manutenção de índice de correção eventualmente pactuado pelos contratantes (*pacta sunt servanda*) depende da permanência das condições verificadas por ocasião de seu estabelecimento (*rebus sic stantibus*).

O artigo em questão foi editado no contexto da implementação de nova política monetária, que implicou alteração generalizada nos padrões contratuais. A eventual existência de direito adquirido em relações dessa natureza está intrinsecamente vinculada à vontade das partes e ao equilíbrio da relação materializada no ajuste. Sob esse prisma, quando fatos posteriores ao contrato, imprevistos e imprevisíveis pelas partes e a elas não imputáveis, modificam profundamente o equilíbrio contratual, não se pode alegar direito adquirido à manutenção das regras pactuadas, uma vez que a permanência – e não a alteração – de tais regras é que importará em subversão do ajuste efetivamente celebrado pelas partes.

Destarte, verifica-se a compatibilidade do artigo 38 da Lei nº 8.880/1994 com o Texto Constitucional.

III – DA NECESSIDADE DE PRORROGAÇÃO DOS EFEITOS DA CAUTELAR DEFERIDA

Cumprido registrar, finalmente, que, no dia 21 de agosto de 2006, o então Ministro Relator Sepúlveda Pertence deferiu o pedido de medida cautelar formulado na petição inicial “*para determinar a suspensão dos processos em curso nos quais se questione a constitucionalidade ou não do art. 38 da L. 8.880/94*”⁸. Referida decisão foi referendada pelo Plenário desse Supremo Tribunal Federal em 19 de novembro de 2014⁹.

Tendo em vista, entretanto, o decurso do prazo de 180 (cento e oitenta) dias previsto no artigo 21, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999¹⁰, o Ministro Marco Aurélio, no exercício da relatoria do Recurso Extraordinário nº 307.108/RJ, em que se questiona a constitucionalidade do mencionado artigo 38 da Lei nº 8.880/1994, afastou a suspensão desse processo para que o extraordinário voltasse ao seu trâmite regular.

Desse modo, com a retomada do trâmite do referido recurso, verifica-se a probabilidade de que o seu mérito venha a ser apreciado anteriormente ao julgamento da presente arguição. Em tal caso, a decisão a ser proferida no Recurso Extraordinário nº 307.108/RJ terá eficácia distinta da que seria proferida no

⁸ ADPF nº 77 MC, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Decisão Monocrática, Julgamento em 21/08/2006, Publicação em 24/08/2006.

⁹ ADPF nº 77 MC, Relator: Ministro Menezes Direito, Relator para o Acórdão: Ministro Teori Zavascki, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 19/11/2014, Publicação em 11/02/2015.

¹⁰ “Art. 21. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade, consistente na determinação de que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo.

Parágrafo único. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo o Tribunal proceder ao julgamento da ação no prazo de cento e oitenta dias, sob pena de perda de sua eficácia.”

âmbito desta arguição: mesmo que o referido apelo seja submetido à sistemática da repercussão geral ou dos recursos repetitivos, a decisão respectiva alcançará apenas os processos ajuizados ou que venham a ser instaurados. Será de observância obrigatória, portanto, somente pelos órgãos judiciais no exercício da função jurisdicional.

A decisão proferida em arguição de descumprimento, por seu turno, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.882/1999¹¹, possui “*eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público*”.

Revela-se oportuno, assim, que o mérito da presente arguição seja apreciado anteriormente ao julgamento de qualquer processo de índole subjetiva em que suscitada a inconstitucionalidade do dispositivo legal em exame, garantindo-se a uniformidade das decisões a serem proferidas, em atendimento ao postulado da segurança jurídica.

Diante disso, mostra-se pertinente seja conferida a celeridade possível ao julgamento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, bem como a imediata prorrogação dos efeitos da medida cautelar deferida até a conclusão do julgamento, considerando-se que ainda subsistem as razões invocadas por ocasião do seu deferimento, quais sejam, relevância jurídica e econômico-financeira da controvérsia, além da necessidade de que se preservem a força normativa da Constituição, a uniformidade das decisões judiciais e a segurança jurídica.

¹¹ “Art. 13. (...)”


§ 3º *A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público.*”


IV – CONCLUSÃO


Por todo o exposto, a Advogada-Geral da União manifesta-se pela prorrogação dos efeitos da medida cautelar até a conclusão do julgamento e, no mérito, pela procedência dos pedidos veiculados pela arguente, devendo ser declarada a constitucionalidade do artigo 38 da Lei federal nº 8.880, de 27 de maio de 1994.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do despacho proferido em 04 de agosto de 2017, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 27 de agosto de 2017.


GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Advogada-Geral da União


ISADORA MARIA B. R. CARTAXO DE ARRUDA
Advogada da União
Secretária-Geral de Contencioso


CAMILLA JAPIASSU DORES BRUM
Advogada da União