

# EXPURGOS INFLACIONÁRIOS: COMENTÁRIOS À HOMOLOGAÇÃO DE ACORDO NO ÂMBITO DA ADPF 165 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

*INFLATIONARY PURGES: COMMENTS ON THE HOMOLOGATION  
OF AGREEMENT UNDER ADPF 165 BY THE  
SUPREME COURT OF BRAZIL*

**CAROLINA REIS JATOBÁ COELHO**

Doutoranda em Direito Administrativo pela PUC-SP. Mestre em Direito das Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília/DF. Especialista em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – FESMPDFT e em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP/DF. Advogada.  
carolinarjcoelho@hotmail.com; carolina.j.coelho@caixa.gov.br

Recebido em: 16.09.2018.  
Aprovado em: 25.11.2018.

**ÁREAS DO DIREITO:** Financeiro e Econômico; Processual

**RESUMO:** Os denominados Planos Econômicos foram políticas monetárias aplicadas durante os governos brasileiros dos anos de 1980 a 1990/2000, visando estabilização da moeda nacional, então acenuadamente inflacionada. A ausência de correção monetária pelos devidos índices de inflação apurados no período gerou os denominados expurgos inflacionários que levou milhares de poupadores ao Judiciário brasileiro. Finalmente, quando a decisão final acerca da constitucionalidade das medidas chegou à Corte Constitucional, por intermédio de uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, houve sobrestamento da questão nas instâncias inferiores, representando "cerca de 70% dos processos sobrestados nas

**ABSTRACT:** The Economic Plans were monetary policies applied during the Brazilian governments from 1980 to 1990/2000, aiming at stabilizing the national currency, then markedly inflated. The absence of monetary correction for the appropriate inflation indexes in the period generated the "inflationary purges" that led thousands of consumers to the Brazilian Judiciary. Finally, when the final decision about the constitutionality reached the Constitutional Court, through an Action for Non-compliance with a Fundamental Precept and "about 70% of cases were suspend to be solved by the leading case, Brazilian Federal Supreme Court did not consider the merits of the action, ratifying an agreement between economic agents involved

Cortes do País aguardando a resolução da controvérsia em repercussão geral, segundo dados do 'Supremo em ação 2017'". Ocorre que o Supremo Tribunal Federal não se debruçou sobre o mérito da ação, homologando um acordo entre agentes econômicos envolvidos na controvérsia. O presente artigo intenciona compreender a decisão a partir do consequencialismo aplicado às técnicas judiciais e o critica quando utilizado apenas fundamentado na escola *Law and Economics*, de Posner, sobretudo quando intenciona substituir a estrutura da lógica normativa e jurídica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Supremo Tribunal Federal – Homologação de acordo entre agentes econômicos – Expurgos inflacionários – Consequencialismo.

in the controversy. The paper intends to understand the decision based on the consequentialism applied to judicial techniques and criticism when it is used only based on Posner's Law and Economics school, especially when it replaces the structure of normative and legal logic.

**KEYWORDS:** Supreme Court of Brazil – Homologation of agrément between economic agents – Inflationary purges – Consequentialism.

**SUMÁRIO:** 1. Resumo do Julgado. 2. Análise crítica do julgado. 2.1. Consequencialismo judicial na teoria *Law and Economics*: a sinergia entre Direito e Economia não justifica a substituição da racionalidade da lógica jurídica como própria do Direito. 2.2 Efeitos da decisão e considerações finais. Conclusão. Referências bibliográficas.

## 1. RESUMO DO JULGADO

A CONSIF – Confederação Nacional do Sistema Financeiro<sup>1</sup> ajuizou ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental<sup>2</sup> visando a declaração da

1. A Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF é entidade sindical de grau superior com registro no Ministério do Trabalho e Emprego que, no sistema confederativo de representação sindical, congrega as federações de instituições financeiras e assemelhadas, empresas seguradoras e empresas de capitalização e previdência que operam em todo o território nacional. É formada pela Federação Nacional dos Bancos (FENABAN), Federação Interestadual das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (FENACREFI), Federação Nacional das Empresas Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (FENADISTRIB) e Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização (FENASEG). Disponível em: [[www.consif.org.br/planos-economicos](http://www.consif.org.br/planos-economicos)]. Acesso em: 03.09.2018.
2. Como a discussão cingia-se a dispositivos já revogados e com eficácia exaurida, de forma a evitar argumentação sobre a prejudicialidade da ação constitucional diante da perda de objeto, a via eleita foi efetivamente adequada, em especial perante a extensa jurisprudência do STF sobre o tema. Confirma-se, desde os históricos julgamentos a casos

constitucionalidade dos dispositivos constantes dos Decretos-leis 2.284/1986 (Plano Cruzado), 2.335/87 (Plano Bresser), Lei 7.730/89 (Plano Verão), Lei 8.024/90 (Plano Collor I) e Lei 8.177/91 (Plano Collor II) e textos normativos infralegais decorrentes da legislação, como Resoluções do Conselho Monetário Nacional – CMN e da extinta Diretoria do BNH – Banco Nacional de Habitação.

As razões da declaração da constitucionalidade são – pelos olhos dos autores – justificadas porque se trata de políticas aplicadas com o objetivo de combater a alta da inflação, motivo qual “obedeceram ao princípio da neutralidade; ou seja, buscaram não favorecer ou prejudicar qualquer segmento da sociedade” e são “legítimas pois foram instituídas em consonância com as regras fixadas pela Constituição brasileira, relativas às questões econômicas e o papel do governo nesses assuntos”<sup>3</sup>.

Ademais, para justificar a perda que também seria amargada pelos bancos, diz-se que estes apenas cumpriram o determinado na legislação, sem que se pudesse escolher quais índices aplicar para cadernetas de poupança e empréstimos imobiliários, motivo também pelo qual – como as regras de correção eram exatamente as mesmas – não se poderia falar em ganhos para os bancos e prejuízo para os poupadores.

A petição inicial da ação defende que o Estado teria ampla liberdade para mudar indexadores de contratos, sob a justificativa jurídica de que não existe direito adquirido à regime jurídico, especialmente quando o “objetivo é zelar pela moeda nacional, sem que o debate apresente uma real disputa entre bancos e poupadores”, mas sim guarda questão de fundo que tem como mote a constitucionalidade de Planos Econômicos instituídos pelo Estado e seu “direito de definir política monetária para resguardar os interesses da sociedade e proteger a moeda”<sup>4</sup>.

Embora se trate de um dos mais emblemáticos casos de jurisdição de massa submetidos ao Poder Judiciário Brasileiro, representando “cerca de 70% dos processos sobrestados nas Cortes do País aguardando a resolução da controvérsia

---

mais recentes: STF Pleno. Representação 876. Rel. Min. Bilac Pinto. DJU 13.06.1973; STF Representação 974. Rel. Min. Cordeiro Guerra, DJU 30.09.77 RTJ 84/39; STF Pleno. Representação nº 1.161. Rel. Min. Néri da Silveira, DJU 26.10.84; STF Pleno. ADIn 61-6. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU 28.09.1990; STF ADC 08. Rel. Min. Celso de Melo. DPF 77.

3. COSIF. *Planos Econômicos*. Disponível em: [www.consif.org.br/planos-economicos]. Acesso em: 03.09.2018.
4. COSIF. *Planos Econômicos*. Disponível em: [www.consif.org.br/planos-economicos]. Acesso em: 03.09.2018.



em repercussão geral, segundo dados do “Supremo em ação 2017”<sup>5</sup>, a questão da aplicação de atualização monetária às cadernetas de poupança pela inclusão dos denominados expurgos inflacionários – assim considerados a aplicação correta dos índices de inflação apurados em um determinado período – não foi enfrentada juridicamente e sequer houve pronunciamento da Corte Constitucional sobre aspectos constitucionais levantados.

A existência de decisões judiciais favoráveis em ações judiciais promovidas com grande esforço por poupadores impôs ao Poder Judiciário o desafio de tratar de numerosas demandas da mesma natureza, resultando, fatalmente, em morosidade na tramitação processual. Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça, com fundamento no artigo 1.037 do novo Código de Processo Civil, afetou demandas sobre a temática ao rito dos recursos repetitivos, suspendendo os recursos e ações a ela relacionadas.

A homologação do acordo tem como signatários o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), a Frente Brasileira pelos Poupadores (Febrapo) e outras entidades representantes dos poupadores, de um lado, e pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif), autora da ADPE, de outro, com mediação da Advocacia-Geral da União (AGU)<sup>6</sup>.

O Ministro Relator, após a apresentação do pedido de homologação, colheu manifestações do Banco Central, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Procuradoria-Geral da República e deu publicidade aos termos do acordo, “como garantia de transparência e de efetivo controle democrático por parte dos cidadãos”. Os bancos Bradesco e Itaú aderiram à proposta<sup>7</sup>.

Interpretou-se haver “um notável conflito intersubjetivo, o qual comporta uma solução amigável”, diante das “disposições patrimoniais firmadas no âmbito da disponibilidade das partes” e ressaltou que ao homologar o acordo, o STF “não estará chancelando nenhuma interpretação peculiar dada à lei, mas, pelo contrário, não obstante o ajuste proposto veicule diversas teses jurídicas, a homologação não as alcança, nem as legitima”.

- 
5. STF ADPF 156. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Despacho de homologação publicado *DOU* de 01.02.2018. Atos do Poder Judiciário. p. 1.
  6. STF. *Notícias STF*. Disponível em: [www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=369681]. Acesso em: 07.09.2018.
  7. STF. *Notícias STF*. Disponível em: [www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=369681]. Acesso em: 07.09.2018.



Admite-se que o sistema jurídico não seja totalmente fechado, mas possua uma abertura cognitiva ao ambiente que o faz se relacionar com o meio. Essa abertura, denominada irritação, pode ser mais bem compreendida através da pesquisa interdisciplinar, afinal, o sistema não é completo em si mesmo. Contudo, observa-se que essa abertura não significa uma compreensão do direito a partir dos códigos, pressupostos e linguagem de outro sistema, e sim da integração dos conceitos e conhecimentos lá dispostos, aos códigos e a linguagem própria do sistema jurídico (acoplamento estrutural).

Em outras palavras, em que pese não ser desprezável o consequencialismo na técnica judicial e haver uma inevitável sinergia entre economia e Direito, a consequência econômica não pode ser a única orientação importante para decisão e seus efeitos, embora não se negue sua importância, sob pena do Direito se tornar um mero instrumento a serviço do poder econômico.

## 2.2 Efeitos da decisão e considerações finais

A repercussão jurídica dos planos econômicos, com a análise dos índices de correção, e, conseqüentemente, dos percentuais incidentes sobre as cadernetas de poupança, estava sob a análise não conclusiva do Supremo Tribunal Federal e era veiculada não só na ADPF 165/DF em controle concentrado de constitucionalidade, mas também em controle difuso no RE 626.307/SP; RE 632.212/SP; RE 631.363/SP e RE 591.797/SP, cumprindo anotar que houve determinação, em vários feitos do Poder Judiciário, de suspensão de todos os recursos que se referissem ao tema.

Com a decisão, nas situações em que não houver adesão por parte de poupadores, as ações permanecem em curso, cabendo então agora ao Superior Tribunal de Justiça julgar Recursos Especiais submetidos, sendo não só necessário, mas também imprescindível, definir os índices específicos a serem observados a título de expurgos sobre a caderneta de poupança, já que não houve posicionamento sobre a constitucionalidade dos Planos Econômicos, das políticas governamentais e também não há segurança jurídica sobre qual efetivamente seria o índice incidente.

No âmbito do STJ, ao que parece, em que pese reconhecido em algumas ações o direito dos consumidores ao ressarcimento das diferenças remuneratórias na poupança, não há definitividade ou uniformidade. Outra questão que se apresenta ao STJ é o necessário enfrentamento da natureza dos depósitos para definir a incidência de índices de correção. Os índices legais poderão ser diversos, a depender se os depósitos são públicos ou não, como é o caso dos depósitos judiciais tributários e trabalhistas



Nessa linha, em julgamento anterior, os índices aplicáveis para a correção monetária dos saldos do FGTS deram-se, por exemplo, exclusivamente, à sua natureza estatutária, diferentemente das condições das cadernetas de poupança de natureza eminentemente contratual. Qual será o tratamento dado?

Quanto à homologação de acordo no âmbito de controle concentrado de constitucionalidade, entende-se – e não se nega, aliás, fomenta-se – a relevância da conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos na discussão judicial de direitos patrimoniais disponíveis, mas sua aplicação em ações que envolvam controle de constitucionalidade e questionamento sobre Políticas Econômicas é não só controvertida (embora não exatamente uma novidade, já que precedida da discussão também sobre expurgos inflacionários em contas de FGTS). Entende-se que tais acordos constituem um afastamento da função institucional e constitucional do Supremo Tribunal Federal como Corte Constitucional.

Por fim, o STF, ao contemporizar a necessidade de superação da causa em todos seus aspectos, mostra-se criticável. Ora, se já é alvo de questionamento o conteúdo técnico-jurídico adotado por vezes para justificar o posicionamento de suas decisões, mais ainda atacável é a sua inação. Nas palavras de Fernando Leal “é verdade que, em muitos casos, tudo indica que o Supremo não decide porque não quer. Mas, às vezes, pode não julgar porque não sabe bem o que fazer”.<sup>22</sup>

## CONCLUSÃO

Planos econômicos aplicados aos depósitos incidentes sobre a caderneta de poupança nos idos dos anos 1980 a 1990/2000 e que visavam à estabilização da inflação da moeda brasileira foram alvo de numerosas ações que comprometeram o Poder Judiciário. À determinação de suspensão de ações e recursos que aguardavam decisão definitiva o STF deve a chance de se pronunciar sobre a constitucionalidade dos planos, sua compatibilidade ou não com a Carta Constitucional e seu modelo jurídico econômico.

Em que pese a CF/88 tenha consagrado a existência de uma economia de mercado, de índole capitalista, o que fica claro ao se estabelecer que o fundamento da ordem econômica é a livre-iniciativa, sendo esta a principal característica do sistema capitalista. Ao mesmo tempo, percebe-se que o art. 170, CF/88 estabeleceu que a finalidade

22. LEAL, Fernando. Os impactos dos planos econômicos e a encruzilhada do Supremo In: ARGUELHES, Diego Werneck; FALCÃO, Joaquim; RECONDO, Felipe (Org.). *Onze Supremos: o Supremo em 2016*. Belo Horizonte: Letramento, Caso do Direito, Supra, Jota, FGV Rio, 2017. p. 92.

da ordem econômica é promover a existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social, dispositivo que tem o Poder Judiciário como seu guardião.

Ao desconsiderar o primado dos valores e ignorar a sua importância hermenêutica neoconstitucional influenciada pelo pós-positivismo, deixou de reconhecer efetivamente a diversos correntistas o direito a expurgos inflacionários e apenas fixou limites para adesão dos poupadores aos acordos, em uma visão extremamente consequencialista da decisão judicial, com inclinações práticas que podem vir a se limitar ao mero decisionismo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*. Rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. *Elementos de direito da infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2015.
- BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e dignidade da pessoa humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. Disponível em: [www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67764]. Acesso em: 10.06.2018.
- CARVALHO, Paulo de Barros. Algo sobre o construtivismo lógico-semântico. In: CARVALHO, Paulo de Barros (Coord.); CARVALHO, Aurora Tomazini de (Org.). *Construtivismo lógico-semântico*. São Paulo: Noeses, 2014. v. I.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*. São Paulo: Noeses, 2015.
- CARVALHO, Aurora Tomazini. *Teoria geral do direito (o construtivismo lógico-semântico)*. Disponível em: [www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp098895.pdf]. Acesso em: 10.06.2018.
- COÊLHO, Carolina Reis Jatobá. *A compreensão brasileira do sigilo bancário e a incorporação do Foreign Account Tax Compliance Act (F.A.T.C.A.) ao ordenamento jurídico nacional*. Dissertação. Mestrado em Direito das Relações Internacionais. Faculdade de Direito. Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2015.
- COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito e economia*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- FURTADO, Celso. *A formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método*. Trad. Flávio p. Meurer. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LEAL, Fernando. Os impactos dos planos econômicos e a encruzilhada do Supremo. In: ARGUELHES, Diego Werneck; FALCÃO, Joaquim; RECONDO, Felipe (Org.). *Onze Supremos: o Supremo em 2016*. Belo Horizonte: Letramento, Caso do Direito, Supra, Jota, FGV Rio, 2017.



- LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Edições Tempos Brasileiros, 1983. v. I e II.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Enciclopédia JURÍDICA da PUC-SP*. Direito Administrativo e Constitucional. Verbete Neoconstitucionalismo. Disponível em: [https://enciclopediajuridica.pucsp.br]. Acesso em: 15.09.2018.
- MCNAUGHTON, Charles William. *Sistema jurídico e ciência do direito*. In: CARVALHO, Paulo de Barros (Coord.); CARVALHO, Aurora Tomazini de (Org.). *Construtivismo lógico-semântico*. São Paulo: Noeses, 2014. v. I.
- POSNER, Richard. *The economics of justice*. HUP, 1983.
- POSNER, Eric; SALAMA, Bruno Meyerhof (Org.). *Análise econômica do direito contratual*. Sucesso ou fracasso? Tradução e adaptação ao Direito Brasileiro: Luciano Timm, Cristiano Carvalho.
- VARELLA, Marcelo Dias. *Internacionalização do direito: direito internacional, globalização e complexidade*. Brasília: Centro Universitário de Brasília, 2013. Disponível em: [www.marcelodvarella.org/teoria-do-direito-internacional]. Acesso em: 13.08.2018.
- ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTANJ, Rachel. *Análise econômica do direito e das organizações*. São Paulo: Elsevier, 2005.

## PESQUISAS DO EDITORIAL

### Veja também Doutrina

- Correção monetária em cadernetas de poupança dos planos econômicos Collor I e II – Parecer da Advocacia-Geral da União, de Gilmar Mendes – RDB 52/403 (DTR\2011\5552);
- Expurgos inflacionários sob a ótica dos tribunais superiores, de Thiago do Amaral Santos – RDB 62/15 (DTR\2013\11676); e
- Padrão monetário, ativos financeiros e expurgos inflacionários, de Ives Gandra da Silva Martins – RDB 53/27-45 (DTR\2011\2844).