



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

EDVANIA FÁTIMA FONTES GODOY

**PLANOS ECONÔMICOS DE ESTABILIZAÇÃO NACIONAL:
UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE DA RESPONSABILIDADE
CIVIL CONTRATUAL E EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO**

EDVANIA FÁTIMA FONTES GODOY

**PLANOS ECONÔMICOS DE ESTABILIZAÇÃO NACIONAL:
UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE DA RESPONSABILIDADE
CIVIL CONTRATUAL E EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Departamento de Direito – Centro de Estudos
Sociais Aplicados da Universidade Estadual de
Londrina.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Marlene Kempfer

Londrina
2013

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da
Universidade Estadual de Londrina**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

G589p Godoy, Edvania Fatima Fontes
Planos Econômicos de estabilização nacional: uma análise sob o enfoque da responsabilidade civil contratual e extracontratual do Estado / Edvania Fatima Fontes Godot. – Londrina, 2013.
111 f. : il.

Orientador: Marlene Kempfer.
Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2013.
Inclui bibliografia.

1. Intervenção do Estado – Teses. 2. Planos econômicos de estabilização – Teses. 3. Responsabilidade civil do Estado. – Teses. I. Kempfer, Marlene. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Sociais Aplicadas Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 345.78(81)

EDVANIA FÁTIMA FONTES GODOY

**PLANOS ECONÔMICOS DE ESTABILIZAÇÃO NACIONAL: UMA
ANÁLISE SOB O ENFOQUE DA RESPONSABILIDADE CIVIL
CONTRATUAL E EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Departamento de Direito – Centro de Estudos
Sociais Aplicados da Universidade Estadual de
Londrina.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Marlene Kempfer - Orientadora
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof^a. Dr^a. Marcia Regina Gabardo da Camara
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof^a. Dr^a. Ana Cláudia Correa Zuin Mattos do
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 30 de setembro de 2013.

A Deus e aos meus pais, por tudo...
sempre...

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelas infinitas bênçãos derramadas sobre a minha vida.

Aos meus pais Roberto e Ana, que com seu exemplo de amor e humildade me ensinaram a ser persistente, a buscar o conhecimento e por compartilharem comigo as alegrias e as angústias de cada vitória.

Aos meus irmãos Edilene e Wagner, pelo incentivo constante e por acreditarem em mim quando eu mesma não acredito.

Ao meu marido Julio, cúmplice de todas as horas, pela compreensão e paciência que teve comigo durante essa jornada e por aceitar as minhas limitações e me ajudar vencê-las.

À minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Marlene Kempfer, pela amizade, pelo exemplo de ética, determinação, compromisso com a docência e, especialmente, por ter me apresentado o apaixonante tema do planejamento econômico e me conduzido com tanto afinho na orientação deste trabalho.

À Prof^a. Dr^a. Marcia Regina Gabardo da Camara, que gentilmente me recebeu como aluna especial no Mestrado em Economia, onde adquiri as bases para me “aventurar” na Ciência Econômica. E por ter aceito participar da minha banca mesmo diante de tantos compromissos.

Às amigas e irmãs de coração Fernanda Raquel, Karina, Lívia, Mayna e Nathália, dadas do Mestrado, pelos momentos compartilhados, pelo carinho e pelos exemplos de fé diante das adversidades.

GODOY, Edvania Fátima Fontes. **Planos Econômicos de Estabilização Nacional: uma análise sob o enfoque da responsabilidade civil contratual e extracontratual do Estado.** 111 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, 2013.

RESUMO

Um dos temas de relevância na atualidade refere-se à responsabilidade civil contratual e extracontratual do Estado por dano decorrente de planejamento econômico. Tal questão envolve em seu núcleo aspectos da Economia e do Direito. O compromisso estatal de viabilizar as políticas públicas e concretizar os valores constitucionais deve nortear a intervenção do Estado sobre o domínio econômico, de modo a possibilitar a convivência com o valor da justiça social previsto no artigo 170 da Constituição Federal. Ao adotar e modificar política econômica o governo deve ser cauteloso, pois pode ocasionar danos à esfera privada. O objetivo da pesquisa é analisar os planos econômicos de estabilização nacional e a partir dos prejuízos identificados avaliar a responsabilidade civil do Estado, conforme o art. 37, § 6º da Constituição Federal. Para alcançar os fins propostos utiliza-se o método científico-dedutivo com pesquisa jurisprudencial qualitativa e cotejo com a doutrina especializada. A abordagem se inicia com os principais aspectos da intervenção do Estado sobre o domínio econômico, em especial a função de planejamento econômico (art. 174, CF). A seguir, destacam-se as feições de cada plano nacional de estabilização econômica (Cruzado, Bresser, Verão, Collor e Real). Por fim, é feita uma análise da repercussão judicial dos planos perante o Supremo Tribunal Federal, haja vista o caráter vinculatório de suas decisões em relação aos outros Tribunais do país. Entre os demais fundamentos da responsabilização avulta-se o argumento da segurança jurídica que deve reger as relações público-privadas. A pesquisa revela que as políticas econômicas podem interferir na livre iniciativa e na dinâmica necessária da livre concorrência. Os insucessos dos planos econômicos podem atingir de modo extremamente oneroso o mercado interno. A importância jurídica da temática está no sentido de que o mercado interno é considerado patrimônio nacional nos termos do art. 219 da CF, assim, deve ser preservado conforme os paradigmas constitucionais da ordem econômica inaugurada em 1988.

Palavras-chave: Intervenção do Estado. Planos econômicos de estabilização. Responsabilidade civil do Estado.

GODOY, Edvania Fátima Fontes. **Economic Plans of Stabilization National: an analysis under the focus of the civilian liability the State.** 111 p. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, 2013.

ABSTRACT

One of the themes of relevance today refers to the liability of the State for damages arising out of economic planning. This question involves aspects of the Economy and Law. The state commitment of making possible the public policies and achieving the constitutional values shall guide the intervention of the state on the economic domain, so as to enable coexistence with the value of social justice provided for in Article 170 of the Constitution. While adopting and modifying economic policy the government must be cautious, because it can cause damages to the private sphere. The objective of the research is to analyze the economic plans of national stabilization and based on the damages identified evaluate the liability civilian of the State, pursuant to art. 37, § 6 of the Federal Constitution. To achieve the aims proposed is used the scientific method-deductive research jurisprudential and qualitative comparison with the specialized doctrine. The approach to starts with the main aspects of state intervention on the economic domain, in particular the function to economic planning (art. 174, CF). The following, stands out are the characteristics of each national plan for economic stabilization (Cruzado, Bresser, Summer, Collor and Real). At the end, an analysis is made of the repercussions of the plans in relation the Federal Supreme Court, considering that its decisions are binding on other courts in the country. Among the other pleas of liability stands out the argument of legal certainty which shall govern the relationships between public and private. The research reveals that economic policies can interfere in free enterprise and free competition. The failures of the economic plans could undermine the internal market. The importance of the legal issue is the sense that the internal market is considered national patrimony pursuant to art. 219 of the Constitution, so shall be preserved as the paradigms of constitutional economic order inaugurated in 1988. To achieve the aims proposed is used the scientific method-deductive research jurisprudential and qualitative comparison with the specialized doctrine.

Keywords: State intervention. Plans economic stabilization. Liability civilian of the State.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§	Parágrafo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMS	Apelação em Mandado de Segurança
Art.	Artigo
BTN	Bônus do Tesouro Nacional
CF/88	Constituição Federal de 1988
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
MP	Medida Provisória
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
OTN	Obrigações do Tesouro Nacional
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
Proálcool	Programa Nacional do Alcool
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RE	Recurso Extraordinário
Resp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
SUNAB	Superintendência Nacional de Abastecimentos e Preços
URP	Unidade de Referência de Preços
URV	Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO: PLANEJAMENTO ECONÔMICO	13
2.1	ASPECTOS GERAIS DO MERCADO ECONÔMICO E DA INTERVENÇÃO DO ESTADO	13
2.2	A INFLUÊNCIA DO ESTADO LIBERAL E DO ESTADO SOCIAL NO GRAU DE INTERVENÇÃO ESTATAL	19
2.3	POLÍTICA ECONÔMICA, PLANEJAMENTO E PLANOS ECONÔMICOS	26
3	POLÍTICAS E PLANOS ECONÔMICOS DE ESTABILIZAÇÃO NO BRASIL	36
3.1	PLANO CRUZADO	38
3.2	PLANO BRESSER.....	48
3.3	PLANO VERÃO	51
3.3.1	Quadro Comparativo dos Planos de Estabilização 1986-1989.....	53
3.4	PLANO COLLOR	55
3.5	PLANO REAL.....	59
4	RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRATUAL E EXTRACONTRATUAL OBJETIVA DO ESTADO EM FACE AOS PLANOS ECONÔMICOS E SEGURANÇA JURÍDICA	64
4.1	RESPONSABILIDADE CIVIL PRIVADA E PÚBLICA	65
4.1.1	Responsabilidade Civil Contratual do Estado.....	68
4.1.2	Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado	72
4.2	REPERCUSSÃO JUDICIAL DOS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA SOB O ENFOQUE DA RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRATUAL E EXTRACONTRATUAL DO ESTADO.....	76
4.2.1	Plano Cruzado - Setores Sucrialcooleiro e Aviação Civil	79
4.2.1.1	Setor sucrialcooleiro – responsabilidade extracontratual	80
4.2.1.2	Setor da aviação civil – responsabilidade contratual	85
4.2.2	Plano Collor – Responsabilidade Extracontratual.....	89

4.3	ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, SEGURANÇA JURÍDICA E CERTEZA DO DIREITO PARA A ESTABILIDADE ECONÔMICA	97
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
	REFERÊNCIAS	107

1 INTRODUÇÃO

O aspecto mais relevante do Direito Econômico concentra-se no âmbito das próprias ações estatais de regulação da economia. Todavia, a questão a ser debatida envolve os limites do poder estatal de regular a economia.

Somente a partir de 1980 começam a insurgir questionamentos nos Tribunais brasileiros em relação às políticas públicas econômicas adotadas pelos governos. É durante a transição para o regime democrático, quando a inflação passa a atingir índices insuportáveis e que medidas radicalmente interventivas são adotadas, que se iniciam, ainda de modo acanhado, os questionamentos judiciais.

O desafio é criar parâmetros de referência para atuação dos Governos e do Judiciário quanto ao poder de interferência estatal na economia, pois a partir deles se consegue reconstituir os limites do papel do Estado. Os limites mínimos deste controle envolvem o respeito e a preservação dos direitos fundamentais, em especial, o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito.

A polêmica reside na interpretação do instituto do planejamento tendo em vista o art. 174 da CF/88, quando registra que esta forma indireta de intervenção tem o caráter indicativo para a iniciativa privada. Discute-se qual seria o grau de juridicidade do planejamento diante das relações privadas, em especial, para este estudo, o domínio econômico. Em outros termos pergunta-se: constando, por exemplo, na Lei do Planejamento Plurianual que a meta governamental é de combater a inflação, serão necessários planos econômicos que adotem políticas econômicas para alcançar esta meta? E, na hipótese, de seguirem planos econômicos com medidas objetivas de combate à inflação (congelamento de preços, salários, câmbio, troca de moeda, entre outras medidas), que possam não alcançar sucesso e ficar demonstrado dano econômico coletivo e individual poderia ser reconhecido o caráter normativo, vinculatório, do plano econômico?

Sob esse aspecto, o objetivo da pesquisa é analisar a responsabilidade civil contratual e extracontratual do Estado em caso de dano decorrente de planos econômicos tendo em vista a juridicidade da política implementada e os reflexos em face dos negócios jurídicos públicos e privados. O enfoque concentra-se na possibilidade de responsabilização do Estado e não na quantificação do dano. Trata-se de pesquisa bibliográfica, de natureza básica,

qualitativa do ponto de vista do problema proposto e descritiva e explicativa quanto aos objetivos.

No primeiro capítulo, abordam-se os principais aspectos da intervenção do Estado sobre o domínio econômico, enfatizando-se as influências dos modelos de Estado Liberal e Social e as características do Estado Pós-Social ou Regulador, modelo econômico adotado pela Constituição de 1988, representado por um minucioso detalhamento do sistema e do regime econômico e dos princípios e regras aptos a viabilizar a intervenção regulatória.

Ao versar sobre a intervenção do Estado o instituto do planejamento econômico ocupa lugar de destaque enquanto instrumento que permite a coordenação e a racionalização das políticas econômicas de acordo com as necessidades nacionais.

No segundo capítulo parte-se para o exame das políticas econômicas compreendidas no período de 1986-1994, quando foram adotados cinco planos de estabilização nacional (Plano Cruzado – 1986; Plano Bresser – 1987; Plano Verão – 1989; Plano Collor – 1990; e Plano Real – 1994). As particularidades dos planos permitem classificá-los como imperativos e constatar que até a implementação do Plano Real, que se utilizou das experiências anteriores para alcançar sucesso, os demais planos insistiram nas mesmas técnicas.

Identificados os erros e os acertos dos planos, no terceiro capítulo é feita uma verificação dos mecanismos de responsabilização civil contratual e extracontratual do Estado previstos na legislação brasileira, bem como uma análise dos planos Cruzado e Collor perante o Judiciário em face das repercussões que representaram para a atividade econômica e para os cidadãos.

Justifica-se o recorte, pois os Planos Cruzado, Bresser e Verão insistiram igualmente na técnica de congelamento e estes dois últimos não tiveram o mesmo resultado que o Cruzado perante os Tribunais. Quanto ao Plano Collor, sua apreciação é indispensável por ser caracterizado como o plano mais interventivo na vida dos cidadãos, pois bloqueou valores e ativos financeiros das cadernetas de poupanças. O Plano Real, que obteve êxito no combate à inflação, foi desenvolvido e implementado com transparência, de modo a evitar os erros anteriores, portanto, não teve reflexos judiciais do ponto de vista da responsabilização do Estado. A análise é feita por meio de pesquisa eletrônica jurisprudencial no site do Supremo

Tribunal Federal, haja vista o caráter vinculatório de suas decisões em relação aos demais tribunais do país e das instâncias administrativas.

Ao final, tendo em vista que a intervenção do Estado deve estar conciliada com os princípios da livre iniciativa, da concorrência, da confiança e da boa fé, enfatiza-se a necessária ligação entre o dever de responsabilização do Estado em caso de prejuízo decorrente de planejamento econômico e o princípio da segurança jurídica. A pesquisa evidencia que os planos econômicos devem ter objetivos coincidentes com os fins do Estado de modo a legitimá-los. É previsão constitucional que todas as medidas de governo efetivem as diretrizes constitucionais que compõem os objetivos e fundamentos da República Federativa (art. 1º e art. 3º) e da Ordem Constitucional Econômica (art. 170). O respeito a estes limites representa segurança jurídica, princípio basilar para a economia que é regida pela racionalidade da eficiência, previsibilidade e planejamento.

2 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO: PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Antes de abordar o assunto central deste trabalho, é necessário expor os principais aspectos da intervenção do Estado sobre o domínio econômico, bem como a noção de planejamento e plano, e as interferências decorrentes deste instituto nos direitos e garantias individuais e coletivos.

E esse exame não é possível sem a análise das feições que delinearão as transformações do mercado econômico e do próprio Estado ao longo do tempo, que passou do modelo liberal para o social, permitindo, assim, o desenvolvimento da intervenção do Poder Público na área econômica e social.

No século passado o Estado ocupava-se apenas da segurança e da ordem públicas, entretanto, assumiu nova roupagem no contexto contemporâneo, passando a atuar de modo ativo, amoldando a sociedade.

Com a criação de novos serviços e a ampliação dos já existentes, e ante a limitação dos recursos naturais e financeiros, o planejamento passou a ocupar cada vez mais lugar de destaque, de modo a obter o máximo de benefícios e resultados. Nesse enfoque, o planejamento pode deve ser compreendido como uma atividade coordenada, e o plano, o resultado dessa atividade.

O capítulo está dividido em três partes que irão tratar dos aspectos gerais do mercado econômico e da intervenção do Estado, da influência do Estado Liberal e do Estado Social no grau de intervenção estatal e da política Econômica, planejamento e planos econômicos.

2.1 ASPECTOS GERAIS DO MERCADO ECONÔMICO E DA INTERVENÇÃO DO ESTADO

A contemporaneidade vem consagrando a importância acentuada do mercado econômico, pois é nele que se concretizam as decisões que acarretam mudanças em todos os setores da vida humana. É um fato que o mundo gira em torno das relações do mercado e que o Direito busca organizar e até mesmo humanizar essas relações.

O mercado pode ser definido de forma simplificada como uma convergência dos fatores oferta e demanda de bens e serviços, onde são fixadas as

condições de liberdade concorrencial e preço dos produtos negociados (CAPUL e GARNIER, 2005, p. 261).

Ao versar sobre a relação entre o Estado e a Economia expõe Eros Grau (2002, p. 13), que a ordem econômica, da forma como é retratada nas Constituições brasileiras, é marcada de significativas transformações, operadas nos momentos em que deixa de meramente prestar-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas. Tal raciocínio permite identificar o mercado econômico como uma instituição jurídica que propaga um projeto político.

Na maioria das vezes o mercado é confundido com o sistema capitalista, entretanto, o primeiro possui maior abrangência que o segundo. O cerne do mercado está nos preços enquanto o capitalismo tem como fundamento a propriedade privada dos meios de produção, o que não implica em pureza do sistema na medida em que o capitalismo não respeita radicalmente essas fundações. Embora não se confundam, pode-se dizer que a busca pessoal do lucro decorrente do capitalismo indiretamente favorece a distribuição de riqueza mediante a criação do mercado de trabalho, bem como o acúmulo de renda para novos e futuros investimentos (FABRI, 2010, p. 24).

O mercado se origina como um sistema de trocas, excluindo sua existência somente no passado do homem primitivo, que sem condições de se fixar em determinado local, sobrevivia da caça e a compartilhava com seus companheiros. Tudo era comum até o momento em que o homem passa a ter a concepção de que aquilo que foi encontrado antes de outro, dada à utilidade ou escassez, não deve ser compartilhado. Daí a necessidade de instituição de um meio para solucionar os conflitos decorrentes dessas situações.

O sistema vai se aprimorando ao longo dos tempos e junto com o estabelecimento do sistema de trocas já é possível falar em mercado. Vê-se, pois, que o surgimento do mercado se deu ao longo das transformações históricas da humanidade. O incremento do comércio entre os feudos e burgos em conjunto com as invenções do renascimento permitiram às navegações, que embora financiadas pela burguesia, eram apoiadas por um Estado que se centralizava.

Essa viabilização do comércio internacional acaba gerando mais fortemente a acumulação de capital e, conseqüentemente, a chamada “revolução industrial”, que é caracterizada pela agilidade da produção e pelo preço do bem, ou

seja, a competição entre produtores, ponto alto do capitalismo à época. Apenas com instituição do liberalismo no século XVIII se dá uma forma mais avançada de mercado, ou estágio mais avançado do capitalismo. O crescimento do comércio pelo mercantilismo e o colonialismo haviam exigido um Estado forte e centralizado, responsável pelo absolutismo dos governantes e externalizado na figura do monarca. O liberalismo surge nesse cenário como uma resposta ao sistema anteriormente instalado. Os exageros do Estado culminaram às revoluções liberais, que tinham como fundamento a liberdade de iniciativa e concorrência (FABRI, 2010, p. 26).

A própria liberdade atribuída ao mercado acarretou a substituição do sistema liberal, que perdurou entre o fim do século XVIII e o início do século XX. O Estado Liberal que emergiu da Revolução Francesa e predominou durante o século XIX, operou uma dissociação bem nítida entre a atividade econômica e a atividade política. Embora seja passível de discussão se o Estado Liberal na forma pura existiu nos vários países europeus, o fato é que a posição que o Estado assumiu nesse período caracterizou-se de forma unívoca pela sua ausência do domínio econômico (VENÂNCIO FILHO, 1998, p. 04).

Evidencie-se que o liberalismo econômico reservou a atividade econômica ao domínio do direito privado. Cabia apenas ao indivíduo direcionar a economia, sem que houvesse qualquer intromissão por parte do Estado. O direito público limitava-se ao âmbito da estruturação e funcionalidade das políticas estatais, não se admitindo ingerências normativas no domínio econômico.

Com a queda do sistema liberal e atuação do Estado na atividade econômica o século XX ficou marcado pela bipolarização do mundo, inicialmente, com capitalismo e socialismo dividindo a cena até os anos de 1990, quando o mundo socialista sucumbiu ao capital, caminhando para o que contemporaneamente se denominam “economias de mercado”, que defendem o mínimo possível de intervenção estatal nos assuntos econômicos (FABRI, 2010, p. 26).

Salienta Alberto Venâncio Filho (1998, p. 06) que o capitalismo é inconcebível sem um mínimo de intervenção. É necessário que o Estado abarque certas atribuições que lhe permitam intervir de forma assídua na vida econômica e social a fim de compor os conflitos de interesses de grupos e de indivíduos. O Estado deve ser entendido como um conjunto de órgãos, reunindo atribuições previstas nas constituições para concretização dos direitos. Entende-se por

intervenção do Estado sobre o domínio econômico todo ato ou medida legal que restringe ou condiciona a iniciativa privada na área econômica, em benefício do desenvolvimento nacional e da justiça social, garantidos os direitos individuais.

O paradigma constitucional brasileiro da ordem econômica inaugurada em 1988 confere ao mercado interno o status de patrimônio nacional, nos termos do art. 219. Desse modo, deve ser preservado. Nessa perspectiva o artigo 170 da Constituição Federal é claro ao enfatizar os princípios condutores do Direito Econômico Constitucional:

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Tais princípios são fundamentos das regras de aplicação econômica, haja vista que estruturam o sistema econômico e, assim, determinam os rumos da economia em busca do equilíbrio do sistema.

A Constituição vai além, instituindo no *caput* do art. 174 as atribuições do Estado enquanto agente e regulador da atividade econômica, na busca da concretização dos princípios estabelecidos no art. 170. Ao Estado cabe as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, com a especificação deste último ser determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A regulação e a fiscalização são necessárias, tendo em vista que sua omissão pode prejudicar a própria livre iniciativa, inclusive pela não praticabilidade da concorrência. Entretanto, ao planejamento, como se verá adiante, incumbe a racionalização das ações a serem empreendidas pelo Estado na consecução dos objetivos econômico-constitucionais previstos no art. 170, inclusive

quanto à incorporação e à compatibilização dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

É importante destacar que o caminhar conjunto dos interesses dos indivíduos e da coletividade conduzidos e promovidos pelo Estado reduziu as fronteiras entre o público e o privado. Nesse sentido, é esclarecedor o pensamento de Orlando Gomes e Antunes Varela (1977, p. 23) sobre a superação da dicotomia público-privada:

Aquele direito privado que fizera do contrato o instrumento por excelência da vida econômica e a expressão insubstituível da autonomia privada, e, da propriedade, um direito natural do homem sobre o qual se apoiaria a vida econômica da sociedade e dele próprio, não mais existe onde já se implantou a nova economia coordenada e dirigida pelo Estado.

A ideia de intervenção estatal, a partir da aproximação público-privada realizada pelo Direito Econômico tem como desígnio a existência de uma junção entre Estado, setor privado e sociedade civil, visto que estes são manifestações de uma mesma realidade e não se anulam entre si (GRAU, 2008 p. 19). Como se observa, o Estado intervém e integra o sistema econômico. É agente e habitual partícipe nas decisões em busca do desenvolvimento, que é condição necessária para a realização do bem estar social (NUSDEO, 2001, p. 186).

Verifica-se que no Brasil, os negócios jurídicos se realizam em um contexto jurídico-econômico que tem seus contornos estabelecidos na Constituição a partir dos princípios Gerais da Ordem Econômica (art. 170). Assim, os valores e normas que integram esse regime jurídico enaltecem a função social das atividades econômicas, conciliando as políticas públicas com os interesses da iniciativa privada, uma vez que estes se movem em busca de objetivos distintos, porém, seus caminhos devem ser convergentes.

A intervenção do Estado nos negócios empresariais em searas contratuais nunca antes tocadas pelo legislador se mostra cada vez mais relevante ante o reconhecimento de que os pressupostos indispensáveis para a formulação do conceito contratual, liberdade e igualdade formal, não são suficientes na contratação em massa (FACHIN, 2000, p. 199-200).

A análise dos negócios jurídicos empresariais deve ser feita sempre à luz dos preceitos constitucionais, uma vez que inúmeros dispositivos constitucionais entraram em vigor justamente para atingir um equilíbrio nas relações

contratuais, limitando a livre determinação do conteúdo dos negócios jurídicos, como forma de resgatar a dignidade, a liberdade e a igualdade.

Nesse novo cenário propiciado pela Constituição Federal de 1988 os negócios empresariais deixam de ser resultado de uma vontade individual e se voltam para atingir o nível de serviço às necessidades humanas. Para Eros Grau (2002, p. 28), o Estado, no desempenho de seu novo papel, ao intervir como agente de implementação de políticas públicas, “enriquece suas funções de integração, de modernização e de legitimação capitalista”. Ou seja, a atuação do Estado não visa à substituição do sistema capitalista por outro, uma vez que é justamente no intuito de impedir tal substituição que o Estado é chamado a atuar sobre e no domínio econômico.

A empresa privada busca o “lucro privado” e a satisfação dos interesses de seu proprietário, enquanto o Estado busca a satisfação do “interesse geral”. As estruturas ideológicas contidas na Constituição funcionam como regras de comportamento para ambos, visto que a empresa no exercício do direito da liberdade encontra limites nas leis. No Estado democrático devem estar disponíveis para o setor privado outros meios para direcionar a obtenção dos lucros, por exemplo, medidas de incentivo.

Ao Estado, portanto, incumbe o papel de proporcionar estímulos para a empresa. Sendo assim, as políticas econômicas apoiadas em decisões financeiras devem harmonizar-se com as expectativas de segurança do setor privado, sob pena de responsabilização do Estado. Caso contrário, “a livre iniciativa e o caráter indicativo do planejamento não passarão de texto estático, em um Estado onde, retoricamente, se adota a democracia” (FABRI, 2005, p. 71).

Em síntese, a perspectiva do direito contemporâneo é de que a promoção do bem-estar social pressupõe a contribuição do setor privado, o que sem dúvida levará à consecução e concretização dos objetivos constitucionais, aqui compreendidos o desenvolvimento econômico, social e cultural da coletividade.

Sob esse aspecto, o tema da responsabilidade do Estado é a cada dia mais atual e relevante, tendo em vista, especialmente, a crescente presença do Estado nas relações privadas, entre elas as econômicas. O Estado, aqui compreendidos o poder legislativo, executivo e judiciário, dado o modelo econômico proposto pela Constituição, possui conduta vinculada à efetividade dos princípios

que norteiam a ordem econômica, sendo inconstitucionais ações ou omissões que não atendam a esse objetivo.

As intervenções referidas podem ser avaliadas à luz de parâmetros jurídico-econômicos e, havendo nexos causal entre a intervenção e o dano ao patrimônio privado, estará presente a possibilidade de responsabilização.

As relações travadas no domínio econômico são qualificadas como complexas, especialmente, porque têm racionalidade própria e nem sempre coincidente com a racionalidade jurídica imposta pelo ordenamento jurídico. Esta constatação promove discussões acadêmicas em torno de qual deveria ser o grau ideal de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, uma vez que a ação interventiva tem reflexos na liberdade e eficiência da dinâmica econômica.

2.2 A INFLUÊNCIA DO ESTADO LIBERAL E DO ESTADO SOCIAL NO GRAU DE INTERVENÇÃO ESTATAL

A partir dos fundamentos acima é possível destacar, atualmente, duas principais correntes doutrinárias que se posicionam sobre o grau de intervenção estatal na economia. De um lado estão os pensadores que defendem o Estado a partir de uma concepção liberal e do outro aqueles que o defendem a partir do ponto de vista social.

No fim do século XV, os Estados da Europa agiam de modo mercantilista, tendo como princípios básicos o protecionismo ao mercado interno e a busca radical de uma favorável balança comercial. A consequência foi o fortalecimento econômico acentuado do Estado, o que garantiu o poder absoluto ao monarca. Assim, pode-se dizer que o núcleo do mercantilismo era expresso pela nacionalidade, poder central e incentivo ao comércio internacional.

Esse modelo de acumulação primitiva de capital permitiu o surgimento do modelo capitalista de produção. Consequentemente, nos dois séculos seguintes, houve uma diminuição da soberania estatal expressa na figura absoluta do monarca, abrindo espaço para o liberalismo econômico.

O Estado passa então a agir em prol das individualidades, ausentando-se do domínio econômico. Esse Estado denominado Liberal nasceu da Revolução Francesa e prevaleceu durante o século XIX, operou uma clara dissociação entre a atividade econômica e a atividade política.

A finalidade do Estado era garantir o desenvolvimento das liberdades individuais. A crença era que a remoção dos obstáculos que impediam que cada um alcançasse o bem estar individual levaria ao bem geral. Deste modo, a instituição e manutenção da ordem jurídica tinha como fim a garantia do exercício das liberdades individuais.

Nesse cenário, o capitalismo se estabelece como sistema econômico “baseado na propriedade privada dos meios de produção, propiciadora de acúmulo de poupança com finalidade de investimentos de grandes massas monetárias, dentro de uma organização de livre mercado” (FONSECA, 2004, p. 253).

Conforme Paula Forgioni (2005, p. 59), a ideia de que a “liberdade de comércio e de indústria consagrava o princípio da não intervenção do Estado no funcionamento normal do mercado, proporcionando a implantação da ordem econômica almejada pela burguesia” toma espaço. O período ficou caracterizado pelo pensamento que a ordem econômica somente funcionaria sem a intromissão do Estado na economia.

A partir da sistematização do doutrinador Luís S. Cabral de Moncada (1988, p. 22), tem-se que a concepção liberal defende que o fim do Estado é garantir o desenvolvimento das liberdades individuais; o Estado deve garantir a esfera de liberdade individual de forma que cada pessoa atinja os fins que eleger, segundo as suas capacidades e talentos; o Estado não deve promover ações para remover obstáculos que impedem alcançar o bem-estar individual; o Estado deve intervir para possibilitar a coexistência dos indivíduos e, assim, alcançarem seus fins individuais; o Estado deve manter instituições para garantir a ordem jurídica de modo a possibilitar o exercício das liberdades individuais.

Pode-se dizer que a base do liberalismo concentra-se no dogma da separação de poderes. Esse dogma surge justamente da necessidade de superação do corporativismo, da feudalidade e seus privilégios, do absolutismo do rei e sua total contradição com os ideais modernos de liberdade que vigoraram durante a Idade Média. E nesse contexto de liberalismo se formou com a essencial participação da burguesia, que em nome do povo, ocultava seus interesses de classe dominante.

Para Paulo Bonavides (2004, p. 60), “no liberalismo, o valor da liberdade, segundo Vierkandt, cinge-se à exaltação do indivíduo e de sua

personalidade, com a preconizada ausência e desprezo da coação estatal”. Significa dizer que quanto menos perceptível a presença do Estado nos atos da vida humana, mais ampla a esfera de liberdade inerente ao indivíduo, cabendo apenas a este a escolha sobre o que fazer ou deixar de fazer. Essa liberdade em que se fundou o liberalismo, no entanto, é apenas formal, ou seja, não conseguiu superar de fato as desigualdades econômicas, sociais, políticas e pessoais.

Os princípios cardeais em que se fundou o Liberalismo, liberdade e separação de poderes, não trouxeram os frutos esperados. Em meados do século XIX começa a cair por terra essa visão, dando ensejo ao surgimento de um Estado Industrial, que dá lugar a um capitalismo de grupo, que tinha como objetivo alcançar maior estabilidade e aumento do lucro e do poder de mercado. A intervenção do Estado vai aos poucos surgindo como consequência dessa concentração.

A crise do sistema capitalista de produção somada à Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e as condições a que eram submetidos os trabalhadores trouxe à tona questões sociais. O cenário exigia que o Estado atuasse para salvaguardar a liberdade de iniciativa, o que antes era inconcebível na concepção liberal.

As Constituições Mexicana (1917) e de Weimar (1919) foram as primeiras a incutir em seu arcabouço temas de ordem econômica e social no intuito de pacificar tais questões por meio do texto constitucional. Esse contexto pós Primeira Guerra Mundial somado aos ideais de regulação econômico-sociais trazidos pela constituição de Weimar permitiram uma forte intervenção do Estado na economia, tanto para recuperar a própria atividade produtiva quanto para regular o passivo social da Guerra.

No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a introduzir os direitos sociais e a ordem econômica no país, trazendo um rol de direitos mínimos aos trabalhadores. Essa Constituição incorporou no ordenamento jurídico nacional o Constitucionalismo Social, que teve início com a Constituição do México de 1917, ainda em vigor. A Constituição de 1934 também recebeu forte influência da Constituição Alemã de Weimar de 1919. Nota-se que historicamente a ordem econômica sempre esteve estritamente relacionada com o Constitucionalismo Social.

A Constituição brasileira de 1937 instaurou oficialmente o corporativismo no Brasil, que tinha como pressuposto o fortalecimento do Estado.

Todos com esse único objetivo, negando-se a existência dos conflitos de classes. Foi apelidada de Constituição Polaca, “porque Getúlio Vargas, embalado na posição universal de descrença da democracia, inspirou-se na Carta ditatorial da Polônia, de 1935, editada por Josef Pilsudski, Ministro da Guerra do Premiê Moscicki”, de tendência fascista (BULOS, 2007, p. 373). A intervenção estatal em todos os setores foi a base de sustentação do governo de Getúlio Vargas. A Carta Magna de 1937 nunca foi legitimada em termos jurídicos, pois previa no artigo 187 que: “esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”, o que não ocorreu. Prevaleceu na época o chamado Estado Novo, estado arbitrário e destituído de quaisquer controles jurídicos.

No período pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com a derrota das ditaduras nazi-fascistas e a necessidade de reconstrução, as ideias democráticas ganharam força e os países desenvolvidos criaram uma rede de proteção social, com implantação de sistemas previdenciários, assistência social, seguro-desemprego, sistemas públicos de saúde, de modo a permitir a manutenção da renda e a demanda dos indivíduos mesmo quando estes não estivessem gerando renda. É o chamado Welfare State ou Estado do Bem-Estar Social (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETTO JR., 2009, p. 511).

Surge a figura do Estado econômico, ou seja, aquele que “deixou de funcionar apenas no quadro do político, para exercer a maior parte da sua atividade no quadro do econômico, como figura econômica” (MOREIRA, 1987, p. 52). A separação inicialmente existente entre Estado e economia, pouco a pouco cedeu lugar à intensificação dos fenômenos que permitiram o processo de politização do econômico. A racionalidade liberal do primeiro capitalismo que determinava a abstenção econômica do Estado é substituída pelo intervencionismo, que veio acompanhado de ampla atividade do Estado nos terrenos econômico e social. Do Estado abstencionista e negativo passa-se ao Estado afirmativo ou positivo.

O período pós-guerra foi o grande responsável pelo aprofundamento da relação entre economia, Estado e sociedade. Segundo Monica Caggiano (2007, p. 05):

Emerge, pois, a ideia de constituição econômica, com a perspectiva de fazer prevalecer, no espectro da economia, a certeza e a segurança jurídica para nortear a multifária variedade de relações que diariamente são ali produzidas. Enquadra a economia em modelo legal adequado, que atenda à imposição de otimização dos índices de crescimento e estabilidade, configura a meta e a razão da constitucionalização desta matéria. O objetivo básico é a instalação de uma ordem constitucional da economia que assegure o livre funcionamento do mercado e que, concomitantemente, defina formas de heterorregulação necessárias ao seu equilíbrio.

A intervenção deixa de ser uma circunstância excepcional para ocupar o lugar de elemento fundamental do Estado, ou seja, o papel do Estado é redefinido pelo novo paradigma constitucional adotado. Ganha espaço, no início do século XX, o chamado Estado Social, que difundiu no ocidente a chamada social-democracia ou intervencionismo.

É característica deste Estado a atuação em todas as atividades, inclusive na economia, com finalidades próprias, que podem ser distintas das dos indivíduos, de modo a permitir a superação da clássica antinomia entre o público e o privado, por intermédio das normas denominadas “normas de ordem pública”, que tem como fim realizar os valores da solidariedade, boa-fé, impondo limites à autonomia da vontade das partes. Enquanto produtor de normas o Estado perde a postura de neutralidade axiológica e assume o dever de realizar os valores jurídicos e implantar o modelo socioeconômico indicado no texto constitucional.

De acordo com Paulo Bonavides (2004, p. 184), “o Estado Social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado Liberal”. Contudo, embora seus matizes sejam riquíssimos e diversos, algo permaneceu intacto, à adesão ao capitalismo.

Outra diferença a ser ressaltada entre o Estado Liberal e o Estado Social é a diminuição da influência da burguesia. Aos poucos o Estado foi se desprendendo do domínio burguês e abrindo-se para o Estado de todas as classes, pacificador necessário entre o trabalho e o capital. Ou seja, um Estado que busca superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social.

Conforme Paulo Bonavides (2004, p. 186), ponderações são cogentes para diferenciar o Estado Social do Estado Socialista:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado Constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social.

[...]

É, à medida que o Estado produtor puder remover o Estado capitalista, dilatando-lhe a esfera de ação, alargando o número das empresas sob seu poder e controle, suprimindo ou estorvando a iniciativa privada, aí, então, correrá grave perigo toda a economia do Estado burguês, porquanto, na consecução desse processo, já estaremos assistindo a outra transição mais séria, que seria a passagem do Estado Social ao Estado Socialista.

O Estado Social coordena e colabora para atenuar a luta de classes e promover a justiça social e a paz econômica. É um Estado constitucionalmente democrático e que não objetiva a superação do capitalismo. Cotejando o modelo Liberal e o modelo Social é possível concluir que o primeiro se estruturou na concepção moderna de liberdade, em bases individualistas, possibilitando, a partir de seu sistema de limitação do Estado, a ideia dos direitos fundamentais e da divisão de poderes. O segundo, por sua vez, se mostra como uma necessidade, independentemente do regime político adotado, na medida em que no constitucionalismo contemporâneo prepondera a vertente social. A garantia tutelar dos direitos, conforme a feição jurídico-constitucional, pode se realizar com equilíbrio através do Estado Social democrático.

Em face destas percepções é possível afirmar que o Estado terá maior presença nas relações privadas quando forem positivados os valores e princípios que integram as concepções de um Estado social, justificando, inclusive, a condução da economia por meio de políticas públicas econômicas.

Superados os principais aspectos do Estado Liberal e do Estado Social torna-se necessário abordar o Estado Regulador. O Estado Regulador ou Pós-Social está relacionado às concepções de Estado de Direito e de redução das dimensões do Estado com predomínio de funções regulatórias. Sua característica é a diminuição do tamanho do Estado e a alteração da forma de atuação na ordem econômica, ao invés da absorção, o Estado atua por meio da direção econômica.

No modelo regulador a propriedade é estatal apenas no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado. O setor de bens e serviços para o mercado é deixado ao encargo do setor privado. Esta concepção de Estado Pós-Social ou Estado Regulador está intimamente ligada a uma não intervenção estatal na economia ocorrida durante o século XIX, quando vigeu o Estado Liberal, e, posteriormente, ao Estado intervencionista, reflexo do Primeiro Pós-Guerra Mundial (1914-1918), da Crise de 1929 e do Segundo Pós-Guerra Mundial, tendo em vista as consequências nefastas desses acontecimentos.

Em sua obra “El Estado Regulador”, Mariano Carbajales (2006, p. 110), apresenta a regulação econômica como uma técnica do Estado moderno que consiste na utilização de um conjunto de normas e instrumentos jurídico-econômicos para alcançar o funcionamento adequado de determinadas atividades ou setores essenciais de uma comunidade, visando estabelecer um equilíbrio entre os interesses das partes envolvidas e que por suas peculiaridades não podem ser deixados em sua totalidade ao livre jogo do mercado.

O Estado regulador é aquele que se utiliza de técnicas especializadas na sua atividade interventiva a fim de satisfazer o interesse público, tornando suas decisões menos discricionárias e mais razoáveis, tendo como base parâmetros que permitem um maior controle.

Nesse viés, conclui Mariano Carbajales (2006, p. 110), que “El Estado debe regular la economía con el propósito de lograr el equilibrio en las relaciones económicas, estableciendo una racional utilización de los medios de producción y una equitativa distribución de la riqueza”. Em suma, a regulação econômica deve se orientar no sentido de permitir um aprofundamento do controle político.

Para Roberto Dromi (1994, p. 119), esse aprofundamento do controle político permite qualificar o administrativo, afirmar o judicial e, sobretudo, reconhecer o social, de modo a permitir a verificação da responsabilidade pública, protegendo, assim, os administrados. Ao trazer em suas bases uma maior democratização do Estado, a regulação faz com que a ação governamental promova a igualdade social, enfrentando as desigualdades sociais e compensando os desequilíbrios criados pelos mercados, assegurando, desse modo, um desenvolvimento equitativo para todo o país. A regulação estatal está intimamente ligada à eficiência econômica.

O modelo econômico proveniente da Constituição brasileira de 1988 é representado por um detalhamento do sistema e do regime econômico por meio de princípios e regras de modo a viabilizar essa intervenção regulatória. É correto destacar que estão positivadas, em várias passagens do texto constitucional, as concepções sociais de Estado inclusive para o âmbito das relações econômicas, conforme objetivo republicano de garantir ao Brasil desenvolvimento nacional (art. 3º, II CF/88). Portanto, é constitucional a intervenção estatal, mas, devem ser observados os limites constitucionais que estão no capítulo que trata da ordem econômica, em especial, no art. 170. Os governos têm a competência para interferir sobre a ordem econômica a fim de promover a valorização do trabalho humano, garantir a livre iniciativa e a concorrência, defender o consumidor e o meio ambiente, incentivar a busca do pleno emprego, a inclusão do micro e pequeno empresário, a redução das desigualdades regionais e sociais.

Para exercer esta competência poderão os governos recorrer aos meios enumerados no art. 174 da CF/88: intervir, normativamente, aprovando leis e atos administrativos regulamentares; implementar estrutura administrativa para fiscalizar o cumprimento das normas de intervenção; incrementar políticas de incentivo que possam estimular a economia em setores estratégicos, promotores de externalidades positivas, em favor da efetividade do art. 170 da CF/88; e, estabelecer diretrizes, metas, através do planejamento, para possibilitar a coordenação nas ações públicas de repercussão no desenvolvimento socioeconômico.

2.3 POLÍTICA ECONÔMICA, PLANEJAMENTO E PLANOS ECONÔMICOS

A política econômica pode ser definida como “a intervenção do governo na economia com o objetivo de manter elevados níveis de emprego e elevadas taxas de crescimento econômico com estabilidade de preços” (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 175). A política fiscal e a política monetária são as principais formas de política econômica.

A Economia aceita três diferenciações. A economia descritiva ou positiva preocupa-se com a observação do mundo real, de modo a identificar os fatos econômicos como eles são. A economia normativa sistematiza os fatos econômicos ao longo das transformações históricas, instituindo princípios, teorias e

leis com coerência, consistência e objetividade para demonstrar como deveriam ocorrer. E a política econômica busca a concretização do desejado.

Ao contrário da política econômica a política pública envolve maior abrangência, com ações governamentais diretamente relacionadas à atuação do Poder Executivo, de modo a alcançar à satisfação de direitos fundamentais, principalmente os de caráter social. As políticas públicas são o principal mecanismo destinado a atender a dimensão objetiva dos direitos fundamentais.

A dimensão objetiva constitui o lado democrático dos direitos fundamentais, na medida em que visa à concretização destes direitos de forma igualitária, através das garantias estatais. De outro lado, a dimensão subjetiva se relaciona diretamente ao atendimento do Estado Social, concedendo aos indivíduos um rol de direitos subjetivos perante o Estado (DAVIES, 2010, p. 30).

Portanto, o planejamento econômico se realiza através dos usos de política econômica, e, tratando-se esta de política pública em sentido lato, deve estar sempre voltada para o atingimento satisfatório dos direitos fundamentais, sob pena de afronta ao Estado Democrático de Direito.

Este instituto tem sido utilizado em todos os países, muitas vezes pela ação conjunta de mais de um deles, independentemente de regimes e ideologias políticas. Todavia, nem sempre foi assim, havia uma resistência ideológica liberal que remetia sua prática aos regimes ditatoriais de direita ou de esquerda. Na medida em que o Estado passou a intervir no domínio econômico, o planejamento foi se impondo e incorporando-se como a mais completa das técnicas interventivas.

A atividade planificadora é oriunda da modernização urbanística, no sentido de organização do território de acordo com a época, local e função que se pretendia conceder a cada setor, a partir dos propósitos dos governantes e do momento econômico.

As nações que optaram pela permanência do modelo capitalista passaram a atuar cada vez mais na atividade econômica, tanto direta quanto indiretamente. De forma indireta, a intervenção se dava através de regras que limitavam o exercício absoluto do direito de liberdade de iniciativa e de propriedade privada, visando o bem estar coletivo. Dessa forma, direitos de ordem trabalhista, concorrencial, consumerista, ambiental, entre outros, foram instituídos e ampliados de modo a promover a dignidade de vida dos indivíduos. Na atuação direta, o

Estado passou a prover serviços públicos essenciais, atuando em determinados setores estritamente econômicos, inclusive, em alguns casos, monopolisticamente (FABRI, 2010, p. 85).

Tais ações estatais se entrelaçavam por meio de extensos documentos que externalizavam a estrutura planejadora do país, algumas vezes mais centralizada, outras menos. Os países da Europa Ocidental são os mais expressivos exemplos desse modelo à medida que além de terem que se reconstruir e desenvolver-se após a Segunda Guerra Mundial, precisaram se integrar economicamente, uma vez que os Estados Unidos ocuparam um lugar antes capitaneado pelo Velho Mundo (FABRI, 2010, p. 85-86).

Como modo sistemático de orientação de uma economia em grande escala, surgiu na União Soviética no fim da década de 1920. Logo em seguida a Segunda Guerra Mundial foi adotado pelas chamadas “democracias populares” recém-constituídas. A partir da década de 1950 e mais especificamente durante a de 1960, foi introduzido nos países subdesenvolvidos, muitos dos quais acabavam de conquistar sua independência política (MIGLIOLI, 1982, p. 07).

Para Jorge Miglioli (1982, p. 07-08), os anos 60 constituíram um dos períodos de maior prosperidade econômica no mundo, especialmente para os países capitalistas industrializados. Embora dramáticos para muitos povos (palestinos, negros do sul da África, entre outros), esses anos foram de muita esperança para os países subdesenvolvidos, seriam os anos em que esses países ingressariam no desenvolvimento.

A planificação era vista como o instrumento adequado para orientar a economia nesse caminho. Porém, a crise capitalista da década de 1970 trouxe depressões, desemprego, inflação, desequilíbrio no comércio exterior, queda nos níveis de salário, etc. Em face destes problemas, a busca pelo desenvolvimento foi posta de lado, tendo sido priorizado apenas o crescimento.

Seu uso continua sendo uma tentativa válida de imprimir uma orientação mais racional ao funcionamento das economias capitalistas. Se a orientação não for racional, a culpa cabe aos planejadores e ao Estado que os mantém, mas não ao planejamento enquanto instrumento (MIGLIOLI, 1982, p. 09).

A partir dele é possível harmonizar caminhos e estabelecer metas para estimular os investimentos e distribuir a renda, elementos imprescindíveis para a estabilidade de qualquer nação tendo em vista o cenário de globalização

econômica, no qual os países estão imersos e são afetados em escala mundial, como é o exemplo do colapso econômico de 2008, que até o momento gera efeitos e reflexos em várias economias.

O planejamento econômico permite incorporar e viabilizar ações que compatibilizem a incorporação do progresso técnico e a elevação da produtividade e articulação estatal dos diversos agentes envolvidos (produtivos, laborais, educacionais, de pesquisa e financiamento), de modo a garantir melhorias progressivas no rendimento dos trabalhadores, alavancando o mercado nacional, diminuindo as desigualdades regionais e melhorando a qualidade de vida da população.

É importante esclarecer que a partir do século XVIII verifica-se um grande esforço do pensamento filosófico para delimitar critérios de condução da atividade humana. O pensamento iluminista correlaciona racionalismo e democracia. E é justamente através dos princípios racionalistas que se alcança a afirmação de igualdade de todos os indivíduos e à condenação de qualquer forma de autoritarismo. E partindo do conteúdo envolto no termo supremacia racional se buscam critérios para organizar toda a sociedade (FONSECA, 2004, p. 337).

Pode-se dizer que a racionalidade no agir implica amoldar os meios utilizados e os fins a serem alcançados. Adam Smith apud João Bosco Leopoldino da Fonseca (2004, p. 337), explica que essa racionalidade pode ser encontrada nas relações de mercado, uma vez que este se encontra impregnado de leis que funcionam com o objetivo de levar as relações a uma situação de harmonia. Essa situação denomina-se racionalidade de mercado.

No século XIX, a racionalidade deixada ao livre funcionamento do mercado não produziu resultados satisfatórios, pois privilegiava apenas o interesse individual. Era preciso exaltar o interesse da sociedade para se alcançar o equilíbrio social. Surge, portanto, a racionalidade social, que visa concretizar os interesses da coletividade.

Essa tentativa de valorização do todo não conseguiu produzir resultados concretos, tendo sido necessário buscar outros caminhos em razão dos acontecimentos econômicos que antecederam e sucederam a Primeira Guerra Mundial. O intuito, a partir de então, é criar uma racionalidade que venha de fora, conte com a participação dos Estados e, principalmente, compatibilize os interesses do mercado (empresas) com os interesses do Estado, ou seja, os esforços

desenvolvidos não devem se contrapor, mas perseguir metas que interessem a ambos.

É nesse sentido que incumbe a atividade de planificação econômica fazer com que a tomada de decisões, bem como a informação de ações esteja envolta de racionalidade. Desse modo, o planejamento econômico passou a ser adotado com o desígnio de reunir as diversas medidas de política econômica em um contexto de unidade dentro da multiplicidade (FONSECA, 2004, p. 343).

O planejamento apresenta um conjunto de características comuns: (a) é voltado para o futuro; (b) visa a objetivos determinados; (c) implica a existência de um sujeito; (d) implica a escolha de caminhos ou ações alternativas; e (e) as ações necessárias para atingir os objetivos têm uma sequência lógica e são empreendidas de modo organizado (MIGLIOLI, 1982, p. 16).

A ideia está intrinsecamente ligada às noções de intervencionismo e dirigismo econômico, visto que planejar compreende a previsão das ações e a organização de medidas cabíveis frente a quaisquer ocorrências não programadas, favoráveis ou não, que possam acontecer ao longo do processo político-econômico (GRAU, 1978).

Por meio deste instrumento econômico, o Estado cumpre sua tarefa na medida em que a partir dele pode coordenar, racionalizar e dar uma unidade de fins à atuação própria e dos demais envolvidos, no sentido de enfrentar o maior desafio contemporâneo, atender às necessidades nacionais e compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação dos direitos coletivos e garantias individuais. De modo prático, cumpre a este instituto prever a necessidade de reorientar o desenvolvimento para novas etapas, definir as políticas correspondentes e esboçar os requisitos com segurança.

Para Gilberto Bercovici (2005, p. 66-67), o Brasil é uma economia periférica no capitalismo, exigindo uma intervenção maciça do Estado. Há, portanto, a necessidade de uma política econômica nacional coordenada pelo Estado e protagonizada por este e pela iniciativa privada, que sirva de substrato para o desenvolvimento econômico, social e cultural. Os primeiros planos¹ brasileiros

¹ O marco inicial do planejamento no Brasil se deu com o Plano Especial, período previsto: 1939 - 1944; Em seguida vieram: Plano de Obras e Equipamentos, período previsto: 1944 a 1948; Plano Salte, período previsto: 1950 a 1954; Programa de Metas, período previsto: 1956 a 1961. Este programa inaugurou no Brasil a utilização do planejamento indicativo; Plano Trienal, durou apenas

buscaram o desenvolvimento nacional, somente em meados da década de 80, com a adoção do Plano Cruzado, é que se iniciaram os planos nacionais de estabilização econômica.

Nota-se a importância dos critérios rígidos na execução das políticas públicas para tornar possível a atuação limiar do Estado e das empresas, haja vista que a ausência dos referidos critérios dificulta o estabelecimento de metas e prioridades por parte da administração pública.

O sucesso da relação entre iniciativa privada e Estado por meio do plano econômico decorre da possibilidade das empresas participarem da própria elaboração e da execução, o que traz segurança jurídica para a relação. Quando isso ocorre verifica-se não só a afirmação do objetivo de lucro, como também o tratamento adequado para que as empresas possam atingi-lo em perfeita harmonia com os objetivos do Estado.

Seguindo o raciocínio, é importante estabelecer a diferença entre planejamento e plano. O primeiro, como já demonstrado, constitui o ato de planejar, prendendo-se a ideia de racionalizar os meios disponíveis e deles retirar os resultados mais favoráveis, ou seja, é o método de concretizar a intervenção do Estado no domínio econômico. Já o plano, é o documento, a peça técnica oriunda do ato de planejar. Nele estão inseridos os elementos que definem a situação econômica e indicam medidas para que possam ser atingidos os objetivos entendidos como relevantes pelos seus elaboradores, ou seja, antecede qualquer apreciação de natureza política, representando exclusivamente a expressão técnica de estudos e o resultado de sua elaboração. Contudo, só se atinge a fase do planejamento, isto é, da planificação como forma de intervenção planejada quando a este for conferido fundamento legal. Portanto, após preparada a peça técnica tem-se ainda o plano técnico, e só a partir de então começa o seu tratamento jurídico que

cinco meses e marcou o breve governo de João Goulart; PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo, período: 1964 a 1967; Plano Decenal, período: 1967 a 1976, não chegou a ser executado; Programa Estratégico do Desenvolvimento, período: 1968 a 1970; Metas e Bases para Ação do Governo, período: 1970 a 1973; Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, período previsto: 1972 a 1974; Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, período previsto: 1975 a 1979; Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND, período previsto: 1980 a 1985. Para aprofundamento no tema: MATOS, Patrícia de Oliveira. Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND. 2002. Dissertação. Universidade de São Paulo: Piracicaba, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-08012003-110722/>>.

envolve o estágio de elaboração segundo o regime jurídico a que esteja submetido (SOUZA, 2003, p. 370-371).

Uma vez adotado a planificação como forma de intervenção, o Direito Econômico irá ocupar-se das medidas jurídicas que o compõem e que estarão unidas ao exercício da política econômica de modo que somente as normas específicas dessa disciplina serão adequadas a essa finalidade. O plano será então expresso em uma lei, a Lei do Plano, que é o “instrumento fundamental, abrangente e configurador, na mais elevada expressão, da Política Econômica a ser efetivada em um país”. Durante a sua vigência a Lei do Plano é o diploma definidor da Política Econômica adotada pelo país (SOUZA, 2003, p. 371).

Tem-se, pois, que a peça técnica apenas depois de transformada em lei assume na ordem jurídica do Estado de Direito a legitimidade exigida. A Lei do Plano é o que realmente interessa ao Direito Econômico, cabendo a este suas revisões, ajustamentos, modificações, o que em geral acaba viabilizando o surgimento de outras leis, na maioria das vezes ordinárias e de instrumentos portadores de flexibilidade.

Na ausência de uma Lei do Plano, compete ao Direito Econômico zelar pelos interesses individuais e coletivos ligados ao uso e abuso do poder econômico. Ao Direito Econômico incumbe a tarefa de efetivar o funcionamento do mercado pelo acionamento dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Desse modo, um plano econômico deve ser entendido como um conjunto de ações e diretrizes integradas, que têm como fundamento promover o desenvolvimento econômico e social ordenadamente.

As ações do Estado devem ser orçamentadas, sob pena dos planos passarem a vincular onerosamente a iniciativa privada, conduzindo o particular ao encerramento de suas atividades, acarretando consequências econômico-sociais. Em sua atuação o Estado deve atrair os interesses da iniciativa privada em prol dos ideais de um desenvolvimento econômico equitativo, apto a concretizar os fins da ordem econômica estabelecidos no art. 170 da CF.

Dentre estes caminhos de intervenção destaca-se, neste estudo, o planejamento e os planos econômicos com o objetivo de buscar fundamento que possibilite a responsabilidade do Estado em caso de dano decorrente de plano econômico, pois essa modalidade de intervenção permite nortear os planos governamentais.

Neste sentido ambos têm caráter vinculatório, pois impõem aos governos o sentido e a direção a seguir em suas ações. Nos termos do art. 174 da CF/88 o planejamento tem caráter vinculatório para o setor público, ou seja, deve direcionar os investimentos em áreas prioritárias indicadas nos planos plurianuais. Tem-se como exemplo, planejar investimentos para área social, infraestrutura, desenvolvimento produtivo e, inclusive, de previsões econômicas de combater a inflação, equilibrar a balança comercial, incentivar determinados setores econômicos e regiões. Seu caráter vinculatório exige que em cada ano que compõe o período plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deva indicar de modo objetivo a realização daquelas metas e, a Lei Orçamentária Anual, mostrar as fontes dos recursos por meio das dotações orçamentárias permitindo a efetiva execução financeira. Este processo de positivação possibilita controles públicos internos e externos, ou seja, pelo próprio Executivo a quem compete implementá-los e, também, através do Legislativo e Judiciário.

O ponto que causa polêmica é sobre a interpretação do art. 174 da CF/88 quando registra que esta forma indireta de intervenção tem o caráter indicativo para a iniciativa privada. Discute-se qual seria o grau de juridicidade do planejamento plurianual diante das relações privadas, em especial, para este estudo, o domínio econômico. Em outros termos pergunta-se: constando, por exemplo, na Lei do Planejamento Plurianual que a meta governamental é de combater a inflação, serão necessários planos econômicos que adotem políticas econômicas para alcançar esta meta? E, na hipótese, de seguirem planos econômicos com medidas objetivas de combate à inflação (congelamento de preços, salários, câmbio, troca de moeda, entre outras medidas), que possam não alcançar sucesso e ficar demonstrado dano econômico coletivo e individual poderia ser reconhecido o caráter normativo, vinculatório, do plano econômico?

A ideologia econômica praticada por um Estado (Estado Liberal, Estado Social ou Novo liberalismo) reflete o grau de participação dos governos na economia. Sob esse aspecto, é de se dizer que as políticas e planos econômicos públicos são dotados de uma certa juridicidade, conforme pensamento de Laubadére analisado pelo Prof. João Bosco Leopoldino da Fonseca (2004, p. 252):

[...] é necessário reconhecer ao Plano uma certa juridicidade, porque, se se afirma que o plano não pertence à ordem, ao contexto jurídico, não se lhe podem atribuir efeitos jurídicos. Ficará então destituído de qualquer utilidade, porque não se prestará a um controle administrativo da economia, e com ele não poderá ser questionada a responsabilidade do Estado.

Ao se referir a uma “certa” juridicidade seria, então, possível classificar os planos econômicos públicos conforme o grau de intervenção sobre as relações econômicas, admitindo-se, em qualquer deles, uma juridicidade mínima? E a partir dessa classificação seria possível defender a responsabilização do Estado por dano decorrente de planejamento econômico?

Almiro do Couto e Silva (2004d, p. 135-136), ao tratar do tema em trabalho intitulado “Problemas Jurídicos do Planejamento” concluiu que o Estado não pode deixar de indenizar quando acarreta dano ao administrado em decorrência dos planos a que se obrigara, apresentando três classificações de planos a partir do critério de força vinculativa de que são dotados: i) planos indicativos; ii) planos incitativos; e iii) planos imperativos, com as características a seguir delineadas.

Indicativos são aqueles em que não há obrigatoriedade para os administrados, ou seja, a política econômica adotada pelo governo apenas sugere determinada direção, sem objetivar abertamente a participação da iniciativa privada. Não há nessa modalidade qualquer cogência por parte do Estado ou o oferecimento de vantagem concreta a fim de influenciar as decisões.

Já os incitativos ou estimulativos, são aqueles onde o governo destaca a política econômica no intuito de alcançar o engajamento da iniciativa privada para consecução de seus interesses. É comum nessa modalidade de plano que além da indicação da política econômica o governo prometa medidas e incentivos no caso de cooperação da iniciativa privada. Ou seja, o Estado busca obter dos particulares uma forma de atuar e de proceder que ajuste-se com os objetivos estabelecidos no plano.

Como se pode perceber, no caso dos incitativos o administrado adere à política econômica sob o manto da confiança e boa-fé da administração. Desse modo, a responsabilização do Estado dependerá daquilo que já tiver sido efetivado, bem como dos prejuízos decorrentes de eventuais modificações.

Os imperativos, como o próprio nome já diz, são planos em que não há escolha aos administrados, devem ser obrigatoriamente observados. É o caso dos planos de estabilização econômica adotados no Brasil durante a década de 80 e

90 (Plano Cruzado; Plano Bresser; Plano Verão; Plano Collor; e Plano Real – que pode ser considerado incitativo em parte em razão da URV).

No caso dos imperativos os particulares ficam sujeitos às regras do plano e são obrigados a uma determinada conduta, sob pena, inclusive, de aplicação de sanções administrativas e, até mesmo, criminais. Nota-se com a classificação de Almiro do Couto e Silva que a questão concentra-se em estabelecer, no caso concreto, a conduta estatal, a conduta do lesado - caso haja excludentes, e o dano causado.

Tanto nos incitativos como nos imperativos pode haver responsabilidade estatal e, também, nos meramente indicativos, mandatórios para a pessoa pública. Para confirmar o raciocínio imprescindível o exame do conteúdo do art. 174 da Constituição da República, que ora reproduzimos:

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.

Analisando a questão, Lúcia Valle Figueiredo (2002, p. 13), que também defende a possibilidade de responsabilização do Estado por danos oriundos da atividade planificadora, salienta que “mesmo em governos com preocupação social marcada, como determina a Constituição Brasileira, não se poderia justificar mudanças descriteriosas a pretexto, à invocação do *interesse público*, chamado a contexto sem qualquer suporte”.

Em outra ocasião, versando sobre o mesmo tema, Lúcia Valle Figueiredo (2004, p. 286), considerou o pensamento de Jesús Gonzales Perez em sua obra intitulada “*El Principio de la Buena Fe*”, defendendo que o administrado tem o direito de confiar na administração. É dizer, planos são elaborados sem a necessária previsão das consequências, tanto é assim que são modificados em brevíssimo prazo, sem se levar em consideração os graves prejuízos impostos à iniciativa privada.

O planejamento estatal, ainda que seja encarado sob o manto da discricionariedade administrativa, também está sujeito obrigatoriamente aos mecanismos de controle para fins de averiguação de sua conformidade com as inafastáveis regras constitucionais.

3 POLÍTICAS E PLANOS ECONÔMICOS DE ESTABILIZAÇÃO NO BRASIL

Para entender os planos de estabilização econômica nacional e suas consequências é preciso resgatar os caminhos trilhados pela história econômica brasileira para aprender com os erros e planejar com coerência as vitórias futuras.

Os objetivos da política econômica confrontam-se com as dificuldades de integração da Estrutura com a Conjuntura, pois em muitos casos é difícil compatibilizar um Plano de Desenvolvimento, que engloba os aspectos estruturais, com um Programa de Estabilização, cujos aspectos são conjunturais. É na estrutura que residem os grandes problemas, as desigualdades regionais, condições da saúde, educação, altos níveis de concentração da propriedade, distribuição de riqueza e renda, baixo nível tecnológico, reduzida capacidade de poupança, desequilíbrios no balanço de pagamento, altas taxas de juros, entre outros fatores. Na conjuntura, o objetivo é de estabilização de preços, equilíbrio tributário, fiscal, monetário, cambial, somados a uma política de distribuição de rendas (BRITTO, 2004, 14-15).

Em sentido econômico a estabilidade remete a três objetivos básicos: manutenção do pleno emprego, estabilidade geral dos preços e equilíbrio da balança de pagamentos. Neste sentido o Brasil vivenciou cinco planos de estabilização econômica: Plano Cruzado (1986); Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989); Plano Collor (1990), e Plano Real (1994).

Desde os anos 1980, os economistas procuravam entender o singularismo do processo inflacionário nacional, cujas tentativas de controle se iniciaram com o Plano Cruzado e não obtiveram êxito até a adoção do Plano Real, que se valeu da experiência dos planos anteriores, evitando equívocos como o congelamento de preços, o desrespeito ao direito contratual, o fator surpresa e a falta de cuidado na comunicação com a população. Na busca pela estabilidade monetária o Brasil enfrentou grandes erros, entre eles, a preponderância dos interesses das elites, a exclusão, a dominação do Estado por grupos e o enfraquecimento das instituições.

Fernando Herren Aguillar (2012, p. 81-185), em sua obra “Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional”, retrata inúmeros aspectos relevantes da história do Direito Econômico brasileiro, conforme adiante se pode verificar. A imposição de políticas públicas econômicas remonta aos tempos da

colonização portuguesa. Tanto no período colonial, quanto no imperial e republicano, existiram parcerias público-privadas, concessões e permissões, monopólios, políticas monetária, agrícola, industrial e controle de preços. A história das políticas públicas econômicas se mistura com a própria história do Direito Econômico nacional.

Conforme posicionamento de Fernando Aguillar (2012, p. 81-185), não é oportuno considerar que o Direito Econômico surge no Brasil apenas a partir de 1930, quando a intervenção estatal ganhou traços mais fortes, haja vista que a história nacional evidencia a implementação de políticas econômicas desde o período colonial.

O intento da pesquisa não é avaliar todas as políticas econômicas brasileiras, dado o grande número e a complexidade. O critério adotado foi o de buscar as políticas de estabilização nacional, a partir de 1986 até a adoção do plano Real, em 1994, a fim de analisar a possibilidade de responsabilização do Estado pelos danos causados aos particulares, tendo em vista um traço jurídico característico e relevante destes planos econômicos, a imperatividade.

Para que se possa fazer o recorte acima referido, é necessário compreender as transformações econômicas anteriores que lhe deram ensejo. A partir da década de 30 até o fim dos anos 80 do século passado o Brasil foi deixando de ser uma economia puramente agrária e rural e avançou no processo mundial de industrialização e urbanização. Pode-se dizer que esse processo ocorreu com a adoção de políticas econômicas de cunho nacionalista, objetivando a substituição de importações e a proteção da classe trabalhadora (AGUILLAR, 2012, p. 81-185).

O governo de Getúlio Vargas (1939-1945), cuja herança perdurou pelo menos 20 anos, deu ensejo às futuras intervenções estatais no domínio econômico. A regulação, nesse período, esteve centralizada no governo federal, em relação aos governos estaduais e municipais; no Poder Executivo, em relação ao Poder Legislativo; e no Estado em relação à iniciativa privada. Afora o breve primeiro período do governo Dutra, em que floresceu certo liberalismo econômico, o desempenho e a normatização dos serviços públicos estiveram predominantemente sob a responsabilidade do Estado (AGUILLAR, 2012, p. 81-185).

Em compensação às políticas econômicas de substituição de importações e proteção da classe trabalhadora, na década de 80, o desequilíbrio nas contas governamentais somado a alta inflação e o crescimento da dívida externa

limitaram e condicionaram as políticas públicas subsequentes. A partir das crises fiscais dos anos 1980 e seguintes, a incapacidade estatal de acompanhar as necessidades de investimento em infraestrutura e expansão de serviços públicos foi determinante para o ressurgimento de antigos dogmas clássicos de abstenção estatal. Verifica-se que desde então a iniciativa privada passa a conduzir o investimento em serviços públicos, sinalizando ao Estado a tarefa de regulá-los normativamente. Aos poucos o Estado vai deixando de ocupar o lugar de provedor de recursos para o desenvolvimento econômico (AGUILLAR, 2012, p. 81-185).

Nesse sentido, a ideia que tem dirigido às ações dos governos brasileiros é a de que a competitividade no setor público e no setor privado proporcionará ganhos quantitativos e qualitativos para o Estado e para os usuários dos serviços. Considerando essa realidade de ideais de diminuição do tamanho do Estado as questões propostas são: o que se pode exigir judicialmente do Estado, seja em relação à implementação ou a materialização de políticas públicas econômicas visando atingir as metas previstas na Constituição? O Estado deve ser responsabilizado pelos danos causados aos particulares em razão de seus planos econômicos?

Para retratar individualmente os aspectos históricos e políticos de cada plano econômico de estabilização nacional, o capítulo está estruturado da seguinte forma: plano Cruzado, plano Bresser, plano Verão, quadro comparativo dos planos de estabilização 1986-1989, plano Collor e plano Real.

3.1 PLANO CRUZADO

A Nova República iniciou-se em março de 1985 e entre os momentos econômicos mais instáveis vivenciados sem equívoco se destacam o do governo José Sarney (1985-1990) e o começo do governo Fernando Collor (1990-1992). Nos períodos em questão a inflação evoluiu para hiperinflação e no intento de enfrentá-la os governos impuseram ao país duras medidas econômicas visto que os esforços realizados no começo da década não haviam sido suficientes para que a inflação cedesse.

Inicialmente o governo José Sarney anunciou apenas medidas de austeridade fiscal e monetária. Um congelamento de preços foi determinado pelo Ministro da Fazenda, Francisco Dorneles², para o mês de abril, e, por opção do governo, a medida de congelamento acabou tendo a durabilidade estendida. Para amortecer a aceleração da inflação as fórmulas de cálculo da correção monetária e das desvalorizações cambiais foram alteradas, ampliando a “memória” do processo inflacionário de um para três meses. O mês de junho marcou o início do processo de descompressão dos controles sobre os preços privados e de descongelamento dos preços públicos. Porém, o gradualismo adotado no começo da Nova República fracassou em produzir a estabilidade das taxas mensais de inflação, dando abertura ao programa brasileiro de estabilização e reforma monetária que estabeleceu o “Cruzado” (MODIANO, 1999, p. 53-54).

Ao longo do governo do Presidente José Sarney, que perdurou por cinco anos, foram lançados três planos de estabilização econômica: Plano Cruzado, em 1986; Plano Bresser, em 1987; e Plano Verão, em 1989. Embora esses planos tenham colaborado para que se verificassem momentos de crescimento, oriundos da expansão acumulada do produto, fracassaram no combate à inflação (CASTRO, 2005, p. 116).

Entre o início de 1986, ano do Plano Cruzado, até o fim de 1994, ano do Plano Real, passaram-se nove anos. Nesse período, o país teve 11 ministros da Fazenda. Uma média de um a cada dez meses. Nos oito anos seguintes, o país teve apenas um ministro da economia: Pedro Malan.

A população foi informada sobre a adoção do Plano Cruzado no dia 28 de fevereiro de 1986, pela televisão. Os ministros João Sayad e Dílson Funaro, responsáveis por difundir a ideia, avisaram que não haveria mais inflação. Por ser o primeiro plano contra a inflação e dado o cansaço dos brasileiros em conviver com o aumento diário e intolerável dos preços, o governo obteve a anuência imediata e o compromisso dos cidadãos brasileiros. No enfoque econômico esse curto período da história ficou guardado na lembrança dos brasileiros como um tempo de experiências de estabilização da inflação malsucedidas.

É interessante situar o momento político que precede esse período econômico, marcado pelo movimento das “Diretas Já”, que imbuído do sentimento

² Francisco Dorneles deixou o cargo de Ministro da Fazenda em 1985.

de redemocratização gerava a falsa crença de que tudo se resolveria. Depois de 20 anos de regime militar, em 1984, o Brasil vivia um momento atípico de sua história. O movimento por eleições ganhava força aos poucos. A população brasileira, que se manifestava pelo direito de eleger o Presidente da República acreditava que a democracia além de trazer de volta as liberdades civis e políticas, traria o fim da inflação, a volta do crescimento e a tão desejada distribuição equitativa de renda.

Milhares de pessoas, das mais diversas regiões, compareciam aos comícios. Apesar da grande mobilização popular e da mídia, a emenda das diretas não foi aprovada por falta de quórum. Cientes das dificuldades para transpor a transição e implementar a democracia, um grupo de políticos que apoiavam a candidatura de Tancredo Neves articulava uma maneira de vencer os obstáculos para aprovar a emenda por meio das eleições indiretas, no Colégio Eleitoral. E em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves foi eleito o primeiro Presidente da República civil desde as eleições de 1960. Sua posse não se concretizou, pois horas antes foi internado no Hospital de Base de Brasília, vindo a falecer 38 dias depois.

Segundo Lavínia Barros de Castro (2005, p. 118), “a morte de Tancredo deixou no poder a coalizão partidária que ajudara a elegê-lo no Colégio Eleitoral”. Era um agrupamento bem diversificado, que poucos teriam capacidade de administrar. O objetivo dessa afluência era o de representar todos os segmentos da sociedade, ou seja, havia políticos de esquerda e de centro. E entre os economistas não era diferente, as opiniões eram divergentes quanto à situação vivida pelo país e as expectativas de crescimento. A passagem para a democracia impunha conciliar distintas opiniões em face da melhor política econômica. Diferentemente de Tancredo Neves, que possuía grande aptidão para reger forças contrárias, José Sarney, seu vice e novo Presidente do Brasil, era visto como o lado mais fraco dessa aliança democrática formada para eleger Tancredo.

Na concepção do economista Francisco Lopes, o enigma da estabilização poderia ser resolvido por meio de um pacto de adesão compulsória, ou seja, um congelamento de preços. Ao contrário, para Pêrsio Arida e André Lara Resende, o congelamento implicaria em um endurecimento da economia, acabando com a autorregulação dos mercados via preços e, causando, ainda, várias distorções alocativas. A alternativa para a medida drástica de congelamento, batizada de “Proposta Larida”, em tributo aos dois autores, propunha “desindexar a economia através da introdução de uma moeda indexada que circularia

paralelamente à moeda oficial brasileira (na época, o Cruzeiro)” (CASTRO, 2005, p. 121).

Os planos de estabilização adotados por José Sarney (Cruzado, Bresser e Verão) seguiram a proposta de congelamento, enquanto o Plano Real (1994) seguiu a “Proposta Larida”, porém, com algumas adaptações, pois a partir dos questionamentos sobre o fracasso dos planos de estabilização do período de 1985-1989 foi possível criar um plano de desindexação sólido como o Plano Real.

Dada a recuperação das contas externas do país a partir de 1983/1984, as reservas nacionais puderam alcançar um patamar elevado em 1985. Esse clima propiciou a adoção do Plano Cruzado no segundo ano de governo de José Sarney, pelo ministro da Fazenda Dílson Funaro, que substituiu Francisco Dornelles. O momento internacional também era favorável, com o preço do petróleo caindo e a desvalorização do dólar em relação às moedas europeias e ao iene (CASTRO, 2005, p. 124).

Medidas monetárias e fiscais foram incorporadas a partir de um “pacote fiscal” que tinha como fim acabar com as necessidades de financiamento no conceito operacional. Em 1986 extinguiu-se a chamada “conta-movimento”. Com essa medida, os suprimentos automáticos que prejudicavam a atuação do Banco Central como gestor da política monetária foram abolidos. Porém, o gradualismo das medidas não gerou qualquer mudança sobre a inflação. Tendo em vista a constante elevação dos preços e o insucesso dos ajustes recessivos anteriores, o governo adotou a proposta do “Choque Heterodoxo” formulada por Francisco Lopes, denominado “Plano Cruzado”, no dia 28 de fevereiro de 1986 (CASTRO, 2005, p. 124).

As medidas adotadas podem ser divididas, de modo analítico, em quatro grupos: a) reforma monetária e congelamento; b) desindexação da economia; c) índice de preços e cadernetas de poupança; e d) política salarial (CASTRO, 2005, p. 124-126).

O primeiro grupo da reforma monetária e de congelamento estabeleceu o cruzado como novo padrão monetário internacional na proporção Cr\$ 1.000 = Cz\$ 1. O intuito da mudança era criar uma nova moeda com imagem forte, de modo a possibilitar a intervenção nos contratos decorrente da nova unidade monetária. A partir de 28 de fevereiro todos os preços ficaram congelados ao nível em que se encontravam em 27 de fevereiro de 1986, aplicando-se aos salários

aumento correspondente à manutenção de seu valor médio real dos últimos seis meses, acrescido do abono de 8%, e a taxa de câmbio vigente no dia anterior permaneceu fixa. Na tentativa de controlar o congelamento foi criada a “Tabela da Sunab – Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços”. A tabela consistia numa lista de preços que devia ser respeitada pela população, a quem também incumbia fiscalizar seu cumprimento, visto que as instituições que desrespeitassem os preços eram multadas como praticantes de “crime contra a economia popular”, com denúncia pública (CASTRO, 2005, p. 124-126).

O segundo grupo, desindexação da Economia, extinguiu as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), criadas durante o PAEG, substituindo-as pelas Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), com valores congelados por um ano. Assim, restou proibida a indexação de contratos com prazos inferiores a um ano. As obrigações financeiras permaneceram denominadas na velha moeda (cruzeiro), que se desvalorizava diariamente em relação a nova, por meio de uma Tablita de conversão que estabelecia uma taxa de 0,45% ao dia, valor correspondente à média diária da inflação apurada entre dezembro de 1985 e fevereiro de 1986. A finalidade da medida era acabar com a expectativa de inflação embutida nas obrigações financeiras, impedindo a transferência de renda entre credores e devedores (CASTRO, 2005, p. 124-126).

O terceiro grupo, sobre índice de preços e cadernetas de poupança, tinha como objetivo suprimir a contaminação do índice de preços ao consumidor (IPC), pela inflação do mês de fevereiro. Os rendimentos das cadernetas de poupança passaram a ser trimestrais e não mais mensais. O fim da medida, ao que parece, era evitar o fenômeno da ilusão monetária (CASTRO, 2005, p. 124-126).

O quarto grupo tratou sobre a política salarial, aos salários em cruzados, que deveriam ser calculados pela média dos seis meses anteriores em valores correntes (setembro de 1985 a fevereiro de 1986). Para a conversão foi disponibilizada uma tabela com valores corrigidos a preço de fevereiro, congelando os salários e permitindo aos empresários optar pelo aumento caso a caso. Com a medida, os dissídios passaram a ser anuais. Para impedir o acúmulo de perdas pelos trabalhadores, foi inventado o “gatilho salarial”, que garantia a imediata correção dos salários toda vez que a inflação acumulasse 20%. O intuito era proteger os salários reais médios de qualquer inflação acima do nível que aciona o gatilho (CASTRO, 2005, p. 124-126).

Dadas às medidas adotadas, o sucesso inicial do Plano Cruzado foi rumoroso. O índice de preços ao consumidor baixou para praticamente zero e alguns jornais até chegaram a noticiar que o “dragão da inflação era de papel”. As primeiras pesquisas de opinião apontavam índices quase unânimes de apoio ao governo de Sarney. Os “fiscais do Sarney” eram responsáveis pela denúncia de qualquer afronta aos preços tabelados. Não houve nesse começo, recessão, desemprego e arrocho salarial conforme previa a oposição. Apenas o setor bancário mostrou queda no índice de emprego (CASTRO, 2005, p. 124-126).

Alguns empresários, sob ameaça de greve, foram levados a conceder aumentos salariais além do abono, pois a expansão do emprego e o aumento do consumo traziam consigo o receio de interromper a produção. Esse aumento expressivo do consumo se deu sobre uma demanda já aquecida. Segundo Lavinia Barros de Castro (2005, p. 126), “ao contrário do que dizia a teoria inercialista, já havia uma pressão de demanda antes da adoção do Plano Cruzado”.

Soma-se a esses fatores a redução das receitas de financiamento, associadas ao fim do imposto inflacionário e à queda real decorrente do congelamento de algumas tarifas públicas. De outro lado, as despesas do governo cresciam vultuosamente em razão do aumento dos gastos com a folha de salários do setor público.

A situação demonstrava que o governo tinha provocado uma expansão exagerada na oferta de moeda. A demanda superaquecida permitiu que começassem a surgir os sinais de desbastecimento da economia. Os produtos que haviam sido congelados com defasagem em relação ao percentual médio do período anterior desapareceram rapidamente das prateleiras. Começaram a aparecer dificuldades em relação ao preço de produtos da cesta básica, a diferença entre os preços de varejo e atacado tornou-se praticamente nula. Acompanhando a tendência, os preços do aço, combustíveis, tarifas públicas e outros produtos também apresentaram defasagens em relação aos custos. Vieram as filas e com frequência o fenômeno do ágio, que na prática, representava a volta da inflação (CASTRO, 2005, p. 127).

A partir de maio/junho de 1986 já era visível a necessidade de se complementarem as decisões de fevereiro. Constatando os perigos inerentes ao superaquecimento da economia, a equipe econômica começou a se dividir. Alguns defendiam a liberação de apenas parte dos preços, outros se manifestavam a favor

de um novo empréstimo junto ao FMI, na tentativa de conter os problemas na balança comercial decorrentes da explosão de consumo. Restavam, ainda, os que acreditavam que a situação não passava de um surto de consumo passageiro.

As desavenças permitiram o surgimento do Cruzadinho, anunciado em 24 de julho de 1986, que consistia basicamente num pacote fiscal de medidas para desacelerar o consumo e financiar um plano de investimentos em infraestrutura e metas sociais. Os aumentos de preços decorrentes do pacote fiscal não foram incluídos no índice oficial de inflação na tentativa de impedir o acionamento do gatilho salarial. A medida gerou um descontentamento geral, pois era insuficiente para desaquecer o consumo e praticamente não gerou recursos para financiar o programa de investimentos anunciado pelo governo. Ou seja, além de não conter o consumo a expectativa de descongelamento deu um novo impulso à demanda (MODIANO, 1999, p. 54).

A insatisfação da população crescia a cada dia ante os problemas do ágio e do desabastecimento, que aumentou ainda mais com o expurgo do índice de preços oficial, levando o governo a recorrer às importações. Porém, a falta de costume brasileiro de importar acarretou muitos problemas, entre eles: congestionamento nos portos e demora na entrega dos produtos. Em outubro, o governo decretou uma desvalorização do cruzado de 1,8% e proclamou uma política de minidesvalorizações eventuais, fundadas em um indicador da relação câmbio/salários. Porém, criou-se uma expectativa de desvalorização ainda maior, aumentando o ágio no mercado paralelo de dólar, antecipação de importações, adiamento de exportações, gerando uma deterioração ainda maior das contas externas (MODIANO, 1999, p. 54).

Apesar dos problemas da economia, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB venceu as eleições de novembro de 1986 nos principais Estados brasileiros. E uma semana após as eleições foi anunciado o Plano Cruzado II, gerando na sociedade a impressão de que as medidas restritivas estavam sendo adiadas por mero oportunismo político. A ideia do governo era basicamente aumentar os preços dos bens finais no intento de impedir repasses ao longo da cadeia produtiva.

O Cruzado II tratava-se de um pacote fiscal com o fim de aumentar a arrecadação do governo por meio de alguns preços públicos (gasolina, energia elétrica, telefone e tarifas postais), e do aumento de impostos indiretos (automóveis,

cigarros e bebidas). Impôs também que o aumento de preços dos automóveis, cigarros e bebidas deveriam ser expurgados do IPC³, objetivando adiar o 1º disparo do gatilho salarial. A reação da população apoiada por alguns novos governadores e congressistas obrigou o governo a desistir da proposta de expurgo. O governo simplesmente substituiu as ponderações do IPC, que se originaram do IPCA⁴, pelas ponderações do INPC⁵, que conferia menores pesos aos preços majorados pelo Cruzado II (MODIANO, 1999, p. 55).

O Cruzado II foi o meio encontrado para o abandono do congelamento, pois com as expectativas de retração da demanda para amortecer a aceleração inflacionária, o governo cedeu às pressões pela liberalização dos preços, suspendendo abruptamente quase todos os controles em fevereiro de 1987, quando foi declarado extinto o Plano Cruzado, com o fim do congelamento de preços e expressiva piora das contas externas, acarretando a decretação da moratória dos juros externos e prejudicando ainda mais a entrada de recursos externos no país.

Ao dissertar sobre o Plano Cruzado Eduardo Modiano (1999, p. 54), dividi o plano em três fases: i) março a junho de 1986, período que se caracteriza por uma queda substancial da inflação e também pelos primeiros indícios da existência de excesso de demanda na economia; ii) julho a outubro de 1986, identificado pelo total engessamento do governo diante do agravamento da escassez de produtos e à deterioração das contas externas; e iii) novembro de 1986 a junho de 1987, fracasso do Plano Cruzado com o retorno das altas taxas de inflação.

É possível avaliar que o Plano Cruzado foi um choque heterodoxo que tentou eliminar a indexação da economia trazendo mudança no padrão da sociedade a partir da busca de ativos reais, ações e consumo em detrimento de ativos financeiros, principalmente da poupança. O congelamento de preços foi sem dúvida a medida que mais se destacou, pois agravou a estrutura de preços relativos da economia e comprometeu os setores com preços defasados, portanto, adota-se o congelamento de preços como parâmetro para análise das decisões judiciais referentes ao Plano Cruzado.

³ IPC – Índice de Preços ao Consumidor

⁴ IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

⁵ INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

As medidas do Plano Cruzado foram impostas por meio do Decreto-Lei nº 2.283/86 e foi posteriormente atualizado pelo Decreto-Lei nº 2.284/86. O Decreto-Lei nº 2.283/86 previa o congelamento de preços de bens e serviços (art. 36); a reforma monetária, com a mudança na moeda, que passou a se chamar cruzado (art. 1º); o congelamento dos salários pela média de seu valor dos últimos seis meses e do salário mínimo (art. 19); a criação de uma tabela de conversão para decompor as dívidas contraídas em uma inflação muito alta em dívidas contraídas em uma economia de inflação quase nula, com vigilância sobre a estabilidade dos preços (art. 37); a criação de uma espécie de seguro-desemprego para os casos de dispensa sem justa causa ou em virtude do fechamento de empresas (art. 26); e os salários passaram a ser reajustados pelo chamado gatilho salarial, que determinava o reajuste automático dos salários sempre que a inflação alcançasse 20% (art. 23).

A credibilidade inspirada pelo plano trouxe inúmeras expectativas para a população e para os próprios políticos, “criando-se um arcabouço de apoio popular impenetrável a qualquer contestação mais incisiva à nova política de estabilidade monetária” (AVERBUG, 2005, p. 223). Qualquer avaliação crítica desfavorável às perspectivas do país foi substituída pela confiança no futuro. Figuras políticas do antigo regime justificavam-se por não terem tido ideia parecida, reconhecendo que o governo anterior não dispunha de credibilidade necessária para adotar política tão audaciosa. No entanto, a prática evidenciou o contrário. Uma das principais medidas adotadas pelo Plano Cruzado, o congelamento de preços e tarifas, trouxe prejuízos expressivos ao setor privado e às contas públicas.

No que se refere ao congelamento de preços especificamente, interessante à análise do conteúdo disposto nos artigos abaixo reproduzidos do Decreto-Lei 2.284/86:

Art 35. Ficam congelados todos os preços nos níveis do dia 27 de fevereiro de 1986.

§ 1º A conversão em cruzados dos preços a que se refere este artigo far-se-á de conformidade com o disposto no § 1º do artigo 1º, observando-se estritamente os preços à vista praticados naquela data, não se permitindo, em hipótese alguma, os preços a prazo como base de cálculo.

§ 2º O congelamento previsto neste artigo, que se equipara, para todos os efeitos, a tabelamento oficial de preços, poderá ser suspenso ou revisto, total ou parcialmente, por ato do Poder Executivo, em função da estabilidade da nova moeda ou de fenômeno conjuntural.

Art 36. A Secretaria Especial de Abastecimento e Preços - SEAP, o Conselho Interministerial de Preços - CIP, a Superintendência Nacional de Abastecimento - SUNAB, órgãos do Ministério da Fazenda, o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, a Polícia Federal, órgãos do Ministério da Justiça, e o Ministério do

Trabalho exercerão vigilância sobre a estabilidade de todos os preços, incluídos, ou não, no sistema oficial de controle.

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

Como consequência, os comerciantes e empresários foram obrigados a se acostumar com intervenções frequentes do poder público. O tabelamento de preços foi adotado de modo arbitrário, sem respeitar os custos operacionais, as margens, os contratos assinados. Na tentativa de remarcação dos preços para evitar os prejuízos do congelamento inúmeros estabelecimentos comerciais, tais como supermercados, lanchonetes e bares, foram autuados pela prática de crime contra a economia popular. Pecuaristas tiveram seu gado desapropriado sob a alegação da prática de crime de abuso do poder econômico. Essa é uma pequena parcela dos exemplos de boicote perpetrados pelos produtores e comerciantes com intuito de suportar as imposições da política econômica. Em resposta aos boicotes estabelecimentos foram saqueados pela população, que havia sido chamada pelo governo a ajudar no controle e no cumprimento do congelamento de preços e tarifas. Nota-se que o Plano Cruzado gerou um aumento do poder aquisitivo e, conseqüentemente, a falência de várias atividades do setor privado⁶.

O aumento do consumo evidenciou a incapacidade do parque industrial nacional para atender às demandas e os boicotes de produtores e comerciantes. Os fornecedores passaram a cobrar ágio e a inflação voltou a subir. O objetivo do Plano Cruzado era combater a inflação por meio da estabilidade da moeda com o fim de proporcionar uma adequada distribuição de renda, contudo, o governo não estabeleceu metas para a política monetária ou fiscal.

Já no início da vigência do plano ocorreu uma vultuosa redução dos depósitos nas cadernetas de poupanças, desviada para o consumo. Este fato impediu que o governo tivesse à sua disposição recursos a juros baixos que pudessem ser destinados ao financiamento da dívida pública interna e a manutenção dos projetos do Sistema Financeiro de Habitação.

O Plano Cruzado entrou em vigência num período de baixa atividade (fevereiro) e as medidas do governo de congelar os preços de produtos-chave na

⁶ Para maiores detalhes acessar: <http://www.rep.org.br/pdf/26-10.pdf> e <http://josesarney.org/politico/presidente/plano-cruzado-ii/>.

economia afetaram todo o varejo nacional, o setor de bens, serviços e salários. Soma-se a isso a decomposição da modalidade pela qual os contratos previam reajustes (Tablita), e a deterioração da balança de pagamentos do país em razão do aumento do consumo, acarretando a queda nas reservas internacionais. As diversas medidas de estabilização contidas no Plano Cruzado interferiram de modo imperativo no ambiente econômico e, especialmente, no exercício de direitos individuais, alterando diferentes modalidades contratuais.

3.2 PLANO BRESSER

O Plano econômico Bresser foi posto em prática no dia 12 de julho de 1987, reestabelecendo a prática do congelamento. O então Ministro da Fazenda Luiz Carlos Bresser Pereira declarou que na luta contra a inflação seu plano entraria para a história do Brasil. Para tanto, foi criada uma nova base de indexação salarial – Unidade de Referência de Preços (URP)⁷.

Segundo Eduardo Modiano (1999, p. 55), tais medidas foram apresentadas à população como um programa de estabilização híbrido, com conteúdos ortodoxos⁸ e heterodoxos⁹ para combate à inflação. Todavia, o novo plano não possuía o objetivo de inflação zero, nem tampouco buscava acabar com a indexação da economia. O intuito era exclusivamente o de “promover um choque deflacionário com a supressão da escala móvel salarial e sustentar as taxas de inflação mais baixas com redução do déficit público”.

⁷ Esclarece Eduardo Modiano (1999, p. 55), que de acordo com o novo esquema instituído a partir da URP – Unidade de Referência de Preços, a cada três meses seriam pré-fixados os percentuais de reajuste para os três meses subsequentes, tendo como base a taxa de inflação média dos três meses precedentes. Os preços também foram congelados pelo prazo máximo de 03 meses, contudo, antes foram anunciados diversos aumentos para os preços públicos e administrados, ou seja, a mesma falha apontada no Plano Cruzado.

⁸ Ortodoxia: conforme o pensamento ortodoxo, a inflação é decorrente do processo de emissão monetária devido aos déficits públicos, o que eleva a demanda e força a alta de preços. Desse modo, para combater a inflação, deve-se estancar a emissão de moeda, o que só é possível com a retração da demanda, quer do setor privado, pelo aumento de impostos, quer do setor público, com a redução nos gastos públicos. O combate inflacionário é alcançado através de uma política recessiva (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 432).

⁹ Heterodoxia: para estes, a inflação não é oriunda de excesso de demanda provocado pela emissão monetária. A emissão monetária é encarada mais como uma decorrência da inflação do que uma causa. Sendo assim, a inflação poderia se vencida sem se recorrer ao controle de demanda, ou seja, não haveria necessidade de uma política recessiva. O congelamento de preços e salários é um exemplo de medida (política de renda) característico dessa corrente (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 432).

No mesmo sentido, Lavínia Barros Castro (2005, p. 129), esclarece que o Plano Bresser buscava, em uma análise geral, promover um choque deflacionário na economia, de modo a evitar os erros do Plano Cruzado. Diagnosticou-se a inflação do período como inercial e de demanda, o que levou a uma concepção híbrida do plano, com elementos ortodoxos e heterodoxos.

Na vertente ortodoxa, contrariamente ao adotado no Plano Cruzado, as políticas fiscal e monetária seriam utilizadas de forma acentuada contra a inflação. O intuito era diminuir o déficit público através de aumentos de tarifas, eliminação de subsídios, corte de gastos e investimentos públicos. Visando afastar o problema da defasagem dos preços públicos e administrados, como havia ocorrido no Plano Cruzado, foram decretados vários aumentos pouco antes do anúncio do congelamento: eletricidade, combustíveis, aço, telefone, entre outros.

O lado heterodoxo, por sua vez, caracterizou-se por um congelamento de salários no patamar vigente quando do anúncio do Plano, a ser realizado em três fases: a) congelamento total por três meses; b) flexibilização do congelamento; e) descongelamento. Os salários ficavam indexados a uma nova base: a Unidade de Referência de Preços - URP, que era prefixada de três em três meses a partir da taxa de inflação média dos três meses anteriores. Com o fim de combater o gatilho salarial, sem, contudo, ensejar uma crise política, foi introduzido, através da URP, um projeto em que se garantia a correção mensal, e, ao mesmo tempo, aumentava-se a defasagem entre a inflação do mês e seu repasse para os salários. A taxa de câmbio não foi congelada para evitar a deterioração das contas externas, como ocorreu no Plano Cruzado.

Contrariamente ao ocorrido com o Plano Cruzado, o plano em discussão encontrou a economia já em processo de desaceleração e buscou estabilizá-la através da redução dos salários reais e da manutenção de altas taxas de juros e elevada taxa real de câmbio.

Dadas às consequências do congelamento ocorrido durante o Plano Cruzado, os comerciantes desenvolveram técnicas para furtar-se dos efeitos do controle de preços. Como já era esperada uma reedição da medida, os preços foram fixados em níveis muito altos, com descontos no ato da compra.

Quando o congelamento retornou, as tabelas de comercialização não exprimiam a realidade dos preços, que estavam absolutamente superiores ao valor real. Além dessa técnica, também teve grande destaque a “maquiagem”. A

embalagem dos produtos era alterada para oferecer o mesmo conteúdo com quantidades distintas, ou a venda do mesmo produto com qualidade inferior.

O Plano Bresser obteve sucesso apenas inicial na redução da inflação. Tendo em vista o fracasso do Plano Cruzado, o congelamento ambicionado pelo governo não foi respeitado pelo mercado. Além das remarcações preventivas de preços para evitar os prejuízos do Plano Cruzado, que acabaram aumentando os desequilíbrios entre preços relativos, a flexibilização anunciada pelo governo contribuiu para que os aumentos estabelecidos no início do Plano fossem repassados para outros preços.

Ao contrário do Plano Cruzado a inflação do congelamento no Plano Bresser não podia ser atribuída a pressões de demanda e sim a um conflito distributivo de rendas no setor privado e entre os setores privado e público, visto que a flexibilidade do novo congelamento possibilitou que os aumentos de preços decretados na véspera do Plano Bresser fossem repassados aos outros preços da economia, gerando inflação e neutralizando parcialmente a transferência de renda para o setor público (MODIANO, 1999, p. 56).

Vários foram os equívocos que acarretaram o fracasso do Plano Bresser, no entanto, o maior deles provavelmente tenha sido o descontrole dos preços, que tinha como indexador a URP, pois media a inflação do dia 15 de um mês até o dia 14 do mês seguinte, método que não era aplicado em nenhum outro país. A URP foi deixada de lado e o IPC retornou no cálculo da inflação (BRITO, 2004, p. 26).

Ante a insatisfação da população e à resistência a proposta de reforma tributária e administrativa, o então Ministro Bresser-Pereira pediu demissão e foi substituído por Maílson da Nóbrega em janeiro de 1988. O novo Ministro, que discordava das ideias heterodoxas de combate à inflação, apresentou uma proposta ortodoxa gradualista, visando não só neutralizar a inflação em 15% ao mês, como também reduzir, gradualmente, o déficit público.

É a conhecida “política do feijão com arroz”, que em linhas gerais objetivava o congelamento dos valores nominais dos empréstimos do setor público e na contenção salarial do funcionalismo público. Aumento dos preços públicos, choque agrícola desfavorável e uma política monetária não contracionista acabaram ensejando o insucesso da medida gradualista e, conseqüentemente, o resgate dos debates sobre o caráter inercial da inflação brasileira.

Em outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição Brasileira, transferindo ao Congresso parte da responsabilidade pela condução da política econômica. E em novembro de 1988 foi entabulado um acordo inédito entre governo, iniciativa privada e trabalhadores, instituindo uma nova modalidade de redutor, através da pré-fixação dos reajustes de preços, é o nascimento do pacto social, que conseguiu reprimir, embora temporariamente, a ameaça de hiperinflação e promoveu o fim da URP salarial.

3.3 PLANO VERÃO

O fracasso do Plano Bresser dá ensejo ao surgimento do Plano Verão, com nova tentativa de congelamento de preços, salários e tarifas. O Plano Verão foi instituído pelo Ministro Maílson da Nóbrega, terceiro Ministro do Governo Sarney, por meio da Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989, posteriormente convertida na Lei nº 7.730/1989. Em seguida vieram as Medidas Provisórias nº 38, de 03 de fevereiro de 1989, e 40, de 08 de março de 1989, e a Lei nº 7.738, de 09 de março de 1989. Houve uma radicalização das propostas de indexação.

O congelamento de preços foi estabelecido por prazo indeterminado. Uma nova moeda foi criada, o Cruzado Novo. Foram estabelecidas regras de desindexação da economia (art. 13), proibiu-se a correção monetária para o futuro (art. 15, § 4º) e para os contratos em curso. Retornou a tablita, no intuito de deflacionar contratos que englobavam previsão de reajuste ao longo de sua execução.

Tendo em vista o descrédito do governo, em razão das tentativas anteriores mal logradas de estabilização da economia, e considerando que 1989 seria ano de eleições presidenciais, o ajuste fiscal não aconteceu na prática. Os juros altíssimos não puderam barrar o movimento de antecipação do consumo, movido pelo receio de estouro dos preços após o fim do congelamento. Os trabalhadores, descontentes com as sucessivas perdas implícitas nas mudanças de índices, começaram a pleitear reposições salariais. O resultado do Plano Verão para a Economia foi um grande aumento da inflação, que bateu todos os recordes ultrapassando 80% ao mês no começo de 1990. (CASTRO, 2005, p. 131).

Assim como os planos anteriores, o Plano Verão foi alvo de questionamento nos Tribunais, tanto em razão da utilização da tablita, por violar o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, como em razão da constitucionalidade da ação do Estado sobre o domínio econômico. Os Tribunais, mais uma vez, entenderam que as medidas impostas pelo governo estavam envoltas de legalidade e constitucionalidade, haja vista que as normas de conteúdo econômico, de ordem pública, são de aplicação imediata e, portanto, alcançam os contratos em curso (AGUILLAR, 2012, p. 181).

No enfoque de Maria Anita dos Anjos (2002, p. 20), as políticas de estabilização implementadas nos planos Cruzado, Bresser e Verão, não conseguiram alcançar a sustentação da estabilidade a longo prazo. Pelo contrário, reforçaram as atitudes defensivas dos agentes econômicos, os quais esperavam não ser mais ser surpreendidos com políticas heterodoxas, que implicavam em congelamentos dos preços e salários, quebra de contratos, mudança de moeda, alteração das regras de indexação, entre outras.

Pode-se dizer que uma sucessão de erros de elaboração e condução levou o Plano Cruzado ao fracasso. Os Planos Bresser e Verão ao tentar consertar as falhas anteriores, também não obtiveram êxito, em grande parte devido a falta de apoio político. Constata-se que nos três Planos, logo após o anúncio das medidas a inflação recuava, porém, após breves períodos, se acelerava novamente, e sempre com maior intensidade. Tal panorama se deve ao não enfrentamento pelo governo dos problemas estruturais da economia, somado ao desequilíbrio das contas do governo, a política monetária predominantemente acomodatória, ao setor empresarial que passou a se defender com maior agilidade e eficácia ante as defasagens dos preços em relação aos custos, aos trabalhadores que de modo crescente manifestavam a insatisfação quanto ao poder de compra dos salários. Diante desse cenário o governo promoveu apenas desindexações e, em seguida, administrou as inevitáveis acelerações da inflação.

Nos três primeiros Planos da Nova República a medida de congelamento incentivou um aumento da demanda, criou o temor de novos congelamentos e dos efeitos do descongelamento. E a insistência no congelamento só fez agravar o problema da inflação e a frustração dos brasileiros no terreno econômico.

3.3.1 Quadro Comparativo dos Planos de Estabilização 1986-1989

Ao tratar da história da Nova República (1985-1989), Lavínia Barros de Castro¹⁰ (2005, p. 139-140) apresenta um quadro detalhado sobre os planos de estabilização econômica implementados no período em questão. A análise do quadro é pertinente para comparar as diferenças entre os planos e os instrumentos adotados para dar efetividade às políticas econômicas.

Medidas/ Plano	Cruzado I – 28 de fev. de 1986	Bresser – 15 de jun. de 1987	“Feijão com Arroz” - jan. de 1988	Verão – 14 de jan. de 1989
Diagnóstico da Inflação	Inercial – Déficit Operacional próximo a zero.	Inercial + Inflação de Demanda.	Inflação de Demanda	Inercial + Inflação de Demanda
Política Monetária e Fiscal	Proposta: política monetária e fiscal acomodatórias. Prática: Política monetária e fiscal expansionista.	Proposta e prática: política monetária e fiscal contracionistas.	Proposta: Política monetária e fiscal contracionistas (gradualismo) com objetivo de estagnar a inflação de 15% ao mês. Prática: Política monetária expansionista (megassuperávits da balança comercial).	Proposta: Cortes nas despesas públicas e aumento das receitas. Prática: não aprovados pelo Congresso.
Preços	Congelamento: previsto para 1-3 meses, durou 11.	Congelamento: três fases (1) congelamento por 90 dias; (2) Flexibilização – reajustes mensais pelo IPC dos três meses anteriores; (3) Liberação dos Preços.	Tentativa de Pacto Social. Prefixação dos reajustes de preços públicos e privados.	Congelamento por prazo indefinido. Descongelamento gradual a partir de março. Reajustes trimestrais.
Moeda	1000 Cruzeiros = 1 Cruzado.	X	X	1000 Cruzados = 1 Cruzado Novo
Salários	Média dos 06 meses. Abono salarial: 8% para todos os salários, 16% para salário mínimo + gatilho = 20%.	Três fases seguindo política de preços. Inflação de junho não resposta. Não houve abonos ou gatilho.	Suspensos por dois meses reajustes dos funcionários públicos.	Salário janeiro = salário de dezembro corrigido pela URP de janeiro. A diferença da URP – INPC seria paga em três parcelas.
Dissídios	Anuais com correção de 60% sobre o aumento do custo de vida.	Mantidos com exceção daqueles ocorridos nos três meses da fase de congelamento.	X	Mantidos – Reajuste varia entre 11,31 e 18,71 de acordo com a categoria.

¹⁰ Fonte: CASTRO, Lavínia Barros de. Esperança, Frustração e Aprendizado: A História na Nova República. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 139-140.

Índice de Preços Oficial do Governo	IPC com ponderação do antigo IPCA. Mudança para índice ponta a ponta.	Deslocada para o início da vigência do congelamento (15 de junho). Aumento de preços públicos em junho.	X	IPC continua sendo índice oficial do governo. OTN é congelada e extinta.
Câmbio	Fixo ao valor de 28 de fevereiro – a balança comercial estava equilibrada.	Desvalorização de 9,5 %. A taxa não é congelada. Houve desvalorização real da taxa cambial. Minidesvalorizações.	Desvalorização real visível nos megassuperávits da balança comercial.	Desvaloriza em 16,38 %, ficando o câmbio, a partir daí, congelado. A taxa estipulada é de 1 Crz. Novo = 1 dólar.
Tablita	Para converter dívidas com vencimento posterior a data do plano.	Para atualizar dívidas estabelecidas antes da data do plano com expectativas de inflação superiores.	X	Para converter dívidas posteriores a 15 de janeiro. Juro real revisto.
Aluguéis	Reajustes semestrais para aluguéis residenciais e anuais com coeficiente determinado pelo governo para os aluguéis comerciais.	Aluguéis comerciais e residenciais congelados sem compensação pela inflação ocorrida desde o último reajuste.	X	Com o fim da OTN, aluguéis reajustados por índices próprios.
Indexação	Proibida por um ano. Fim da ORTN e criação da OTN – congelada por um ano.	Novo indexador URP para salários e tetos de preços de acordo com a política de congelamento (três fases).	X	Extintas a OTN e a URP. Na prática, o indexador passava a ser o IPC ou o <i>overnight</i> – o maior. Criação da BTN. Junho: BTN fiscal – diária.
Cadernetas	Rendimento trimestral.	X	X	A partir de maio IPC + 0,5%.
Juros e Dívida Externa	Acordo prévio com o FMI (1985). Juros prefixados para os 12 meses futuros. Moratória dos juros externos em fevereiro de 1987.	Juros mantidos elevados para reduzir demanda.	Suspensa moratória em janeiro de 1988. Novo acordo com o FMI.	Elevação do <i>overnight</i> para 25% e 30%. Reempréstimos suspensos por um ano.
Inflação	Próxima a zero nos primeiros meses. Ágio, mudanças de índices. Cruzadinho: o índice de inflação exclui itens corrigidos. Expurgo não é aceito no Cruzado II. Dispara gatilho salarial.	Aumento das tarifas decretado pelo governo no início do plano + expectativa de novo congelamento fizeram com que os preços subissem as vésperas do plano. Perspectiva de flexibilização (fase dois) permitiu repasses de preços.	Evitou no curto prazo explosão inflacionária. Manteve-se entre 16% a 18% ao mês nos três meses iniciais. Inflação se acelera depois de três meses.	Descrédito do governo + juros elevados+ ajuste fiscal difícil (ano eleitoral) + flexibilização do congelamento + fim da OTN e URP eliminam âncora dos preços.

3.4 PLANO COLLOR

A primeira metade dos anos 1990 é marcada no país pela posse do primeiro presidente eleito pelo voto direto, o que não ocorria desde 1960. A inflação havia ultrapassado 80% ao mês e a economia, que havia crescido a uma taxa média por volta de 7% entre 1930-1980, estava estacionada há uma década. Fernando Collor de Mello foi eleito em uma operação de *marketing* eleitoral sem precedentes na história do Brasil.

Apoiado a princípio por um partido sem expressão (Partido da Reconstrução Nacional – PRN), a candidatura de Fernando Collor de Mello conseguiu se sobrepôr as pretensões de políticos tradicionais, como Leonel Brizola (Partido Democrático Trabalhista – PDT), e o futuro presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT). Collor embasava seu discurso na luta contra a corrupção, assistência às camadas sociais mais desarrimadas e promessas de profundas reformas estruturais. Todavia, assim como o governo anterior a preocupação básica do governo Collor também era o combate à inflação.

A experiência acumulada durante o governo Sarney e os insucessos dos planos de estabilização anteriores permitiram o surgimento de novos diagnósticos sobre a natureza da inflação brasileira, bem como sobre os motivos de fracasso das tentativas adotadas. Além do diagnóstico tradicional de descontrole monetário e fiscal, uma corrente de pensamento começou a ganhar cada vez mais força: “o insucesso dos choques anti-inflacionários do governo Sarney devia-se à elevada e crescente liquidez dos haveres financeiros não monetários” (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 436).

Fernando Collor de Mello, um dia antes de assumir o governo, estabeleceu o quinto programa de estabilização econômica da Nova República, assinado por Sarney, que viria a se chamar Plano Brasil Novo. Entretanto, o nome que caiu no gosto da população foi Plano Collor.

Para Lavínia Barros de Castro (2005, p. 142):

As reformas propostas por Collor, de fato, introduziram uma ruptura com o modelo brasileiro de crescimento com elevada participação do Estado e proteção tarifária, ainda que, na prática, a abertura comercial e financeira, bem como o processo de privatização, apenas deram seus primeiros passos no período de 1990-1994. A política industrial também ficou abaixo dos objetivos traçados, sempre subordinada à questão prioritária do combate à inflação. Já os planos econômicos Collor I e II não apenas fracassaram em eliminar a inflação, como resultaram em recessão e perda de credibilidade das instituições de poupança.

É um consenso que o Plano Collor caracterizou-se por ser o mais duramente interventivo no mercado econômico. O que mais chama atenção é que se originou do primeiro Presidente eleito com discurso declaradamente neoliberal na economia. Fernando Collor assumiu a presidência em 15 de março de 1990, e editou a Medida Provisória nº 168, depois convertida na Lei nº 8024/1990, modificou a moeda cruzado novo para cruzeiro e retirou de circulação por 18 meses, todos os depósitos do sistema financeiro que ultrapassassem \$50.000 cruzados novos. Referidos valores bloqueados permaneceriam à disposição do Banco Central e voltariam a seus poupadores após 16 de setembro de 1991, em 12 parcelas mensais. Seja qual fosse a modalidade de depósito mantido, passaria a fazer parte de um depósito legal mantido junto ao Banco Central, o qual poderia se dispor dos valores com a condição de remuneração de 06% ao ano e correção monetária, durante aquele período (AGUILLAR, 2012, p. 182).

Para Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2009, p. 440), o confisco da liquidez parece ter sido a grande âncora do plano. Objetivou-se retomar a capacidade de fazer política monetária ativa congelando o estoque de moeda. O resultado imediato foi uma enorme desestruturação do sistema produtivo com corte nas encomendas, semiparalisa na produção, demissões, férias coletivas, redução nas jornadas de trabalho, redução nos salários, deflação, atraso nos pagamentos de dívidas, expansão no volume e no prazo dos créditos comerciais, desenvolvimento de meios de pagamento alternativos. Esse choque sobre os estoques monetários acarretou profunda desestruturação em termos de condições de emprego e de produção, gerando uma retração do PIB da ordem de 8% no segundo trimestre de 1990. Em relação ao controle da liquidez nota-se que houve grande preocupação com o estoque e não com o fluxo.

Não foi implantada tabela de conversão para o chamado “confisco” de cruzados. O dólar oficial não foi congelado e o câmbio foi liberalizado. O ágio do mercado paralelo baixou de 111% para 39%, retornando posteriormente para 60%. A Bolsa de Valores baixou muito em consequência das medidas recessivas (BRITO, 2004, p. 27).

O Plano Collor, ou “Brasil Novo”, foi acompanhado de um pacote de medidas que somava mais de duas dezenas de decretos e Medidas Provisórias. Ao privar os cidadãos e a iniciativa privada do acesso aos seus recursos, não podia ser diferente, a medida encampada pelo governo causou um alarde nacional. O alvoroço

aumentou ainda mais conforme foram sendo editadas medidas de exceção ao bloqueio para diversas empresas, pessoas em situação de saúde reconhecidamente precária, idosos, entre outros casos. A partir de então a população passou a questionar os critérios adotados pelo governo na condução das exceções.

Sob o fundamento de que os bloqueios configuravam confisco ou empréstimo compulsório sem satisfazer às formalidades legais, os juízes passaram a deferir os mandados de segurança para liberação dos valores. Igualmente, entendeu o Judiciário que o contrato de depósito realizado entre a instituição financeira e o cliente havia sido rompido por ato governamental, de modo que feria o ato jurídico perfeito, conforme dispõe o art. 5º, XXII, da Constituição Federal. O bloqueio de recursos também feria o direito de propriedade, pois impossibilitava o titular do crédito o direito de movimentá-lo livremente. Em sua defesa, o governo alegou que no que se refere ao direito de propriedade a lei prevê que o legislador tem a possibilidade de redefinir o conteúdo do núcleo ou âmbito de proteção ou, até mesmo, optar pela determinação de outras limitações a esse direito.

Segundo Fernando Herren Aguillar (2012, p. 182), “filas enormes se formavam em frente à Justiça Federal de cada capital, para distribuir ações”. Os escritórios de advocacia expandiram exitosamente ou conseguiram seu impulso inicial apenas com as ações de desbloqueio de cruzados novos.

Em meio às ações judiciais, o governo editou a Medida Provisória nº 173, em 18 de março de 1990, proibindo a concessão de liminar em mandado de segurança e em ações ordinárias e cautelares oriundas das Medidas Provisórias 151, 154, 158, 160, 161, 162, 164, 165, 167 e 168. No mês seguinte, respectivamente nos dias 17 e 23, Fernando Collor editou mais duas novas Medidas Provisórias, 181 e 182, reiterando a proibição contida na MP 173, desta vez referindo-se propriamente às leis que haviam convertido as medidas provisórias protegidas. No intuito de atacar as Medidas Provisórias 173, 181 e 182, foram propostas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (nºs 223, 272 e 273), porém, nenhuma delas obteve êxito.

Ao completar um ano de plano, em janeiro de 1991, o governo havia equilibrado as finanças públicas e as reservas externas haviam aumentado para 8,5

bilhões de dólares. Porém, o país ingressava em uma recessão profunda¹¹. O PIB baixou aproximadamente 4% em 1990, mais de um milhão de pessoas estavam desempregadas e a inflação retornava ao patamar de 20% ao mês (BRITO, 2004, p. 27).

Dado o fracasso do Plano Collor, uma nova tentativa heterodoxa foi posta em prática, com a Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, denominada Plano Collor II. O novo pacote instituiu regras para a desindexação, eliminando o Bônus do Tesouro Nacional (BTN) e outros índices monetários. Surgiram novas regras para a acomodação dos contratos em curso. Porém, mais uma vez o modelo estabelecido foi inábil para reprimir a elevação acelerada dos preços. O Plano Collor II era principalmente uma reforma financeira com o fim de acabar com o *overnight* e outras formas de indexação e um congelamento de preços e salários.

Dentre as medidas adotadas pelo Plano Collor II a que mais se destacou foi a que determinou o fim do mecanismo de indexação, vista pela equipe econômica do governo como a principal vilã no processo de retomada da inflação, na medida em que acarretava grande rigidez à baixa dos preços, expondo a vulnerabilidade do sistema econômico. Embora não tenha havido um congelamento geral de preços, estes estiveram sob controle após o governo realinhar as tarifas de todos os serviços públicos.

Somente em junho de 1991 foi proposta pelo PSB perante o Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade, de nº 534, contra o bloqueio dos cruzados em razão do Plano Collor I. A alegação era de que a medida configurava empréstimo compulsório, sem, contudo, se atentar para os limites e pressupostos constitucionais previstos no art. 148. Por maioria de votos o STF entendeu que o ajuizamento da ADI fora tardio, ou seja, o lapso temporal transcorrido desde a edição do ato normativo até a propositura da medida judicial inviabilizava a concessão da medida cautelar, impedindo o reconhecimento da situação configuradora do *periculum in mora*, embora restasse reconhecido o relevo jurídico da tese postulada.

Como a ação principal da referida ADI nº 534 só foi incluída na pauta de votação um ano após sua propositura, quando faltavam apenas alguns dias para a última parcela de devolução dos cruzados bloqueados, o Supremo Tribunal

¹¹ Aperto monetário.

Federal julgou a ação improcedente por unanimidade. A questão será melhor abordada no terceiro capítulo, que trata da repercussão dos planos de estabilização na seara judiciária.

Mesmo com as medidas de contenção dos gastos públicos e controle da inflação, está não cedeu. Após uma série de escândalos, esquemas de corrupção e dois planos econômicos fracassados, Fernando Collor de Mello foi deposto através do *impeachment*, em 29 de dezembro de 1992.

Itamar Franco assumiu como novo Presidente da República e dando continuidade ao processo de reformas, lançou as bases do programa de estabilização que finalmente encerraria os 30 anos de indexação da economia nacional, iniciada em 1964 com a criação da ORTN. A partir da criação da Unidade Real de Valor (URV) em meados de 1994, a desindexação se tornou uma realidade. Entretanto, como se verá a seguir, a consolidação da estabilidade exigiu mais do que a desindexação da economia.

3.5 PLANO REAL

Como se pôde perceber até aqui, a crise financeira do Estado brasileiro foi se agravando em razão dos sucessivos fracassos no combate à inflação. O período de 1986 a 1991 ficou marcado por nada menos que cinco choques na economia (Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor I e Plano Collor II). Enquanto o país se debatia para acabar com a inflação, a indústria deixou de acompanhar os avanços tecnológicos e organizacionais exigidos pelo mercado.

Da mesma forma que o Plano Cruzado, o Plano Real também partiu do diagnóstico de que a inflação brasileira possuía caráter inercial. Como retratado no item 3.1, o debate entre os inercialistas¹², antes do Plano Cruzado, havia

¹² O fundamento teórico no qual se baseiam os inercialistas é o estruturalismo que distingue os fatores estruturais e os mecanismos de propagação da inflação. Os inercialistas separam o processo inflacionário em “choque” e “tendência”, com atenção para o segundo elemento. A ideia básica é que, a partir de determinado momento, a inflação adquire certa autonomia, ou seja, assume um comportamento inercial, em que a inflação do período passado determina a inflação atual, que determinará a inflação futura, e assim por diante. Essa inércia decorre dos mecanismos de indexação – correção monetária de preços, salários, câmbios e ativos financeiros, que tendem a reproduzir a inflação passada para o futuro. Na falta de choques, a inflação continuaria no patamar

resultado em dois tipos de propostas para combate à inflação: i) o choque heterodoxo (Francisco Lopes)¹³, que se fundava no congelamento de preços, e ii) a reforma monetária (Larida)¹⁴, que correspondia à simulação dos efeitos de uma hiperinflação com o convívio de duas moedas, uma boa e outra ruim, com a primeira substituindo a última ao longo do tempo. O Plano Cruzado adotou a primeira proposta e não obteve êxito em razão do tempo excessivo de congelamento, da explosão de demanda após a implantação do plano e dos impactos do setor externo. O Plano Real adotou a proposta Larida (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 448).

Ao assumir o Ministério da fazenda em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso já iniciou o preparo do novo plano de estabilização econômica. O intuito era não repetir os erros dos planos anteriores. O primeiro passo foi deixar de lado o fator surpresa e optar por uma adoção gradual. O segundo passo foi não recorrer a congelamentos e, sim, a uma substituição natural da moeda. E, por último, a correção dos desequilíbrios existentes na economia. O cenário de inserção internacional mais propício do que o vigente nos planos anteriores também foi um fator positivo na fundação do Plano Real.

A primeira medida para concretização do Plano Real foi dada no governo Itamar Franco, com a edição da Medida Provisória nº 336, em 28 de julho de 1993, posteriormente convertida na Lei nº 8.697, de 27 de agosto de 1993, que modificou novamente a unidade monetária brasileira, desta vez para “Cruzeiro Real”.

De acordo com Fernando Herren Aguillar (2012, p. 184), “na exposição de motivos das medidas adotadas, o governo indicou que a estratégia envolvia o aumento de competição externa em setores concentrados”. Assim, de um lado, reduzir-se-iam as alíquotas do imposto de importação e, do outro, far-se-ia uso da Lei nº 8.884/1994, que disponibilizava ao governo meios legais efetivos para

vigente, isto é, uma taxa de inflação estável (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 420).

¹³ O Choque heterodoxo (Lopes) pode ser dividido em duas fases: a) um congelamento rigoroso de preços pelo período de 06 meses; e b) um período de descompressão com variações de até 1,5 % para restabelecer preços relativos, que perduraria por 18 meses (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 420).

¹⁴ Moeda indexada (Larida): se objetiva a desindexação da economia através da indexação total, ou seja, provoca-se um encurtamento dos períodos de reajuste de modo a tornar as rendas reais insensíveis à taxa de inflação doméstica e permitir uma sincronização perfeita dos reajustes. Seria possível com a modificação da unidade de conta na economia, por exemplo, ligando os preços ao dólar (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 420).

combate a práticas abusivas de preços. Em suas medidas o governo também concedeu destaque a política de “desregulamentação” e contínua liberalização comercial.

O Plano Real dividiu o enfretamento do processo inflacionário em três fases: i) ajuste fiscal (ortodoxa); ii) indexação completa da economia (heterodoxa) – Unidade Real de Valor (URV); e iii) reforma monetária – transformação da URV em reais (R\$), conforme avaliado adiante (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 449-453).

O ajuste fiscal, posto em prática na primeira fase, objetivava equacionar o desequilíbrio orçamentário para os próximos anos e evitar que surgissem pressões inflacionárias. O ajuste se fundava em três elementos: corte de despesas, aumento dos impostos e diminuição nas transferências do governo federal (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 449-453).

A segunda fase, correspondente a um novo sistema de indexação, iniciou-se no final de fevereiro de 1994. O governo criou a Unidade Real de Valor – URV, cujo valor em cruzeiros reais seria corrigido diariamente pela taxa de inflação medida pelos principais índices (IGP-M, IPC-FIPE e IPCA-Especial), que passaria a funcionar como unidade de conta no sistema. O valor da URV, nessa fase, manteria uma paridade fixa de um para um com o dólar, isto é, seu valor seria a própria taxa de câmbio (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 449-453).

A Unidade Real de Valor (URV) foi instituída pela Medida Provisória nº 434, de 28 de abril de 1994. A finalidade era criar uma transição para a futura moeda, o real (terceira fase). A URV seria como um padrão estável para os preços, de modo que os agentes de mercado adquirissem confiança quanto à sua capacidade de refletir o valor dos bens e serviços (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 449-453).

Uma série de preços e rendimentos foi convertida instantaneamente em URV¹⁵, e os demais preços foram sendo convertidos voluntariamente pelos agentes. Instituiu-se um sistema bimonetário em que a URV funcionava como unidade de conta, representando o preço das mercadorias, porém, as transações eram liquidadas em cruzeiro real, que desempenhava o papel de meio de troca. Desse modo, a inflação permanecia na moeda em circulação (CR\$), e não na

¹⁵ Preços oficiais, contratos, salários, impostos, etc.

unidade de conta, cujo valor era corrigido pela própria inflação da moeda ruim. Essa técnica possibilitou o processo de ajustamento dos preços relativos, que equivalia ao objetivo dessa fase, a fim de evitar choques posteriores (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 449-453).

A terceira fase, adoção da moeda Real (R\$), foi posta em prática quando praticamente todos os preços estavam expressos em URV. Em 1º de julho o governo introduziu a nova moeda, cujo valor era igual ao da URV e ao US\$ do dia: CR\$ 2.750,00. Todos os preços em CR\$ eram convertidos em R\$, dividindo-se pelo valor da URV do “dia D”. Logo após a conversão, houve uma aceleração inflacionária pela tentativa de alguns agentes de elevar seus preços, tanto por receio de algum congelamento quanto para tentarem tirar proveito na renda. Todavia, essa pressão inflacionária rapidamente se retraiu, visto que não havia condições para sustentar os preços mais elevados (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 449-453).

A moeda “Real” passou a desempenhar três funções básicas: meio de pagamento, denominador comum de valores e reserva de valor. A execução do Plano Real buscou evitar o erro dos demais choques heterodoxos, ou seja, a febre do consumo, decorrente do aumento do poder aquisitivo e a grande expansão do crédito (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR., 2009, p. 449-453).

Para controlar a inflação foram adotados dois mecanismos fundamentais conhecidos como âncora monetária e âncora cambial. A introdução do Plano Real se deu sob o manto da confiança, pois a população foi informada do passo a passo. Ao prever a estabilização a sociedade respondeu com um grande aumento do consumo. O governo adotou uma política de taxas de juros reais elevadas, para coibir o excesso de consumo. Os depósitos compulsórios junto ao Banco Central se ampliaram, tanto para os depósitos a prazo das instituições financeiras, quanto para os depósitos à vista, para os quais foi determinada uma taxa inicial de recolhimento de 100% sobre os depósitos marginais. O objetivo do governo era impedir a remonetização da economia e conter a demanda que fora aquecida (BRITO, 2004, p. 29).

Em pouco tempo o Plano Real conquistou o mercado, que foi se adaptando à nova moeda. Aos poucos, a inflação foi diminuindo, de 40% ao mês, até alcançar índices aceitáveis de 10% ao ano. Talvez, o resultado deste sucesso tenha sido a divulgação antecipada, a negociação pública com o Congresso e o

ajuste de preços relativos, fatores que trouxeram segurança ao mercado, como já dito anteriormente (BRITO, 2004, p. 30).

De um modo geral, o Plano Real vem mantendo êxito no combate à inflação ao longo dos anos. Como ponto negativo destaca-se o crescimento do PIB, que não tem sido satisfatório, em média 2% ao ano, e a dívida pública, que chegou a 14% ao ano, no período compreendido entre 1995-2002 (BRITO, 2004, p. 31).

Não há dúvidas de que o Plano Real foi o único que obteve sucesso no controle da inflação no Brasil após 1980. Os planos de estabilização anteriores fracassaram embora imbuídos de grandes esforços governamentais, provavelmente por insistirem na técnica de congelamento, que se mostrou reiteradamente ineficiente e lesiva, na imposição de medidas sem discussão e no desequilíbrio dos preços relativos.

Reviver os planos de estabilização nacional permite dizer que o Brasil aprendeu com seus erros e avançou. O Plano Real, ao contrário dos demais planos de estabilização econômica nacional, conseguiu reduzir a inflação e mantê-la sob controle durante longo período de tempo, apesar de várias crises internacionais, a exemplo da crise cambial de 1998/1999 e da consequente mudança do regime de política econômica a partir de então. A estabilidade não foi afetada mesmo com a alternância do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula, originário de um partido tradicionalmente de esquerda.

4 RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRATUAL E EXTRA CONTRATUAL OBJETIVA DO ESTADO EM FACE AOS PLANOS ECONÔMICOS E SEGURANÇA JURÍDICA

O tema da responsabilidade civil do Estado por dano decorrente de planejamento econômico é da maior relevância na atualidade. Esse assunto envolve em seu núcleo aspectos jurídicos do direito privado e do direito público, demonstrando a superação da dicotomia público-privado.

Em suas funções interventivas de planejamento o governo deve observar com cautela a política econômica a ser praticada, bem como suas modificações, sob pena de prejudicar o setor privado e a coletividade. A iniciativa privada, atuando no domínio econômico, necessita de um ambiente de estabilidade, previsibilidade, transparência e eficiência. Porém, a análise das experiências brasileiras de estabilização mostra que nem sempre esse ambiente foi encontrado nos planos econômicos adotados. Ocorreram intervenções imperativas que afetaram a livre iniciativa, a livre concorrência, o direito de propriedade, desconsiderando aspectos fundamentais de um Estado Democrático de Direito.

Tendo em vista que o particular ao aderir ou ao ser compelido pela força coercitiva do Estado a se submeter a determinado plano econômico, o faz motivado pelo grau de juridicidade e, também, pelo princípio da confiança e da boa-fé, os prejuízos decorrentes do desrespeito aos princípios basilares da Constituição econômica (art. 170 CF/88), permitem discutir a responsabilização do Estado.

Para fins de verificação da repercussão dos planos econômicos de estabilização perante o judiciário serão sopesados os Planos Cruzado e Collor. O recorte se deve ao fato de que os Planos Cruzado, Bresser e Verão insistiram igualmente na técnica de congelamento e estes dois últimos não tiveram as mesmas consequências que o Cruzado perante os Tribunais. Inclusive, não foram localizadas decisões relevantes do ponto de vista¹⁶ da pesquisa em relação aos referidos planos. Em relação ao Plano Collor, sua análise é indispensável por se tratar do plano de estabilização econômica mais duramente interventivo na vida dos cidadãos (bloqueio de valores e ativos financeiros das cadernetas de poupanças). O Plano

¹⁶ O ponto de vista da pesquisa refere-se à discussão acerca da possibilidade de responsabilização civil do Estado pelos prejuízos oriundos da política econômica adotada.

Real, inovação nacional que obteve êxito no combate à inflação, contrariamente aos demais planos, foi desenvolvido e implementado com transparência, evitando a ocorrência dos erros identificados anteriormente, portanto, sem reflexos judiciais do ponto de vista da responsabilização do Estado. O meio escolhido para coleta das decisões judiciais foi o eletrônico, com pesquisa jurisprudencial qualitativa junto ao site do STF – Supremo Tribunal Federal¹⁷, haja vista o caráter definitivo e vinculatório de suas decisões em relação aos demais Tribunais e à administração pública.

De modo a analisar os aspectos da responsabilidade civil contratual e extracontratual do Estado, as repercussões judiciais dos planos analisados e a importância da segurança jurídica para o tema, a abordagem do capítulo está dividida em responsabilidade civil, responsabilidade civil contratual do Estado, responsabilidade civil extracontratual do Estado, repercussão judicial dos planos de estabilização econômica sob o enfoque da responsabilidade civil contratual e extracontratual do Estado, plano Cruzado – setores sucroalcooleiro e aviação civil, setor sucroalcooleiro – responsabilidade extracontratual, setor da aviação civil – responsabilidade contratual, plano Collor – responsabilidade extracontratual, análise econômica do direito, segurança jurídica e certeza do direito para a estabilidade econômica.

4.1 RESPONSABILIDADE CIVIL PRIVADA E PÚBLICA

A Responsabilidade Civil, segundo Maria Helena Diniz (2003, p. 34) pode ser definida como a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiro em decorrência de ato próprio, de ato de pessoa por quem se responde, ou de fato de coisa ou animal sob sua guarda, chamada de responsabilidade subjetiva, ou, ainda, oriunda de simples imposição legal, responsabilidade objetiva.

O Código Civil brasileiro contempla a figura da responsabilidade civil em seu art. 927, juntamente com a presença da ilicitude, atribuindo como sanção a obrigação de indenizar: “aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

¹⁷ <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>

Ressalta Sílvio de Salvo Venosa (2001, p. 497-498) que para configuração da responsabilidade civil é necessário identificar a presença do dever de indenizar. Sob esse aspecto, uma pessoa é responsável quando está sujeita a ser sancionada, independentemente de ter praticado pessoalmente ou não o ato antijurídico. Seguindo esse raciocínio ensina que é possível atribuir ao termo responsabilidade várias acepções:

[...] A responsabilidade, em sentido amplo, encerra a noção em virtude da qual se atribui a um sujeito o dever de assumir as consequências de um evento ou de uma ação. [...]. Também a responsabilidade reporta-se ao sentido de capacidade. [...]

Na responsabilidade civil, o que interessa saber é a responsabilidade que reflete na obrigação de indenizar. Nesse âmbito, uma pessoa é responsável quando suscetível de ser sancionada, independentemente de ter cometido pessoalmente um ato antijurídico. Nesse sentido, a responsabilidade pode ser direta, se atinge apenas o causador do dano, ou indireta, quando atinge terceiro.

A noção de responsabilidade enquanto gênero alude necessariamente à análise da conduta violadora de um dever jurídico. Assim, embora ontologicamente a responsabilidade possa ser dividida em várias naturezas, o conceito será sempre o mesmo (VENOSA, 2001, p. 503).

Ao diferenciar a responsabilidade civil objetiva da subjetiva evidencia Sílvio Rodrigues (2002, p. 11), que a responsabilidade subjetiva é aquela embasada na ideia de culpa como fundamento da responsabilidade civil, ou seja, há necessidade de prova da culpa para configuração do dever de indenizar.

Ao contrário, a responsabilidade objetiva, que se aplica ao Estado conforme se verá adiante, confere menor relevo à conduta culposa do agente causador do dano. Não se verifica se houve ou não culpa, sendo necessária apenas uma relação de causa entre o fato ocorrido e os danos sofridos, passíveis de indenização. Essa modalidade de responsabilidade funda-se na teoria do risco, segundo a qual o agente é responsável por eventuais riscos ou perigos que sua atuação promova. Destaca Sílvio de Salvo Venosa (2001, p. 498-499) que:

Trata-se da denominada teoria do *risco criado* e do *risco benefício*. O sujeito obtém vantagens ou benefícios e, em razão dessa atividade, deve indenizar os danos que ocasiona. Em síntese, cuida-se da responsabilidade sem culpa em inúmeras situações nas quais sua comprovação inviabilizaria a indenização para a parte presumivelmente mais vulnerável.

As situações tuteladas pelo instituto da responsabilidade civil objetiva são impostas por lei, que a justifica pela existência de uma culpa presumida

do agente, como é o caso da Responsabilidade do Estado em caso de danos decorrentes de planos econômicos.

Para os fins desta pesquisa é necessário diferenciar também a responsabilidade contratual da extracontratual. A responsabilidade contratual é aquela resultante de um contrato entre as partes, cuja violação do pactuado por uma das partes ensejará a obrigação de indenizar a vítima pelo dano sofrido. Evidencia Sílvio Rodrigues (2002, p. 09) que a responsabilidade contratual institui o dever de indenizar para aquele que não cumpriu sua parte no contrato, gerando prejuízo a outra parte, visto que “na hipótese de responsabilidade contratual, antes de a obrigação de indenizar emergir, existe, entre o inadimplente e seu contratante, um vínculo jurídico derivado da convenção”.

Por seu turno, a responsabilidade extracontratual é oriunda da inobservância de regras atinentes a direitos pessoais ou reais, não sendo necessário vínculo anterior para configurá-la, sendo suficiente apenas que haja um dever contido em uma norma legal e que a afronta a este dever ocasione prejuízos.

Delineada a responsabilidade civil e diferenciadas as modalidades objetiva e subjetiva, contratual e extracontratual, parte-se para a responsabilidade civil pública especificamente. Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 657) destaca que esta é regida por princípios próprios, inerentes à especificidade da posição jurídica ocupada pelo Estado, portanto, mais ampla que a responsabilidade atribuída aos particulares. Os danos causados pela Administração são mais fortes que os propensos de serem originados pelos particulares e as condições de que podem decorrer também são diferentes. A responsabilidade do Estado possui características próprias que exprimem a unicidade de sua posição jurídica, de modo que os particulares sejam protegidos contra os riscos da ação pública. Entretanto, os administrados não podem isentar-se ou sequer diminuir os riscos de dano oriundos da ação do Estado, ao contrário do que ocorre nas relações privadas.

Como se vê, diferentemente da responsabilidade privada, na responsabilidade pública é o próprio Estado que determina os termos de sua atuação entre a coletividade e é ele também quem define o contorno e a amplitude de seu relacionamento com os particulares. A responsabilidade pública tem, portanto, um regime próprio e hábil a ajustar-se com as particularidades de sua pessoa, com os tipos de danos a serem produzidos e apta a tutelar o patrimônio dos

particulares contra os riscos decorrentes de suas ações ou omissões (MELLO, 2007, p. 658).

Enfim, ao transgredir um dever de conduta, com ou sem contrato, o Estado estará obrigado a ressarcir o prejuízo causado aos particulares. O dever violado, que no caso desta pesquisa decorre das medidas imperativas adotadas nos planos econômicos, será o ponto de partida, não importando se dentro ou fora de uma relação contratual, conforme se verá adiante.

4.1.1 Responsabilidade Civil Contratual do Estado

Na concepção de Marçal Justen Filho (2005, p. 276), “a existência de atividade contratual do Estado relaciona-se com os princípios mais fundamentais da estruturação do poder político”. Para desempenhar suas funções o Estado precisa dos serviços dos particulares. E a Constituição de 1988 prevê situações excepcionais em que a atuação da iniciativa privada é compulsória e sujeita a estritos controles jurídicos, e outras, que contemplam a participação espontânea, muito mais ampla. Porém, em ambos os casos o Estado deve obedecer aos limites legais, não lhe sendo autorizado simplesmente alegar a existência de interesse público para restringir direitos ou tentar legitimar conduta contrária a ordem jurídica.

Por contrato administrativo pode-se entender a definição legal contida no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Ao trabalhar o conceito dos contratos administrativos Celso Antonio Bandeira de Mello (2007, p. 445), esclarece que esta modalidade de contrato é uma forma de ajuste entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas estabelecidas ou do tipo de objeto, a estabilidade do vínculo e as condições predeterminadas sujeitam-se a modificáveis obrigações de interesse público, resguardados os interesses patrimoniais do contratante privado. Ou seja, esse tipo de contrato apresenta “originalidade em relação às congêneres do Direito

Privado, pela circunstância de sua disciplina jurídica sofrer o influxo de um interesse público qualificado a ser, por via delas, satisfeito”

Ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro (2008, p. 237), que o termo “contratos da Administração” acoberta todos os contratos celebrados pela Administração Pública, estejam eles sob a égide do direito público ou do direito privado. Nesse sentido, a expressão “contrato administrativo” refere-se exclusivamente aos “ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”. Portanto, nos contratos de direito privado, a Administração se equipara ao particular, enquanto nos contratos administrativos, a Administração atua como poder público, ou seja, exercendo o seu poder sobre o particular.

Ao reconhecer a natureza contratual dos contratos administrativos é importante ressaltar que estes não se sujeitam ao regime dos contratos privados, pois há entre eles um traço distintivo fundamental, na medida em que o contrato administrativo traduz o exercício da função administrativa, ou seja, está intimamente relacionado à satisfação dos direitos fundamentais. Em todos os atos e contratos da Administração verifica-se a presença característica da finalidade pública.

São modalidades de contratos administrativos, sujeitas ao direito público, a concessão de serviço público, a de obra pública, a de uso de bem público, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, o contrato de prestação ou locação de serviços, o de obra pública, o de fornecimento, o de empréstimo público, e o de função pública. Para verificação da responsabilidade contratual do Estado sob o ponto de vista da pesquisa possui relevância a modalidade de concessão de serviço público.

Não há uma unidade conceitual quanto ao instituto da concessão. Mário Masagão (apud PIETRO, 2008, p. 272), defende não haver um gênero concessão, afirmando que esta “é uma espécie, em cujas manifestações se verifica, sempre, a incumbência de um serviço público a uma pessoa de direito privado, que em seu nome os exerça”. A concessão de serviço público foi a primeira forma que o Poder Público utilizou para transferir a terceiros a execução de serviço público, o que ocorreu no início do Estado Social, a partir dos novos encargos no campo social e econômico.

Na concessão de serviço público a Administração delega a iniciativa privada a execução de um serviço, para que esta o realize em seu nome e por sua conta e risco, garantindo-lhe, no entanto, a devida remuneração decorrente da exploração do serviço. As características serão as mesmas previstas para as demais modalidades contratuais e, portanto, regulamentada atualmente pela Lei nº 8.666/93 (PIETRO, 2008, p. 278).

No que tange a devida remuneração, destaca Marçal Justen Filho (2005, p. 293), que ao tratar do regime jurídico do contrato administrativo é necessário um exame acerca da intangibilidade da equação econômico-financeira, de modo que a relação entre encargos e vantagens assumidas pelas partes do contrato administrativo e entabuladas no ato da contratação seja resguardada ao longo de sua execução, sob pena de indenização. “O conjunto de encargos é a contrapartida do conjunto de “retribuições”, de molde a caracterizar uma “equação”.”

Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 447), ao analisar os ensinamentos de Jean Rivero sobre o direito ao equilíbrio econômico-financeiro destaca que “o contratante se beneficia de garantias que o Direito Privado ignora e que tendem a lhe assegurar de todo modo e qualquer que seja o uso feito pela Administração, de suas prerrogativas, uma remuneração conforme às previsões iniciais”. Assim, a compensação pelos poderes da Administração se traduz em uma ampla proteção ao contratante privado, ou seja, a desigualdade inicial equilibra-se com a tutela do objetivo de lucro visado.

A quebra do equilíbrio econômico-financeiro, que possui especial relevância para a pesquisa, conforme se verá adiante no item 4.2.1.2, é um fenômeno essencialmente econômico consistente na modificação do resultado da contratação administrativa, só podendo ser reconhecida a partir do cotejo entre duas realidades diversas. E o direito a sua recomposição exige a presença de três pressupostos: i) ocorrência de eventos extraordinários, de cunho imprevisível ou de efeitos incalculáveis; ii) ampliação dos encargos ou a redução das vantagens originalmente previstas; e iii) frustração das expectativas sobre os resultados da avença. Identificada a quebra da equação econômico-financeira a recomposição pode efetuar-se de diferentes formas, cuja escolha dependerá das circunstâncias do caso concreto. Não há na legislação brasileira alternativa determinada como solução obrigatória (JUSTEN FILHO, 2005, p. 296-299).

O serviço público, para que seja prestado de modo sustentável, precisa ser compatível com a racionalidade econômica. As decisões adotadas devem ampliar a eficácia na utilização dos recursos, permitindo a melhor satisfação para o maior número possível de beneficiários. Ao firmar contrato de concessão de serviço público o Estado deve levar em consideração todos os aspectos envolvidos, sob pena de ser chamado a recompor os prejuízos acarretados aos envolvidos, não lhe sendo possível escusar-se de sua obrigação sob a alegação de que agiu em nome do interesse público.

Importante distinguir a responsabilidade civil contratual da extracontratual, que possui grande relevo em relação aos planos econômicos. A questão concentra-se no fato da responsabilidade ter origem na infração de um contrato administrativo ou não.

A diferenciação é importante na medida em que o regime próprio dos contratos administrativos protege a iniciativa privada contra certos eventos imprevisíveis, criando garantias que não se aplicam no restante das situações. Em se tratando de responsabilidade contratual é assegurado ao particular o direito à intangibilidade da equação econômico-financeira, seja em razão de caso fortuito, força maior ou fato do príncipe¹⁸.

Em relação a responsabilidade extracontratual estarão acobertados os resultados danosos de ações e omissões praticadas pelo Estado e decorrentes de condutas que configurem infração de um dever jurídico de origem não contratual (JUSTEN FILHO, 2005, p. 794). Poderão ser incluídas nesta categoria a intervenção normativa, fiscalizadora, de incentivo, de planejamento e de planos econômicos, nos termos do Art. 174 da CF/88.

Quando se fala em responsabilidade civil do Estado é importante destacar a figura da objetivação da culpa. Ao atuar o Estado tem o dever objetivo de

¹⁸ Em relação ao fato do príncipe, é interessante evidenciar a divergência existente entre a doutrina na sua conceituação. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008, p. 264), para uns irá abranger o poder de alteração unilateral e também as medidas de ordem geral, não relacionadas diretamente com o contrato, mas que nele repercutem, provocando desequilíbrio econômico-financeiro em detrimento do contratado. Para outros, o fato do príncipe corresponde apenas a essa segunda hipótese [...]. No caso de alteração unilateral de cláusulas contratuais, a responsabilidade decorre do próprio contrato, ou seja, da cláusula exorbitante que confere essa prerrogativa à Administração, configurando, portanto, responsabilidade contratual. Porém, tratando-se de medida geral, que atinja o contrato apenas reflexivamente, a responsabilidade é extracontratual e o dever de recompor a equação financeira repousa na mesma ideia que serve de base para a teoria da responsabilidade objetiva do Estado.

tomar as providências necessárias e compatíveis a evitar prejuízos à coletividade e ao patrimônio. Assim, quando o Estado violar esse dever objetivo dando causa ao evento danoso, estarão presentes os meios necessários à formulação de um juízo de reprovabilidade quanto à sua conduta (JUSTEN FILHO, 2005, p. 797).

Seja contratual ou extracontratual, para que se configure a responsabilidade civil do Estado é necessária uma conduta estatal passiva ou ativa que acarrete prejuízo a terceiro, devendo, ainda, existir uma relação de causalidade entre a ação ou omissão e o resultado.

4.1.2 Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado

Em face dessas questões preliminares, e agora dirigidas ao tema da responsabilidade extracontratual do Estado, destaca-se o posicionamento de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2008, p. 606), quando chama atenção para o fato de que em se tratando de dano resultante de comportamento do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, a responsabilidade é do Estado, pessoa jurídica.

Embora no século passado o Estado não tenha sido alvo de muitos admiradores, a experiência histórica e suas transformações sociais permitiram expansivo e significativo crescimento das áreas de atuação do Estado, inclusive nos regimes mais democráticos e liberais. O pluralismo de questões sociais que exigem a atuação maciça do Estado tornou o homem contemporâneo cada vez mais dependente. E como já dito anteriormente, essa realidade não traz dúvidas quanto à utilização do planejamento para o estabelecimento e execução dos planos nacionais, seja qual for à área de interesse estatal.

Ao versar sobre o assunto Almiro do Couto e Silva (2004c, p. 121), sustenta que “em matéria de planejamento, passou o legislativo a editar soluções para problemas concretos, sob a forma de lei”. E essa prática é tão intensa e frequente que a doutrina desenvolveu a noção de lei-medida, lei providência ou lei de efeitos concretos, indicando que essas leis seriam, em última análise, uma miscelânea de lei e ato administrativo, com conteúdo de princípios gerais e soluções para situações bem definidas e isoladas.

Na hipótese dessa lei afrontar a propriedade privada ou os demais interesses dos administrados, exaurindo ou enfraquecendo o próprio conteúdo do direito, acarretará o dever de indenizar ao Estado. O plano econômico,

especificamente, reúne problemas jurídicos complexos, seja em relação à igualdade, por possuir caráter discriminatório muitas vezes, seja em relação ao dever do Estado de indenizar.

A relação que se forma entre o Estado e o particular não decorre de contrato, e sim da lei que aprovou o plano. Sendo assim, o particular não pode exigir que o Estado altere ou mantenha o plano por não ser titular desse direito subjetivo público. Entretanto, se ao Estado é permitido alterar seus planos sempre que entender conveniente defende Almiro do Couto e Silva (2004c, p. 128), que “há situações, contudo, em que a modificação causa tal prejuízo aos particulares e desmente de forma tão acentuada as promessas firmemente feitas pelo Poder Público que importaria grave lesão à justiça material não reconhecer direito à indenização”.

Embora a frustração de expectativas possa ser inerente à atividade estatal, entende-se que naqueles casos em que os governos dirigem o comportamento dos indivíduos, seja por meio de incentivos, pela indicação de um caminho ou, de modo imperativo, determinando uma conduta a ser praticada, a violação dos compromissos assumidos ou a afronta aos direitos e garantias implica na quebra da boa fé, sendo justo que o Estado indenize o particular pelos danos oriundos da quebra de confiança.

A responsabilidade do Estado nessa modalidade de situação, via de regra, estará ligada aos seus atos concretos na fase de execução do plano econômico. Embora o tema seja remoto, começou a ganhar contornos já no Estado de Direito. Especificamente em relação ao Direito brasileiro, a responsabilidade esteve presente já a partir da Constituição do Império, de 24 de março de 1824, com a responsabilização pessoal do servidor.

A figura da responsabilidade extracontratual objetiva, da forma como hoje é aplicada, se consagrou na Constituição de 1946, inclusive com o dever de ação regressiva contra o funcionário que tivesse agido com dolo ou culpa. No mesmo sentido foi a redação da Constituição de 1967.

A Constituição da República de 1988 assim dispõe em seu art. 37, § 6º:

Art. 37

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Esta responsabilidade patrimonial do Estado pode ser oriunda de atos jurídicos, de atos ilícitos, de comportamentos materiais ou de omissão do Poder Público, desde haja um dano causado a terceiro em decorrência de um comportamento omissivo ou comissivo do Estado.

Para Almiro do Couto e Silva (2004e, p. 151), tanto a doutrina quanto a jurisprudência nacionais vislumbram no preceito constitucional, com unanimidade, a consagração da responsabilidade extracontratual objetiva do Estado e das pessoas jurídicas de sua administração descentralizada ou indireta prestadoras de serviços públicos, confirmando, desse modo, uma cláusula cujas raízes remontam à Constituição de 1946.

Essa noção de responsabilidade extracontratual apresenta duas vantagens na medida em que, de um lado, permite tratamento unitário à responsabilidade objetiva do Estado, abolindo a distinção acolhida pelo Código Civil¹⁹ entre responsabilidade decorrente de atos lícitos e ilícitos, e, de outro lado, proporciona maior guarida à possível vítima ao deixar de lado as diferentes espécies de responsabilidade conhecidas (por culpa individual, por falha ou culpa do serviço, por risco, pela distribuição desigual dos encargos públicos). Ou seja, a vítima só deixará de ser indenizada caso tenha culpa exclusiva ou o dano seja fruto de força maior ou ato de terceiro (COUTO E SILVA, 2004e, p. 154).

A responsabilidade extracontratual objetiva do Estado pode ser dar de três formas distintas. A partir do dano causado tem-se: i) a violação culposa de dever jurídico que não decorra de negócio jurídico; ii) atividade desenvolvida com risco; e iii) atividade lícita do Estado que embora não seja perigosa, acarreta inconvenientes, desvantagens ou prejuízos a determinados particulares, acima dos padrões aceitáveis. No primeiro caso, o fundamento da responsabilidade é a culpa, somada à transgressão de dever jurídico, no segundo, o risco, e no terceiro, o princípio da igualdade dos indivíduos frente os encargos públicos. Apenas nos dois últimos casos resta configurada a responsabilidade objetiva.

O prejuízo de que trata o art. 37, § 6º, não decorre de ato ilícito e sim de responsabilidade objetiva oriunda da teoria do risco administrativo. Esta não exige ilicitude na ação administrativa causadora de dano. O nexo de causalidade entre o dano sofrido e a conduta de ação ou omissão da Administração implica no

¹⁹ Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

dever de indenizar. Constatado o dano incumbirá à vítima apenas demonstrar que é indenizável.

A teoria do risco parte da ideia de que a atuação estatal abrange um risco de dano inerente à atividade. Cretella Júnior (1970, p. 69-70), destaca que ocasionado o prejuízo o Estado responde como se fosse uma empresa de seguro e os contribuintes os segurados, que ao efetuar o pagamento dos tributos, colaboram para a formação de um patrimônio coletivo.

Conforme Hely Lopes Meirelles (2003, p. 623), a teoria do risco comporta duas classificações: i) risco administrativo, que admite as causas excludentes da responsabilidade do Estado (culpa da vítima, culpa de terceiros ou força maior); e ii) risco integral, que não admite qualquer causa excludente de responsabilidade do Estado.

Para eximir-se da responsabilidade ou atenuá-la o Estado deverá provar a culpa exclusiva ou concorrente da vítima, de terceiro ou a ocorrência exclusiva ou concorrente de força maior. Tratando-se de responsabilidade objetiva de nada adianta ao Estado provar que não atuou com culpa. A questão da culpa só ocupa lugar de destaque na ação de regresso. A amplitude conferida ao instituto da responsabilidade objetiva extracontratual evidencia tratar-se esta de “instrumento poderoso de proteção dos indivíduos contra o gigantismo do Estado contemporâneo” (COUTO E SILVA, 2004e, p. 155).

O comportamento das partes envolvidas em determinada política econômica está inter-relacionado. A conduta adotada por um dos agentes modifica o cenário que se apresenta para o outro agente. Partindo de um panorama de inexistência de regra de responsabilidade, o ofensor, nestes casos, não será responsabilizado por danos que venha a causar, na medida em que não têm incentivos para tomar as medidas adequadas de precaução. Da mesma forma, a responsabilidade ilimitada do ofensor faz com que a vítima deixe de exercer a precaução adequada. Uma regra eficiente deve situar-se entre estes dois extremos. Ressalte-se, que tanto quando a vítima exerce precaução, quanto quando ela não o faz, a resposta menos custosa para o ofensor é exercer a precaução (PORTO, 2012, P. 190-193). Nesse sentido, ela deve ser uma estratégia dominante no planejamento econômico estatal.

A ausência de precaução por parte dos governos quando da adoção de políticas econômicas pode gerar inúmeros prejuízos, entre eles, a quebra do

equilíbrio econômico-financeiro, entendido como a relação de igualdade formada entre as partes. De um lado estão as obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste. E do outro, a compensação econômica correspondente.

O valor dos encargos assumidos por uma das partes deve equivaler ao das vantagens prometidas pela outra, sob pena de desequilíbrio da equação financeira. Atuando o Estado de modo omissivo ou comissivo, caberá recompor a equação financeira, não apenas em razão da continuidade do serviço público, mas também, do dever de indenizar a fim de que reste assegurada a justa remuneração do capital.

Embora na doutrina e jurisprudência brasileiras o problema da responsabilidade objetiva do Estado por dano decorrente de planos econômicos não tenha recebido a adequada atenção, tem-se que a partir das circunstâncias do caso concreto o dever de indenizar é cogente, e seu fundamento característico reside na quebra da confiança, com a violação de deveres da segurança jurídica decorrentes do princípio da boa fé.

4.2 REPERCUSSÃO JUDICIAL DOS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA SOB O ENFOQUE DA RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRATUAL E EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

As relações entre planos econômicos, sustentabilidade econômica empresarial e responsabilidade civil do Estado atraem conhecimentos interdisciplinares, tais como aqueles reunidos nas Ciências Econômicas, Ciência da Administração e Direito. Para este estudo são destacados, apenas, aspectos interdisciplinares que possam contribuir de modo imediato às conclusões da pesquisa.

Entre os aspectos econômicos importa lembrar que os planos econômicos reúnem soluções possíveis para enfrentar crises econômicas frente à constatação de escassez de recursos produtivos para a produção de bens e serviços, bem como, para enfrentar os desafios para distribuí-los entre as pessoas, grupos sociais e o Estado, de modo a satisfazer as necessidades humanas.

Os planos econômicos elaborados e executados pelo Estado representam intervenção estatal sobre as relações econômicas e, conforme já exposto, são instrumentos de interferência na condução das atividades empresariais.

Esta afirmação traz a interface entre a Economia, a Administração de Empresas e o Direito. Ou seja, os planos econômicos são objeto de estudo da Economia na medida em que as políticas econômicas governamentais reúnem soluções econômicas vertidas em normas jurídicas, componente de estudo do Direito Econômico. E a normatividade jurídica desta intervenção estatal atinge, também, as empresas que muitas vezes são obrigadas a seguir a política econômica pública (mesmo as incitativas) para sobreviver no domínio econômico.

Neste sentido as políticas econômicas têm repercussão sobre as relações econômicas e devem ser submetidas aos controles jurídicos previstos no ordenamento jurídico. Defende-se este argumento, pois, para enfrentar as crises e desafios sociais, tecnológicos, ambientais (especialmente pós-segunda guerra), é necessário um Estado regulador, especialmente, no âmbito econômico.

A atuação empresarial representa para a sociedade externalidades negativas e positivas. A partir destas, tem-se a fonte da função social das empresas, haja vista que estas geram oportunidades de inovações tecnológicas, empregos, circulação de bens e serviços e lucro. Esta virtuosidade das relações econômicas depende de um ambiente econômico, político e social estável e seguro, com razoáveis graus de previsibilidade. São exemplos de condições mínimas para a sustentabilidade econômica empresarial. E, uma ordem jurídica que contribua para estes pilares, é fundamental. Assim, aos governos, que também são destinatários da ordem jurídica, foram atribuídos deveres e poderes jurídicos, devendo, em suas ações, proporcionar tais condições. Devem ser promotores e protetores da segurança jurídica.

Em estudos sobre esta temática, Antonio–Enrique Pérez Luño (1994) traz importante contribuição ao afirmar no capítulo primeiro de sua obra *La Seguridad Jurídica* que a previsibilidade é a justificativa de uma ordem jurídica, e para tanto, aponta como fundamentação doutrinária vários autores (entre outros, Montesquieu, Gustav Radbruch, Lon L. Fuller, Heinrich Henkel, Paul Johann Anselm Feuerbach, Norberto Bobbio), duas exigências básicas para conviver com a segurança jurídica: *corrección estructural e corrección funcional*.

Para a primeira, a ordem jurídica deve ter sido construída nos termos do processo legislativo constitucional; os textos normativos redigidos de forma compreensível, clara, evitando o abuso de conceitos indeterminados; evitar lacunas e identificar as fontes para formatação; previsibilidade dos efeitos jurídicos

(futuro) diante das condutas jurídicas; e, quanto aos efeitos do passado, respeito à coisa julgada e aos direitos adquiridos.

Para a *corrección funcional*, aponta Luño questões em torno da dinâmica jurídica, no sentido da efetividade em face da incidência normativa (positivação) sobre as relações humanas juridicizadas. Ou seja, o respeito à soberania popular (Estado Democrático de Direito) cumprindo a ordem jurídica, de modo a diminuir os riscos de arbitrariedades nas relações jurídicas públicas e privadas. Enfatiza que a eficácia do Direito depende do funcionamento das estruturas estatais nas atuações da administração pública e administração da justiça. Neste caso, destaca a importância da atuação judicial efetiva (não mero acesso), com decisões em prazo razoável.

Estes podem ser apontados como parâmetros para que o Estado por meio de seus agentes possa proporcionar segurança jurídica e, assim, possibilitar a sustentabilidade econômica empresarial. O descumprimento desta atribuição é conduta antijurídica e sujeita à sanção. Na situação em análise (planos econômicos), defende-se que o Estado tem o dever de intervenção sobre as relações econômicas para prevenir e censurar os efeitos negativos que podem ser gerados no e pelo setor econômico.

Para evitar tais fundamentos, comumente utilizados para eximir a responsabilidade civil do Estado, mesmo diante de danos econômicos demonstrados, deve-se recorrer à ampla motivação e apontar as bases da política econômica da qual integra o plano econômico, que possui séries temporais. Inclusive, com apoio em modelos econométricos que apresentam dados estatísticos que permitem verificar os efeitos destes choques adotados para a política fiscal no curto e longo prazo.

O uso de instrumentos de política econômica e de Administração monetária podem contribuir para a realização dos objetivos socioeconômicos prescritos na Constituição, por exemplo, os previstos nos artigos 3º e 170, indispensáveis para justificar (motivar) as ações de intervenção por meio do plano econômico. Esta interação é necessária, especialmente, porque permitirá o controle de legalidade e de constitucionalidade dos planos econômicos e, conseqüentemente, a responsabilização civil do Estado por danos.

Alerta Fernando Herren Aguillar (2012, p. 202-205) ao tratar sobre a repercussão do Direito Econômico nos Tribunais, que a atuação judicial brasileira

sempre foi tímida quanto à responsabilidade estatal em face de planos econômicos. A questão que se pretende levantar com esta discussão é se determinada política econômica, sob suspeita de violar direitos e garantias será ou não conciliável com a Constituição, no sentido de atendimento aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e motivação (FIGUEIREDO, 2002, p. 17). A intenção é demonstrar a necessidade de controle da discricionariedade dos atos políticos de planejamento econômico, ocupando a responsabilização lugar de destaque no tratamento deste assunto.

Na atualidade, tanto no plano interno quanto internacional quer-se viver as conquistas econômicas e sociais que resultaram de lutas do passado. Para tanto, é indispensável o respeito à ordem jurídica construída à luz dos princípios democráticos, a confiança e a boa-fé. Deste modo, cidadãs, cidadãos e as empresas podem definir seus objetivos e estratégias de negócios com segurança jurídica. Esta é a sustentabilidade a ser alcançada.

4.2.1 Plano Cruzado - Setores Sucroalcooleiro e Aviação Civil

Tendo em vista a anterior descrição do Plano Cruzado, que reuniu medidas que promoveram uma imperativa intervenção sobre o domínio econômico e com o escopo de sustentar a responsabilização civil contratual e extracontratual do Estado pelos danos advindos das políticas econômicas adotadas, far-se-á uma análise jurisprudencial referente à medida de congelamento de preços, de modo a evidenciar a repercussão do plano na seara judicial.

É importante esclarecer que os Planos Bresser e Verão foram, na verdade, desdobramentos do Plano Cruzado e, portanto, não tiveram a mesma repercussão social e judicial, pois como evidenciado no segundo capítulo, a população e a iniciativa privada já haviam desenvolvido mecanismos para se resguardar das técnicas de congelamento.

Para proceder ao exame da atuação do judiciário face ao Plano Cruzado foram selecionadas duas decisões relevantes do ponto de vista do congelamento de preços e tarifas. São decisões relacionadas aos setores sucroalcooleiro e aéreo, que sofreram imediatamente os reflexos do Plano Econômico Cruzado.

A justificativa da escolha se deve ao especial regime jurídico a que estão submetidos. O primeiro, setor de produção açucareira, desde 1965, por meio da Lei 4.870, está submetido à típica intervenção estatal, que atribui competência aos governos para disciplinar a produção, comercialização, fixação de preços, planejamento de safras, financiamentos e incentivos. O segundo, composto de empresas concessionárias de serviços públicos federais de transporte aéreo, submetido, portanto, ao regime dos contratos administrativos.

4.2.1.1 Setor sucroalcooleiro – responsabilidade extracontratual

Quanto ao setor sucroalcooleiro, ainda na atualidade, está sob especial intervenção estatal, tendo em vista a importância econômica que representa o açúcar e a matriz energética essencial que é o álcool. Nesse sentido, o setor açucareiro foi e é indispensável para manter o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), que contribuiu para enfrentar a conjuntura internacional, na década de 1970, com a queda do preço externo do açúcar e o aumento expressivo do preço do petróleo. Esta situação acelerou a decisão governamental de retomar os projetos do álcool combustível como uma matriz energética nacional.

Por meio de alguns dispositivos da Lei 4870/65, abaixo transcritos, é possível avaliar o grau da intervenção estatal. Pode-se qualificar como sendo o marco regulatório do setor, inclusive, com a criação de uma autarquia federal, o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) para regular este setor:

Art 1º. Os aumentos ou reduções de quota de produção de açúcar no País serão fixados pelo Instituto do Açúcar e do Álcool (I.A.A.), tendo em vista as necessidades de consumo interno e as possibilidades de exportação para o mercado internacional.

Art 3º. O I.A.A., tendo em vista as quotas das usinas e o limite global da produção de açúcar no País, fixará, nos Planos Anuais de safra, os contingentes destinados ao abastecimento do mercado interno e as parcelas a serem exportadas para o mercado internacional, observado o disposto no artigo 1º e seus parágrafos.

Art 4º. As usinas que produzirem açúcar clandestino, como tal considerado na forma da lei, além das penalidades previstas nos Decretos-leis ns. 1.831, de 4 de dezembro de 1939, e 3.855, de 21 de novembro de 1941, terão as suas quotas de produção reduzidas na proporção do açúcar produzido clandestinamente, com a revisão do seu rendimento industrial para o efeito de reajustamento das tabelas de pagamento de cana de fornecedor.

Art 5º. O I.A.A. poderá fixar, nos seus Planos Anuais de Safra, uma quota de retenção de até 20% (vinte por cento) da produção nacional de açúcar, para a constituição de um estoque regulador do abastecimento dos centros consumidores, estabilização dos preços no mercado interno e cumprimento de acordos internacionais.

Art 9º. O I.A.A., quando do levantamento dos custos de produção agrícola e industrial, apurará, em relação às usinas das regiões Centro-Sul e Norte-Nordeste, as funções custo dos respectivos fatores de produção, para vigorarem no triênio posterior.

Art 10. O preço da tonelada de cana fornecida às usinas será fixado, para cada Estado, por ocasião do Plano de Safra, tendo-se em vista a apuração dos custos de produção referidos no artigo anterior.

Art 15. As usinas são obrigadas a receber os contingentes totais de cada fornecedor de acordo com as quotas aprovadas pelo I.A.A.

Art 16. Cada usina submeterá ao órgão de classe de fornecedores, no mínimo 30 (trinta) dias antes do início da safra, o plano de recebimento da cana. (grifo nosso)

Seguindo o objetivo do Programa Nacional de Desestatização, conforme os dispositivos da Lei 8.029/90, foram atribuídas competências ao Poder Executivo para extinguir ou transformar entidades da Administração Pública Federal, entre elas o I.A.A. (art. 1º, I, d). Ocorreu a extinção do instituto conforme Decreto 9.240/90 (art. 1º, I, d) e as atribuições foram transferidas, nos termos do Decreto 9.288/90, à Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República (governo Fernando Collor). A partir desta reforma administrativa diminuiu de modo expressivo a intervenção estatal no setor. Conforme Luiz Custódio Cotta Martins (2003, p. 07) a partir de maio de 1997 é liberado o controle de preço do álcool anidro e no ano de 1999 os preços da cana e do álcool hidratado, bem como extinta a intervenção por meio dos planos de safra e comercialização instituídos pela Lei 4.870/65 acima referida. É uma mudança do papel do Estado transferindo as decisões para a iniciativa privada e inserindo o setor em um modelo econômico competitivo.

O reconhecimento judicial do dever de reparar o dano decorrente da intervenção em face das medidas do Plano Cruzado está consolidado nos termos do acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 422.941-2/DF, proposto perante o Supremo Tribunal Federal pela Destilaria Alto Alegre S/A:

CONSTITUCIONAL. ECONÔMICO. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA: REGULAMENTAÇÃO E REGULAÇÃO DE SETORES ECONÔMICOS: NORMAS DE INTERVENÇÃO. LIBERDADE DE INICIATIVA. CF, art. 1º, IV; art. 170. CF, art. 37, § 6º.

I. - A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170.

II. - Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa.

III. - Contrato celebrado com instituição privada para o estabelecimento de levantamentos que serviriam de embasamento para a fixação dos preços, nos termos da lei. Todavia, a fixação dos preços acabou realizada em valores

inferiores. Essa conduta gerou danos patrimoniais ao agente econômico, vale dizer, à recorrente: obrigação de indenizar por parte do poder público. CF, art. 37, § 6º.

IV. - Prejuízos apurados na instância ordinária, inclusive mediante perícia técnica.

V. - RE conhecido e provido.

(STF, RE 422.941-2 – DF, Rel. Ministro Carlos Velloso, 2ª Turma, Data do Julgado 06.12.2005, DJ 24.03.2006, p. 273-302).

O Instituto do Açúcar e o Alcool – IAA era o responsável, nos termos legais, para fixar os preços para o setor, contratou a Fundação Getúlio Vargas - FGV para proceder ao levantamento e apurar os preços. Esta instituição apurava corretamente os preços, não havendo em nenhum momento contrariedade por parte do IAA em relação aos preços apurados. Contudo, sem qualquer motivação, os valores estabelecidos pelo IAA eram inferiores aos apurados pela FGV, gerando prejuízo para toda a política estabelecida.

A questão se concentra no prejuízo causado ao particular em razão da intervenção estatal sobre o domínio econômico por meio de ato administrativo do governo federal, que para adequar-se às medidas de congelamento propostas pelo Plano Cruzado desrespeitou a Lei 4.870/65, que regulamentava o setor.

Os artigos 9º e 10 da Lei 4.870/65 determinavam que o preço da tonelada de cana fornecida às usinas, deveria ser fixado, para cada Estado, por ocasião do Plano de Safra, com base na apuração dos custos de produção. O dano sofrido pelo setor sucroalcooleiro é inegável uma vez que foram obrigados a praticar os preços impostos pelo governo federal, que eram “inferiores aos níveis mínimos de rentabilidade decorrentes de critérios técnicos razoáveis e previstos em lei” (COSTA, 2009, p. 126-131).

O prejuízo decorreu de ato lícito na medida em que o IAA tinha competência para a intervenção, portanto, trata-se de responsabilidade extracontratual por ato normativo regulatório. O nexo de causalidade entre o dano sofrido, qual seja, fornecer obrigatoriamente os produtos derivados da cana-de-açúcar a preço inferior e a conduta da União, que impôs o preço de comercialização em patamar inferior ao preço de custo para o setor sucroalcooleiro no qual o Estado é regulador, conforme dispõe o art. 37, § 6º, da Carta Magna de 1988, implica no dever objetivo de indenizar.

É neste sentido a manifestação doutrinária de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a base da responsabilidade objetiva (2007, p. 890 - 949):

[...] o fundamento da responsabilidade estatal é garantir uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos. De conseqüente, seu fundamento é o princípio da igualdade, noção básica do Estado de Direito.[...]

É importante esclarecer que o problema da responsabilidade do Estado não pode nem deve ser confundido com a obrigação, a cargo do Poder Público, de indenizar os particulares naqueles casos em que a ordem pública lhe confere o poder de investir diretamente contra o direito de terceiros, sacrificando certos interesses privados e convertendo-os em sua correspondente expressão patrimonial. [...]

Caberá falar em responsabilidade do Estado por atos ilícitos nas hipóteses em que o poder deferido ao Estado e legitimamente exercido acarreta, indiretamente, como simples conseqüência - não como sua finalidade própria -, a lesão a um direito alheio.

Na mesma linha de raciocínio, Almiro do Couto e Silva (1991, p. 23), defende que pela responsabilidade objetiva do Estado, identificado o dano, a vítima terá apenas que demonstrar que é indenizável (que não é, por exemplo, incerto ou eventual) e a existência de nexos de causalidade entre ele e a ação ou omissão da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica na Administração Pública indireta, prestadora de serviços públicos, para que fique caracterizada a responsabilidade.

Odete Medauar (2001, p. 430-431), indica serem dois os preceitos que embasam a noção de responsabilidade objetiva do Estado:

Em primeiro lugar, o próprio sentido de justiça (equidade), o *neminem laedere*, o *alterum non laedere*, que permeia o Direito e a própria vida, em virtude do qual o causador de prejuízo a outrem fica obrigado a reparar o dano. No caso da Administração, a multiplicidade e amplitude de suas atividades e as suas prerrogativas de poder, ensejam risco maior de danos a terceiros. Por outro lado, nem sempre é possível identificar o agente causador, nem sempre é possível demonstrar seu dolo ou culpa. Melhor se asseguram os direitos da vítima ante o tratamento objetivo da responsabilidade da Administração.

Em segundo lugar, o preceito da igualdade de todos ante os ônus e encargos da Administração, também denominado "solidariedade social". Se, em tese, todos se beneficiam das atividades da Administração, todos (representados pelo Estado) devem compartilhar do ressarcimento dos danos que essas atividades causam a alguns.

O dever de indenizar surge da lesão do Estado ao bem jurídico do administrado quando há relação de causalidade entre as ações ou omissões estatais e o dano sofrido pelo particular. Considerando que em sua atividade interventiva o Estado poderá restringir, condicionar, fiscalizar, incentivar e planejar, suas medidas devem respeitar os princípios constitucionais que regem a ordem econômica. Este é o único caminho para a ação governamental atuar em conformidade com o Estado Democrático de Direito. Neste caso, o argumento judicial sustentado no Recurso

Extraordinário nº 422.941-2/DF foi claro no sentido de que houve ofensa à Lei e a livre iniciativa, pois:

O dever de indenizar do Estado, sob esse enfoque, torna irrelevante o descumprimento à lei, a acordo ou mesmo a discricionariedade do Estado no que respeita a adoção dos índices apurados pelo Instituto do Açúcar e o Alcool - IAA, importando o prejuízo causado ao particular em razão da intervenção estatal. Isto porque a intervenção do Estado no domínio econômico deve ser conjugada com o princípio da livre iniciativa.

Lúcia Valle Figueiredo sustenta que os limites da intervenção devem ser determinados “pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (apud GASPARINI, 2003, p. 629-630).

Impor ao empresário a venda com prejuízo é o mesmo que confisco. É privação de propriedade sem o devido processo legal. Conforme Luiz Roberto Barroso (1993, p. 34-74), o cerne do sistema capitalista é a obtenção do lucro e, sendo assim, o preço de um produto deve cobrir o seu custo de produção, bem como as necessidades de reinvestimento e a margem lucro.

Já é entendimento pacífico no Supremo Tribunal Federal que o Governo deveria ter observado os critérios estabelecidos na Lei n. 4.870/65²⁰ em relação ao congelamento de preços do setor sucroalcooleiro no período em discussão e que a desobediência aos termos da política econômica estadual desenvolvida para o setor foi a responsável pelos danos patrimoniais causados aos agentes econômicos envolvidos. E que essa atuação por parte do governo gera insegurança e instabilidade, sendo desfavorável à coletividade e, em última análise, ao próprio consumidor²¹.

Para vivenciar as conquistas do Estado de Direito precisa-se vincular o comportamento do Poder Público às limitações legais, que, neste caso (Lei 4.870/65), têm por destinatários o setor sucroalcooleiro e os governos. E para avançar nas conquistas jurídicas contemporâneas do Estado Social Democrático de Direito, se espera dos governos, além do respeito à lei, a motivação de todas as suas decisões. Somente por meio dela é que será possível o controle político,

²⁰ Resp 746.301/DF, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, julgado em 21.03.2006, DJ 23.05.2006.

²¹ RE nº 422.941/DF, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 06.12.2005, DJ 24.03.2006.

jurídico e social para aferir a constitucionalidade das intervenções públicas, em especial, sobre o domínio econômico.

Quando há falta de motivação dos atos administrativos é reconhecida a doutrina que se manifesta como sendo absolutamente necessária para o controle e conseqüente validade dos atos administrativos, pois é o meio de garantir a possibilidade de controle judicial da legalidade dos atos administrativos. Como afirma Celso Antonio Bandeira de Mello (2007, p. 101):

O administrado, para insurgir-se ou para ter elementos de insurgência contra atos que o afetem pessoalmente, necessita conhecer as razões de tais atos na ocasião em que são expedidos. Igualmente, o Judiciário não poderia conferir-lhes a real justeza se a Administração se omitisse em enunciá-las quando da prática do ato.”

Este argumento é válido diante dos planos econômicos, de modo que as conseqüências de sua adoção possam ser analisadas com cautela pelo governo, sob pena de responsabilidade extracontratual do Estado pelos danos advindos de sua implementação.

4.2.1.2 Setor da aviação civil – responsabilidade contratual

É de competência do governo federal (art. 21, XII, “c” da CF/88), a prestação de serviço público de transporte aéreo (aviação civil). Nos termos do art. 175 da CF/88, a prestação do serviço poderá ser por meio de estrutura governamental ou iniciativa privada. A regulamentação do setor aéreo se dá conforme a Lei 7.565/86, conhecida como Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), que nos termos do seu art. 180, prevê a exploração do serviço aéreo público por meio de contrato de concessão. As legislações que seguiram este Código a respeito das concessões foram a Lei 8.666/93 (Lei de Licitações), que no seu art. 122 remete a regulação ao CBA e a Lei 8.987/95 que dispõe, especificamente, sobre concessão e permissão de serviços públicos.

Sem o objetivo de avançar sobre discussões a respeito de qual é o regime jurídico exigido constitucional ou legalmente para prestar serviços públicos aéreos (autorização, permissão ou concessão), bem como, sobre a exigência de licitação, afirma-se, que toda e qualquer prestação de serviço está submetida ao conjunto de normas que compõem o regime público administrativo. No caso da

aviação civil a fonte regulatória são as legislações citadas e os atos administrativos delas decorrentes.

Para esta pesquisa ressalta-se que diante do regime jurídico público de prestação de serviço público, conforme Celso Antonio Bandeira de Mello (2007, p.682-683), é prerrogativa do poder público impor e alterar unilateralmente as condições, observada, sempre, a cláusula que garante o equilíbrio econômico-financeiro. Este provém, em regra, da remuneração tarifária pelo usuário. Sendo assim, se é direito esta unilateralidade em face das cláusulas regulamentares é direito a justa e adequada remuneração.

Tem-se por equilíbrio econômico-financeiro a relação de igualdade formada entre as partes. De um lado estão as obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste. E do outro, a compensação econômica correspondente (MELLO, 2007, p. 347).

Foi em torno desta questão que concessionárias de serviço público de transporte aéreo buscaram o Poder Judiciário em face dos prejuízos decorrente da intervenção do Estado por meio do Plano Econômico Cruzado, conforme o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 183.180-4/DF, oriundo de ação promovida pela empresa aérea Transbrasil:

QUESTÃO DE ORDEM PROCESSUAL DIRETAMENTE APRESENTADA PELA RECORRENTE AO SUPREMO TRIBUNAL E REJEITADA PELA TURMA, EM FACE DA PRECLUSÃO QUE SOBRE ELA SE OPERARA.

2. Recurso extraordinário tempestivamente interposto.

3. Violação do art. 167, II, da Constituição de 1967 (Emenda nº 1-69) argüida pela Recorrente no pressuposto da condição de simples permissionária da empresa de navegação aérea da Recorrida, ao passo que se qualifica esta como concessionária de serviço público, a teor de contrato celebrado pelo Governo Federal, em conformidade ao disposto no Decreto nº 95.910-88, no art. 180 da Lei nº 7.565-86 e no art. 8º, XV, c, da referida Carta de 1967.

4. Prejuízo julgado comprovado pelas instâncias ordinárias e decorrente de atos omissivos e comissivos do Poder concedente, causadores da ruptura do equilíbrio financeiro da concessão, não abstratamente atribuível à política econômica, normativamente editada para toda a população ("Plano Cruzado").

5. Recurso extraordinário de que, em conseqüência, não se conhece, por não se reputar contrariado o citado art. 167, II, da Constituição de 1967 (Emenda nº 1-69), sem se achar prequestionado tema pertinente ao disposto no art. 107 daquela mesma Carta. (STF, RE 183180-4 – DF, Rel. Ministro Octavio Gallotti, 1ª Turma, Data do Julgado 17.06.1997, DJ 01/08/1997).

Conforme se extrai do julgado, para pleitear à responsabilização do Estado pelos danos advindos da política econômica adotada a concessionária de serviço público TransBrasil SA Linhas Aéreas se fundou na alegação de quebra do

equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de serviço público de transporte aéreo²².

A concessionária demonstrou que as companhias aéreas foram prejudicadas em um primeiro momento pela política de não reajuste tarifário, ou seja, pela quebra do equilíbrio econômico-financeiro decorrente da relação contratual, e, posteriormente, pelo congelamento de preços adotado pelo governo em patamar incompatível com o serviço público prestado durante o período em que vigorou o plano Cruzado. Nota-se que no caso das concessionárias de serviço aéreo configura-se a responsabilidade civil contratual e extracontratual do Estado.

Antes mesmo da edição da política econômica em discussão o setor aéreo já havia postulado ao Poder Concedente reajuste tarifário haja vista a inflação acumulada desde a última regulamentação. Sem o reajuste e com os preços congelados as empresas aéreas foram obrigadas a operar com defasagem. Somam-se a esses fatores o dispêndio com investimentos e custos operacionais, que dependem de fatores externos.

O reajuste tarifário e o não congelamento eram indispensáveis para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. O Poder Concedente foi omissivo em ambos os aspectos. Saliente-se que com o fim da política de congelamento outras concessionárias²³ foram obrigadas a pedir falência, recuperação judicial e empréstimos emergenciais. A conjuntura desencadeou consequências graves, como o sucateamento da frota brasileira e a deterioração dos serviços prestados. Existem reflexos desta política econômica até hoje, pois o setor da aviação civil ainda depende de ajustes para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Tal constatação permite concluir que deve haver maior precaução pelo governo quando da adoção de políticas econômicas de cunho imperativo. O valor dos encargos assumidos por uma das partes deve equivaler ao das vantagens prometidas pela outra. É dever do poder concedente aceitar a recomposição da equação financeira, não apenas em razão da continuidade do serviço público, mas

²² Além da concessionária TransBrasil, Varig, Vasp, Rio Sul e Nordeste, também ingressaram com pedido de reparação de danos contra o Estado em razão das políticas de congelamento de tarifas implementadas no plano Cruzado pelo Decreto Lei 2.284/86.

²³ Como é o caso da VASP e da VARIG.

também do dever de indenizar a fim de que reste assegurada a justa remuneração do capital.

Sobre o tema do equilíbrio econômico-financeiro assevera Marçal Justen Filho (2000, p. 551 e 556) que:

Uma vez verificado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro, o particular deve provocar a Administração para adoção das providências adequadas. Inexiste discricionariedade. [...] Deverá examinar-se a situação originária à época da apresentação das propostas e a posterior. Verificar-se-á se a relação original entre encargos e remuneração foi afetada. Em caso positivo, deverá alterar-se a remuneração do contratado proporcionalmente à modificação dos encargos. [...]

Existe direito do contratado de exigir o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se e quando vier a ser rompido. Se os encargos forem ampliados quantitativamente ou tornados mais onerosos qualitativamente, a situação inicial estará modificada. [...] Significa que a administração tem o dever de ampliar a remuneração devida ao particular proporcionalmente à majoração dos encargos verificada. Devendo-se restaurar a situação originária, de modo que o particular não arque com encargos mais onerosos e perceba a remuneração originalmente prevista. Ampliado os encargos, deve-se ampliar proporcionalmente a remuneração.

O Estado deve atingir as finalidades voltadas ao bem estar da coletividade. No entanto, da ação ou omissão podem derivar danos que muitas vezes causam lesão a direito particular, embora praticado em nome de um interesse público. Neste caso, o Estado deve ser responsável pelo resultado prejudicial dos atos praticados.

Sob esse aspecto, é relevante destacar que o preceito constitucional contido no art. 37, inciso XXI, consubstancia o princípio do equilíbrio econômico-financeiro na medida em que obriga a inserção nos contratos administrativos de cláusula que estabeleça obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta. Tem-se, pois, que o art. 175 da Constituição deve ser interpretado em consonância com o referido dispositivo fundamental.

Não se trata de respaldar o interesse particular em detrimento do interesse público. O fato é que a ausência de regras claras quanto à política econômica estatal, ou a desobediência aos termos desta, ocasiona danos patrimoniais aos agentes envolvidos, bem como insegurança e instabilidade, que afetam o interesse público.

Confirmando esse entendimento, Octávio de Barros citado por Yussef Said Cahali em sua obra *Responsabilidade Civil do Estado* (1982), expõe que “quando um dano especial é causado a um particular, por lei de interesse da coletividade, o princípio da igualdade de todos perante os encargos públicos, exige que esse encargo público seja suportado por toda a coletividade”.

Está consagrada no texto constitucional a garantia que nos contratos de concessão de serviços públicos o valor das tarifas deve fazer jus à justa remuneração do capital, bem como permitir o melhoramento e a expansão dos serviços de modo a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A política econômica que afronta tais garantias gera a obrigação de recompor a equação financeira.

4.2.2 Plano Collor – Responsabilidade Extracontratual

Embora o dever de regulação permita ao Estado manejar as condições do mercado para influenciar e dirigir comportamentos, esta atuação deve obedecer a certos limites constitucionais, tais como o ato jurídico perfeito, o direito adquirido, o direito de propriedade e a coisa julgada.

O período econômico vivenciado pelo Brasil durante a vigência do plano Collor evidencia que esses valores não foram adequadamente protegidos pelos Tribunais. O exemplo de deficiência por parte do Judiciário em relação ao plano Collor pode ser verificado a partir da postura adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 534, de 26 de agosto de 1992.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB, com pedido de concessão de medida cautelar, destinado a viabilizar a suspensão provisória da eficácia de diversos dispositivos consubstanciados na Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1990, que, resultando de conversão da Medida Provisória 168/90, instituiu o cruzeiro, dispôs sobre a liquidez dos ativos financeiros e deu outras providências. Foram impugnados pelo PSB os artigos 5º, 6º, 7º, 10, 18, 19 e 20, da referida Lei.

O argumento adotado pelo Partido Socialista Brasileiro para contestar os dispositivos da Lei foi o de que a retenção dos cruzados novos promovida pela Lei 8.024/90 configurou verdadeiro empréstimo compulsório, sem, contudo, observar a forma, os limites e os pressupostos do art. 148, I e II, da CF, na medida em que foi temporariamente absorvido o poder aquisitivo dos poupadores.

Por meio da Medida Provisória nº 168/90, que foi transformada na Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1990, o Governo decretou o congelamento dos saldos dos depósitos à vista, acima de NCzS 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos), bem como as aplicações em cadernetas de poupança, depósitos a prazo fixo, debêntures, fundos

de renda fixa e operações no overnight. O PSB partiu do entendimento de que a captação coativa do dinheiro dos particulares caracterizava o confisco pela desapropriação do dinheiro, eis que não atendia aos requisitos do empréstimo compulsório, cuja matéria se encontra exaustivamente regulada na Constituição Federal de 1988.

Dispõe o art. 148 da CF, que a União poderá instituir empréstimo compulsório mediante Lei Complementar, em duas situações: I — para atender as despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; e, II — no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional. Portanto, o empréstimo compulsório não constitui instrumento adequado para enxugar a liquidez da economia, como pretendeu o Plano Collor. Evidente, assim, a inconstitucionalidade do comando legal que determinou aos cidadãos e empresas, sem a chance de defesa, restrições à disponibilidade do seu patrimônio.

Conforme o entendimento do PSB, a devolução dos cruzeiros inconstitucionalmente confiscados deveria ser feita de imediato e na íntegra e não em doze parcelas mensais, como pretendia o governo, haja vista que a medida confiscatória não encontrava guarida constitucional, sendo, portanto, nula e de nenhum efeito a Lei nº 8.024/90.

Embora constatada a plausibilidade jurídica da tese deduzida, por maioria de votos o Supremo Tribunal Federal, indeferiu a medida cautelar, nos seguintes termos:

ADIn nº 534-DF. Lei nº 8.024/90. Plano Collor. Bloqueio dos cruzados. Ausência do *periculum in mora*. Liminar indeferida.

O tardio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, desautoriza — não obstante o relevo jurídico da tese deduzida — o reconhecimento da situação configuradora do *periculum in mora*, o que inviabiliza a concessão da medida cautelar postulada.

Votos vencidos dos Ministros Celso de Mello (Relator), Paulo Brossard e Néri da Silveira, que ordenavam a liberação imediata dos cruzados bloqueados, por entenderem que a salvaguarda do padrão monetário não justifica o desrespeito, pelo Estado, de princípios inscritos na Constituição da República: “O poder normativo reconhecido à União Federal para atuar, legislativamente, sobre a disciplina da moeda, quer para adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia nacional, quer para regular o seu valor intrínseco, prevenindo ou corrigindo os surtos inflacionários ou deflacionários [...], quer para impedir situações de anormalidade e outros desequilíbrios oriundos de fenômenos conjunturais, não dispensa e nem exonera o Estado, na formulação e na execução de sua política econômico-financeira, inclusive monetária, de observar e de respeitar os limites impostos pela Constituição”. (Ministro Celso de Mello, Relator).

Ao sopesar o conteúdo dos votos nota-se que a maioria dos Ministros optou por evadir-se do julgamento de mérito do bloqueio de cruzados, amparando-se em questões formais. Para melhor vislumbrar esse entendimento, reproduzem-se abaixo trechos pontuais dos votos de cada Ministro entendidos como relevantes para a compreensão do assunto em discussão.

Para o Ministro Ilmar Galvão, o deferimento da liminar poderia ensejar o surgimento de risco por ele considerado mais grave, qual seja, o retorno do ritmo inflacionário. E embora tenha reconhecido que o Estado tem a sua disposição outros instrumentos eficazes para conter o excesso de moeda em circulação, sustentou estar convencido de que “os danos decorrentes de uma frustração do Plano Econômico sob execução, para toda a sociedade, serão incalculáveis e de reparação extremamente penosa e difícil”.

O Ministro Marco Aurélio defendeu em seu voto que a lei que se pretendia ver declarada inconstitucional, Lei 8.024, foi editada em 12 de abril de 1990, contudo, a demanda só foi ajuizada quando já passados quinze meses de vigência, ou seja, a pouco menos de dois meses do início da devolução das importâncias bloqueadas, razão pela qual a concessão de liminar se fazia inviável, sobretudo, por tratar-se de liminar satisfativa, somente aplicável em situações excepcionais. No entendimento do Ministro, o lançamento da liminar, “com sentido precário, até julgamento da matéria de fundo da demanda, provocará, não tenho a menor dúvida, em face dessa mesma precariedade, uma corrida aos estabelecimentos bancários”. O que segundo ele não seria viável.

Por sua vez, o Ministro Carlos Velloso partiu do raciocínio de que “satisfativa a cautelar, de forma irreversível, a sua concessão poderia causar dano irreparável ao Estado, porque, repito, liquidaria com o Plano Econômico que, bem ou mal, é opção política dos Poderes Executivo e Legislativo”.

Sob o fraco argumento de reconhecimento da extrema importância dos fundamentos jurídicos delineados no pedido, o Ministro Célio Borja afirmou necessitar de maior tempo para refletir sobre os pontos da decisão, pedindo desculpas a Corte por não ser capaz de fazer considerações peremptórias desde logo. Para fundamentar seu voto de recusa a cautelar apoiou-se no voto do Ministro Marco Aurélio, sustentando apenas que o caráter satisfativo da cautelar é razão suficiente para sua não concessão.

Igualmente comungando do voto do Ministro Marco Aurélio, o Ministro Octavio Gallotti posicionou-se pelo indeferimento da cautelar, pois apenas quinze meses após a vigência das normas impugnadas é que o PSB ingressou com a medida. Ressaltou que embora as liminares em mandado de segurança tenham sido suspensas por medidas provisórias, as cautelares em ação direta em nenhum momento sofreram qualquer limitação, portanto, tardio o ajuizamento da medida.

Objetivando reforçar a inviabilidade da cautelar, acrescentou o Ministro Octavio Gallotti que:

Parece também evidente que o aumento de liquidez, resultante dessa injeção de meios de pagamentos em circulação, causaria um dano irreparável à economia pública, mesmo na hipótese de não vir a demanda a prosperar, independentemente, Sr. Presidente, do mérito ou demérito que se atribua à política econômica, posta em execução pelo Governo com o apoio do Congresso Nacional.

E não foi por outro motivo que, tanto V. Exa. como eu mesmo, quando tive a honra de substituí-lo, deliberamos suspender mandados de segurança, concedidos por Tribunais Regionais Federais, no tratamento dessa mesma questão que, ora, é examinada pelo Supremo Tribunal.

Nota-se que não há qualquer preocupação com relação aos prejuízos decorrentes da aplicação das normas impugnadas aos cidadãos e a iniciativa privada. Pelo contrário, ao final do voto afirma o Ministro Gallotti que “não se me afigura conveniente a suspensão, tendo em vista que, com ela, ocorreria dano irreparável para o plano econômico governamental”.

O Ministro Sydney Sanches, embasado no sentimento de confiança de que nos próximos 14 meses a aflição dos poupadores seria gradualmente amenizada e, conseqüentemente, “a política econômica não seria exposta a traumas maiores do que aqueles por que passou até agora”, optou, tal como a maioria, pelo indeferimento da medida cautelar.

Em seus votos os Ministros sequer fizeram menção aos danos causados aos particulares. Esquivaram-se dos reflexos advindos da política econômica implementada apegando-se em formalidades incompatíveis com a gravidade da discussão. Apenas os Ministros Celso de Melo, Néri da Silveira e Paulo Brossard, se posicionaram favoravelmente a concessão da liminar, partilhando, numa visão geral, do entendimento de que os princípios protegidos pelo art. 5º, XXXVI, da CF, deveriam prevalecer.

Consta da exposição de motivos do Plano Collor²⁴, encaminhada ao Congresso Nacional para apreciação do Poder Legislativo, por meio da Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990, que a reforma monetária adotada tinha como objetivo “recuperar o controle do Estado sobre a moeda nacional²⁵”, visto que “a salvaguarda do padrão monetário é uma dimensão da soberania e condição indispensável para o livre funcionamento dos mercados”. Ou seja, restou indubitavelmente claro o intuito do governo de reduzir o grau de excessiva liquidez então existente na economia brasileira, através das medidas tomadas.

Ao discorrer sobre as razões que o levaram a concluir pela concessão em parte da liminar pleiteada, o Ministro Relator Celso de Mello ressaltou que:

A retenção de dinheiro, no plano econômico citado, foi injusta e inconstitucional: para eliminar a inflação e normalizar as finanças públicas utilizou os depósitos dos cidadãos comuns, que não contribuíram para criar o tumor nem se beneficiaram dele. Foram inevitáveis as consequências do desemprego e da recessão. Para reduzir o setor financeiro às suas devidas proporções foi eleito um critério discriminador pelo Plano: retirar dos especuladores o dinheiro havido à custa de uma inflação forjada para esse fim. Mas muitos dos que se viram despojados de suas economias não eram especuladores. O *discrímen* estabelecido conduziu a efeitos diversos dos perseguidos pela Constituição.

No intuito de fundamentar sua discordância frente à medida econômica adotada pelo governo para enxugar a liquidez, Celso de Mello destacou o magistério de Paulo de Barros Carvalho (1991, p. 27-28), para o qual deve ser afastada a ideia de confisco, haja vista que a titularidade dos valores foi mantida, ou seja, não houve transferência para o erário. Desse modo, a única previsão constitucional capaz de albergar o teor jurídico das medidas impostas pelo governo seria o empréstimo compulsório, mais precisamente, a previsão do inciso I do art. 148.

Trata-se de medida inconstitucional segundo Paulo de Barros Carvalho, pois o “veículo introdutor de normas com esse conteúdo há de ser, imperiosamente, a Lei Complementar, por formulação expressa do *caput* do mencionado art. 148”. E Lei Complementar não pode ser iniciada através de Medida Provisória, como ocorreu no caso. A Lei contestada, 8.024/90, é ordinária. Salienta,

²⁴ Diário do Congresso Nacional de 20.03.1990, p. 413-414.

²⁵ Reforma monetária, restrição à liquidez e retenção de depósitos à vista e à prazo superiores a NCz\$ 50.000,00.

ainda, que superado o obstáculo referido, as significações da autorização constitucional não respaldam a medida de bloqueio, pois o objetivo de baixar o nível de liquidez do mercado é incompatível com o comando do inciso I do art. 148, ou seja, “atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública [...]”. Para ele a calamidade pública deve ser entendida como um conceito mais amplo do que aquele acolhido pela tradição do Direito Civil, de modo que a hiperinflação, embora provoque crises sociais agudas, “não salva a constitucionalidade das indigitadas normas que, serenamente analisadas, mostram, a todas as luzes, flagrante incompatibilidade com os dizeres do Texto Supremo”.

Sobre os aspectos legais que circundaram a medida de bloqueio do Plano Collor, oportuna à análise da parte final do voto proferido pelo Desembargador Américo Lacombe, Relator e condutor na Arguição de Inconstitucionalidade na AMS nº 90.03.32177-9, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que teceu as seguintes conclusões:

[...] Em suma: 1) a serem consideradas requisição, as medidas de bloqueio serão inconstitucionais, por não ter ocorrido o pressuposto do iminente perigo público, previsto no inciso XXV do art. 5º, e por inexistir lei que discipline a medida; 2) a serem consideradas confisco, serão inconstitucionais, visto que, em primeiro lugar, o art. 150, IV, veda inclusive o efeito de confisco nos tributos, e, em segundo lugar, conforme inciso LIV, do art. 5º, 'ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; 3) a serem consideradas servidão de uso, serão inconstitucionais, por não terem sido instituídas por acordo ou sentença judicial, violado ainda a disposição acima que exige o devido processo legal; 4) a serem consideradas empréstimo compulsório, as medidas de bloqueio serão inconstitucionais porque: a) não foram criadas por lei complementar; b) violaram o princípio da anterioridade; e) não poderiam ser veiculadas por medida provisória, por faltar o pressuposto da urgência, e por ser este veículo normativo impróprio para iniciar procedimento legislativo de matérias próprias e específicas de lei complementar, d) foi violado o princípio da capacidade contributiva.

Se, no entanto, as medidas de bloqueio forem consideradas um instituto *sui generis*, serão também inconstitucionais. Em primeiro lugar, os argumentos que serviram para demonstrar que o empréstimo compulsório — que penso estar configurado — violou o princípio da isonomia e, por via de consequência, o da capacidade contributiva, servem para demonstrar tal violação, qualquer que seja a natureza jurídica das medidas. Em segundo lugar, é claro e insofismável que havia um contrato de direito privado, entre os depositários, poupadores e investidores, e dos estabelecimentos bancários privados ou públicos. Ora, tal contrato teve suas cláusulas modificadas pelas medidas de bloqueio que transformaram depósitos a vista em depósitos a prazo certo, resgatáveis em 12 parcelas, o mesmo podendo ser dito para as poupanças e investimentos. Isto afrontou o inciso XXXVI, do art. 5º, da Carta Magna, que diz que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada'. Houve prejuízo do ato jurídico perfeito. [...]

Ao firmar contrato de depósito com determinada instituição financeira, o particular, embora transfira a propriedade do valor, permanece no

domínio do dinheiro, podendo dele dispor ou, até mesmo, opor-se judicialmente em casos de afronta à sua condição de titular. No caso do Plano Collor, independentemente da natureza conferida à medida de bloqueio, o fato é que houve uma ofensa inadmissível ao direito de propriedade.

A última inconstitucionalidade vislumbrada na Lei 8.024/90, sustentou o Ministro Celso de Mello ter sido esta tratada como Lei Ordinária, o que não era admissível no caso, haja vista a previsão do art. 163 da CF: “Lei complementar disporá sobre: [...] b — dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; [...] IV — emissão e resgate de títulos da dívida pública”.

Reconheceu o Ministro a razoabilidade jurídica da tese sustentada pelo PSB, por restar demonstrado satisfatoriamente que as medidas de bloqueio impugnadas ao transformarem o Banco Central em depositário dos recursos financeiros existentes nas contas bancárias dos cidadãos, privou seus titulares, do direito à livre movimentação, ferindo, por conseguinte, o direito de propriedade e o ato jurídico perfeito. Destacou, também, “que a extrema gravidade do comportamento estatal censurado não pode encontrar, no tempo, um manto protetor de sua intangibilidade, e nem pode justificar, qualquer que seja o pretexto invocado”. Por tais razões, em seu voto deferiu em parte o pedido de medida cautelar para suspensão da eficácia da Lei 8.024/90.

Na mesma linha de raciocínio manifestou-se o Ministro Paulo Brossard pela inconstitucionalidade das medidas de bloqueio previstas na Lei 8.024/90, no entanto, acolhendo na íntegra o pedido cautelar: “votando como voto, suponho estar reerguendo a casa da lei e da segurança jurídica, sem a qual a lei não tem sentido”. De modo a sustentar seu posicionamento ressaltou no item 5 de seu voto que:

Passados quinze **meses** do insigne traumatismo, os seus resultados são evidentes: a assoalhada inflação zero, que inebriou tantos espíritos, não passou de bazófia cruel; ao contrário, cresceu intensamente, a despeito dos artifícios empregados, a ponto de motivar um segundo plano econômico, e sua tendência é aumentar ainda mais; todos os estudiosos dizem isso, e a população experimenta o fenômeno nas suas compras diárias; só não sente isto quem não costuma pagar as contas, o que sempre ajuda a viver; o país experimentou a maior queda do seu produto interno bruto desde 1947, ano em que ele começou a ser calculado; agoniza a atividade econômica, asfixiada por taxas de juros insuportáveis, vendo crescer os débitos, inclusive fiscais e previdenciários; a recessão é fenômeno confessado; o desemprego e a violência expandem-se; progride, sobretudo, a insegurança, o mal que não tem face, que ao mesmo tempo está em toda a parte e em nenhum lugar; para ele não há uma coluna na contabilidade pública, e sendo invisível, nem por isso deixa de ser tangível.

E mais a frente em seu voto, refletindo sobre o possível insucesso da ação proposta pelo PSB, enfatizou seu posicionamento favorável à concessão da liminar pleiteada no item 22:

Se eu tivesse segurança de que a presente ação seria julgada em tempo razoável, um, dois, três meses, eu poderia não concedê-la a despeito de considerar sólido o seu fundamento jurídico e real o dano causado aos cidadãos deste país. Mas não só não tenho essa segurança como tenho o pressentimento de que ela só será julgada quando estiver por esgotar-se o prazo de doze meses para a devolução dos valores pilhados se é que ela não venha a ser arquivada por perda de objeto [...].

Para o Ministro Paulo Brossard, o direito de propriedade esvai-se de sentido ao ser diminuído a quase nada e conservado inutilizável durante 30 meses, ou seja, não haveria como prosperar a declaração do governo de que a medida configuraria simples restrição ao conteúdo ou limitação ao exercício do direito de dispor dos valores bloqueados.

Encerrando os votos favoráveis, o Ministro Néri da Silveira tal como o Ministro Celso de Mello, deferiu, apenas em parte, a medida cautelar, motivando seu voto no fato de que a situação acarretada pela lei monetária, ao tornar indisponíveis, pelos titulares, os saldos em cruzados novos de depósitos à vista e de cadernetas de poupança e de depósitos a prazo fixo e outros títulos e recursos (arts. 5º, 6º e 7º), afrontava atos jurídicos perfeitos entabulados com instituições financeiras, bem como o direito individual dos titulares dos valores em referência de deles dispor, na forma dos negócios jurídicos atingidos pelos dispositivos legais em questão.

Ação Direta de Inconstitucionalidade, da forma como previu o Ministro Paulo Brossard, perdeu seu objeto e foi julgada improcedente:

Lei nº 8.024/90. Bloqueio dos cruzados novos. Devolução integral dos ativos financeiros retidos. Inexistência de efeitos residuais concretos. Normas legais de vigência temporária. Pleno exaurimento do seu conteúdo eficaz. Prejudicialidade reconhecida. Questão de ordem acolhida.

— A cessação superveniente da eficácia da lei arguida de inconstitucional inibe o prosseguimento da ação direta de inconstitucionalidade, desde que inexistam efeitos residuais concretos, derivados da aplicação do ato estatal impugnado. Precedentes do STF.

— A extinção anômala do processo de controle normativo abstrato, motivada pela perda superveniente de seu objeto, tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato estatal impugnado como do exaurimento de sua eficácia, tal como sucede nas hipóteses de normas legais destinadas à vigência temporária.

— Com a devolução integral dos ativos financeiros retidos, e a conseqüente conversão dos cruzados novos em cruzeiros, exauriu-se, de modo definitivo e irreversível, o conteúdo eficaz das normas impugnadas inscritas na Lei nº 8.024/90.

Embora a realidade econômica possua coerência própria e o fenômeno econômico seja capaz de condicionar o Estado na posituação de certas formas jurídicas, é incontestável que a formalização do direito objetivo decorrente da realidade socioeconômica não pode afrontar as garantias constitucionais.

No contexto do Plano Collor não se pode ignorar, após estas reflexões, que houve omissão por parte do Judiciário na apreciação da política econômica adotada e de suas consequências à população e à iniciativa privada. Por mais que seja tarefa dos governos concretizar as atribuições que lhe são intrínsecas no campo econômico, é incondicional o respeito às normas e princípios constitucionais.

Em síntese, não houve por parte do Judiciário grande preocupação na identificação da segurança jurídica, vista pelo ângulo subjetivo da proteção à confiança, como princípio constitucional, situado no mesmo nível de valoração do princípio da legalidade.

4.3 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, SEGURANÇA JURÍDICA E CERTEZA DO DIREITO PARA A ESTABILIDADE ECONÔMICA

Considerando a interdisciplinaridade do tema abordado, que remonta aos planos econômicos de estabilização nacional para dar ênfase aos fundamentos da responsabilização civil do Estado pelos danos advindos da política econômica adotada, oportunas algumas reflexões sobre a Análise Econômica do Direito.

Entre as diversas formas de descrever o Direito, parte-se de uma perspectiva objetiva que permite afirmar que a Ciência Jurídica constitui a arte de regular o comportamento humano. A Economia, ao contrário, pode ser compreendida como a ciência que estuda o modo que o ser humano toma decisões e se comporta em um mundo de recursos escassos e suas consequências.

Falar da relação entre Direito e Economia é, portanto, fazer uma Análise Econômica do Direito. Segundo Ito Gico Jr. (2011, p. 17), a Análise Econômica do Direito (AED), é o palco do conhecimento humano que tem como alvo empregar os diversos instrumentos teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para ampliar a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o

desenvolvimento, a aplicação e a avaliação das normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências.

A Análise Econômica do Direito utiliza a abordagem econômica para tentar compreender a racionalidade do ordenamento jurídico e vice-versa. Os agentes econômicos ponderam custos e benefícios na hora de decidir qualquer alteração em sua estrutura de incentivos, de modo que seja possível adotar outra conduta ou fazer outra escolha. Para esta corrente de pensamento tanto na Economia quanto no Direito a ideia central é a mesma, as pessoas respondem a incentivos. Caso contrário, o Direito, por exemplo, seria de nenhuma utilidade. Se não há mudanças no comportamento, não há porque se criarem regras.

Sob esse ponto de vista, os agentes agem no mercado de acordo com uma racionalidade maximizadora em relação aos custos e benefícios. E este comportamento racional é o responsável pelo equilíbrio do mercado. Um mercado em equilíbrio evita desperdícios, é um mercado eficiente.

A interação entre Direito e Economia é relevante no que se refere à eficiência, pois o resultado das decisões tomadas na seara jurídica tem reflexo direto na melhor ou pior alocação dos recursos disponíveis, ou seja, no equilíbrio do mercado (GICO JR, 2011, p. 30).

A eficiência, enquanto princípio aproxima-se muito da ideia de economicidade. Para se atingir os objetivos econômicos o Estado deve se concentrar na relação custo-benefício da política adotada. É tarefa dos governos agir em conformidade com o ordenamento jurídico, com a moral administrativa e com o princípio da boa-fé. A Economia e o Direito devem servir de instrumento para indicar a atuação administrativa na medida em que compõem um instrumento que funciona como um conjunto de alternativas que levem a um maior alcance dos fins pretendidos.

Tendo em vista esses aspectos, o Estado deve voltar-se para atingir finalidades que proporcionem bem estar à coletividade. No entanto, desse atuar podem derivar danos à esfera privada, que muitas vezes são inevitáveis. Assim, a lesão de um direito particular, embora praticado em nome de um interesse público, não deixa de merecer reparação. O Estado deve ser responsável pelo resultado prejudicial das ações ou omissões praticadas.

Não se trata de respaldar o interesse particular em detrimento do interesse público. Pelo contrário, a ausência de regras claras quanto à política

econômica estatal, ou a desobediência aos termos desta, ocasiona danos patrimoniais, bem como insegurança e instabilidade aos agentes envolvidos. São desfavoráveis, em última análise, à própria coletividade.

Verificou-se quanto à responsabilidade objetiva do Estado no caso de dano decorrente de planos econômicos, que demonstrada a externalidade negativa aos agentes não há como eximir o Estado de sua responsabilidade. Ao serem elaborados os planos econômicos, é tarefa dos governos conciliar os interesses da sociedade com os da iniciativa privada, uma vez que, juntos, permitem identificar o interesse coletivo.

Essa relação necessária de aproximação exige de todos envolvidos, além do respeito à ordem jurídica, a confiança e a boa-fé, de modo que as empresas possam confiar na política econômica em relação a qual não tem alternativa de escolha e a partir dela definir seus objetivos e estratégias de negócios com segurança jurídica.

O princípio da segurança jurídica é chamado no direito alemão de princípio da proteção à confiança e, no direito da União Européia, é reconhecido como princípio da proteção à confiança legítima. É um princípio fundamental para qualquer ordem jurídica.

Antonio-Enrique Pérez Luño (1994, p. 24 - 27), entende que a segurança constitui um desejo arraigado na vida do homem, que sente terror ante a insegurança de sua existência, a imprevisibilidade e a incerteza em relação ao que está submetido. A segurança é uma das necessidades humanas básicas que o Direito deve satisfazer. Todavia, enquanto valor jurídico não é algo que se dê espontaneamente, e com idêntico sentido e intensidade nos diferentes sistemas normativos. Sua função e alcance dependerão das lutas políticas e das questões culturais de cada sociedade. Para Pérez Luño, no Estado de Direito a segurança jurídica assume dois perfis: a) um de pressuposto do Direito, mas não de qualquer forma de legalidade positiva, e sim daquela que emana dos direitos fundamentais; b) e outro de função do Direito, assegurando a realização das liberdades. Desse modo, a segurança jurídica além de não correr o risco de manipulação, se converte em um valor jurídico indispensável para a conquista dos demais valores que compõem a ordem jurídica constitucional.

Conforme José Rodrigo Rodrigues (2011, p. 31):

O papel do estado seria menos de intervir no mercado para desenvolver uma política econômica voltada para o desenvolvimento nacional e mais de garantir a propriedade privada e a execução dos contratos, ou seja, garantir a segurança jurídica aperfeiçoando e dando efetividade às instituições de justiça, consideradas cruciais para a atração de capitais.

Ao tratar da discussão a respeito da segurança jurídica, José Rodrigo Rodrigues (2011, p. 33) ressalta, ainda, que a partir do pensamento de Max Weber, “a ideia de segurança jurídica toma sempre como pressuposto um mesmo modelo de Direito, qual seja, um Direito caracterizado como um conjunto de regras abstratas aplicadas por um Judiciário neutro e independente”. Neste sentido gera a previsibilidade, ambiente necessário para o desenvolver da economia.

Acrescenta que “a segurança jurídica é vista como uma espécie de serviço público que o Estado deve fornecer à sociedade com a construção de um bom sistema de justiça” (RODRIGUEZ, 2011, p. 40). A dúvida é se esta concepção consegue abarcar todos os aspectos envolvidos, ou seja, os contratos em execução e a autorregulação dos mercados.

Segundo Almiro do Couto e Silva (2004b, p. 36), a segurança jurídica pode ser conceituada no direito brasileiro em duas acepções:

Como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Diferentemente do que acontece em outros países cujos ordenamentos jurídicos frequentemente têm servido de inspiração ao direito brasileiro, tal proteção está há muito incorporada à nossa tradição constitucional e dela expressamente cogita a Constituição de 1988, no art. 5º, inciso XXXVI. A outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação.

Modernamente, no direito comparado, a doutrina prefere admitir a existência de dois princípios distintos, apesar das estreitas correlações existentes entre eles. Falam os autores, assim, em princípio da segurança jurídica quando designam o que prestigia o aspecto objetivo da estabilidade das relações jurídicas, e em princípio da proteção à confiança, quando aludem ao que atenta para o aspecto subjetivo.

Os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança são meios conservadores implantados na ordem jurídica, dedicados à manutenção do *status quo* e a impedir que os administrados sejam surpreendidos por modificações do direito positivo ou na conduta do Estado.

Para manter o equilíbrio do mercado há mecanismos que obrigam, formal ou informalmente, o cumprimento de regras e que reafirmam valores. O setor privado atua sob o espectro do lucro, preocupando-se com a continuidade de suas

relações comerciais. A tendência é que o Estado se comporte de forma precavida frente à autorregulação, substituindo normas interventivas por modalidades de indução de comportamentos, de modo a manter o equilíbrio econômico-financeiro e fortalecer a autorregulação. Evidencia José Rodrigo Rodriguez (2011, p. 41), que a segurança jurídica se traduz em tornar as intervenções estatais cada vez mais previsíveis, conciliando os deveres do Estado e as garantias da coletividade com os fins do setor privado.

A dificuldade jurídica contemporânea refere-se muitas vezes em identificar o exato momento em que certos princípios deixam de ser aplicáveis, abrindo espaço a outros. “A Administração Pública brasileira, na quase generalidade dos casos, aplica o princípio da legalidade, esquecendo-se completamente do princípio da segurança jurídica”. Ainda são acanhadas as afirmações do princípio da segurança jurídica, tanto na doutrina quanto na jurisprudência (COUTO E SILVA, 2004a, p. 31).

O emprego do princípio da legalidade da Administração Pública em circunstâncias onde o interesse público evidencia não ser este aplicável, descaracteriza o Estado de Direito, na medida em que ao se desrespeitar o princípio da segurança jurídica, se está, na verdade, negando a justiça em nome da legalidade.

Em sua obra *Jurisdição Constitucional*, Gilmar Ferreira Mendes (1996, p. 261), ao versar sobre o princípio da segurança jurídica, enfatiza o magistério de Hans-Uwe Erichsen, para o qual o princípio da legalidade da Administração é apenas um entre os vários elementos do princípio do Estado de Direito, abrangendo, igualmente, o postulado da segurança jurídica (*Rechtssicherheit und Rechtsfriedens*) do qual se extrai a ideia da proteção à confiança. Portanto, “legalidade e segurança jurídica enquanto derivações do princípio do Estado de Direito têm o mesmo valor e a mesma hierarquia”. Desse modo, uma solução apropriada para o caso concreto impõe um juízo de ponderação que leve em consideração todas as conjunturas que caracterizam a situação singular.

Os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança são instrumentos conservadores inseridos na ordem jurídica, designados à conservação do status quo e a impedir que os administrados sejam apanhados por mudanças do direito positivo ou na conduta do Estado. Servem para proteger os interesses dos cidadãos e impedir que suas expectativas fracassem. Pressionam o Estado a

adequar-se as novas exigências da sociedade, cada vez mais plural. Todavia, não podem ser transformados em valores absolutos, endurecendo a ordem jurídica e impedindo o Estado de promover as modificações reclamadas pelo interesse público. Deve haver um equilíbrio, ou seja, do mesmo modo que não se deve petrificar a atuação estatal, também não é viável autorizá-lo, em todas as situações, a tomar novos rumos em contradição com o caminho por ele próprio determinado, surpreendendo os que confiaram nos atos do Poder Público.

O princípio da segurança jurídica é, portanto, um limite ao poder-dever da Administração Pública, assumindo, de tal modo, valor único no sistema jurídico, uma vez que lhe cabe postura individualizada na realização da própria ideia de justiça material. Cotejando o dever de indenizar do Estado em caso de prejuízo decorrente de planejamento econômico com o princípio da segurança jurídica, tem-se que o ponto fundamental é o prejuízo causado ao particular em razão da intervenção estatal no domínio econômico, uma vez que esta deve ser conjugada com os princípios da livre iniciativa, da concorrência, da confiança e da boa fé.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função interventiva do Estado sobre o domínio econômico está consagrada nos termos do art.174 da CF/88, através de ações normativas, fiscalização, incentivo e planejamento. É a competência para regulação estatal que tem especial relevância quando dirigida às atividades econômicas, pois, as atividades neste domínio geram externalidades positivas e negativas de longo alcance social.

Dentre as formas de intervenção destacou-se o planejamento econômico uma vez que será por meio dele que os planos econômicos terão sua efetividade assegurada, e assim, condições para legitimar as políticas governamentais. Este conjunto formado pela política governamental, planejamento e plano econômico deve ser coordenado e harmonioso para possibilitar a governança e a governabilidade.

O Brasil já conviveu com inúmeros planos econômicos demonstrando uma sequência de crises e um panorama histórico de instabilidades econômicas. No intuito de contribuir para o debate sobre o importante tema da responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de planejamento econômico, assunto cuja aplicação ainda não está definitivamente consolidada no âmbito jurídico, esta pesquisa partiu da revisita histórica aos planos de estabilização econômica nacional: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994), retratando os principais elementos destas políticas econômicas e as técnicas utilizadas, de modo a evidenciar a imperatividade da ação interventiva do Estado.

Entre o Plano Cruzado e o Plano Real, que foi o único que obteve êxito no controle da inflação no Brasil, a economia nacional sofreu cinco grandes choques na tentativa de estabilização. O que mais chama à atenção é a reiterada adoção de políticas duramente interventivas no mercado econômico, entre elas, cita-se: a) Planos Cruzado, Bresser e Verão: congelamento dos preços e salários e quebra de contratos; b) Plano Collor: sem dúvida, o mais interventivo de todos, pois bloqueou e retirou de circulação, por 18 meses, todos os depósitos do sistema financeiro que ultrapassassem \$50.000 cruzados novos. Quanto ao Plano Real, é importante ressaltar que seu sucesso se deve ao fato de não ter insistido nas técnicas mal sucedidas utilizadas nos planos anteriores, somado a procedimentos

prévios de divulgação de informações para a população, justamente para evitar problemas jurídicos.

Sob o aspecto jurídico, nos planos econômicos tais como os analisados, há grau de juridicidade, ainda que possa ser considerado como ato discricionário do Estado. Portanto, estão sujeitos aos mecanismos de controle para fins de comprovação de sua conformidade com as regras constitucionais.

Tendo em vista que o particular ao aderir ou ao ser compelido pela força coercitiva do Estado a se submeter a determinado plano econômico, o faz motivado pelo grau de juridicidade e, também, pelo princípio da confiança e da boa-fé, os prejuízos decorrentes do desrespeito aos princípios basilares da constituição econômica (art. 170 CF), permitem discutir a responsabilização objetiva do Estado nos termos do art. 37, § 6º da CF, conforme se verificou com os julgados avaliados.

Para analisar a responsabilidade civil contratual e extracontratual do Estado pelas medidas implementadas no Plano Cruzado foram selecionadas duas decisões envolvendo os setores sucroalcooleiro e aéreo, que sofreram imediatamente os prejuízos do congelamento de preços e tarifas. Quanto ao setor sucroalcooleiro o dano decorreu da fixação dos preços pela União em patamar inferior ao preço de custo, acarretando prejuízos a toda política estabelecida. Já as concessionárias de serviço aéreo, ao ingressarem com o pedido judicial de reparação, demonstraram que os prejuízos foram oriundos de duas medidas do governo, primeiro pela política de não reajuste tarifário que acarretou a quebra do equilíbrio econômico-financeiro da relação contratual e, a seguir, pelo congelamento de preços em valor incompatível com o serviço prestado durante o período em que vigorou o plano.

As condenações judiciais do Estado por responsabilidade extracontratual e contratual (concessão) fundamentaram-se, essencialmente: na garantia constitucional da livre iniciativa, da livre concorrência; e, no caso das concessões de serviços públicos, no direito ao equilíbrio econômico-financeiro e respeito ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido.

No que se refere ao Plano Collor, embora flagrante a inconstitucionalidade das medidas de restrição dos cruzados mantidos em caderneta de poupança e os danos decorrentes da medida, verificou-se que o Judiciário optou por manter-se a margem da discussão. Não obstante restar clara a ofensa ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e ao direito de propriedade, a maioria dos

Ministros do STF preferiu evadir-se do julgamento de mérito do bloqueio de cruzados discutido na ADIn nº 534/DF, amparando-se em questões formais.

O Plano Real, diferentemente dos demais planos, considerou os erros das experiências anteriores e foi implementado com previsibilidade e transparência, de modo a preparar os agentes e, assim, garantir a segurança econômica e jurídica. A URV, mesmo sendo uma inovação nacional para conversão de valores, dada a clareza e confiabilidade, conseguiu inclusive a adesão voluntária dos agentes. A discussão antecipada das medidas trouxe êxito ao Plano Real no combate à inflação.

Nem sempre a racionalidade econômica é coincidente com a racionalidade jurídica, no sentido de que muitas medidas econômicas são justificáveis à luz da economia e não são em face do interesse da coletividade. Devem os governos justificar e motivar suas opções de modo que possam ser controladas pelo judiciário, especialmente, para avaliar o respeito ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito.

Este é o controle para garantir a efetividade do Princípio da Segurança Jurídica, pressuposto cogente do ordenamento jurídico de um Estado de Direito e, portanto, imprescindível para a estabilidade e sustentabilidade dos negócios jurídicos tanto no âmbito privado quanto no âmbito público.

Transpor os fundamentos das decisões analisadas para a atualidade permite reforçar a importância do dogma da segurança jurídica que deve representar o ordenamento jurídico aos seus destinatários. Em especial, para a racionalidade econômica, que independentemente dos fundamentos ideológicos (liberais, sociais, neoliberais), têm em comum o princípio da previsibilidade e estabilidade mínima para desenvolver-se do modo virtuoso (externalidades positivas). Estas estarão presentes diante do respeito à ordem jurídica legitimamente constituída.

Os argumentos apresentados querem reforçar a importância do Estado Democrático de Direito que se realiza por meio de ações públicas e privadas dirigidas conforme a Constituição. Para tanto, imperiosa a motivação diante da intervenção estatal sobre o domínio econômico, como instrumento de controle jurídico. É o caminho para garantir o direito à reparação de danos em face de prejuízos decorrentes do descumprimento dos deveres jurídicos estatais. Ou seja, a responsabilidade do Estado por dano econômico.

A motivação do plano econômico deve ser expressa de modo minucioso e não sob a forma daquelas conhecidas como Razões do Estado. Estas, por seu caráter indeterminado, podem acobertar motivos inverídicos. Para enfrentar tal constatação é essencial que, ao elaborar e executar planos econômicos recorra-se aos conhecimentos reunidos na Economia e na Ciência da Administração, que apresentem soluções para realizar os objetivos republicanos registrados na Constituição.

Sob o aspecto jurídico, os planos econômicos classificados como imperativos, ao serem implementados e demonstrado o nexo de causalidade entre a intervenção inconstitucional e ilegal e os danos à esfera privada, deve ser reconhecida a responsabilidade civil objetiva contratual e extracontratual do Estado.

REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- ANJOS, Maria Anita dos. **Retrospectiva da economia brasileira nos últimos 45 anos**. Revista FAUBUSINESS, n. 4, dez., 2002.
- AVERBUG, Marcello. Plano Cruzado: crônica de uma experiência. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, Vol. 12, nº 24, dez., 2005. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/19684774/planocruzado>>. Acesso em: 27 mai. 2013.
- BARROSO, Luiz Roberto. A Crise Econômica e o Direito Constitucional, In: **Revista Jurídica da Procuradoria do Distrito Federal**, n. 12, out./dez. 1993.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 fev. 1986, p. 3085.
- 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 mar. 1986, p. 3629.
- BRASIL, Lei 4.870/65, de 01 de dezembro de 1965. Dispõe sobre a produção açucareira, a receita do Instituto do Açúcar e do Alcool e sua aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 de dez. 1965, p. 12251.
- BRASIL, Lei 8.024/90, de 12 de abril de 1990. Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 de abr. 1990, p. 7092.
- BRASIL, Lei 9.069/95, de 29 de junho de 1995. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 de jun. 1995, p. 9621.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 534**. Tribunal Pleno. Diário da Justiça, Brasília, DF, 08 abr. 1994.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 183180-4**, da 1ª Turma, Brasília, DF, 17 de jun. de 1997.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 205.193**, da 1ª Turma, Brasília, DF, 25 de fevereiro de 1997. Diário da Justiça de 06 de jun. de 1997.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 422.941-2**, da 2ª Turma, Brasília, DF, 06 de dez. de 2005. Diário da Justiça de 24 de mar. de 2006, p. 273-302.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação em Mandado de Segurança nº 90.03.32177-9**, da 3ª Turma, São Paulo, SP, 26 de jun. de 1991. Diário Oficial do Estado de 19 de ago. de 1991, p. 141.

BRITO, Paulo. **Economia Brasileira: Planos Econômicos e Políticas Econômicas Básicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAGGIANO, Monica Herman S. Direito Público Econômico: fontes e princípios na Constituição brasileira de 1988. In: **Culturalismo Jurídico – Direito Constitucional Econômico. Uma releitura da Constituição Econômica Brasileira de 1988**. Barueri: Manole, 2007.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

CAPUL, Jean-Yves; GARNIER, Oliver. **Dictionaire d'économie et de sciences sociales**. Nouvelle Edition. Paris: Hatier, 2005.

CARBAJALES, Mariano. **El Estado Regulador: hacia um nuevo modelo de Estado**. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2006.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

CASTRO, Lavínia Barros de. Esperança, Frustração e Aprendizado: A História na Nova República. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

COSTA, Mário Luiz Oliveira da. **Setor Sucroalcooleiro: da rígida intervenção ao livre mercado**. São Paulo: Método, 2009.

COUTO E SILVA, Almiro do. A Responsabilidade Extracontratual do Estado no Direito. **Revista do Direito Administrativo**. vol. 1. Rio Janeiro: Renovar, 1991.

COUTO E SILVA, Almiro do. Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. v. 27, n. 57, Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, 2004a.

COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (lei n.º 9.784/99). **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. v. 27, n. 57, Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, 2004b.

COUTO E SILVA, Almiro do. Responsabilidade do Estado e Problemas Jurídicos Resultantes do Planejamento. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. v. 27, n. 57, Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, 2004c.

COUTO E SILVA, Almiro do. Problemas Jurídicos do Planejamento. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. v. 27, n. 57, Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, 2004d.

COUTO E SILVA, Almiro do. A Responsabilidade Extracontratual do Estado no Direito Brasileiro. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. v. 27, n. 57, Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, 2004e.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

DAVIES, Ana Carolina Izidório. Políticas Públicas: A Forma Ideal de Concretização da Dimensão Objetiva dos Direitos Fundamentais. *In*: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANSELMO, José Roberto. **Estudos Sobre os Direitos Fundamentais e Inclusão Social**. São Paulo, Boreal, 2010.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. Vol.7. 17ªed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DROMI, Roberto. **Nuevo Derecho, Nuevo Estado**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1994.

FABRI, Andréa Queiroz. **Responsabilidade do Estado: Planos Econômicos e Iniciativa Privada**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FABRI, Andréa Queiroz. **Planejamento Econômico e Mercado: Aproximação Possível**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FACHIN, Luís Edson. **Repensando Fundamentos do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo**. São Paulo: Renovar, 2000.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n.º. 13, abril-maio, 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 08 nov. 2012.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GICO JR., Ivo T. Introdução à Análise Econômica do Direito. In: **O que é Análise Econômica do Direito**. Coord. RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinícius. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GOMES, Orlando; VARELA, Antunes. **Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1977.

GRAU, Eros. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GREMAUD, Amaury Patrick. VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. TONETO JR. Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARTINS, Luiz Custódio Cotta. **Organização setorial como elemento facilitador para adoção de políticas públicas**. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/capr/AlcoolMartins.pdf>>. Acesso em: 11 out.12.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. 2002. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo: Piracicaba, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-08012003-110722/>>. Acesso em: 2013-07-08.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996.

MIGLIOLI, Jorge. **Introdução ao Planejamento Econômico**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MODIANO, Eduardo. A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MONCADA, Luís Solano Cabral de. **Direito Econômico**. 2ª ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1988.

MOREIRA, Vital. **A Ordem Jurídica do Capitalismo**. 4ª. ed. Lisboa: Caminho, 1987.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **La Seguridad Jurídica**. 2ª ed. Barcelona: Ariel, 1994.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PORTO, Antônio José Maristrello. Análise Econômica da Responsabilidade Civil. *In*: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e Economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Segurança Jurídica e Desenvolvimento. *In*: RODRIGUEZ, José Rodrigo (Org.). **Fragmentos para um Dicionário Crítico de Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 2 v.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2003.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Contratos em Espécie e Responsabilidade Civil**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. 3 v.