

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

Jaime Gonçalves Filho

**A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: O CASO DA MEDIDA  
PROVISÓRIA 168/90 – O CONFISCO DO GOVERNO COLLOR**

**São Paulo**

**2012**

**JAIME GONÇALVES FILHO**

**A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: O CASO DA MEDIDA  
PROVISÓRIA 168/90 – O CONFISCO DO GOVERNO COLLOR**

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Serafin Octaviani Luis

**São Paulo**

**2012**

G635a Gonçalves Filho, Jaime

**A atuação do estado na economia: o caso da medida provisória 168/90: o confisco**

**do governo Collor. / Jaime Gonçalves Filho. São Paulo, 2012.**

133 f. ; 30 cm

Referências: p. 119-123

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)- Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

**1. Medida Provisória 168/90. 2. Plano Collor. 3. Governo Collor. 4. Bloqueio de Liquidez.**

**5. Propriedade. 6. Sistema Financeiro. 7. Intervenção Estatal. 8. Políticas de Estabilização.**

**9. Ordem Econômica. 10. Jurisprudência. I. Título**

CDD 341.378

**JAIME GONÇALVES FILHO**

**A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: O CASO DA MEDIDA  
PROVISÓRIA 168/90 – O CONFISCO DO GOVERNO COLLOR**

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Data da aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador Prof. Dr. Alessandro Serafin Octaviani Luis  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Gilberto Bercovici  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

*A Deus pelo dom da vida, à minha amada família pelo carinho e incentivo constantes, mesmo com a perda de muitos momentos de convívio por conta do presente trabalho, em especial aos meus pais que sempre me ensinaram a buscar meus objetivos com muito trabalho, honestidade e perseverança.*

## AGRADECIMENTOS

Ao *Prof. Dr. Alessandro Serafin Octaviani Luis*, minha profunda gratidão pela confiança em mim depositada, pela honra de ser seu orientando, pelo grande aprendizado proporcionado no decorrer do trabalho, e ainda por toda a atenção despendida.

Aos *Professores Doutores* Gilberto Bercovici, e Luís Fernando Massonetto por aceitarem compor a banca examinadora, além da importante orientação e imenso aprendizado jurídico que obtive por meio de sábias palavras.

Aos *colegas do mestrado*, pelo apoio e carinhosa acolhida durante o curso de mestrado, demonstrada por grande ajuda, simpatia, além do compartilhamento de conhecimentos e experiências.

Aos *Professores Doutores Gianpaolo Smanio, José Carlos Francisco, Helcio Ribeiro e Fabiano Dolenc Del Masso* e ao coordenador do Mestrado em Direito Político Econômico, José Francisco Siqueira Neto que contribuíram de forma decisiva para o crescimento de meu conhecimento jurídico e para a realização do presente trabalho por meio de suas preciosas lições jurídicas as quais levarei por toda minha vida.

Ao Professor e Mestre, *Fabio Souza Trubilhano*, do qual tenho o privilégio de ter amizade desde minha infância.

A todos os *funcionários da Secretaria da Pós-Graduação do Mackenzie*, particularmente ao Renato, que sempre me atendeu de forma gentil, demonstrando boa vontade em esclarecer todas as minhas dúvidas e atender minhas solicitações no decorrer do curso de Mestrado.

## RESUMO

A presente dissertação tem por objeto de estudo analisar a Medida Provisória 168/90 que serviu de instrumento político-econômico para um contexto específico, qual seja, o governo Collor. Analisar-se-á, portanto, os limites jurídicos existentes à época da mencionada Medida Provisória, sopesando as necessidades econômicas e a ordem jurídica vigente, fazendo, inclusive, menção às decisões dos Tribunais que apreciaram a constitucionalidade e legalidade do bloqueio de haveres. A Medida Provisória 168/90 foi manejada em razão de interesses econômicos e políticos durante o governo Collor, de modo a cotejar tais medidas com os limites jurídicos existentes, a fim de concluir sobre a ilicitude desses fatos.

Palavras-chave: Medida Provisória 168/90; Plano Collor; Governo Collor; bloqueio de liquidez; propriedade; sistema financeiro; intervenção estatal; políticas de estabilização; ordem econômica; jurisprudência.

## **ABSTRACT**

This dissertation has for object of study the Provisional Measure 168/90 which served as the political and economic instrument for a specific context, namely, the Collor administration. It will analyze, therefore, the legal limits existing at the time of the mentioned Provisional Measure, weighing the economic needs and the legal system in force, and will account for the decisions of the courts that evaluated the constitutionality and legality of the seizure of assets. The Provisional Measure 168/90, put in place to serve economic and political interests during the Collor administration, with the goal of comparing such measures with the existing legal limits in order to come to a conclusion on the illegality of these facts.

Keywords: Provisional Measure 168/90; Collor Plan, Collor, blocking of liquidity, property, financial system, state intervention, stabilization policies, economic order; jurisprudence.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: O CASO DA MEDIDA PROVISÓRIA 168/90 – O CONFISCO DO GOVERNO COLLOR.....	12
<b>1. A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: TÉCNICAS E ORDEM ECONÔMICA</b> .....	12
1.1. As técnicas de atuação do Estado em relação ao processo econômico .....	21
1.2. A Ordem Econômica Constitucional de 1988 e seus princípios .....	25
<b>2. MEDIDA PROVISÓRIA 168/90: LÓGICA INTERNA E JURISPRUDÊNCIA</b> .....	57
2.1. Objetivos e resultados do bloqueio de haveres financeiros .....	71
2.2. Da análise do bloqueio da liquidez sob o aspecto constitucional .....	95
2.3. Comportamento dos Tribunais em relação aos bloqueios previstos pela Medida .....	108
<b>CONCLUSÕES</b> .....	115
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	119
<b>Anexo 1</b> .....	124
<b>Anexo 2</b> .....	129

## INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 procurou harmonizar o Estado Democrático de Direito baseado em direitos fundamentais ao sistema econômico capitalista adotado, ao prever como fundamento da ordem econômica, a valorização do trabalho e a livre iniciativa, e como objetivo desta ordem assegurar a dignidade humana conforme os ditames da justiça social. Como meio para este objetivo, a Constituição prescreveu princípios para a ordem econômica, a fim de nortear e fundamentar as atividades econômicas (art. 170), bem como a atuação do Estado como agente regulador e normatizador da ordem econômica (art. 174).

Este trabalho procurará demonstrar a intervenção do Estado em relação ordem econômica em um contexto específico, qual seja em 1990, por meio do Plano Collor. Para tanto, será importante analisar os acontecimentos ocorridos na década de 1980 e 1990, quando o Brasil enfrentou diversos períodos de hiperinflação e crises econômicas, sendo que os presidentes da época adotaram diversas políticas de estabilização financeira, tais como Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão.

Em 1990, o então Presidente Fernando Collor de Melo, logo no momento de sua posse presidencial, editou a Medida Provisória 168/90 – Plano Collor, a qual, apesar de conter diversas medidas na ordem financeira, ficou efetivamente conhecida pelo bloqueio da liquidez da maior parte dos haveres financeiros em março de 1990.

Será analisado o contexto político e econômico da eleição presidencial de Fernando Collor de Melo, a origem do Plano Collor e seus objetivos, que seriam inicialmente enfrentar de uma só vez, os três problemas identificados nos choques: 1 - a tendência de monetização acelerada de explosão da demanda em momentos de

desinflação abrupta, 2 - as implicações da elevada liquidez dos haveres financeiros e da “moeda indexada” e 3 - precárias condições de financiamento da dívida mobiliária.

O debate sobre a origem do Plano Collor apontava para a possibilidade e mesmo para a necessidade de medidas não convencionais em relação aos três problemas. A presente dissertação demonstrará a gênese do Plano Collor, ou seja, como e quando foi formatado o programa propriamente dito, desenvolvendo-se na assessoria de Collor a partir do final de dezembro de 1989, depois da vitória no segundo turno.

Buscamos neste trabalho, refletir sobre o Plano Collor e analisá-lo para saber se os limites de intervenção do Estado na Ordem Econômica foram extrapolados, partindo de aspectos que sintetizem a questão da relação Estado Sociedade ou, em termos mais concretos, governo-sociedade-economia em países como o Brasil. São estes que dão conta dos possíveis problemas constitucionais levantados pela medida provisória que implementaram o plano econômico.

Analisamos, ainda, se a Medida Provisória 168/90 infringiu os direitos constitucionais, e mencionar os que foram prejudicados e beneficiados com o bloqueio de liquidez trazido pela Medida Provisória 168/90.

A presente dissertação responderá em questões como: Qual foi a apreciação dos Tribunais Pátrios quando a constitucionalidade dos bloqueios foi levada à apreciação do Poder Judiciário? Os objetivos do plano Collor foram atingidos?

Para que possamos responder a essas perguntas, será traçado um estudo desde as formas de atuação do Estado em relação ao domínio econômico, passando por uma análise política e jurídica da Medida Provisória 168/90, e por fim, analisando-se o comportamento dos Tribunais na apreciação da constitucionalidade do bloqueio.

Desta feita, esperamos que este trabalho possa servir como uma fonte de discussão e análise sobre os limites do Estado ao intervir na Ordem Econômica, e sobre o fundamental papel do Poder Judiciário de coibir qualquer abuso estatal em detrimento do respeito à Constituição Federal.

## **A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: O CASO DA MEDIDA PROVISÓRIA 168/90 – O CONFISCO DO GOVERNO COLLOR**

### **1. A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: TÉCNICAS, E ORDEM ECONÔMICA.**

Os artigos 173, 174 e 175 da Constituição Federal estabeleceram a intervenção estatal de modo ordinário e extraordinário. Ordinário quanto à regulação, limitação e planejamento estatal para o desenvolvimento da ordem econômica, social e repressivo quando o poder econômico é usado de modo abusivo. Previu-se a intervenção extraordinária quando o Estado for desempenhar a atividade econômica, sendo cabível para os casos de segurança nacional e de relevante interesse coletivo.

A intervenção estatal é expressamente prevista nos artigos 173 e 174 da Constituição, e “embora não se admita constitucionalmente o irrestrito intervencionismo do Estado para estabelecer monopólio no exercício de qualquer atividade econômica, ou mesmo, um movimento estatizante, não se conclui que a Constituição Brasileira de 1988, nesse contexto, tenha estabelecido uma economia pura de mercado, o que, aliás, não se encontrará em nenhum país”<sup>1</sup>.

Desta forma, acreditamos que pela complexidade social e econômica, e pela realidade da globalização, não podemos vislumbrar uma ordem econômica sem qualquer atuação estatal. Tanto isso é fato, que temos há anos Chefes de Estado brasileiro visitando vários países em busca de benefícios da economia e da ordem econômica. Também temos o Estado participando da OMC (Organização Mundial do Comércio) a fim de resolver questões de comércio exterior. A própria formação de blocos econômicos leva-nos a concluir que não há no sistema capitalista neoliberal a possibilidade de uma liberdade plena na exploração da propriedade, bem como que a globalização deste sistema requer a atuação efetiva e útil do Estado.

---

<sup>1</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p.416.

O Estado não deve ter como função desenvolver atividade econômica, mas sim, dar direção, segurança, e prover meios para o desenvolvimento da sociedade e sua ordem econômica. E esta é a intervenção que se faz necessária, útil e, portanto, instrumental para a efetivação do desenvolvimento pela observância do Estado, do cidadão e da ordem econômica do princípio funcional e social da propriedade. Por estes termos, poderemos gerar desenvolvimento e construir uma sociedade justa e que conceda uma vida minimamente digna a seus cidadãos.

A Constituição prescreve a intervenção do Estado na ordem econômica por meio de uma atuação direta ou indireta. Ao referir-se a intervenção direta, a Constituição prevê ainda como exceção, a exploração da atividade econômica pelo Estado no caso de segurança nacional ou relevante interesse coletivo conforme previsto em seu artigo 173. Já no caso da intervenção indireta, a Constituição prevê a atuação do Estado como agente normativo, regulador, fiscalizador, planejador, incentivador da atividade econômica e repressora do abuso do poder econômico como podemos observar no artigo 174.

Assim, vemos que a atuação direta do Estado na economia é excepcional, como deve ser, pois esta não é sua função primordial, “toda intervenção direta, vale dizer, a intervenção material (execução pelas próprias mãos) é uma exceção ao princípio da livre iniciativa”,<sup>2</sup> pois neste caso o princípio é da subsidiariedade. “A ideia de subsidiariedade aparece como solução intermediária entre o Estado-Providência e o Estado Liberal”.<sup>3</sup> Pela leitura do art. 173 da Constituição Federal percebe-se que a subsidiariedade não obriga o Estado a atuar em caso de omissão da iniciativa privada, mas sim, quando houver a necessidade de proteção à segurança nacional ou pela análise do caso concreto, verificar-se relevante interesse coletivo, ou seja, por utilidade e necessidade.

Por outro lado, na atuação indireta, a intervenção estatal deverá ser constante, orientadora e implementadora. Assim, na exploração da atividade econômica o caráter da intervenção estatal, como atuação direta é excepcional e/ou eventual conforme preconiza o artigo 173 da Carta Magna. Enquanto na intervenção indireta, a atuação do Estado é necessária e deve ser constante e útil, pois para

---

<sup>2</sup> TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003, p.278.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 279.

normatizar, regular e fiscalizar a atividade econômica exige-se que o Estado opere constantemente, o que também se torna impositivo no caso do abuso do poder econômico previsto no artigo 173, § 4º da Constituição Federal.

Se não bastasse a prescrição constitucional, como já observamos, a realidade globalizada exige a presença do Estado diante da ordem econômica nacional e internacional, pois não podemos falar em comércio exterior e internacional sem intermediação estatal, que neste caso é requerida pelos próprios agentes econômicos, na qual é naturalmente aceita a intervenção do Estado. Os acordos e tratados internacionais requerem a intervenção estatal.

Desta forma, quer de modo indireto e ordinário ou quer de modo direto e extraordinário, não podemos falar em ordem social e econômica sem atuação do Estado. “Ambas as modalidades intervencionistas constituem fórmulas, pelas quais, o Poder Público ordena, coordena e se faz presente na seara econômica, tendo em vista a manutenção de seus fundamentos, a realização de seus objetivos, o respeito e execução de seus demais princípios, especialmente o pleno desenvolvimento nacional”<sup>4</sup>.

Conclui-se que somente há o que se falar em normatização, fiscalização e incentivo à ordem econômica com um Estado atuante, orientando, racionalizando e implementando políticas públicas. Neste sentido, o doutrinador Caio Tácito: “a intervenção estatal é necessária e deve ser útil à ordem social e econômica brasileira, dentro de uma realidade neoliberal e globalizada. Principalmente quando sua estrutura social e econômica pauta-se pelo fundamento da livre iniciativa e da livre concorrência com objetivos de dignidade da vida e justiça social. Afirmamos, ainda, que a intervenção estatal é (ou deve ser) não apenas necessária, mas extremamente útil à ordem econômica para garantia e efetivação do princípio da função social da propriedade. Pois, a exacerbação de conflitos notadamente na ordem econômica, começou, porém, a expandir o âmbito das Constituições que passaram a incorporar novos direitos e deveres, e a convocar a ação do Estado, seja como disciplinador da atividade privada, seja como prestador de serviços”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003. p. 281.

<sup>5</sup> TÁCITO, Caio, **Temas de Direito Público** – estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar. p. 407.

Sua necessidade e utilidade também refere-se ao interesse público sugerindo “que a intervenção poderá ocorrer em resposta às pressões sociais para correção de inevitáveis distorções derivadas da ampla liberdade, anomalias essas que operam em prejuízo do conjunto da sociedade (..) o interesse público (...) poderia englobar (e justificar) absolutamente todas as hipóteses constitucionalmente habilitadoras da intervenção (...) A intervenção do Estado é uma premissa inafastável. Só há campo de discussão quanto ao alcance desse intervencionismo (estatal). Nesse sentido, crucial é que se precisem e se exponham os fundamentos legitimadores da intervenção, sem isso, a compreensão de sua finalidade dificilmente será atingida.<sup>6</sup>

Importante ressaltar que essas formas de intervenção não se confundem com a ação ordinária do Estado na prestação de serviço público ou no desempenho de suas competências e atribuições típicas. A prestação de serviços públicos não são casos de intervenção posto que seja, constitucionalmente, de competência própria do Estado, não sendo uma ação subsidiária, mas sua responsabilidade principal.

A intervenção direta e a prestação de serviços públicos são instrumentos implementadores de ordem econômica à consecução de seus objetivos e função social, atuações do Estado em cumprimento à suas competências ou prescrições constitucionais. Neste trabalho analisaremos os limites constitucionais da Medida Provisória 168/90, nos interessando a atuação do Estado como agente normativo, fiscalizador e incentivador da ordem econômica, e como limitador do poder.

Conforme demonstramos acima, a intervenção direta de exploração da atividade econômica pelo Estado é discricionária quanto ao relevante interesse coletivo e segurança nacional, pois, dependem da legalidade e da análise de conveniência e oportunidade do caso concreto analisando-se o artigo 173 da Constituição Federal, e conseqüentemente, motivação daquilo que pode ser relevante e importante para coletividade ou que ponha em risco a defesa dos interesses da nação. Por outro lado a intervenção estatal indireta não é opcional ou discricionária para a autoridade pública, o Estado prevê como regra o artigo 174 da Carta Maior.

---

<sup>6</sup> TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003. p. 278.



Constitucionalmente, portanto, a opção que existe é quanto a adoção do planejamento pelo setor privado e não quanto à intervenção do Estado, já que este é agente normativo e deverá exercer ações fiscalizadoras, estimuladoras e racionais para o desenvolvimento social. “Ao Estado, portanto, na seara econômica é permitido atuar como agente normativo e regulador por meio dessas posições, exercer uma tríplice função: fiscalizadora, incentivadora e planejadora”.<sup>7</sup>

A intervenção é impositiva, e não um elemento estranho à ordem econômica, mas sim um agente necessário e útil que integra-se ao sistema econômico de uma sociedade. Assim ela deve, neste sistema, normatizar as relações, fiscalizar a observância das regras legais e de mercado, estimular e oferecer benefícios às atividades econômicas de relevância social, tudo isto sendo realizado por meio de um plano racional, incentivador e exequível ao desenvolvimento socioeconômico.

Em síntese, o sistema capitalista atual, denominado neoliberal, firmado no princípio da livre iniciativa, requer a atuação estatal. Isto porque a ordem econômica é também, ordem econômica jurídica, regida pelas leis, no que é indispensável ao Estado. Também, porque a estrutura da Constituição Econômica prevê como agente regulador, fiscalizador, incentivador e planejador o Estado, que é quem deve gerar políticas e ações de implementação e apoio ao desenvolvimento. Ainda pelo fato da ordem econômica possuir um poder econômico que requer a existência do Estado e do Direito, em especial (Direito Econômico) para controlá-lo. Eis que historicamente a ordem econômica sempre requisitou a intervenção do Estado – “A revolução Francesa, com o prevalecimento das ideias liberais, trouxe a dimensão da intervenção do Estado; porém realisticamente, em nenhum momento o Estado se absteve por completo de intervir na ordem econômica de uma forma ou de outra, esta tendência foi sugerida pelo Título VIII da Ordem Econômica e Financeira.”<sup>8</sup> Por último o Estado também é um protagonista do crescimento, enriquecimento e desenvolvimento.

A Constituição Econômica ratifica tais afirmativas, pois em sua harmonização jurídica e regência da ordem econômica capitalista, prevê a ação estatal em seu artigo 174 da Constituição Federal como regulador, fiscalizador, incentivador e

---

<sup>7</sup> TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003. p. 298.

<sup>8</sup> MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2004. p.464.

planejador da atividade econômica, e quando necessário como repressor do abuso do poder econômico.

Importante salientar que não se deve confundir intervenção ou atuação planejadora do Estado com planos econômicos de controle inflacionário como o Plano Collor, objeto deste trabalho, trazido pela Medida Provisória 168/90, ou ainda com planos de arrecadação fiscal.

Estes planos econômicos de controle inflacionário, ou ainda de arrecadação fiscal são conjunturais e excepcionais, enquanto a intervenção planejadora necessária e útil deve ser implementadora, com metas claras, objetivas e exequíveis, especificação de condições, prazos e competências estatais e ações sociais e econômicas de curto, médio e longo prazo, tudo voltado ao desenvolvimento integral da sociedade. Neste sentido:

A política econômica pode ser considerada como um conjunto de ações adequadas e dirigidas racionalmente para obtenção de determinados resultados (...). A elaboração de qualquer medida de política econômica implica a modificação no regime de propriedades. O condicionamento da política à realização do bem comum ou da justiça social, acaba direcionando a ação dos agentes econômicos públicos e privados (...) neste sentido, os bens que constituem o suporte do direito da propriedade podem ser considerados, primeiro como instrumento de política econômica (...) segundo, focalizamos um direito à “propriedade” que se concretizaria quando as medidas de política econômica tivessem como fim proporcionar uma melhor distribuição de riquezas.<sup>9</sup>

O Estado pode atuar na economia como agente normativo e regulador da atividade econômica, como prestador de serviços públicos, ou mesmo exercendo a atividade econômica.

Dentro de um sistema econômico concorrencial e de exploração da propriedade com fins sociais, o Estado não deve apenas ser regulador, fiscalizador e planejador, mas também, deve atuar como agente limitador. Ao cumprir suas competências previstas no artigo 174, entre outros artigos da Constituição Federal, o

---

<sup>9</sup> VAZ, Izabel. **Direito Econômico das Propriedades**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p.199.

Estado é muito mais que um agente negativo, como alguns insistem ao falar de intervenção, será um agente implementador da ordem social e econômica, além disso, um instrumento útil à efetivação da função social da propriedade pela ordem econômica.

Não se deve confundir a ação direta do Estado como agente produtivo, a qual é excepcional, com a atuação do Estado como agente normativo, prestador de serviços públicos, sancionador de condutas lesivas à ordem econômica, que nada tem de excepcional. Nesse sentido, já afirmou o STF:

É certa que a Ordem Econômica na Constituição de 1988 define a opção por um sistema no qual joga um papel primordial, a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais.<sup>10</sup>

Para melhor análise, segue abaixo o artigo 173 da Constituição Federal:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV – a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

---

<sup>10</sup> STF, ADI nº 1.950/SP, Rel. Min. EROS GRAU, j. em 03/11/2005, DJ de 02-06-2006.

V – os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso de poder econômico que vise à dominação, dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-se às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este último determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. É o que reza o artigo 174 da Constituição Federal:

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.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o artigo 21, XXV, na forma da lei.

No artigo 174 da Constituição Federal, temos o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. Aqui o sentido é amplo, o Estado exercerá na forma da lei as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, este último caso, é de suma importância para o setor público, e sugestivo para o setor privado.

A intervenção do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica pode ocorrer por direção e por indução, nas quais serão explicadas posteriormente.

Quanto ao serviço público, pode-se dizer que é um tipo de atividade econômica que é realizado preferencialmente pelo Estado em regime público, podendo ser delegada à iniciativa privada por concessão ou permissão mediante prévia licitação. O que não se enquadrar nesse conceito será desenvolvido pela iniciativa privada de forma livre.

É função de o Estado prestar serviços públicos, os quais, por ele diretamente ou por particulares, sob regime de concessão ou permissão, conforme dispõe o artigo 175 da Constituição Federal.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da Lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem

como as condições de caducidade, fiscalização a rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

Para continuarmos tratando deste tema, faz-se necessário uma análise sobre: O que são serviços públicos?

A Carta Magna não traz uma definição sobre o que seja serviço público. Apenas relata que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” conforme consta do artigo 175 da Constituição Federal.

Sobre o conceito de serviço público, Hely Lopes Meirelles definiu como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”.<sup>11</sup>

No mesmo sentido, Sylvia Di Pietro conceitua como serviço público “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas sob regime jurídico total ou parcialmente público”.<sup>12</sup>

## 1.1. AS TÉCNICAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO EM RELAÇÃO AO PROCESSO ECONÔMICO

Quanto aos conceitos de intervenção e atuação estatal, ao contrário do que aparentam ser inicialmente, as expressões não são incomunicáveis, uma vez que a intervenção ocorrerá na atuação estatal além da esfera pública, ou seja, na área de

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 294.

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000, p.98.

titularidade do setor privado, trata-se de expressão com conotação mais forte, sendo a atuação em área de outrem.

Assim, não há o que se falar sobre prática de intervenção quando o Estado presta serviço público ou regula a prestação de serviço público. A expressão atuação estatal é mais ampla, sendo certo que, nesta, esteja inserida a intervenção, o que demonstra expressões relativamente intercambiáveis. Entende-se, portanto que a intervenção conota atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito, atuação estatal, ação do Estado no campo da atividade econômica em sentido amplo.

No mesmo sentido, segundo Eros Grau<sup>13</sup>, quando se fala de intervenção refere-se à atuação estatal em área de titularidade do setor privado. Falar em atuação estatal significa indicar atuação mais ampla, tanto na esfera pública quanto privada. Intervenção é a “atuação em área de outrem”.<sup>14</sup> Logo, quem intervém em algo, somente atua em relação a negócios e relações fora de sua esfera de atuação. Seria incongruente falar em intervenção nos próprios negócios e relações.

Quando se fala em “Domínio Econômico”, refere-se ao “campo da atividade econômica em sentido estrito, área alheia à esfera pública, de titularidade e domínio do setor privado.”<sup>15</sup>

Podemos concluir então que a intervenção do estado no domínio econômico é a atuação estatal na atividade econômica privada. A intervenção do estado na ordem econômica constitui na “participação deste (Estado) no fluir do processo econômico, seja na etapa da produção da riqueza (desenvolvimento, seja já sua distribuição - justiça social)”.

Eros Roberto Grau<sup>16</sup> classifica a intervenção em três modalidades: a) intervenção por absorção ou participação. b) intervenção por direção e c) intervenção por indução. Tais modalidades podem ser organizadas conforme a

---

<sup>13</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**: Interpretação e Crítica. São Paulo: Malheiros, 2007.passim

<sup>14</sup> Ibidem, p.126.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 126.

<sup>16</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**: Interpretação e Crítica. São Paulo: Malheiros, 2007.passim.

atuação do Estado em cada uma delas, distinguindo-se entre intervenção 1) no domínio econômico e 2) sobre o domínio econômico.

Na modalidade intervenção no domínio econômico, o Estado intervém na atividade econômica em sentido estrito, isto é, desenvolve ação como sujeito econômico participa diretamente da atividade econômica como um dos agentes colaboradores da economia, sejam eles públicos ou privados. Ocorre por absorção ou participação.

A intervenção no domínio econômico por absorção se dá quando o Estado toma para si, exclusivamente, o controle de determinada atividade ou setor da economia, proibindo a atuação de particulares, constituindo monopólio da atividade. Ex. Petrobras, monopólio do petróleo estabelecido na Constituição Federal.

Já quando atua por participação, age como mais um dos participantes da atividade econômica, competindo com os privados que atuam no setor, é o que ocorre com o Banco do Brasil, empresa estatal que atua em um setor privado na oferta de crédito. O Estado tem interesse em atuar nesse setor para que não haja escassez de bens essenciais à sociedade.

Importante ressaltar que o artigo 173, § 2º da Constituição Federal preconiza que neste caso que as empresas estatais não podem gozar de privilégios fiscais que não sejam extensivos ao setor privado para que não haja competição de forma desigual com a iniciativa privada.

Por fim, na intervenção sobre o domínio econômico o Estado atua como regulador da atividade econômica. Nesta hipótese emite normas de regulamentação econômica, valendo-se do seu poder de império para intervir na economia sem participar dela diretamente.

Neste caso o Estado poderá intervir sobre o domínio econômico por direção ou indução. Quando atua por direção, estabelece normas obrigatórias de comportamento para os participantes da atividade econômica. O descumprimento de tais normas ocasiona na aplicação de sanção jurídica.



Já na atuação por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção sem a exigência de um comportamento compulsório por parte dos agentes, mas de maneira a estimular ou desestimular determinadas atividades e comportamentos.

O Estado pode ainda obrigar a iniciativa privada a um determinado tipo de comportamento, na intervenção por direção, isto ocorre por meio da criação de regras de observância obrigatória e de incidência direta nas relações econômicas públicas e privadas. Nela, o Estado estabelece a conduta, e o agente econômico tem que cumprir. Ex: Instalação de filtros antipoluentes nos veículos certificados pelo IBAMA e congelamento de preços.

É na ação por direção, quando o Estado induz a economia a se comportar compulsoriamente de determinada maneira. A medida desta intervenção para a busca de relações de mercado saudáveis, não tornando vítimas os direitos fundamentais.

Eros Roberto Grau<sup>17</sup> afirma que na modalidade de indução existem normas dispositivas, deixando de lado a carga de cogência que carregam as normas da modalidade de direção. Tais normas não estabelecem sanções, mas trazem um “convite” (trazido em benefícios tributários, pecuniários, patrimoniais, etc.) ao destinatário, para que este participe da atividade incentivada pelo Estado. O destinatário pode optar por não aceitar o “convite” que o Estado lhe faz, e por tal opção não sofrerá qualquer sanção. Se aderir ao preceito da norma indutora, poderá usufruir benefícios oferecidos pelo Estado como forma de fomentar a atividade econômica eleita. Na hipótese exposta acima, temos a indução de maneira positiva, ou seja, o Estado concede benefícios para quem aderir ao comportamento por ele estimulado.

Ainda segundo Eros Grau,<sup>18</sup> a indução também pode figurar-se por via negativa, com a colocação, por parte do Estado, de barreiras que visem desestimular determinados comportamentos que sejam considerados indesejáveis.

---

<sup>17</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**: Interpretação e crítica. São Paulo: Malheiros, 2003, 13ª edição, revista e atualizada. p.128.

<sup>18</sup> GRAU, Eros Roberto. Op. Cit., p.129.

Por meio disso, a intervenção por indução vai existir sem que se estabeleçam regras de incidência direta nas relações privadas, são criadas regras focadas em incentivar ou desincentivar determinadas atividades, atingindo indiretamente a atividade econômica. Diante disso, o Estado pode incentivar a indústria automobilística ao reduzir o IPI como ocorreu nos anos de 2008 e 2009 para estimular a venda de mercado interno. Como outro exemplo, o preço do produto chinês está dificultando o mercado nacional, aplica-se uma alíquota maior no produto. Não proíbe a venda, mais pode agravar os juros, tratando-se neste caso de tributação extrafiscal.

## 1.2. A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL DE 1988 E SEUS PRINCÍPIOS

A expressão “ordem econômica” tem sido empregada juridicamente para fazer denotar a parcela do sistema normativo voltada para regulação das relações econômicas que ocorrem em um Estado, seria esta a ordem jurídica da economia.

No Brasil, a conceituação de ordem econômica é utilizada com as mais variadas formas e sentidos, sendo empregada para descrever o mundo do ser (econômico puro) e, por vezes reportam-se exclusivamente ao dever-ser (econômico-jurídico).

Ao iniciar o tratamento à expressão, temos que a ordem econômica procura sintetizar a ideia de que enquanto a manifestação do dever-ser é parcela do Direito, sendo este, o sentido que interessa ao jurista, que aprecia questões de alcance econômico, institucionalizando certa natureza por meio de ordenações e regulamentações no mundo do ser, ou seja, na ordem econômica.

Podemos conceituar a ordem econômica como um arranjo econômico que se encontra dentro de um sistema econômico, preordenado juridicamente. É sua estrutura ordenadora composta por um conjunto de elementos que conforta o sistema econômico.

Há de se ressaltar que a expressão designa uma parcela de ordem jurídica, conforme assinala Eros Grau:

“Ainda que se oponha à ordem jurídica a ordem econômica, a última expressão é usada para referir uma parcela da ordem jurídica. Esta então tomada como sistema de princípios e regras jurídicas, compreenderia uma ordem pública, uma ordem privada, uma ordem econômica, uma ordem social”<sup>19</sup>.

André Ramos Tavares que também concebe a ordem econômica com uma ordem jurídica da economia, a define como:

A expressão de um certo arranjo econômico, dentro de um específico sistema econômico, preordenado juridicamente. É a sua estrutura ordenadora, composta por um conjunto de elementos que confronta um sistema econômico”<sup>20</sup>

Já, a ordem econômica constitucional seria o conjunto de normas que realizam uma determinada ordem econômica no sentido concreto, dispondo sobre a forma econômica adotada. E, segundo Vital Moreira:

Designando o conjunto de normas e instituições jurídicas que têm por objeto as relações econômicas, ela abrange necessariamente planos jurídicos distintos, (direito público e direito privado) e ramos jurídicos diversos (direito comercial, direito civil, direito do trabalho, direito administrativo etc.)<sup>21</sup>

Na referida concepção, fenômeno da ordem econômica é visto sob a ótica do dever-ser, razão suficiente para que se pretenda como Eros Roberto Grau, sustentando a inutilidade da expressão “ordem econômica”<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> GRAU, Eros Roberto. Op. Cit., p.41.

<sup>20</sup> TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2. Ed. rev. E atual. São Paulo: Método, 2006. passim

<sup>21</sup> MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição*, Coimbra: Faculdade de Direito, 1974. p. 58.

<sup>22</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**: Interpretação e Crítica. São Paulo: Malheiros, 2003, 13ª edição, revista e atualizada. p.71.

Entretanto, a Constituição econômica não coincide com a ordem econômica, sendo esta última bem mais abrangente, conforme Vital Moreira:

A ordem econômica é constituída por todas as normas ou instituições jurídicas que têm por objeto as relações econômicas. Dentre essas só algumas delas possuem caráter fundamental e constituem a Constituição Econômica <sup>23</sup>.

O constitucionalista José Afonso Silva conceituou a constituição econômica formal da seguinte forma:

A Constituição Econômica formal consiste no conjunto de normas da constituição política que garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, estabelece os princípios fundamentais de determinada forma de organização e funcionamento da economia e estabelece, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica <sup>24</sup>.

No que tange o direito econômico, verifica-se que seu cerne está no Título VII da Constituição Federal, artigos 170/192, que consagra a ordem econômica e financeira.

O mencionado Título VII está dividido em quatro capítulos. Além dos princípios gerais da atividade econômica previstos nos arts. 170 a 181 (Capítulo I), a Constituição Federal de 1988 trata da política urbana (Capítulo II), da política agrícola e fundiária, e da reforma agrária (Capítulo III), e ainda do sistema financeiro nacional (Capítulo IV).

Segundo Eros Grau, além dos princípios que já se encontram no Título VII, são transportados, fundamentalmente, os preceitos inscritos nos seus artigos 1º, 3º, 7º a 11, 201, 202, 208 e 219, e, entre outros, os dos artigos 5º, LXXI, 24, I, 37, XIX e XX, 103, § 2º, do art. 149 e do art. 225.

---

<sup>23</sup> MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição, Coimbra**, Faculdade de Direito, 1974. p. 59.

<sup>24</sup> Silva, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 723.

Cumpra identificar que os princípios que conformam a interpretação de que se cuida.

Assim, enunciando-os teremos os seguintes princípios:

- *a dignidade da pessoa humana* como fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1º, III) e como fim da ordem econômica (mundo do ser), art. 170, *caput*.
- *os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa* como fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, IV) e a *valorização do trabalho humano e livre iniciativa* como fundamentos da ordem econômica (mundo do ser) (artigo 170, *caput*);
- *a construção de uma sociedade livre, justa e solidária* como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, I);
- *o garantir o desenvolvimento nacional* como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, II);
- *a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais* como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º III) - *a redução das desigualdades regionais e sociais* também como princípio da ordem econômica (artigo 170, VII);
- *a liberdade de associação profissional ou sindical* (artigo 8º);
- *a garantia do direito de greve* (artigo 9º);
- a sujeição da ordem econômica (mundo do ser) *aos ditames da justiça social* (artigo 170, *caput*);
- *a soberania nacional, a propriedade e a função da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte*, todos os princípios enunciados nos incisos do artigo 170;
- *a integração do mercado interno ao patrimônio nacional* (artigo 219).

Além desses, outros definidos como princípios gerais não são positivados, isto é, não expressamente enunciados em normas constitucionais explícitas, estão na ordem econômica da Constituição de 1988. São aqueles os quais, dão concreção às regras contidas nos artigos 7º, 201 e 202 do texto constitucional.

Para melhor compreensão, Eros Roberto<sup>25</sup> defende que o sistema do direito é composto de:

- *princípios explícitos*, recolhidos no texto da Constituição ou da lei;
- *princípios implícitos*, inseridos como resultado da análise de um ou mais preceitos constitucionais, ou de uma lei ou conjunto de textos normativos da legislação infraconstitucional.
- *princípios gerais de direito*, também implícitos, *coletados no direito pressuposto*, tal qual o da *vedação do enriquecimento sem causa*.

Devemos ainda nos referir ao *princípio da ordenação normativa por meio do Direito Econômico*, cujo primeiro passo no sentido de sua concreção é consignado no art. 24, I do texto constitucional.

De acordo com o que preleciona De Plácido e Silva, em seu vocabulário jurídico, princípios são:

[...] as normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base, como sustentáculo de alguma coisa. Revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixam para servir de norma a toda a espécie de ação jurídica, traçando assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica. Deste modo, exprimem sentido mais relevante em relação à própria norma ou regra jurídica mostrando ser a própria razão fundamental das coisas jurídicas, convertendo-se em perfeitos axiomas. Sem dúvida, significa os pontos básicos que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio Direito.<sup>26</sup>

Todo esse conjunto de princípios, portanto, há de ser ponderado na sua globalidade se pretendemos discernir no texto constitucional a definição de um

---

<sup>25</sup> GRAU, Eros Roberto. op. cit., p.155.

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 877.

sistema e de um modelo econômico. A Constituição não é um mero agregado de normas; e nem a pode interpretar em tiras, aos pedaços. Será de todo conveniente, destarte, baixarmos a atenção nesse conjunto, o que não obstante, importará ao exame de tais princípios separadamente.

Quanto ao seu modelo econômico, a Constituição Federal de 1988 foi positivada sob o modo de produção capitalista em uma versão social.

É esta a forma de como o Estado intervêm na propriedade e no contrato segundo a ideologia da Carta Maior. O modo da interferência estatal na ordem econômica diz o tipo de modelo econômico da Constituição Federal.

Como visto anteriormente, a atividade econômica está baseada na livre iniciativa. Assim, por vias de regras, a atividade econômica será exercida diretamente pelos particulares, e não pelo Estado.

Porém, analisando o princípio da livre iniciativa, o empresário não tem o direito de agir da maneira, pela qual, bem entender, no sentido ultra liberal do termo, haja vista que o Estado impõe limitações.

Inclusive, tais limitações não implicam em qualquer contradição com a existência da livre iniciativa como princípio básico da ordem econômica. A regulação da atividade econômica pelo Estado, independente de maior ou menor alcance, é imprescindível para a manutenção do sistema capitalista. Em todas as economias mundiais existe ao menos um mínimo de restrições e regulamentação e de restrições à atividade econômica.

O artigo 170 da Constituição Federal, abaixo transcrito, estabelece alguns princípios da ordem econômica constitucional que vão conformar todo o processo econômico.

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

I – soberania nacional;

II – propriedade privada

III – função social a 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.

Neste sentido, o Estado apresenta-se segundo a Carta Magna, com o objetivo de normatizar e regular as atividades econômicas por meio de fiscalização, incentivo e planejamento, juntamente com leis específicas que direcionam o sistema econômico nacional.

Verifica-se que no caput do art. 170 da Lei Maior, o Poder Constituinte visa atribuir a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. A valorização do trabalho humano está à frente da livre iniciativa. Quando estava se discutindo qual seria a redação deste artigo. Um grupo político disse que deveria vir à frente para mostrar que haveria uma prevalência de um sistema capitalista. Observamos neste artigo a valorização do trabalho humano e livre iniciativa. A Constituição Federal não fala na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa. Há uma certa opção por um modelo social, que de forma proposital demonstra ser um sistema capitalista de viés social.



Não podemos deixar de enfatizar que a ordem econômica brasileira tem suas bases em dois fundamentos, sendo eles, a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, com o objetivo de garantir a todos os indivíduos uma existência digna conforme os preceitos da justiça social. Assim, os princípios constitucionais sugerem uma direção para a ordem econômica, porém sem perder de vista o princípio básico da função social.

Observamos que o Brasil é um país que adota a economia de mercado, mas configurando-se como estado liberal, não deixando de cumprir seu papel no controle da atividade econômica, intervindo no caso de excessos, o que caracteriza o papel do Estado de regulação e no planejamento econômico. Nesse sentido, uma das premissas básicas da atuação do Estado na economia nacional pressupõe que este atue direta ou indiretamente em situações de relevância, nas quais impere a segurança do Estado e os interesses coletivos.

Assim, podemos entender que a atuação do Estado na área econômica legitima-se apenas na proteção dos princípios constitucionais. Mais especificamente na ordem econômica, a intervenção do Poder Público é fundamental para sanar questões que possam vir afetar a ordem econômica do País.

A seguir, faremos uma análise sobre os princípios constitucionais que regem a ordem econômica do Brasil de acordo com o que preconiza o artigo 170 da Constituição Federal de 1988.

No próprio art. 170 se atribui a todos uma existência digna de acordo com a valorização dignidade da pessoa humana.

A interpretação da legislação infraconstitucional e até mesmo dos dispositivos constitucionais deve ser feita de acordo com os seguintes princípios:

- Valorização do trabalho;
- Livre iniciativa;
- Existência digna a todos;
- Justiça social.

Conforme acima mencionado, o fundamento da ordem econômica é a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa. Ou seja, o legislador constituinte deixa clara a opção pelo liberalismo econômico em sua versão social democrata, isso resulta que o Estado não deverá se omitir em dirigir a economia.

O art. 170 da Constituição Federal também estabelece alguns princípios que orientam a ordem econômica. Que são:

- Soberania nacional;
- Propriedade privada;
- Função social da propriedade;
- Livre concorrência;
- Defesa do consumidor;
- Defesa do meio ambiente;
- Redução das desigualdades regionais e sociais;
- Busca do pleno emprego;
- Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

A seguir, um estudo sobre os princípios trazidos nos incisos do artigo 170 da Constituição Federal.

A soberania nacional encontra-se presente na Constituição Federal de 1988, por início, como um dos principais fundamentos da República conforme consta ainda da do artigo 1º, I, sendo requisito essencial para a constituição do Estado Brasileiro.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “para que haja um perfeito entendimento sobre o conceito de soberania, necessário se faz compreender também o fenômeno do Estado, tendo em vista que não existe Estado perfeito sem soberania”.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 27. Ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

Assim sendo, a configuração da soberania se encontra no conceito exato do Estado, e caracteriza-se como uma entidade suprema que não pode ser restringida por qualquer outro.

Com muita propriedade para Miguel Reale, “a soberania caracteriza-se como uma espécie de fenômeno genérico de poder. Uma forma histórica do poder que apresenta configurações especialíssimas que se não encontram senão em esboços nos corpos políticos e medievos.”<sup>28</sup>

Complementado o conceito, Clóvis Beviláqua “ênfatiza que por soberania nacional entende-se o que representa a autoridade superior, que sintetiza, politicamente, e segundo os preceitos de direito, a energia coativa do agregado nacional.”<sup>29</sup>

O princípio da soberania nacional, previsto como o primeiro da ordem econômica e financeira brasileira traz a particularidade específica da soberania econômica do Estado. Para um melhor entendimento, a soberania aqui apresentada caracteriza-se como o poder do Estado em interferir e dirigir a ordem econômica nos aspectos que forem de seu interesse ou da coletividade.

Com efeito, houve uma inovação ao inserir a soberania nacional como um dos princípios da ordem econômica e financeira. Entretanto, alguns autores acreditam que a inserção da soberania nacional como princípio da ordem econômica pode ser interpretado como um aspecto de nacionalismo da Constituição, pois a tendência atual vai ao encontro da globalização da economia mundial.

Por outro lado, autores como Eros Roberto Grau, acreditam que a soberania nacional no plano econômico não caracteriza um isolamento da economia brasileira, mas sim, aspecto de modernização da economia e da sociedade, bem como a quebra da dependência econômica do Brasil em relação aos países desenvolvidos.

---

<sup>28</sup> REALE, Miguel. **Teoria do Direito e Estado**. São Paulo: Martins 1960.passim

<sup>29</sup> BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria Geral do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1975.passim

José Afonso da Silva,<sup>30</sup> afirma que dentro do contexto da ordem econômica a soberania nacional possui eficácia e aplicabilidade. Como norma constitucional, a soberania nacional é configurada como norma de eficácia plena, de aplicabilidade direta, imediata e integral, pois desde a entrada em vigor da Constituição de 1988, se produz, ou há possibilidade de produzir todos os efeitos essenciais relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta ou normativamente quis regular.

Como mencionado pelo próprio autor, esse princípio da ordem econômica como os demais, encontra-se no rol de princípios políticos constitucionais conformadores, pois demonstram as concepções políticas fundamentais do poder constituinte, nas quais, todos os órgãos do poder devem considerar como princípios reatores e operantes, desde o momento da criação do direito, bem como no momento da aplicação, constituindo-se assim como Direito imediatamente vigente e aplicável.

Não podemos deixar de enfatizar que a soberania deve dirigir a busca pela efetivação dos objetivos do Estado, ou seja, o desenvolvimento do País, e da finalidade das atividades econômicas, compreende-se aqui, na existência digna do ser humano. Mais além, deve propiciar meios para que o Estado desenvolva políticas públicas com o objetivo de inserir o Brasil em condições iguais perante outras nações no contexto econômico global da atualidade.

Enfim, o princípio da soberania nacional contemplado no artigo 170, I, da Constituição de 1988, não indica um fator de obstrução ao desenvolvimento do país de acordo com a globalização atual. Destaca que o papel do Estado é primordial na defesa dos interesses da nação no que concerne sua integração econômica, seu crescimento e desenvolvimento com justiça social.

Já o princípio da propriedade privada, contemplado inicialmente no artigo 5º, XXII, da Constituição Federal de 1988, garante aos indivíduos nacionais que sua propriedade é de responsabilidade pessoal. Neste caso, o Estado não tem poderes para interferir sem justos motivos no que se afirma ser a mola mestra da atividade

---

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. Ed., São Paulo: Malheiros, 2002. Pag.143.

econômica do país. Entretanto, este princípio é apresentado no artigo 5º de maneira abrangente, sendo que com maior especificidade, o artigo 170 aborda a questão da propriedade privada sob o aspecto dos meios de produção, inseridos na ordem econômica e financeira.

Tavares, a esse respeito, menciona que:

[...] de acordo com a orientação capitalista seguida pelo constituinte, o princípio do respeito à propriedade privada, especialmente os bens de produção, propriedade sobre a qual se funda o capitalismo, temperado, contudo, de acordo com o inciso IV, pela necessária observância à função social, a ser igualmente aplicada à propriedade dos bens de produção.<sup>31</sup>

Nota-se que a propriedade contemplada no artigo 5º da Constituição Federal, caracteriza-se de modo geral, quando o proprietário de algo tem o direito de usufruir, dispor, de reavê-lo se estiver em poder de outrem como é previsto pelo artigo 1228 do Código Civil de 2002. Portanto, a propriedade aqui é tratada de maneira abrangente, ou seja, como um gênero.

A propriedade mencionada no artigo 170 da Constituição Federal de 1988 refere-se a um conjunto de bens componentes do estabelecimento empresarial de acordo com o que estabelece o artigo 1.142 do Código Civil de 2002, no qual “considera-se como estabelecimento, todo o complexo de bens organizado, para exercício da empresa, por empresário, ou por sociedade empresária.” Neste caso, a ordem econômica resguarda especificamente a propriedade dos fatores de produção, sustentáculo do sistema capitalista.

Neste contexto, cabe ressaltar que o direito de propriedade aplicado aos meios de produção configura a liberdade para o desenvolvimento das atividades econômicas mercantis.

Remete-se a Petter no momento em que afirma que quanto ao reconhecimento do direito, à propriedade configuravam-se “satisfeitas às

---

<sup>31</sup> TAVARES, André Ramos. op cit., p.156.

necessidades da era industrial que surgia, uma vez que a economia dependia de uma liberdade de comércio, o que pressupunha a disponibilidade da propriedade”.<sup>32</sup>

Não se pode deixar de abordar, no entanto, os novos entendimentos que a sociedade adquiriu acerca do direito à propriedade, de acordo com as exigências da sociedade moderna e de seus meios de produção, podemos mencionar o que diz o parágrafo 1º do artigo 1.228 do Código Civil de 2002 “[...] o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

Com essa abordagem, verifica-se que há distinção entre a propriedade e os fatores de produção. A respeito à conclusão do processo produtivo, o resultado, ou seja, o produto oriundo do processo passa a fazer parte dos bens componentes da propriedade privada de quem os produziu. Portanto, a propriedade recai sobre o todo, e não sobre as etapas de produção.

De qualquer modo, conclui-se que no Brasil não se observa um controle absoluto da propriedade. A propriedade privada existe com o objetivo de acolher um fim mais amplo que se denomina função social da propriedade, o qual será a seguir analisado.

A função social da propriedade prevista no inciso III do artigo 170 da Constituição Federal caracteriza-se como uma restrição ao princípio da propriedade privada, acima abordado. Este princípio permite a intervenção do Estado sobre a propriedade que deixa de cumprir sua função social. Com maior especificidade, por meio desse princípio, a propriedade deve exercer sua função econômica, isto é, deve ser utilizada para geração de riqueza, garantia de trabalho, recolhimento de tributos ao Estado, e principalmente, a promoção do desenvolvimento econômico.

---

<sup>32</sup> PETTER, Lafayete Josué. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica**. São Paulo: RT, 2005. passim

Assim sendo, caracteriza-se como uma troca, na qual o proprietário tem o direito de gozar sua propriedade, mas em contrapartida, essa propriedade deve cumprir sua função social estabelecida pela lei.

No que concerne à propriedade relacionada aos meios de produção, sua utilização se refere ao que diz o caput do artigo 170 da Constituição, no qual, estabelece o objetivo de garantir a todos, a existência digna, ou seja, visa o bem estar da coletividade.

José Afonso da Silva diz que o art. 170, em seu inciso III, ao elencar a função social da propriedade como princípio da atividade econômica, seu caráter principal, configura-se que esta seja uma ferramenta destinada à realização da existência de todos e da justiça social.<sup>33</sup>

Segundo esse entendimento, observa-se maior amplitude na função social da propriedade como empresa na qual se destina para a garantia dos demais princípios da ordem econômica quando explorados pela livre iniciativa.

Podemos afirmar então, que no princípio da função social da propriedade, a empresa cria uma norma de conduta positiva e coletiva a ser praticada constantemente pelo proprietário ou controlador da empresa.

Com efeito, podemos afirmar que a função social da propriedade, ou seja, da empresa, configura-se como fiança em cumprimento da ordem econômica no que diz respeito à utilização de seus meios de produção.

Hodiernamente, o melhor entendimento observado, compreende que a função social da propriedade caracteriza-se, como componente fundamental à propriedade. Este entendimento é marcante, considerando que não há propriedade sem acolhimento à sua função social.

Próximo princípio elencado, a livre concorrência ou livre iniciativa é garantido pela Constituição Federal, e configura-se como um dos pilares estruturais da economia nacional. O constituinte observou a necessidade de esforços no sentido de incentivar a presença contínua, e em massa, de empresas particulares que

---

<sup>33</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. Ed, São Paulo: Malheiros, 2000.passim

tenham condições financeiras e econômicas, bem como o desejo em participar conjuntamente com o País do desenvolvimento e do progresso, oferecendo para tal, condições de garantir força necessária para atuação, entretanto sem esquecer a livre concorrência representada pelas micro e pequenas empresas.

Cabe ressaltar que no modelo de economia de mercado adotado pelo Brasil, as micros e pequenas empresas se não contarem com o apoio dos grandes grupos empresariais do país tendem a sucumbir por meio da concorrência desleal praticada por grandes redes que detêm significativo poder de entrada no mercado.

Celso Ribeiro Bastos enfatiza que: “A livre concorrência é um dos alicerces da estrutura liberal da economia, e tem muito a ver com a livre iniciativa. É dizer, só pode existir a livre concorrência onde há livre iniciativa [...] Assim, a livre concorrência é algo que se agrega à livre iniciativa, e que consiste na situação em que se encontram os diversos agentes produtores de estarem dispostos à concorrência de seus rivais.”<sup>34</sup>

Segundo o princípio constitucional da livre concorrência, os que atuam na atividade econômica têm o direito de livre concorrência, ou seja, a competição entre uns aos outros, visando alcançar um lugar no mercado, sem que haja intervenção do Estado sem justo motivo. Em outras palavras, o Estado não pode atuar na proibição ou discriminação injusta de determinada atividade econômica sem estar justamente fundamentado para isso.

Positivamente, este princípio sugere que o Estado promova incentivos aos participantes da atividade econômica, desde que estes cumpram com suas obrigações legais na atuação da sustentação da sobrevivência dos indivíduos.

Portanto, todos têm o direito de desenvolver, desde que, adequadamente dentro dos ditames legais, qualquer atividade econômica segundo as leis da Constituição e as leis pertinentes.

Neste sentido, a livre concorrência ou livre iniciativa é abonada pelo Estado, contando com sua intervenção ou regulação quando houver justo motivo.

---

<sup>34</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 807.



O direito brasileiro rejeita legalmente formas de concorrência que vão de encontro à livre concorrência, a saber, o abuso de poder e a concorrência desleal.

O abuso de poder é reprimível de acordo com o artigo 173, § 4º da Constituição Federal no que apresenta o seguinte texto: “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise a dominação dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.”

Já a concorrência desleal é fator passível de repreensão pelo direito civil e penal no momento em que houver desobediência ao direito constitucional na exploração da atividade econômica que vai de encontro ao princípio da livre concorrência. Em outras palavras, caracteriza-se pela ilicitude de determinadas práticas concorrentes desleais na atividade econômica.

Com essa prática, o ator desenvolve ações prejudiciais aos seus concorrentes indisfarçadamente, procurando retirar, seja parcial ou totalmente as fatias de mercado que estes já haviam conquistado. Os resultados dessas ações ocasionam perdas aos concorrentes.

Contudo, a livre iniciativa se configura como um dos princípios fundamentais para a ordem econômica e financeira do País, não só previsto pela Carta Magna de 1988, bem como pela doutrina, tendo o objetivo de garantir aos indivíduos a dignidade em sua existência de acordo com o que rege os preceitos da justiça social.

Atualmente, o princípio da defesa do consumidor é de grande importância, pois assevera que nas relações de consumo, a atividade econômica deve proteger a parte mais frágil, ou seja, o consumidor, da voracidade do mercado financeiro.

Dois agentes são os responsáveis por esta proteção, primeiramente o Estado, que deve editar leis, atos e sentenças, e os agentes econômicos que devem se regular pelos princípios e regras estabelecidas pelo Estado.

Com o crescimento das relações de consumo na sociedade, resultado da globalização da economia, houve a necessidade de aperfeiçoar o regime jurídico que tratava das relações contratuais, prevendo soluções para esse novo panorama global da economia.

A base legal que oferece proteção ao consumidor no Brasil como princípio da ordem econômica está prevista na Constituição Federal que incorporou em suas normas as recentes tendências do direito público moderno consubstanciada no inciso XXXII do artigo 5º da Constituição Federal, a saber: “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.” Mas adiante, o artigo 170, V, também cuida dessa matéria.

O diploma legal, no caso da defesa do consumidor, constitui-se em importante instrumento da cidadania. É responsável por estabelecer normas de proteção e defesa do indivíduo reconhecido como sendo a parte frágil em uma relação de consumo, ou seja, o consumidor.

Assim sendo, a violação dos direitos do consumidor é observada por meio de abusos de poder infringidos por fornecedores. Entretanto, este processo exigiu da sociedade a busca por meios de controle para que tais abusos não superassem os limites permitidos por lei. Em outras palavras, para não ocorresse o abuso de poder, o que vai de encontro à ordem pública, caracterizado pela prática da exorbitância, disfunção na utilização de determinado direito.

A repressão ao abuso do poder econômico tem o intuito de conter as intenções características desta natureza abusiva, que se expressam com a superioridade de mercados, eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

Em 1990, um importante passo foi dado para a proteção do consumidor no Brasil. A Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, instituiu o Código de Defesa do Consumidor. Com a instituição de tal lei, o Estado demonstrou a preocupação com os direitos do consumidor, que passaram a ser constitucionalmente assegurados aos cidadãos brasileiros.

Para José Geraldo Brito Filomeno:

O direito do consumidor constitui-se em um rol de normas, instrumentos e regras resultantes de inúmeras ações, com o objetivo de garantir ou permitir a proteção do consumidor no mercado econômico, existindo pelo reconhecimento de um grande número de direitos do consumidor e pela

elaboração de um conjunto normativo específico para a realização dos objetivos do movimento que visa assegurar a prorrogação dos interesses do consumidor.<sup>35</sup>

A principal finalidade do Código de Defesa do Consumidor, não se caracteriza apenas em privilegiar alguns sujeitos participantes de relações de consumo. Objetiva constituir um equilíbrio entre os fatores econômicos, na medida em que atestam a vulnerabilidade e fragilidade do consumidor. O Código disponibiliza ao consumidor lesado, um rol de institutos e instrumentos para garantir efetiva e integralmente a reparação e a prevenção de possíveis danos causados por fornecedores de produtos ou serviços.

Pode-se afirmar então, que a instituição do princípio constitucional de defesa do consumidor, tem seu fundamento, na igualdade de oportunidade e igualdade de tratamento entre os indivíduos.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 está repleta de disposições e princípios que trazem atenção ao bem estar da sociedade. Vale enfatizar que é visível o interesse do Estado em se tornar interventor para defender as classes econômicas mais frágeis, e paralelamente, conter os abusos da ordem econômica.

Contudo, sendo o consumidor a parte economicamente mais frágil em um relacionamento jurídico dessa natureza, seus interesses devem ser tutelados pelo Estado, que deve também protegê-lo e ampará-lo.

É de suma importância, analisando o princípio da proteção do meio ambiente, verificarmos um grande aumento em relação às discussões sobre questões ambientais. Desde a revolução industrial, até os dias atuais, os avanços tecnológicos alcançaram proporções gigantescas, criando, entre outros aspectos, a globalização da economia.

O crescimento econômico, fruto de esforços atingidos pelo desenvolvimento das nações, é um aspecto presente, entretanto, os meios utilizados para o alcance

---

<sup>35</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Direito do Consumidor**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1999. passim

das metas de crescimento vem por décadas degradando o meio ambiente, indispensável para a sobrevivência dos seres humanos.

Não se pode negar a importância do crescimento de uma nação desde que se realize de maneira sustentável e consciente, buscando sempre aliar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação do meio ambiente.

Nesse sentido, as políticas públicas voltadas para o meio ambiente devem ser observadas como ferramentas para gestão consciente dos recursos naturais, e não como inibidoras de desenvolvimento.

A crise ambiental instalada no planeta piora a cada dia. O consumo desenfreado do homem de bens naturais não renováveis e conseqüentemente, limitados, caracteriza-se como fator determinante para a degradação e resultante de equilíbrio progressivo do ambiente.

Portanto, se olharmos o meio ambiente como objeto de direito coletivo, teremos o direito de viver em um ambiente equilibrado, com qualidade de vida, mais que nunca necessite de proteção, de conscientização coletiva e especialmente das esferas públicas centralizadas em seu principal gestor, o Estado.

Com efeito, importante se faz analisar a eficácia da proteção do Direito Brasileiro ao meio ambiente no que concernem as ações lesivas do dano e do nexo causal com a fonte poluidora ou degradante do meio ambiente, tendo como norte o que preconiza o artigo 225 da Carta Magna brasileira, no qual todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e a coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, a atividade econômica, diferentemente do que ocorria no passado, como meio de subsistência industrial tende a diminuir os impactos causados ao meio ambiente pela prática extrativista desenfreada, aspecto que foi previsto pelo constituinte, quando foi inserida à proteção ambiental na Carta Magna de 1988, mais especificamente com o texto “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”

Com a inserção da defesa ao meio ambiente como princípio de ordem econômica, o constituinte estabeleceu que o Estado fosse responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas visando o uso consciente e a preservação ambiental, por outro lado, como norma de conduta aos atores econômicos, a harmonização de seus interesses com o reflexo que a utilização do meio ambiente pode causar à sociedade.

Este princípio pode ser considerado como uma coquista social no Brasil. Eros Roberto Grau a esse respeito menciona que

[...] o princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social <sup>36</sup>

Além disso, Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera que este princípio foi inserido como ordem econômica em um momento muito propício, até mesmo como questão de sobrevivência dos seres humanos.<sup>37</sup>

Neste contexto, seja como caráter social ou questão de sobrevivência, ao ator da atividade econômica, ou seja, ao empresário, foi gerada uma responsabilidade maior acerca de seus meios de produção. É dever estabelecido pela lei que este utilize o meio ambiente de maneira sustentável, de modo a não causar depredação ou degradação.

Assim, podemos inferir que a defesa ambiental ganha caráter social se for observado pela ótica da ordem econômica, pois a preservação do meio ambiente é imprescindível para o bem estar do ser humano e para a sobrevivência de gerações futuras.

---

<sup>36</sup> GRAU, Eros Roberto. op. cit., p. 251

<sup>37</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

No entanto, não se pode conceber o crescimento econômico sem a utilização do meio ambiente, mas o que fica claro com o princípio constitucional ora apresentado, é que a utilização do meio ambiente pode ser realizada de acordo com estudos de utilização sustentável, sem agressão ou destruição.

Concluindo, a defesa do meio ambiente é uma questão social de suma importância, e como já mencionado, questão de sobrevivência. Podemos afirmar que a presença da defesa ambiental como princípio de ordem econômica, caracteriza o que se pode chamar de desenvolvimento sustentável

Segundo o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais na ordem econômica, a Constituição da República se responsabiliza também aos atores da atividade econômica por um dos desígnios do próprio Estado, a redução destas desigualdades.

Inicialmente previsto pelo artigo 3º, inciso III, constitui-se como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.”

Nesse sentido, os atores econômicos têm o dever, conforme as atividades por eles desenvolvidas em buscar combater as desigualdades, especialmente quando o Estado designou e orientou tal ação.

A existência das desigualdades regionais e sociais serve como um atestado no qual se enquadram os Países subdesenvolvidos. Presente como princípio de ordem econômica, a redução de desigualdades sugere que o desenvolvimento econômico atue na redução desse problema no País.

No entanto, pode se observar um paradoxo nesse princípio, pois de acordo com a economia baseada em um sistema capitalista, o objetivo maior deste sistema é a acumulação de capital, ou seja, muito nas mãos de poucos. Nesse sentido, para a redução das desigualdades seria necessária a melhor distribuição de renda, o que não ocorre na economia capitalista.

Atualmente o uso da propriedade privada visando na obtenção do lucro exacerbado sugere uma exploração desenfreada da mão-de-obra a custos mínimos.

Nesse caso, torna-se relevante o princípio da redução das desigualdades como objetivo de todos, princípio moderno, e não apenas ferramenta de política obrigatória do governo.

A redução das desigualdades como princípio constitucional, inicialmente no artigo 3º, III, e posteriormente no artigo 170, VII, ambos da Constituição Federal, remete ao objetivo principal da ordem econômica, que nada mais é do que a busca para uma existência digna.

Geraldo Muller em sua obra *Economia Mundial Contemporânea: uma introdução*, aborda a questão da concentração de capital, juntamente com a miséria, que constitui responsável pelo aparecimento de um bloco econômico novo no mundo, no qual se insere o Brasil, México, Coréia do Sul, dentre outros”. O autor classifica estes Países como “subdesenvolvidos industrializados”, justificando que “existem bons índices de industrialização, paralelamente a grandes problemas de cunho social.”<sup>38</sup>

A informalidade é outro problema crescente na economia brasileira. A existência de grande quantidade de trabalhadores que não estão regulamentados juridicamente mostra a fragilidade do contexto econômico brasileiro.

Contudo, cabe aqui ressaltarmos que o problema da redução das desigualdades presentes no país é de responsabilidade principal do Estado, pois conforme preconiza o §1º do artigo 174 da Constituição Federal: “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. Desta forma, conforme peculiaridades regionais e sociais do País, cabe ao Estado planejar e buscar soluções para a redução das desigualdades.

Passamos ao princípio da busca do pleno emprego preconizado no inciso VIII do artigo 170 da Constituição Federal de 1988, que objetiva o máximo aproveitamento do capital, da mão-de-obra, meios de produção, matéria-prima, tecnologias e da produção de bens e serviços. Em outras palavras, esse princípio

---

<sup>38</sup> MULLER, Geraldo. A economia mundial contemporânea: uma introdução. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 4, p. 45-59, 1986.

sugere o desperdício mínimo dos insumos de produção, a busca constante da inovação tecnológica, diligência no emprego do capital, recursos humanos capacitados constantemente, sendo esses fatores aproveitados devidamente pelos atores da economia. Observa-se aí a íntima ligação entre o valor social do trabalho e o valor social da livre concorrência.

O princípio em questão pode ser considerado, talvez, repleto de controvérsias devido o seu significado. De uma maneira genérica, a busca pelo pleno emprego significa, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho: *“a criação de oportunidades de trabalho para que do próprio esforço, todos possam viver com dignidade.”*<sup>39</sup>

Parece ser o mínimo, dada à subjetividade que este princípio apresenta, seria incerto compreender a real contribuição deste princípio à ordem econômica brasileira no tocante ao bem estar da sociedade.

No entanto, André Ramos Tavares com maior amplitude assevera que: “[...] na criação e aplicação de medidas de política econômica deverá o Estado preocupar-se em proporcionar o pleno emprego, ou seja, situação em que seja, na medida do possível, aproveitada pelo mercado a força de trabalho existente na sociedade”<sup>40</sup>.

Assim, o princípio da busca pelo pleno emprego alcança maior relevância.

Eros Roberto Grau (2005) apresenta uma contextualização bastante aprofundada sobre o tema. O autor explica que analisando o princípio em questão, o mesmo já havia sido contemplado na Emenda Constitucional nº 1/69, no seu artigo 160, inciso VI. O enunciado do referido artigo fazia menção ao pleno emprego, do ponto de vista do fator trabalhado. Já, em relação à expansão de oportunidades, ocorre a conotação do ideal Keynesiano, no qual está presente o pleno emprego de todos os fatores de produção.<sup>41</sup>

Assim sendo, o princípio comentado, teria uma interpretação controversa se analisado literalmente. O pleno emprego está diretamente relacionado tanto à oferta de trabalho, quanto ao meio de geração de renda indireta para a circulação do

<sup>39</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 27. Ed. São Paulo: Saravia, 2001.

<sup>40</sup> TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003. p.217

<sup>41</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**: Interpretação e crítica. São Paulo: Malheiros, 2005.



sistema econômico e capitalista. Com essas considerações, distingue o real significado deste princípio, pois na análise literal da palavra, não haveria justificativa para a inserção desse tópico como princípio de ordem econômica.

A busca pelo pleno emprego, princípio da ordem econômica constitucional, é uma forma de garantir a função social da propriedade, a empresa, e especialmente, para direcionar o estabelecimento de políticas públicas do Estado, não apenas de oferta de emprego e criação de postos de trabalho, mas parte de um planejamento econômico que contribua com o desenvolvimento do País e com os preceitos de justiça social e existência digna dos indivíduos.

No tangente princípio do tratamento favorecido as empresas de pequeno porte, estão inseridas ainda as microempresas, sendo que ambas representam na atualidade um dos mais importantes instrumentos da economia brasileira. Indiscutivelmente, são responsáveis por uma grande parcela de geração de empregos e rendas do País.

O inciso IX, do artigo 170, da Constituição, com redação inicial: “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.”, teve alteração por meio da Emenda Constitucional nº 6, que resolveu estender benefício de tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas, desde que constituídas sob os princípios da legislação brasileira e que mantêm sua sede e administração no país.

A empresa a qual se referiu o legislador de pequeno porte, é o mesmo gênero de empresa citada na Constituição Federal, em seu artigo 179, no qual se estabelece que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão as microempresas e as empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Baseada nesse princípio constitucional houve a instituição da Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006, a qual se estabeleceu o “Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte”. Nesse aspecto foi criado um rol de normas gerais para favorecer o tratamento diferenciado as empresas de pequeno porte.

Cabe aqui realizarmos o breve comentário acerca da empresa de pequeno porte, No caso do diploma legal, a empresa de pequeno porte caracteriza-se como gênero, no qual derivam as espécies denominadas microempresas e pequenas empresas. Esta designação, é diferenciada de acordo com critérios econômicos, pautados na renda anual bruta de cada empresa.

O princípio do tratamento diferenciado tem o objetivo de distinguir as inúmeras empresas do País, de acordo com seu nível de faturamento, sendo possível assim, que se criem condições para um melhor equilíbrio do mercado.

A esse respeito, Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que “numa era de gigantismo empresarial, a sobrevivência das empresas de pequeno porte é extremamente difícil. São elas, porém, um elemento de equilíbrio e, conseqüentemente, merecem um tratamento especial”.<sup>42</sup>

Já, Petter, justifica esse tratamento diferenciado afirmando que as empresas de pequeno porte são as que empregam mais mão-de-obra no país, isso remete ao aspecto fundamental da ordem econômica, qual seja, a valorização do trabalho humano. Além disso, são essas empresas quem desempenham um contato mais próximo e versátil com o consumidor em corrente oposta ao papel desempenhado pelas grandes corporações. Contudo, são as empresas de pequeno porte quem mais sofrem para adquirir financiamento junto a instituições financeiras. Esse fato, por si só, justifica o tratamento diferenciado e favorecido no que concerne às operações de crédito.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 27. Ed. São Paulo: Saravia, 2001. p. 356.

<sup>43</sup> PETTER, Lafayete Josué. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica**. São Paulo: RT, 2005.

Conclui-se que o tratamento favorecido a estas empresas não virá de seus concorrentes ou do setor financeiro privado. Deverá vir do Estado e do Poder Público.

Verificamos que em 1988 houve uma mudança no modelo da Constituição Federal, apesar de continuar democrática e social, foi além, passou a também ser uma constituição dirigente, por ter de forma expressa, um plano de transformação dentre a sociedade brasileira, com reforço dos direitos sociais, a proteção do mercado interno conforme seu artigo 219, o desenvolvimento e a erradicação da miséria e das desigualdades sociais e regionais nos termos dos artigos 3º e 170º como objetivos da República, isto é, com a inclusão do programa nacional-desenvolvimentista.

Tendo em vista que, o objeto principal dessa dissertação é analisar todos os aspectos da Medida Provisória 168/90, faz-se então necessária a análise da redação original do artigo 192, § 3º da Constituição Federal vigente à época do Plano Collor.

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá inclusive sobre:

§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.

Quanto ao parágrafo 3º que trata da limitação de juros reais, este sem ter efeito prático algum, sendo que nem deveria ter.

Existiam duas correntes que dispunham sobre a aplicação deste parágrafo: a primeira, entre eles José A. da Silva, que dizia que o mesmo que tinha eficácia plena, e aplicação direta e imediata, e a segunda, representada por Celso R. Bastos e Ives Gandra Martins, que se posicionavam pela necessidade da emissão da lei complementar para que o limite em epígrafe tivesse aplicação.

Embora a primeira doutrina parecesse ser juridicamente a mais adequada, já que as normas constitucionais são executórias na sua grande maioria, sendo o caso desta; a Lei da Usura não perdeu a sua eficácia, e a Súmula 596 do STF que foi revogada com a promulgação da Carta Magna, a mesma traria problemas econômicos sérios, entre eles o impedimento da rolagem das dívidas públicas e o surgimento de dificuldades na condução da política monetária pelo BACEN, devido à impossibilidade de manejar adequadamente as taxas de juros. Com a posição formada na Adin 004/07-DF, o STF, sabiamente optou pela segurança do Estado.

Apesar da limitação constitucional da taxa de juros reais em 12% ao ano não ser boa para o direito pátrio, também não é justa a manutenção de altos patamares dessas taxas para as operações com títulos da dívida pública e para as operações de crédito às pessoas jurídicas e físicas (cheque especial, cartão de crédito, empréstimos pessoais, etc...), já que os banqueiros, vários transnacionais, vêm “sugando” o tesouro pátrio e a população em geral. Com a exploração do Tesouro Nacional, o crédito ao setor produtivo, a grande função social dos bancos comerciais ficou de lado.

A limitação dos juros deve se dar por uma atuação mais efetiva do Poder Executivo e do Banco Central, os quais devem criar políticas consistentes para estimular a oferta de créditos e da poupança interna, e para a elaboração de mecanismos de controle direto do *spread* bancário, especialmente da parcela abusiva do lucro.

Em 29 de maio de maio de 2003, com a emenda Constitucional nº 40/03, o art. 192 passou a ter a seguinte redação:

Art. 192. O sistema financeiro nacional estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõe, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares, que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Como se pode ver, os incisos foram retirados de seu texto, desconstitucionalizando praticamente todas as matérias relativas ao Sistema Financeiro Nacional, exceto as que constavam nos incisos III e VIII do mesmo que foram inseridas no *caput* desse artigo, conforme respectivamente. A seguir: a) A participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras, todavia, essa matéria entrou sem as finalidades que existiam anteriormente nas alíneas do inciso em epígrafe, quais sejam: atender aos interesses nacionais e aos acordos internacionais; b) As matérias relativas às cooperativas de crédito, para não deixar dúvidas que as mesmas estão contidas no Sistema Financeiro Nacional.

Pelas expressões “em todas as partes que o compõe” e “regulado por leis complementares”, a partir delas, tanto o mercado financeiro quanto o de capitais estão disciplinados neste artigo, portanto, esses mercados devem se subordinar aos princípios neles contidos e devem ser regulados por leis complementares, mas somente quanto à estrutura, à ordem e à unidade do Sistema Financeiro Nacional.

Essa deve ser a interpretação adotada pela doutrina brasileira, pois, caso se interprete que qualquer matéria relativa ao Sistema Financeiro Nacional necessite de lei complementar, não se obterá a flexibilidade que o mundo está a exigir. Todavia, por não ser muito clara a linha que separa as matérias relativas à ordem, à unidade ou à estrutura do Sistema Financeiro Nacional e ainda, as matérias que tratam apenas da parte dinâmica, relativas à atividade de mercado, podemos vislumbrar que haverá dúvidas se as mesmas serão dispostas em lei complementar ou ordinária, por conseguinte, discussões jurídicas acaloradas irão surgir sobre a questão.

Finalmente, se faz necessário informar que a Emenda Constitucional nº 40/03 introduziu mudanças relacionadas ao sistema financeiro nacional e em outros dispositivos constitucionais, sejam eles: a) Ao alterar a redação do inciso V do artigo 163, da Carta de “fiscalização das instituições financeiras” para “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”, deixou claro que a fiscalização das instituições financeiras não deve figurar no capítulo de finanças públicas; b) Para compatibilizar a introdução da expressão “participação do capital estrangeiro”

no *caput* do art. 192 e a supressão do inciso III da redação anterior, é preciso retirar a referência a esse inciso no art. 52, do ADCT.

Diante da emenda Constitucional nº 40/03, viabilizaram-se benefícios durante a reforma do art. 192 da Carta Magna, podemos concluir que as vantagens expostas sob a ótica jurídica são as seguintes: a) Hoje não há dúvidas, pois, tanto o mercado financeiro, como o de capitais, estão sobre os ditames dos princípios explícitos e implícitos dispostos neste artigo; b) Com a possibilidade de se emitir diversas leis complementares, as mudanças estruturais necessárias ao Sistema Financeiro Nacional serão mais tempestivas e estarão em conformidade com as regras do direito, e não da forma mais lenta e ao arrepio do mesmo, como vinha sendo feita; c) Como consequência da alínea anterior, aumenta efetivamente a participação do Congresso Nacional na elaboração de matérias relativas ao Sistema Financeiro Nacional; d) Eliminam os incisos e parágrafos inócuos da redação anterior, que não tinham efeito prático algum; e) Põe fim ao limite de 12% ao ano para a taxa de juros reais em operações realizadas por instituições financeiras, já que o efeito na economia nacional poderia ser muito negativo, o que poria em risco o próprio Estado Brasileiro.

Essa Emenda constitucional foi o marco inicial pra outras mudanças necessárias que deverão ocorrer na legislação do Sistema Financeiro Nacional.

Dispõe a redação do artigo 219º da Constituição Federal.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos da lei federal.

Diante da análise dos princípios da ordem econômica da Constituição Federal de 1988, podemos concluir que os aspectos referentes àqueles foram inseridos neste com o intuito de se estabelecer uma regulação da atividade econômica no país.

Claro está o papel do Estado, como elemento normatizador e regulador das atividades econômicas, cumpriu sua função de fiscalizar, incentivar e planejar o direcionamento do sistema econômico nacional.

Assim sendo, não se pode deixar de enfatizar com grande relevância que a ordem econômica brasileira fundamenta-se em dois fatores principais, a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, com o objetivo de garantir a todos os indivíduos numa existência digna, conforme os preceitos da justiça social.

Desta forma, os princípios constitucionais sugerem uma direção para a ordem econômica, porém sem perder de vista o princípio básico da função social.

A esse respeito, transcrevemos a lição de Eros Roberto Grau<sup>44</sup>:

[...] a ordem econômica na Constituição de 1988 consagra um regime de *mercado organizado*, estendido como tal aquele afetado pelos preceitos da ordem pública clássica (Geraldo Vidigal); opta pelo tipo *liberal* do processo econômico, que só admite a intervenção do Estado para coibir abusos e preservar a livre concorrência de quaisquer interferências, quer do próprio Estado, que do embate econômico pode levar à formação de monopólio e ao abuso do poder econômico visando aumento arbitrário dos lucros, mas sua posição corresponde ao do neo-liberalismo ou social-liberalismo, como a defesa da livre iniciativa (Miguel Reale); (note-se que a ausência do vocábulo 'controle' no texto do art. 174 da Constituição assume relevância na sustentação dessa posição; a ordem econômica na Constituição de 1988 contempla a *economia de mercado*, distanciada porém do modelo liberal puro e ajustada à ideologia neo-liberal (Washington Peluso Albino de Souza); a Constituição repudia o dirigismo, porém acolhe o intervencionismo econômico, que não se faz contra o mercado, mas a seu favor (Tércio Sampaio Ferraz Júnior); a Constituição é capitalista, mas a liberdade apenas é admitida enquanto exercida no interesse da justiça social e confere prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado (José Afonso Silva)

---

<sup>44</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**: Interpretação e Crítica, São Paulo: Malheiros, 2007.

Se não bastasse os artigos 172 até 181 de a Constituição Federal estabelecerem princípios e regras, dentro do contexto geral dos princípios gerais da atividade econômica.

Podemos extrair deste contexto que a Constituição Federal estabeleceu uma política de mercado, sendo a iniciativa privada um princípio básico dessa ordem econômica de natureza capitalista. Igualmente a esta mesma ordem econômica, prioriza-se os valores do trabalho humano sobre todos os outros valores da economia de mercado, o que legitima a intervenção do Estado na economia para proteger os valores sociais do trabalho, que da mesma forma da iniciativa privada, são fundamentos da ordem econômica e do próprio Estado brasileiro conforme o artigo 1º, IV, da Constituição Federal.

Diante das grandes desigualdades existentes, é um sistema que precisa reciclar para diminuí-las por meio de programas governamentais que atendam a questão da existência mínima. A questão ainda é conseguir aplicar isso com as ações afirmativas para que exista até igualar, e não eternamente.

O reconhecimento do capitalismo como sistema econômico mostra-se excludente, rico cada vez mais rico e pobre cada vez mais pobre, sistema de acumulação de riqueza. De mais valia é a referência de Karl Marx entre o lucro do empresário e o salário do trabalhador, quando critica o sistema capitalista. Para Marx, não deveria haver uma diferença tão grande entre o preço do bem e o salário do trabalhador, porém estas são as regras do mercado.

O valor do bem acaba não correspondendo ao valor do trabalho incorporado, pela oferta e demanda do trabalho. O princípio da justiça social deve fazer com que o Estado se volte para uma repartição dos proveitos da atividade econômica.

O Estado deve conseguir, de alguma forma repartir o proveito daquele resultado econômico por políticas públicas que dividam as rendas de participação dos trabalhadores no lucro da empresa.

Referente ao princípio da soberania nacional, ou melhor, soberania nacional econômica. Em geral, os países emergentes têm um papel menor na ordem econômica nacional, pelo fato de o Brasil ser um país de capitalismo tardio. A



tecnologia demora a chegar, e em geral, recebemos a tecnologia depois dos países centrais. Isso faz com que sejamos atrasados em termos econômicos.

A ordem internacional nos impõe o papel de fornecedor de matéria prima de baixo valor agregado. Fornecedores de carne, soja, minério, e importadores de televisores, celulares e computadores.

Diante desse comando constitucional, a soberania como princípio da ordem econômica, o Estado deve diminuir a dependência dos países centrais, por meio do desenvolvimento do mercado interno.

O princípio da soberania permite ao Estado adotar medidas que diminuam a dependência do Brasil aos países centrais.

## 2. MEDIDA PROVISÓRIA 168/90: LÓGICA INTERNA E JURISPRUDÊNCIA

Em 17 de dezembro de 1989 ocorreu o segundo turno das eleições presidenciais. A disputa deu-se entre Fernando Collor de Mello à frente de heteróclita composição de forças sindicais e políticas, partidariamente representada pelo PRN, PFL, PDS e PTB e, Luiz Inácio Lula da Silva, candidato da Frente Brasil Popular (PT-PSB-PCdoB) no primeiro turno, ganhando ainda o apoio no segundo turno do PDT, PSDB e PCB.

Os principais partidos da época, PMDB e PFL, tiveram seus candidatos duramente derrotados no primeiro turno (Ulysses Guimarães pelo PMDB teve 4% e Aureliano Chaves, pelo PFL, com mísero 1% de votação). Sendo que o primeiro veio a apoiar Luiz Inácio Lula da Silva e o segundo Fernando Collor de Mello no segundo turno.

Em verdade, a definição dos dois grandes partidos no segundo turno não alterou o enquadramento qualitativamente ideológico-político que se deu o embate, já quantitativamente é possível que a omissão do governador de São Paulo Orestes Quércia, que não seguiu a orientação deliberada pelo próprio PMDB, tenha contribuído para aumentar a diferença de votos que Collor obteve sobre Lula em São Paulo.

A recriação da democracia formal foi marcada pelo vacilante governo de José Sarney, batizado de Nova República pelo presidente eleito no Colégio Eleitoral, Tancredo Neves.

Observou-se no segundo turno uma guerra de classe, expressa eleitoralmente nas formações que se alinharam em torno dos dois primeiros colocados no primeiro turno. Além dos partidos que sustentaram os dois candidatos, foi o enfrentamento entre dois candidatos de raízes sociais e políticas deliberadamente opostas que transformou o segundo turno em uma luta de classes eleitoralmente codificadas.

Não tratava apenas da oposição entre um candidato bem nascido, filho de oligarquia nordestina bem posta, e há muito tempo pertencente ao círculo restrito

das classes dominantes do Nordeste; também membro das novas burguesias nordestinas que, num longo processo desde os anos cinquenta, se metamorfosearam de oligarcas a empresários capitalistas sem dispensarem os jagunços e o tabuco.

Collor nasceu no Rio de Janeiro e criou-se em Brasília, seu pai, Arnon de Mello era uma pessoa de grandes posses, governador e senador por Alagoas. Já sua genitora era filha do primeiro ministro do Trabalho de Vargas, Lindolpho Collor, gaúcho, foi apresentado como pai do trabalhismo. As relações de Arnon de Mello, com o varguismo são marcadas por especulação imobiliária no Rio à época da abertura da Av. Presidente Vargas.

Havia do outro lado, um candidato nordestino, imigrante em São Paulo, membro das novas classes operárias do ABC, fundador e principal liderança do único partido de base classista o PT. Sua qualidade de líder sindical não pelega o fundador do PT, que transformou o embate eleitoral numa expressão de lutas de classes.

Fernando Collor de Mello foi politicamente marcado como fruto do autoritarismo, prefeito biônico de Maceió, deputado federal que votou em Maluf no Colégio Eleitoral; elegeu-se governador de Alagoas pelo PMDB, no inchaço deste partido quando, já na Nova República, o PMDB tornou-se dominante na dobradinha conservadora para a transição. Embora não fosse um lídimo representante, era de fato, um espécime das bases conservadoras do regime burocrático-militar. Teve no primeiro turno das eleições presidenciais, seus 28% advindos das parcelas mais pobres da sociedade, que ele mesmo chamou lembrando o peronismo, os “descamisados”.

Seu crescimento deu-se dessa plataforma popular, com o fracasso rotundo dos candidatos do centro e de direita, como candidato também das burguesias e de todas as forças interessadas, como a poderosa Rede Globo à frente na manutenção de um padrão de exclusão social e política da maior parte da sociedade brasileira.

No sentido de deixar bem claro o que ainda seria um enigma para os parvos, foi perguntado ao próprio, se após sua eleição, como ele retribuiria o apoio recebido

das burguesias traduzido ostensivamente num aparato publicitário e num aparelho de campanha gigantescos, o já eleito Presidente da República respondeu que havia pago aquela dívida derrotando Lula, a besta-fera das burguesias e de todos os anéis empresariais-burocráticos.

Os debates televisivos entre Collor e Lula tomaram grande repercussão na época. O primeiro foi marcado por uma conclusão generalizada de toda opinião pública no sentido de que Lula levou uma grande vantagem, enquanto Collor despencava adotando uma postura defensiva durante todo o tempo, o que resultou em uma subida nas intenções de votos a favor de Lula em desfavor de Collor.

O segundo debate ocorreu há apenas dois dias antes do pleito, momento em que as posições se inverteram. Neste momento observaram-se a utilização dos mais baixos recursos na propaganda “anti-Lula” em programas de rádio e televisão.

Destaca-se a apresentação de Miriam Cordeiro, declarando que teve uma filha com Lula, legitimamente reconhecida e registrada em cartório, ela ainda alegou que correu o risco de ser assassinada, pois Lula havia lhe proposto que fizesse um acordo para evitar o nascimento da criança.

Esse depoimento e sua respectiva repercussão fizeram com que Lula entrasse no programa pouco confiante. Momento em que Collor passa a adotar uma postura totalmente ofensiva, acusando o candidato do PT de ser analfabeto, de ser proprietário de três carros enquanto ele, Collor, não tinha recursos financeiros para comprar sequer um simples aparelho de som conhecido como “três em um”.

Collor demonstrou seu ódio sobre Lula, durante todo o seu discurso proferido no debate, utilizando-se do preconceito religioso contra o aborto, colocando Lula como um dos mais asquerosos dos criminosos.

Do resultado deste segundo debate televisivo em que Lula tinha sido o perdedor, o que não repercutiu na baixa de suas intenções de voto, ao menos resultou no estancamento da progressão de sua subida.

O dia das eleições do segundo turno demonstrou até que limites o ódio entre classes, e a crise desatada pela ascensão do candidato da Frente Brasil Popular poderiam fazer chegar a seus oponentes.

O empresário Abílio Diniz havia sido sequestrado há alguns dias; a polícia já sabia a localização do esconderijo e já tinha prendido um dos sequestradores, com o qual negociou a rendição, as condições e o “timing” do episódio final. A rendição denunciou o óbvio, o empresário havia sido sequestrado por elementos ligados ao PT.

Um padre progressista havia alugado a casa-esconderijo; os sequestradores apareceram “fantasiados” com a camiseta da campanha de Lula, e no local havia farto material de sua propaganda.

As emissoras de televisão relatavam minuto a minuto o caso, a colaboração “discreta” do então governador de São Paulo deu o ar da graça, sendo que seu então secretário de Segurança Fleury afirmou em alto e bom som que os sequestradores provavelmente eram ligados ao PT.

Enquanto isso, na capital acreana Rio Branco, devido ao fuso horário distinto do resto do Brasil já era dada a Manchete no próprio domingo eleitoral; *“PT sequestra empresário Abílio Diniz”*.

Um ano após este fato, já no segundo turno das eleições para governador em São Paulo, Orestes Quércia, acuado ante o fato de que seu candidato poderia perder, sendo os votos petistas decisivos para pender a balança num ou noutro sentido, confessou que a atuação do governo de São Paulo no episódio tinha sido motivada por pressões militares do Comando Militar do Sudeste, sediado em São Paulo.

Tais fatos demonstram que a eleição foi transformada em uma expressão codificada da luta de classes, talvez sem paralelo e antecedente no Brasil, foi uma crise do regime que pela ascensão ao primeiro plano do candidato Lula tendeu a transformar-se numa crise de dominação social, ou em uma crise de hegemonia.

Diante disso, todas as diferenças anteriores que eram enormes se apagaram para constituírem um bloco completamente heterogêneo de forças sociais e políticas que usaram de todos os recursos para evitar a derrota; nestas, o que menos contavam eram os partidos políticos que apoiavam o candidato Collor.

Claro que ainda ecoe como fantasiosa a interpretação da utilização do sequestro do empresário Abílio Diniz como arma na luta de classes com forma de eleições.

Indícios demonstrados ainda pelas relações entre a família Diniz e o presidente Collor após tais acontecimentos. Independente de verdade ou mentira, a utilização política do sequestro ficou evidenciada pela confissão de Quércia e pela encenação da Polícia de São Paulo, no mínimo para não falar que a televisão mostrou durante o dia todo o final do sequestro.

Foi o único sequestro na história, cujo final foi assistido “au grand complet” pela televisão, “desprezando-se” os princípios de segurança do sequestrado. É que estava tudo arranjado como uma ópera bufa.

Já as eleições no primeiro turno não foram um conflito de classes, pois a quantidade de candidatos, e o espectro político que representavam apelavam menos que a sobre conteúdos de classes, com a insólita exceção da Frente Brasil Popular e mais as variações de agregação de interesses, propriamente partidários, ou setoriais ou regionais.

Observou-se que Collor subiu imediatamente no que tange as intenções de voto desde março de 1989, atingindo até mais de 50%, o que já lhe dava a chance de vencer no primeiro turno, tampouco enquadrava-se no figurino geral, ressalvada a exceção da Frente Brasil popular.

Não se enquadrava por razões completamente opostas, Collor embora fosse qualificado durante toda a campanha como “populista” demagogo, a princípio parecia não oferecer nenhum risco a lideranças fortemente consolidadas e amplamente respaldadas, sua qualificação de populista fica aquém de sua qualidade na competição. “Outsider”, baseando-se num partido criado para apoiar sua candidatura, o ex-governador de Alagoas, um estado pobre e eleitoralmente

inexpressivo, falava diretamente ao “povo” em um sentido fortemente diferente da “interpelação”.

O primeiro turno já mostrava a ascensão de Collor nas pesquisas, o que demonstrava a crise vivida no Brasil não era própria para procedimentos de agregação de interesses dos modos mais variados, que os muitos candidatos representavam.

O Brasil não estava em um período de “normalidade”, momento em que apenas dois apelos tinham condições de empolgar o eleitorado: a primeira do próprio Collor, e a segunda, mais remotamente, de Lula.

A época das eleições retrata uma crise de credibilidade do Estado, das instituições, da política, dos políticos e da acumulação de capital que impedia o mecanismo de agregação de interesses de funcionar abrangentemente, de forma que as candidaturas “normais” fossem beneficiadas.

Analisando as chances do candidato Lula, este apelava à organização de classe num sentido estrito, (o que weberianamente é também um tipo de agregação de interesses) e não às agregações de interesses difusos, e por isso não era coibido pela “anormalidade do período; mas, também, exatamente porque se fixava nas classes e setores organizados, suas possibilidades de ganhar as eleições no primeiro turno eram irreais”.

Em grandes espaços abertos pela desorganização social, quem poderia conseguir um maior número de votos era o próprio Collor, o que demonstra a base pela qual a crítica jornalística e de acadêmicos, no sentido de decretar a morte dos partidos de classe, haja vista que os mais pobres não tenham votado de forma maciça e decisiva em Lula.

A dinâmica entre os dois turnos eleitorais ganhou uma velocidade e um sentido completamente imprevisível para os padrões normais da sociabilidade política.

Portanto, a dinâmica tomada pelo segundo turno com Collor e Lula ocupando os dois primeiros lugares é que o sentido e a direção da disputa estiveram muito

marcados pela qualidade política de ambos, o primeiro, “outsider” messiânico, o segundo, líder de uma formação política de base classista com projeto anticapitalista.

Importante trazermos ao presente trabalho, a verdadeira situação do Brasil que fez com que houvesse o crescimento da popularidade das ideias de Collor. Observa-se que o elemento messiânico nunca atingiu o cerne da política brasileira. Exceção feita que, ultrapassou todas as demais forças políticas, tradicionais ou modernas, protagonizada por Jânio Quadros.

Collor é um exemplo clássico de um messianismo urbano. A caracterização de seu surgimento na política nacional é de difícil explicação, uma vez que, não conta com antecedentes na política brasileira, exceto Jânio Quadros.

Trata-se de um político não populista, que não defendeu a radicalidade das massas em um processo de integração de uma sociedade fechada.

A interpelação populista se caracterizou por ter um forte apelo de classe, ainda que genérico. Seus preceitos são de justiça social, redistributismo, acesso aos bens públicos, incitação contra as oligarquias dominantes, tanto as rurais quanto as urbanas.

Collor surge em um cenário onde essa integração já ocorreu, e ainda onde o populismo já tinha sofrido sua mais importante derrota, desde 1964, em que a base do populismo representada por grande parte do movimento sindical, havia se reconstruído exatamente na ausência do populismo e contra suas lideranças que ficaram para trás; como do novo sindicalismo brasileiro, da CUT, ABC paulista, e do PT, de outro lado, de sua impermeabilidade aos herdeiros do populismo varguista, no caso Leonel Brizola e seu PDT, que teve em sucessivas eleições, escassos 1 % de votos em São Paulo.

O populismo não é antiestatal, e se estrutura exatamente como uma forma de política contemporânea das novas relações entre Estado e economia no capitalismo atual.



Collor também não se enquadra no modelo autoritário, uma vez que, ao contrário do autoritarismo, no qual, todo o messianismo é repleto, ele se direciona ao “povo”, em geral, “minha gente”, sua expressão em palanque favorita.

Conforme se observou da experiência brasileira e latino-americana, a emergência do autoritarismo, especificamente do autoritarismo burocrático, e a implantação dos regimes a eles filiados, não podem ser desconsiderados um “raio num dia de céu azul”, mas sim movimentos organizados, abarcando grandes setores da sociedade, e apesar de ter sempre as Forças Armadas como base, não se tratou de movimentos nem regimes que se fizeram nem se mantiveram à revelia das principais forças sociais, econômicas e políticas da sociedade.

O messianismo tem uma proximidade mais plausível do fascismo, haja vista que uma das possíveis consequências do messianismo é a implosão da ordem social pela direita, porém o messianismo de Collor ao contrário do fascismo que era um movimento organizado, não foi sustentada por nenhuma fração expressiva, ou mesmo pouco significativa dos movimentos sociais, ou de grupos sociais mais específicos.

Quais as condições políticas, econômicas e sociais que deram lugar à vitória desse estranho messianismo urbano, tendo como supremo “condottiere” um jovem rico e extravagante, ao arrepio de toda a estruturação política prevalecente, realizando uma suma de todas as crises parciais e setoriais, elevando-a intensamente de patamar, até o nível e a profundidade de uma crise de dominação social?

A resposta para essa pergunta pode ser sintetizada no total descalabro da Nova República.

Primeiramente faz-se necessário esclarecer o que foi a Nova República.

O termo Nova República foi criado por Tancredo Neves, que em 15 de março de 1985, seria o primeiro presidente civil a reger o país, desde João Goulart, deposto em 1964.

Tancredo Neves seria o sucessor do último presidente militar João Figueiredo, caracterizando o fim da era militar.

O Brasil era governado, desde 1964, por um sistema militar caracterizado pela repressão política, altos investimentos no crescimento industrial e no nacionalismo exacerbado. No ápice da ditadura militar, no início da década de 1970, o Brasil passava por um período de milagre econômico, com taxas de crescimento anual do PIB beirando 8%, e comandado por um governo centralizado, repressor e desenvolvimentista.

Por outro lado, por conta das crises econômicas internacionais a partir de 1973 (crise do petróleo), o forte crescimento econômico brasileiro foi interrompido, e a pressão social passou a aumentar. Cresciam as manifestações da classe média por maiores liberdades, pelo fim da censura, pela anistia e pelo controle da inflação, estes fatores foram desestabilizando o governo brasileiro até o fim da década.

A partir daí o governo passou a estruturar, então, uma lenta transmissão para a democracia. Iniciada por Ernesto Geisel, em 1976, algumas liberdades foram devolvidas ao povo brasileiro, mas vagarosamente.

O general do exército João Figueiredo foi eleito pelo Colégio Eleitoral brasileiro em 1979 com a promessa de entregar a democracia de volta ao Brasil. Durante seu mandato presidencial foi garantido à anistia geral e irrestrita a todos os perseguidos políticos, e algumas reformas políticas e econômicas foram praticadas, como a volta da eleição direta para governadores do Estado e do pluripartidarismo.

Entretanto, a inflação não era controlada, enquanto pressões sociais lideradas pelo PMDB, que era o partido de oposição ao regime militar, culminaram em 1984, com o movimento: “Diretas Já”. Momento no qual uma série de manifestações populares pedia eleições diretas para Presidente da República e o fim da interferência militar no governo Brasileiro.

Em 1984, o Colégio Eleitoral realizou eleições para presidente e, preterindo o candidato representante da situação Paulo Maluf, eles optaram pelo candidato opositor do PMDB, Tancredo Neves.

Apesar de eleito, Neves não chegou a assumir o cargo, devido a complicações de uma doença. Foi internado e operado em 14 de março de 1985 contraindo uma infecção hospitalar.

Em seu lugar, no dia da posse em 15 de março de 1985, assume a presidência, seu vice-presidente José Sarney de modo interno, sendo que devido o falecimento de Tancredo Neves anunciado em 21 de abril, Sarney seria reconhecido como presidente em exercício pleno.

Sob o governo de Sarney é promulgada a Constituição de 1988, que institui um Estado Democrático de Direito e uma república presidencialista, confirmada em plebiscito em 21 de abril de 1993.

Nesse contexto, em que Collor foi eleito, após a presidência de Sarney, destaca-se o período entre 1980 e 1990, a perda do dinamismo econômico no Brasil, a primeira taxa negativa de crescimento do produto em toda a moderna história econômica brasileira – 4,3% em 1981, uma verdadeira crise de acumulação, na qual se teve uma grande contribuição da dívida externa e seu serviço anual, a erosão total da capacidade do Estado em proporcionar previsibilidade a uma economia complexa, gerando uma enorme expansão da dívida interna, que se por um lado sustentava a solvabilidade dos capitais privados, por outro lado, reduzia a capacidade de investimento estatal quase a zero numa economia fortemente induzida pelo comportamento estatal; além da deterioração dos serviços públicos, mesmo que, alguns estados atendessem as reivindicações populares, fazem com que os serviços públicos da época tivessem se expandido, e efetivamente melhorado.

Ocorre que a visibilidade dessa expansão e melhoria se apagou, na medida em que sem crescimento econômico, a capacidade redistributiva das políticas sociais públicas se anulou.

Com isso, a Nova república herdou alguns desses elementos e conteúdos críticos, os quais permaneceram em franca deterioração, acrescentando uma crise da credibilidade pública do Estado, da Política e dos políticos, sem caso similar na moderna história política brasileira, com a hiperinflação mostrando sua face pela

primeira vez, chegou-se aos 15% mensais, às vésperas do Plano Cruzado, voltando a recrudescer até os 29% mensais, dando origem ao Plano Bresser, e quando Sarney desceu a rampa do Planalto pelo último mês, em março de 1990, ele era de 80% ao mês.

Foi esse o pavimento sobre o qual caminhou o “messias de Alagoas”.

O caráter negativo preponderante no início da Nova República e a crise política, sem minimizar a crise econômica, que foi a viga mestra da crise global. A Nova República deslocou o centro de gravidade da crise econômica para uma crise geral do Estado, do governo, das instituições.

Em verdade, a crise econômica no último governo militar forjou uma crise política abrindo caminho para a total desmoralização de o governo militar, e é em meio a essa intensidade da crise econômica que se construiu a Nova República.

A Nova República prometeu que a crise econômica seria resolvida pelo novo regime democrático, porém ao falhar nessa promessa, potencializou o descrédito da política num movimento simétrico.

Foi marcante na Nova República o desgaste do capital político. O governo de Sarney conseguiu deixar o governo com índices de popularidade ainda mais baixos do que o último governo militar.

A Nova República encontrava-se na deterioração da capacidade do Estado em continuar desempenhando o papel de financiador e articulador maior do processo de acumulação de capital.

Estava sendo contestado o peso do Estado na formação bruta de capital fixo, a especificidade do setor produtivo estatal na dinâmica, e ainda, o papel de financiador-articulador do Estado, desde a emergência das novas condições nos mercados internacionais de capitais, financeiro, de produtos e “commodities” em geral.

O governo tentou algumas soluções para cortar a fonte de alimentação de inflação, déficits governamentais, insolvência do setor estatal produtivo, e retomada dos investimentos produtivos pelo setor privado.

Podemos citar a moratória externa, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (gestão Funaro), o próprio Plano Cruzado, o Plano Bresser, com sua proposta de renegociação da dívida externa com base na securitização de seus títulos, e, no apagar das luzes do governo Sarney, o Plano Verão, “shakespeariano”, pois não durou mais que uma noite, criado quase exclusivamente em instrumentos da política monetária para conter a hiperinflação e uma pálida réplica de congelamento das “tablitas” do Plano Cruzado.

Nada se avançou em relação à dívida externa e Sarney passou o governo para Collor com uma rotatória técnica não declarada da dívida externa, da qual, não se pagava o serviço desde 1989.

Ocorre que os dois mecanismos básicos da articulação-indução da acumulação do capital faliram.

Na história da economia brasileira, o papel do Estado em seu lado não monetário sempre foi mais importante que a moeda propriamente dita; ou seja; o Estado deve, sobretudo, oferecer previsibilidade à economia. A moeda é o meio e fim da previsibilidade, com tudo que ela significa, sobretudo no que diz respeito à sua função de reserva de valor.

Em verdade, o Estado brasileiro conseguiu sempre articular uma previsibilidade não monetária, com pseudomoedas, a última das quais, foi a correção monetária pré-fixada delfiniana, a mais forte consistiu na política fiscal e no setor estatal produtivo.

Quando a política fiscal e o setor estatal produtivo não mais cumpriram as funções de previsibilidade não monetária restou à moeda.

Na época a progressiva dolarização financeira da economia destruiu também a própria capacidade da moeda nacional, enquanto reserva de valor, ela vale só enquanto meios de pagamento e de circulação.

O estrangulamento externo anulou a função da reserva de valor da moeda nacional.

Qual foi a reação do sistema político-partidário diante dessa situação?

Simplemente desintegrou-se. O sistema não foi apto a lidar com uma situação em que os interesses particulares, parciais, setoriais, regionais, explodiram na ausência de um aglutinador, e cada um dos donos de partido ficaram com os restos na direção dos interesses atomizados ou de fração deles, que representam.

Quanto à forma partidária na Nova República, o sistema político montou-se na base da aliança PMDB-PFL, tendo como “linha auxiliar” o PTB; na oposição, por motivos completamente diferentes fincaram-se ao PDS, ainda dono de uma razoável bancada, o PDT, o PT e o PSDB, constituído já nos últimos dois anos do mandato de Sarney.

O restante dos partidos políticos flutuou desde comunistas, inicialmente dando apoio crítico e depois em franca oposição, enquanto as siglas de aluguel geralmente apoiavam quase incondicionalmente a Aliança Democrática, ganhando algumas benesses, mas sem real participação do governo.

No discurso no decorrer da campanha do primeiro turno, Collor incidiu diuturnamente sobre os pontos cruciais da crise brasileira; sendo que, somente na breve campanha para o segundo turno é que ele revestiu-se, decididamente, de características de classe, ressuscitando os temas do anticomunismo.

Entretanto, não foi a marca neoliberal que construiu seu êxito junto aos “descamisados”, antes, foi a investida contra o sistema político partidário (seu partido chamava-se, caracteristicamente, da Renovação Nacional, e havia sido registrado junto à Justiça Eleitoral, antes de Collor “alugá-lo”), como Partido da Juventude, denunciando corruptos, mazelas sociais vistas não do lado da desigualdade na distribuição da renda e da violência do processo de acumulação, mas do lado da ineficácia do Estado; em um movimento decisivo, quando Sarney tentou colocar na disputa Sílvio Santos, cujos índices de intenção de voto em pesquisas parciais alcançavam valores muito altos, Collor fez um discurso na

televisão chamando o então presidente de corrupto, o que lhe rendeu, imediatamente alguns pontos adicionais nas pesquisas.

Procurou, desde logo, distanciar-se e distinguir-se dos políticos.

Recusou o apoio das organizações empresariais, desprezando-as, as chamando de elites ineptas e sem sensibilidade; chamou Mário Amato, presidente da poderosa Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, de “chefão mafioso”.

Distanciava-se, assim, também de qualquer outro tipo de elite, criando, em torno e sobre ele, a aura de um isolado “cavaleiro andante”, contra tudo e contra todos. Os empresários eram gananciosos e incompetentes, pois geriam suas empresas à sombra de favores estatais, os políticos eram corruptos e ineptos, os sindicatos de trabalhadores eram máquinas de corrupção a serviço de interesses pessoais e políticos.

Em resumo, no ápice da crise, cuja aparência maior era precisamente a incapacidade do Estado e cuja essência, do ponto de vista da história da industrialização brasileira, também atualizada pela sua impotência, mobilizou toda a frustração, todo o ressentimento, todas as carências no ponto “olho do furacão” da crise, de fato, para a grande maioria dos que não estão salvaguardados por nenhuma grande organização, veja o enorme setor informal da economia brasileira, mesmo em São Paulo, que lutou pelo reajuste de salários em um período de hiperinflação, no mínimo, a ação do Estado foi, durante largo tempo, a única capaz de produzir efeitos compensatórios, ainda que insuficientes, para atenuar ou mascarar a violenta deterioração das condições de vida.

É justamente sobre esses vastos setores sociais que a desorganização, a incúria e a ineficácia do Estado se abatem, aparecendo sob as roupagens do discurso “collorido”, as filas do antigo INPS pareciam ser o resultado disto e da arrogância e insensibilidade dos funcionários.

A falta de dinheiro do governo, que nos últimos meses do governo Sarney levou a parar programas como o da distribuição de leites aos pobres, programa

ironicamente batizado como leite do Sarney, parecia ser a contrapartida dos altos salários dos “marajás”.

Por meio dessa exemplaridade, Collor conseguiu simbolizar toda a crise e seu fulcro: a credibilidade do Estado, das instituições, da política e dos políticos. Enquanto, pois, os partidos políticos mais importantes e as lideranças mais expressivas caminhavam no sentido de seus particularismos, Collor colocou o “dedo na ferida” maior e mais abrangente, aquela ao mesmo tempo sintetizava e sumariava todas as crises particulares setoriais.

Na campanha, ele próprio transformou-se no seu ícone. Jovem, excessivamente elegante, a imagem de um “yuppie”, arrojado e arrogante, conseguiu mostrar-se moderno. Desde o primeiro turno, atacou os temas caros à grande burguesia, metalinguisticamente articulados no combate aos “marajás”.

Entretanto, seu caráter “outsider” não o fazia um candidato inteiramente confiável para a grande burguesia, sobretudo porque ficara comprovada sua qualidade de messias para a grande massa dos mais pobres. Isto é, a grande burguesia começou a temer se entregar ao que muitos já chamavam um “Antônio Conselheiro” urbano e rico.

Nesse contexto Collor foi eleito.

## 2.1. OBJETIVOS E RESULTADOS DO BLOQUEIO DE HAVERES FINANCEIROS

O programa econômico anunciado em 16 de março de 1990, dia seguinte à posse de Fernando Collor de Mello na presidência da República tinha o nome oficial de Plano Brasil Novo, quase nunca utilizado. Plano Collor foi o nome que prevaleceu em geral designando só o bloqueio de haveres financeiros, sem referência ao amplo leque de medidas de finanças públicas, política de rendas, política cambial, comércio exterior e administração pública.

Desde o início, o programa de estabilização se destacava com nitidez. As demais medidas do Plano Collor não dependiam da natureza política de



estabilização, e poderiam ter acompanhado programas gradualistas ou choques baseados em congelamento de preço e desindexação. Algumas medidas do Plano Collor tinham objetivo anti-inflacionário de médio prazo, é caso da abertura comercial. Outras procuravam equacionar a crise fiscal, mas não dependiam do bloqueio para tanto.

O elemento central do Plano Collor, ou seja, o que o caracteriza de forma precisa e o distinguia com nitidez de outros programas de estabilização foi o bloqueio de liquidez de haveres financeiros.

A medida decisiva do Plano Collor foi o bloqueio da liquidez da maior parte dos haveres financeiros, com exceção do papel moeda. Criou-se uma nova moeda, o cruzeiro, que foi a denominação da moeda brasileira até 1986, momento em que foi substituída pelo cruzado, e depois pelo cruzado novo em 1989, nos quais, os haveres existentes seriam convertidos com regras diferenciadas após o pagamento de 8% de IOF (imposto sobre operações financeiras).

Os valores em cruzados novos bloqueados ficariam recolhidos no Banco Central por 18 (dezoito) meses, recebendo juros de 6% (seis por cento) ao ano além de correção monetária, e seriam liberados em 12 parcelas mensais depois de 18 meses.

O papel-moeda teve conversão imediata para cruzeiros. Nos demais haveres retidos, cada pessoa podia converter de imediato apenas Cr\$ 50 mil (cinquenta mil cruzeiros) pelo câmbio oficial U\$ 1.300 (mil e trezentos dólares); pelo câmbio paralelo, U\$ 610 (seiscentos e dez dólares). Recursos dos tesouros dos três níveis do governo ficaram livres do bloqueio e do IOF especial.

Os cruzeiros novos bloqueados poderiam ser utilizados por 60 (sessenta) dias para pagamento de impostos, taxas, contribuições e obrigações previdenciárias, e em 180 (cento e oitenta) dias poderiam ser transferidos entre pessoas físicas e jurídicas para fins de liquidação de dívidas e operações financeiras comprovadamente contratadas antes de 15 de março de 1990, processo denominado transferência de titularidade.

Importante ressaltar que o bloqueio da liquidez dos haveres financeiros em março de 1990, no Plano Collor, não foi um imprevisto do quadro adverso daquele momento como afirmavam seus críticos. “O Plano Collor foi teoricamente imprevisível” segundo Cysne (1991, p. 382)<sup>45</sup>. “A teoria era realmente exótica”, escreveria Simonsen<sup>46</sup>.

Em verdade, a proposta estava muito ligada ao debate econômico dos anos anteriores, às voltas com a persistência da inflação elevada e com o fracasso das sucessivas políticas de estabilização.

Consultados pela equipe que preparava o bloqueio, em fevereiro e março de 1990, economistas de variadas correntes aprovaram as medidas e se prontificaram a colaborar. Logo após o segundo turno, o bloqueio teria sido sugerido a Collor por Daniel Dantas, economista ligado a Mário Henrique Simonsen depois de um duro crítico do programa.<sup>47</sup>

O formato das medidas deve ter sido muito influenciado por uma proposta discutida na assessoria do candidato do PMDB, Ulysses Guimarães, durante o primeiro turno das eleições presidenciais de 1989. Quando tornou evidente o esvaziamento da campanha de Ulysses, a proposta foi levada para a candidatura de Luís Inácio Lula da Silva, do PT pelo economista Antônio Kandir. A proposta foi recebida com muita reserva em reunião de economistas no Comitê de Lula, apresentada por Aloizio Mercadante, assessor econômico de Lula.

A proposta passou então a ser discutida em um grupo menor, organizado por Aloizio e outros dirigentes do PT, em paralelo à equipe que elaborava o plano de governo. Depois do segundo turno, voltando de uma viagem ao exterior, Kandir foi incorporado à equipe de Collor e Zélia, quando a proposta teria sido apresentada ao grupo que discutia as medidas de combate à inflação.

---

<sup>45</sup> CYSNE, Rubens P. Plano Collor: contrafactualidade e sugestões sobre a condução da política monetária fiscal. In: FARO, C. de. (Org.) Plano Collor: avaliação e perspectivas. **Revista Brasileira da Economia**, v. 44, p. 382-395, jan. 1991. Edição especial.

<sup>46</sup> SIMONSEN, Mário Henrique. Aspectos técnicos do Plano Collor. In: FARO, C. de (Org.). Plano Collor: avaliação e perspectivas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 44, p.110.

<sup>47</sup> SABINO, Fernando. **Zélia, uma paixão**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Record, 1991, p. 133.

Vale ressaltar, que no último debate pela televisão antes do segundo turno, e em entrevista ao programa de televisão Ferreira Neto no dia seguinte a esse debate, Collor atacava Lula violentamente e o acusou de planejar o confisco das cadernetas de poupança e o “calote” da dívida pública<sup>48</sup>. Provável que, naquele momento, Collor ainda não tivesse discutido a proposta de bloqueio da liquidez, mas a proposta estava em análise por parte da assessoria de Lula, ou uma das suas assessorias, aquela de que ele era mais próximo. Assim, Collor não teria mentido ao afirmar que Lula pretendia bloquear cadernetas, e ele não.

Os relatos dos integrantes da equipe de Collor confirmam que até novembro o grupo trabalhara com propostas gradualistas, com prefixação de preços e negociações amplas com diferentes setores sociais. No início de dezembro, em meio à campanha do segundo turno, um dos membros da equipe levantou a hipótese de não se fazer nada logo depois da posse, mas a proposta foi rechaçada, a pretexto de que a inflação atingira níveis muito altos para permitir algo assim.

Passou-se então à ideia de aplicar um imposto extraordinário sobre o estoque de haveres financeiros, um IOF punitivo, exacerbado. A ideia se manteve por alguns dias e foi afastada. A alíquota teria de ser muito alta para impedir que a parcela restante dos haveres financeiros pudesse detonar uma onda de consumo e movimentos especulativos incontroláveis. Havia também muitas dúvidas sobre a possibilidade de o Congresso aprovar a taxaação extraordinária de tal magnitude.

Na segunda metade de dezembro, cada membro do grupo, pelas próprias razões e reflexões, convenceu-se da necessidade de bloquear a liquidez das aplicações financeiras. Os entrevistados foram unânimes em relatar essa versão e acrescentaram que a primeira discussão da proposta no grupo trouxe alívio a todos, ao perceberem que os demais concordavam com uma proposta encarada com muito receio.

A equipe discutiu a proposta pela primeira vez no final de dezembro, e no início de janeiro apresentou um esboço ao presidente eleito<sup>49</sup>, provavelmente no dia

---

<sup>48</sup> POMAR, Wladimir. **Quase lá. Lula**, o susto das elites. São Paulo: Editora Brasil Urgente, 1990. p.97.

<sup>49</sup> SABINO, Fernando. **Zélia, uma paixão**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Record, 1991. p.111.

6, um sábado. Collor aprovou integralmente a ideia. Vetou apenas a possível criação de grupos com políticos e representantes de setores da sociedade para negociação de acordos.

Collor insistia que a luta contra a inflação fosse apresentada como um embate dramático e decisivo. Os políticos e os representantes da sociedade deveriam ficar na posição de vir pedir apoio a ele, e não ao contrário. Alegava que a única forma de garantir a sustentação política de seu governo. Outra interpretação possível é que a proposta agradou tanto Collor por se encaixar muito bem com o estilo de sua campanha ao qual atribuía à vitória com promessas de medidas drásticas que deixariam a direita surpresa e a esquerda perplexa, capazes de derrotar a inflação com um único golpe mortal de karatê ou com a última bala disponível para o caçador de um tigre.

Podemos assim concluir que a montagem da proposta se deu, tomando por base a reflexão dos economistas da equipe sobre o caso brasileiro, influenciada e condicionada pelos termos da discussão à época. Resta analisar o papel que teria tido o artigo “Crise e Reforma Monetária no Brasil”, de Belluzo e Almeida<sup>50</sup>.

Analisando o material disponível, podemos afirmar que só no início de janeiro de 1990, há dois meses e meio da posse a proposta foi adotada pelos economistas reunidos em torno de Zélia Cardoso de Mello, futura ministra da Economia, e levada ao presidente eleito.

Desta forma, ainda quanto à origem do Plano Collor vale ressaltar que no século XX houve dezenas de episódios de bloqueio de liquidez. A forma comum de bloqueio da liquidez, contudo, oculta diferenças substanciais em cada episódio, no contexto em que ocorreram no alcance e nas peculiaridades das medidas adotadas e dos resultados pretendidos.

Não havia um modelo preciso que teria sido aplicado no Plano Collor por meio da Medida Provisória 168/90. As origens do plano estão na reflexão brasileira sobre

---

<sup>50</sup> BELLUZZO, Luiz G. M.; ALMEIDA, Júlio S. G. Crise e reforma monetária no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 1, jan./mar.1990 p. 74/75.

as dificuldades colocadas pela inflação elevada e crônica, no contexto das restrições macroeconômicas da década de 1980.

São muito dispersas e fragmentadas as informações sobre a gênese do Plano Collor, ou seja, sobre como e quando a equipe do Collor decidiu-se pelo bloqueio. Os documentos e declarações disponíveis são muito sucintos, e não há registros de discussões prévias da equipe que elaborou e implementou o plano.

A falta de um documento oficial fundamentando o bloqueio pode ser atribuída às circunstâncias em que foi elaborado, mas a inexistência de uma matriz teórica única também deve ter pesado nesse sentido.

O único texto oficial de apresentação e justificação do bloqueio é a Exposição de Motivos 58 que acompanhou a Medida Provisória 168/90. Há também transições de trechos do discurso do presidente Fernando Collor e da entrevista coletiva da ministra Zélia Cardoso de Mello no anúncio do plano.

Tanto a exposição de motivos 58 quanto as palavras de Collor e Zélia mostram coincidências quase literais com o texto: *Crise e Reforma Monetária no Brasil* (Belluzo e Almeida, 1990)<sup>51</sup> publicado apenas em 1990, esse texto circulou amplamente no segundo semestre de 1989 e seu teor foi tomado como referência por pelo menos alguns dos elaboradores do Plano Collor. Este foi o único trabalho conhecido em que se apresenta a proposta de bloqueio da liquidez de Belluzo e Almeida, e o que se fez em março de 1990, o texto explica bem o desenho do Plano Collor, é a melhor exposição de seus objetivos e diagnósticos que o orientava.

Podemos considerá-lo como parte integrante da elaboração do Plano Collor e como a melhor exposição de seus objetivos que o orientava.

“A reforma monetária tem o objetivo de recuperar o controle do Estado sobre a moeda nacional”, começa a Exposição de Motivos n. 58. Após deplorar os efeitos nefastos da inflação afirma que a instituição da correção monetária dos contratos foi a forma encontrada pela sociedade para reduzir os efeitos perturbadores da

---

<sup>51</sup> BELLUZZO, Luiz G. M.; ALMEIDA, Júlio S. G. Crise e reforma monetária no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 1, jan./mar.1990.

instabilidade monetária, mas à custa do enfraquecimento “do desejo da sociedade de combater as causas reais da desvalorização da moeda”.

E prossegue:

*No Brasil, a adaptação do corpo social à prática da indexação chegou ao absurdo [...] da criação da moeda indexada, que concentra os atributos da liquidez e da atualização do seu valor em relação à moeda de curso legal. Isso determina o fracionamento da unidade da moeda; [...] a moeda da riqueza ativa separa-se da moeda que paga o trabalho e remunera a produção e o investimento. [...] Neste regime, em que convivem duas moedas, a política monetária torna-se inoperante, prisioneira da polarização das preferências dos agentes na moeda indexada. As tentativas de controle de liquidez na moeda protegida, através do manejo das taxas de juros. Paradoxalmente, os esforços de contenção de liquidez culminam em sua expansão [...] e cresce a desproporção entre a massa de moeda indexada, ou quase moeda, a capacidade de resposta da produção e dimensão dos mercados.*

A Exposição de motivos explica então que as medidas são “uma defesa dos patrimônios e dos rendimentos do trabalho contra os movimentos especulativos” e não aplicarão qualquer cancelamento dos direitos existentes propondo:

*“Apenas o ordenamento do seu exercício, sem prejuízo de remuneração adequada, de maneira a conciliá-los com a capacidade de produção de bens e o funcionamento normal dos mercados financeiros e capitais.”*

No discurso em que apresentou o plano de estabilização, na reunião ministerial de 16 de março de 1990, Collor<sup>52</sup> assim justificou:

---

<sup>52</sup> Gazeta Mercantil, 1990, p.2

A violência da inflação e a quase destruição do sistema de preços já ameaçaram o funcionamento da economia [...] Para sustentar a forma duradoura a estabilidade de preços, impõe-se uma reforma monetária austera, capaz de devolver ao Estado o controle sobre a moeda [...] não deve se traduzir apenas na mudança de denominação do padrão de referência de preços e contratos, mas deve atingir profundamente as formas de acesso à liquidez e os processos de criação do poder de compra [...]. As medidas [...] buscam, sobretudo, preservar os direitos adquiridos pelos cidadãos [...] tomamos a iniciativa de promover um reordenamento do exercício desses direitos, através de um processo de conversão de cruzados novos para cruzeiros (Gazeta Mercantil, 1990, p. 2).

A ministra Zélia Cardoso de Melo<sup>53</sup>, em encontro com editores de meios de comunicação no Palácio do Planalto, também em 16 de março de 1990, depois de comentar as medidas na área de finanças públicas enfatizou:

Mas de que valeria todo este ajuste fiscal se fôssemos continuar com as atuais características da moeda? [...] A existência de moeda e títulos na economia brasileira, estes últimos com características de quase-moeda, acaba impedindo a execução de uma política monetária eficaz, como mostraram os planos de estabilização mais recentes (Gazeta Mercantil, 1990, p.2)

Destacam-se alguns pontos em comuns na Exposição de Motivos n. 58 e nas declarações. O primeiro é a identificação do fracionamento da moeda como um grave problema, o maior obstáculo para a recuperação do controle monetário. Na sua origem estaria a indexação, responsável pelo desenvolvimento da moeda remunerada, a moeda “da riqueza inativa”, enquanto a moeda tradicional “paga o trabalho e remunera a produção e o investimento”. Desse fracionamento teria resultado a paralisia da política monetária e o paradoxo dos juros altos terem se tornado inúteis ou nocivos por aumentarem o estoque de quase-moeda.

O segundo ponto comum é a negativa enfática de que as medidas representassem cancelamento de direitos. Por meio do deferimento temporal do acesso à liquidez, buscava-se “apenas o ordenamento de seu exercício”, de forma a

---

<sup>53</sup> Gazeta Mercantil, 1990, p.2

conciliá-los “com a capacidade de produção de bens e o funcionamento normal dos mercados”. O terceiro é a afirmação da inutilidade de medidas fiscais sem as providências para recuperar a eficácia da política monetária.

Enfatiza-se que as medidas fiscais aplicadas sobre o estoque e ativos financeiros destinavam-se a acentuar o caráter distributivo do programa, afirmação implícita de que o elemento distributivo maior era a própria reforma monetária que conduziria à estabilização dos preços.

Esses elementos aparecem de forma elaborada em Belluzzo e Almeida<sup>54</sup>. A proposta de bloqueio da liquidez é defendida pela necessidade de o Estado readquirir a condição de “gestor da moeda” e a capacidade de “regular os critérios de avaliação de riqueza dos centros privados de decisão”. Na análise da grave crise em curso, defendem que o problema maior não era a fragilidade fiscal do setor público, mas, sim, a impossibilidade de recuperar o controle da moeda.

A origem dos problemas estaria nos efeitos da crise do início da década de 1980 e das políticas de ajustamento do setor externo, às quais “subordinou-se a gestão monetária nesse período”. Reconhecem que havia desequilíbrios estritamente fiscais, mas reiteram que *nesta etapa o desafio privado ao gestor da moeda se sobrepõe às crises fiscais e de financiamentos, acentuando-as [...] Os altos custos financeiros e os estreitamento progressivo dos prazos da dívida pública agravaram [...] o desequilíbrio das contas fiscais [...], mas devemos frisar que esta foi uma decorrência da crise monetária, [...], da imobilização crescente imposta ao gestor da moeda. [...] Isto explica em grande medida os sucessivos fracassos das tentativas isoladas de ajustes e de reformas nos campos tributário, do gasto público e das condições de financiamento do setor público*<sup>55</sup>.

Analisando as opções disponíveis, apontam que a crise impõe:

---

<sup>54</sup> BELLUZZO, Luiz G. M.; ALMEIDA, Júlio S. G. Crise e reforma monetária no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 1, jan./mar.1990.

<sup>55</sup> Ibid.,p. 65-66.



[...] limites progressivos à gestão monetária, em um quadro de crescente instabilidade. A ameaça de hiperinflação torna-se cada vez mais presente diante do precário sistema de avaliações que as quase-moedas e a falsa unidade buscam preservar. No plano macroeconômico estas transformações são responsáveis pelo aparecimento de obstáculos quase intransponíveis à aplicação de políticas convencionais de estabilização (Belluzzo e Almeida, 1990, 67)<sup>56</sup>.

E prosseguem:

Se a gestão monetária tentar resistir ao ajuste da taxa de juros, um deslocamento ainda que marginal das quase-moedas para os mercados de risco [...] somente poderá ser absolvido por um aumento das cotações [...] A percepção de que a reação dos preços spot venha a ser muito forte, de sorte a contaminar outros preços e valores (caso dos estocáveis, como matérias-primas e bens duráveis, imóveis e até terras), pode detonar uma corrida para a formação de posições em ativos reais e bens, levando à destruição das quase-moedas. Isto equivaleria a uma ruptura definitiva do padrão monetário, já que nem mesmo as quase-moedas seriam capazes de preservar a confiança dos agentes. [...] (Belluzzo e Almeida, 1990, 71-72)<sup>57</sup>.

Os dois autores fundamentam a necessidade de medidas radicais e identificam a formação naquele momento de “dois conjuntos de opiniões extremas: de um lado, os que advogam uma profunda reforma do Estado; de outro, o dos que não veem outra saída senão o ‘calote’ da dívida interna” (Belluzzo e Almeida, 1990, 72).

O Plano Collor integra o grupo de políticas de estabilização que incluíram limitação ou cancelamento de liquidez de haveres monetários ou da conversibilidade de haveres financeiros em moeda. Tais restrições assumiram formas variadas, desde valorização nominal, alongamento compulsório de prazos e bloqueio temporário até repúdio e anulação.

---

<sup>56</sup> BELLUZZO, Luiz G. M.; ALMEIDA, Júlio S. G. Crise e reforma monetária no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 1, jan./mar.1990 p. 67.

<sup>57</sup> Ibid., p.67.

Houve dezenas de programas com medidas desse tipo no século XX, a maioria na sequência de guerras e hiperinflações, mas eles pouco esclarecem sobre os caos latino-americanos das últimas décadas como o Plano Collor<sup>58</sup>.

A expressão bloqueio da liquidez é a mais precisa para designar essas iniciativas por enfatizar o traço específico que as distingue das outras, a suspensão parcial ou total, temporária ou definitiva do direito ao exercício da liquidez de ativos financeiros.

Medidas desse tipo têm sido designadas como reformas monetárias por incluírem em geral a troca de moeda e por apresentarem motivações de ordem monetária: controle de emissão, redução de liquidez ou reorganização do meio circulante. Trata-se de denominação imprecisa por ter sido empregada desde o século passado para designar iniciativas de política monetária e cambial das mais diversas (Ramalho, 1993, p.536)<sup>59</sup>.

A expressão “confisco monetário” é adotada por Ramalho (1993, p. 536)<sup>60</sup>, sob o argumento de que esses programas representam de fato um confisco de valores da população pelo Estado, mesmo quando incluem compromisso explícito de devolução ou liberação “pois economicamente os legítimos donos são privados (inteiramente ou a menos em grande extensão) do domínio e do usufruto de seus fundos”. Para a análise e a caracterização de um programa específico, porém, não é irrelevante que inclua o propósito de confiscar valores e repudiar obrigações ou de devolvê-los ao final de certo tempo.

Embora os programas com bloqueio de liquidez quase sempre promovam a desvalorização real dos haveres financeiros retidos, o conceito de bloqueio de liquidez deve excluir os casos em que as medidas adotadas se limitam a esse

---

<sup>58</sup> A história registra muitos casos de bloqueio, desvalorização, confisco e repúdio de dinheiro e títulos (Zini Jr. 1989, p-48-49; sobre o período medieval, Veitch, 1986), mas os episódios do século XX podem ser analisados sem recorrer a casos anteriores. Para Klopstock (1946, p. 578-579), a História não oferecia precedentes para a compreensão dos programas em curso na Europa.

<sup>59</sup> Posição semelhante aparece em conhecido estudo sobre os episódios de bloqueio de liquidez na Europa do segundo pós-guerra: “*The expression “monetary reform” has been used in literature to describe a variety of monetary and banking programs. In this paper, however; it refers to those particular measures that reduced, or partially blocked for periods ranging from a few days to several years, the large liquidity asset holdings of sousebolds, and businesses*” (Gurley, 1953, p. 77).

<sup>60</sup> RAMALHO, Valdir. Elementos para uma avaliação de confiscos monetários. Rio de Janeiro, **Revista Brasileira de Economia**, v. 47, n. 4, p. 536, out./dez 1993.

objetivo Não sendo assim, o conceito se tornaria muito genérico e impreciso, abrangendo até os casos em que determinada condução da política monetária induza ou tolere a prática de juros reais negativos mesmo em quadros de inflação baixa.

Além disso, na inflação alta e crônica os haveres financeiros não monetários são às vezes desvalorizados em escala superior a de iniciativas de bloqueio da liquidez, visto que, em situações dessa natureza não há indexador eficaz o bastante para garantir o valor real dos papéis indexados, ainda que a autoridade esteja empenhada em fazê-lo.

Também devem ficar fora do conceito de liquidez os casos de subestimação intencional do indexador com o propósito de corroer o valor real de obrigações e contratos, prática muito utilizada no Brasil desde meados da década de 1970<sup>61</sup>, sem que as autoridades admitissem qualquer propósito de desvalorização real dos valores indexados.

O conceito de bloqueio de liquidez não coincide precisamente com o de consolidação ou de alongamento compulsório da dívida pública. A conversão voluntária desta dívida era prática comum até o início do século XX, como iniciativa do governo devedor de resgatar antecipadamente os títulos e substituí-los por outros, em condições tidas como mais vantajosas para si, mas que deveriam também parecer com vantagens para os credores, por respeitarem as expectativas prevalecentes no momento<sup>62</sup>. A conversão forçada ou compulsória, ao contrário, é entendida como iniciativa unilateral do devedor, que impõe alterações contratuais nos títulos à revelia de seus credores.

Embora em tese possa haver casos de bloqueio que afetem apenas papel-moeda ou depósitos bancários nas condições das economias contemporâneas as medidas apresentam sempre a dupla natureza de bloqueio da liquidez e de consolidação ou alongamento compulsório dos prazos da dívida pública. Além da participação elevada de títulos públicos no portfólio de pessoas físicas e jurídicas,

---

<sup>61</sup> ZINI JR, Álvaro A. Reforma monetária, intervenção estatal e o Plano Collor. In. **O mercado e o Estado no desenvolvimento econômico dos anos 90**. Brasília: Livro do IPEA, 2000. n. 137, p.318-328.

<sup>62</sup> DE CECCO, Marcello. The Italian debt conversion of 1905. In DORNBUSCH, R.; DRAGHI, M. (Eds.). **Public debt management: theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p.191-228.

boa parte dos haveres financeiros do público, em especial depósitos bancários tem como lastro títulos de dívida governamental.

Nos casos de conversão forçada da dívida pública, por outro lado, há sempre postergação ou cancelamento do direito à liquidez estabelecida em contrato, e muitas vezes há desvalorização nominal, o que permite caracterizá-los como casos de bloqueio da liquidez. Podemos fazer alguma distinção em termos dos impactos sobre a liquidez geral da economia em função do prazo dos títulos afetados, sendo os casos mais drásticos aqueles que alcançam também papel-moeda e os depósitos bancários à vista.

Contudo, se essa distinção foi relevante em algum momento para diferenciar os programas de consolidação de dívida pública pelo menos no século XX, medidas desse tipo afetaram prioritariamente os títulos de curto prazo. Assim, a conversão compulsória da dívida pública mobiliária tende a ser sempre uma forma de bloqueio por implicar limitações do direito à liquidez dos títulos públicos que são objetos das medidas e também dos ativos financeiros com que esses papéis estejam sendo financiados. Decorre daí, a dificuldade para diferenciar as motivações de ordem monetária (controle da inflação e da oferta da moeda) ou de ordem fiscal (consolidação e alongamento de prazos da dívida pública) na origem dessas medidas.

Quanto aos objetivos do Plano Collor, podemos mencionar que queriam derrubar a inflação de imediato, mas para tanto, bastaria um congelamento de preços. Com o bloqueio se pretendia assegurar que as pressões inflacionárias não fossem respondidas logo em seguida como ocorrera de forma cada vez mais rápida e intensa nos três choques heterodoxos dos anos anteriores.

Não há uma versão oficial sobre os objetivos da liquidez, a estratégia que o orientava e o diagnóstico de que teriam partido pelos seus formuladores.

Na formulação do bloqueio, portanto, a questão decisiva era responder a três grandes problemas que desafiavam o debate econômico dos anos 1980 a respeito das dificuldades para conter a inflação elevada, assim temos: a tendência de monetização acelerada e de explosão da demanda agregada em momento de

desinflação abrupta; a elevada liquidez dos haveres financeiros, a chamada “moeda indexada” e a tendência de rápido crescimento da dívida imobiliária interna e fragilidade do esquema de refinanciamento diário do mercado monetário.

Os três problemas eram agravados pela forte e persistente restrição externa como o corte dos fluxos voluntários de capitais desde a crise da dívida externa em 1981-1982, e pelos seus danosos efeitos fiscais e financeiros do setor público.

A proposta de bloqueio da liquidez era enfrentar as três questões em conjunto na ausência de apoio financeiro externo. O objetivo maior era impedir que os detentores de haveres financeiros pudessem deles dispor livremente para controlar a monetização e impedir movimentos especulativos depois da pretendida desinflação abrupta. Outro objetivo era viabilizar o ajuste fiscal, tido como impossível sem a drástica redução do custo que os juros reais elevados acarretavam. Como se entendia, porém, que os juros não podiam ser reduzidos sem provocar a “fuga”<sup>63</sup> em massa dos aplicadores, a meta dependia do bloqueio da liquidez<sup>64</sup>.

A ideia do Plano Collor era controlar o acesso à liquidez e garantir que a emissão da nova moeda fosse feita com fins adequados à estabilização. Como se imaginava que isto seria feito?

Uma hipótese é de que como seria possível separar “fisicamente” os dois canais de acesso à liquidez (o “produtivo” e o “especulativo”). O “ordenamento” seria um problema essencialmente quantitativo: a oferta restrita permitiria ao BC “leiloar” a liquidez, o fundamento da proposta de “leilões de cruzados retidos”, nunca realizados. Outra hipótese é de que a separação dos canais se daria especialmente pela via de entrada: o pagamento de salários seria uma via positiva ligada a um motivo real produtivo.

O primeiro problema era a monetização rápida e intensa, inevitável quando se estabilizam os preços depois de um período longo de inflação muito alta e a demanda por moeda se recompõe de imediato, o que é positivo. O problema é

---

<sup>63</sup> Usualmente entende-se por “fuga” dos aplicadores a retirada de recursos até então aplicados no sistema financeiro (algo como desintermediação financeira). É uma conceituação imprecisa, já que os recursos acabam voltando aos bancos, mesmo tendo realizado maior volume de transações, a menos que haja desconfiança generalizada na solvência do sistema bancário.

<sup>64</sup> Sobre os objetivos da liquidez, ver Carvalho (1996, 1999).

ainda, o aumento da demanda por moeda que provoca ou permite aumento “exagerado” da demanda agregada por bens e serviços, estoques e ativos de risco gerando pressões inflacionárias e movimentos especulativos que inviabilizam a estabilização.

A definição de uma meta de expansão monetária nessas circunstâncias seria apenas um enunciado para ganhar credibilidade, e a ênfase numa política monetária “alertada” após o choque não seria mais que uma recomendação de cautela, manter juros altos, frear a expansão do crédito, tentar controlar a monetização pelas sinalizações dos mercados e fazer ajustes de acordo com o estado das expectativas, ou seja, avançar por tentativa e erro<sup>65</sup>.

Manter sob controle o fluxo de monetização, porém, enfrentava obstáculos consideráveis. A principal via para monetização era a iniciativa do público de converter em moeda seus haveres financeiros com liquidez imediata: aplicações *overnight* em títulos públicos, cadernetas de poupança e a maior parte de fundos de investimento. A conversão sem custos e a qualquer momento estava assegurada pelas condições contratuais das aplicações. A menos que se suspendesse ou alterasse de forma unilateral esse direito, sendo preciso encontrar formas de estimular os depositantes a manter seus recursos aplicados.

A taxa de juros era o instrumento óbvio, mas logo se impôs o problema de definir o juro nominal que seria percentual percebido como juro real suficiente para viabilizar o efeito desejado. Dados o nível prévio de inflação, a persistência da indexação informal e a desconfiança quanto à inflação futura era muito complicada de se definir o juro nominal adequado. O risco de errar por excesso era temido pelos prováveis efeitos recessivos. A reflexão sobre os planos fracassados mostrou que as dificuldades eram mais complexas.

---

<sup>65</sup> A tentativa de Giambiagi (1989, p. 13-16) de quantificar o espaço não inflacionário para a monetização no Brasil, utilizando dados de 19890 a 1988, levou à conclusão de que “a recomendação monetária derivada daqueles números não é totalmente clara, pelo fato de que uma mesma taxa de expansão da moeda ser compatível com dois cenários de inflação totalmente diferente entre si. [...] uma certa taxa de variação de quantidade de moeda não pode ser considerada um indicador suficiente de qual será a taxa de inflação, posto que este impacto dependerá de como se comporte a velocidade da moeda, e , portanto, da inflação esperada”. Como essa depende das expectativas de ajuste fiscal, caso este não seja crível desde o primeiro momento do plano, a política monetária terá de ser apertada até que os agentes passem a confiar na consistência do mesmo e com a redução da perspectiva de inflação, a velocidade de circulação da moeda diminua, abrindo espaço para o financiamento não inflacionário da emissão”.

Juros muito altos criavam forte efeito de riqueza e aumentava o potencial de gasto dos detentores de haveres financeiros, o que ampliaria o risco de passagem brusca para consumo e compra de ativos reais quando se concluísse que, ali, chegara ao momento de queda dos juros reais. A especulação sobre qual seria esse momento era inevitável pela percepção de que o custo fiscal era um obstáculo suficiente para a manutenção prolongada dos juros muito elevados como na crise do Plano Verão no início de 1989<sup>66</sup>. Além disso, os juros nominais muito altos, ou iniciativas de aumentá-los em algum momento podiam ser interpretados como sinal de desconfiança pelo governo quanto à tendência da inflação. Devemos ainda considerar que em meio à persistente retração dos fluxos voluntários de capitais externos nos anos 1980, a insensibilidade do movimento de capitais internacionais em nível dos juros domésticos impedia que a elevação do seu patamar tivesse como contrapartida um aumento das reservas do Banco Central do Brasil que pudesse reforçar positivamente as expectativas quanto ao sucesso da estabilização.

Outro instrumento óbvio seria o controle da expansão do crédito pela imposição de recolhimento compulsório sobre o crescimento dos depósitos nos bancos ou de limites para empréstimos. Restrições muito ríspidas nessa área, contudo, poderiam acarretar sérios problemas para os bancos, já às voltas com a perda dos ganhos inflacionários (como ocorreria no Plano Real, em 1994-2005). Esse teria sido o motivo para não terem adotado restrições ao crédito no Cruzado.

A comprovação empírica e a mensuração dos efeitos da monetização acelerada enfrentam sérios obstáculos. Mudanças em agregados monetários registram o ritmo e a intensidade de monetização, mas nada informam diretamente em relação a seus efeitos sobre mercados e preços. Um caminho para fazê-lo seria a análise do volume de transações na economia por meio das transações feitas por bandos, mas não há dados suficientes. Outro caminho é analisar o comportamento de mercados de bens reais e de ativos de risco para onde se deveria estar dirigindo boa parte do aumento da demanda.

---

<sup>66</sup> CARVALHO, Carlos E. O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção?. Niterói: **Economia, Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia** – Anpec, v. 4, n. 2, p.283-331, jul./dez. 2003.

Há dois blocos de interpretação para a correlação entre monetização rápida, aumento da demanda agregada e pressões inflacionárias com desinflação abrupta no Brasil.

O primeiro destaca os efeitos da queda brusca dos juros nominais sobre as expectativas dos detentores de ativos financeiros. A sinalização de juros reais expressivos não seria capaz de eliminar o problema por diversos motivos. Para uma parcela importante do público o juro real sinalizado seria irrelevante já que o juro nominal muito mais baixo tornaria muito atraente a satisfação de demandas de consumo reprimidas há muito tempo. A tese “ilusão monetária”, em geral apresentada como demonstração de ignorância, mas em uma desinflação abrupta, existe sempre grande desconfiança sobre os juros reais implícitos nas taxas nominais praticadas em razão da expectativa de volta da inflação, a qual será informada pelos índices de preços em um momento seguinte. Devemos lembrar ainda que a redução acentuada dos juros nominais diminua muito o custo de oportunidade para quem assume posições especulativas ou atende a demandas comuns.

Daí resulta a real impossibilidade de definir a taxa de juros adequada para o período imediatamente posterior à queda da inflação. Taxas avaliadas como baixas trariam a desconfiança de que estariam abaixo da inflação coerente, mas, se fossem avaliadas como altas demais, poderiam aparecer como reconhecimento oficial de inflação em alta. No caso de taxas pós-fixadas, níveis muito elevados poderiam gerar desconfianças sobre a capacidade do indexador de repetir de fato a inflação corrente.

O segundo bloco enfatiza o forte impacto distributivo da súbita estabilização dos preços e a tendência de aumento imediato de consumo. A renda real da maioria da população cresce de forma muito intensa com o fim do imposto inflacionário, e a demanda reprimida pelos anos de alta inflação reforça a elevada propensão a consumir da grande massa de pessoas pobres. A memória das experiências passadas aconselha a comprar logo, antes que os preços subam e os produtos desapareçam, e estimula o endividamento, uma vez que o retorno da inflação, tido



como certo, desvalorizaria as prestações e elevaria os salários. A tendência de rápida retomada do crédito amplifica os efeitos desses fenômenos.

Além da volta da possibilidade matemática de oferecer prestações fixadas, já que na inflação elevada e os juros nominais muito altos aproximam o valor da prestação e o preço à vista, os grandes bancos procuram aumentar rapidamente as operações de crédito para compensar a perda os elevados ganhos permitidos pela alta da inflação.

Há ainda outras explicações envolvendo movimentos e efeitos mais localizados. Conscientes da possibilidade de um rápido deslocamento de parcela expressiva do grande estoque de haveres financeiros de alta liquidez, os detentores de ativos reais e de risco tendem a elevar seus preços de imediato, antecipando o esperado aumento da demanda. Podendo estimular assim, o interesse por esses ativos e gerar altas, numa reação em cadeia (seria o caso da espetacular elevação dos preços das ações no primeiro pregão das bolsas após o anúncio do Plano Cruzado e nas semanas seguintes).

Outra explicação é de que as aplicações financeiras indexadas funcionam como um *hedge* contra a variância dos preços relativos em alta inflação, o qual se tornaria desnecessário com a perspectiva de estabilidade dos preços, liberando esses recursos para outros usos. A terceira é de que a inflação alta provoca muita incerteza quanto à renda real e induz as pessoas a poupar mais por precaução, o que diminui muito com a confiança da estabilidade<sup>67</sup>.

No tangente aos juros, nos primeiros dias, existe apenas as taxas informadas pela imprensa diária, de precisão discutível. Por estas informações, o *hot ao mês Money*, taxa diária comparável à do overnight subiu de 20 a 22% ao mês no dia 20 de março para 28 a 30% ao mês, no dia seguinte, e chegou de 33 a 35% ao mês 2/4. Nesta data, a taxa cobrada por um empréstimo de 30 dias era de 31% ao mês, dentro da faixa de 25 a 50% ao mês do final de março. Os juros recuaram com rapidez a partir de 3/4. No dia 4/4, o juro diário do *hot Money* estava entre 15 e 18% ao mês e nas operações de crédito por 30 dias custavam entre 18 e 21% ao mês.

---

<sup>67</sup> BACHA, Edmar L. Plano Real: uma avaliação preliminar. Rio de Janeiro. **Revista do BNDES**, v. 2, n. 3, p.23, jun. 1995.

Os preços dos ativos de risco caíram de forma acentuada após o choque, da mesma forma que o nível de atividade. Esse quadro começou a se reverter já no fim de maio. Nas primeiras semanas de abril as ações voltaram a subir e surgiram os primeiros sinais de recuperação do comércio. O aumento das vendas, além de afastar o receio de uma grave recessão, transmitiu-se logo em seguida à indústria. A demanda por ativos reais e de risco apresentou ao mesmo tempo forte recuperação: o índice da Bolsa de Valores subiu 114,3% em abril e o ouro 44,3%.

Para a estratégia do plano, era fundamental reverter às expectativas de alta permanente dos preços. Para tanto, se deveria impedir que houvesse a liquidez necessária para pressionar as cotações nos mercados de risco e estimular previsões altistas em geral. A retração do comércio elevaria os riscos de retenção de estoques e estimularia a venda de posições em ativos reais e de risco, até mesmo para financiar gastos concorrentes. Os indicadores do ano de 1990 confirmam este quadro com a queda do PIB de 4,4%. Esta brutal recessão só se configurou no segundo semestre, porém, pode ser atribuída, em boa parte, às medidas de correção do plano em maio e em agosto/setembro, e não apenas ao bloqueio da liquidez e seus efeitos imediatos.

O segundo importante problema destacado no debate econômico que conduziu à proposta de bloqueio da liquidez, qual seja os fatores de criação de cruzeiros e do aumento da liquidez destacava as implicações do volume crescente de haveres financeiros que ofereciam liquidez imediata sem perda de rendimentos (*overnight* e fundos). Seus detentores estavam em condições de reagir com muita rapidez e contundência às políticas de estabilização de preços, alterando a qualquer momento a demanda por bens e serviços por ativos reais e de riscos.

Se o sistema bancário voltasse a funcionar normalmente logo após o bloqueio e não houvesse recolhimentos compulsórios nem restrições à oferta pelos bancos, a troca de cruzados retidos por cruzeiros não geraria aumento da liquidez por si mesma. A nova moeda apenas mudaria de mãos dentro do sistema, diretamente ou reciclada pelos bancos. Contudo, sem o funcionamento “normal” do sistema de crédito e com os bancos relutantes em conceder empréstimos, os saldos da nova moeda que fossem depositados nos bancos seriam esterilizados. Com a

possibilidade de troca de cruzeiros por cruzados, o vendedor de cruzeiros continuava sem gastar da mesma forma que se tivesse colocado os cruzeiros em um banco. O vendedor de cruzados, porém, conseguiria obter cruzeiros e gastá-los, algo que não poderia conseguir mediante crédito bancário naquelas circunstâncias.

O aumento da liquidez pela venda de cruzados tornou-se muito mais forte pela condição peculiar do Tesouro Nacional, que voluntariamente tirava de circulação parte dos cruzeiros recebidos, ao esterilizá-los como superávit. Assim, quando o Tesouro recebia mais cruzados pelas mesmas obrigações do público, menos cruzeiros saíam de circulação. Este mecanismo pode ser melhor explicado examinando-se a hipotética adoção isolada de uma ou outras duas regras.

Na primeira hipótese, permitida a transferência de titularidade, mas não o pagamento de impostos com saldos retidos, e sem restrições ao crédito bancário na compra com deságio os cruzeiros apenas mudariam de mão sem afetar o nível de liquidez diretamente. A taxa de câmbio das duas moedas deveria ser mais baixa (deságio maior): na falta da opção de uso dos cruzados para quitar impostos, seu preço responderia apenas à taxa de juros e à confiança na liberação integral no prazo previsto. O pagamento “extra” de impostos e contribuições seria menor, e também o gasto público (estadual, municipal e previdenciário), o que suporia outras formas de dar liquidez ao setor público.

Na segunda hipótese, haveria permissão para pagamento de impostos com cruzados retidos, mas não para transferência entre particulares. A condição de meio de pagamento da moeda retida se limitaria à quitação de obrigações fiscais. Seria bem menor o pagamento “extra” de impostos e contribuições, pois não poderia fazê-lo com cruzados de outrem. O volume de cruzeiros utilizado no pagamento de imposto seria maior, mas com a tendência de serem reinjetados na circulação pelos gastos de tesouros e previdência, mantida a exceção do superávit do Tesouro Nacional, certamente menor neste caso.

O programa econômico de Collor representou um ataque à sociabilidade vigente, mas cambaleante, foi uma busca desesperada a uma nova segurança. Por meio do bloqueio econômico se construiu um terreno inconsútil que suspendeu as

diferenças de classes e de interesses, todos em uma busca desesperada de uma nova segurança, de uma previsibilidade, um caminho.

Neste sentido Gramsci:

Em el mundo moderno solo una acción histórico-política inmediata e inminente, caracterizada por la necesidad de un procedimiento rápido y fulminante, puede encarnarse míticamente em un individuo concreto. La rapidez se torna necesaria solamente cuando se enfrenta um gran peligro iminente que provoca la inmediata exacerbación de las pasiones y del fanatismo, aniquilando el sentido critico y la corrosividad irónica que pueden destruir el carácter “caruspatuci” del *condottiero*. (...) Pero uma acción inmediata de tal especie, por su misma naturaleza, no puede ser de vasto alcance y de carácter orgánico<sup>68</sup>.

O sequestro da poupança popular, apesar de isolados protestos, pareceu aos milhões de poupadores a troca de uma insegurança hiperinflacionária por um depósito nas mãos do governo, ainda que à custa de perturbações imediatas nos orçamentos domésticos.

Por outro lado, aos detentores de ativos financeiros que representam capitais, e não poupanças individuais, essa percepção foi logicamente diferente, mas de todos os modos, como o programa sinalizava na direção das reclamações da grande burguesia contra a anarquia impetrante no Estado, isto contribuiu para que a oposição imediata fosse frouxa e sem repercussão.

Ocorre que para a grande burguesia, apesar do que o sequestro da liquidez representou imediatamente, havia uma busca desesperada de segurança que sua própria propaganda havia alardeado nos últimos dez anos, e pela qual ela também foi contaminada. Essa “túnica inconsútil” era o “cacife” do presidente e de seu plano econômico.

A imprensa, desde as eleições até o lançamento do Plano apoiou incondicionalmente o então presidente, Fernando Collor de Melo. Desde a

---

<sup>68</sup> GRAMSCI, Antonio - **Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno**. Buenos Aires: Editora Lautaro, 1962 (trad. de José M. Aricó).

indisfarçada manipulação da Rede Globo e do jornal O Globo, passando pelo liberalismo ultramontano de O Estado de São Paulo, até o pós-modernismo “epat” da Folha de São Paulo, e as páginas que viravam “colloridas” das grandes revistas semanais *Veja* e *Isto é*, os louvores ao plano e à coragem, audácia e modernidade do presidente, compuseram uma adulação da imprensa brasileira que só pode ser comparada à indigência mental da época do golpe militar de 1964 e à mistificação sobre o marechal Castello Branco.

Apesar de ocupar uma situação impar na história econômica do Brasil, o bloqueio da liquidez dos haveres financeiros em 1990 não foi muito estudado, sendo algumas vezes, mencionado como uma experiência aventureira decorrente do fértil político e pessoal do próprio Collor. Este entendimento foi favorecido inclusive por não ter sido apresentada uma explicação clara dos objetivos do programa e da estratégia que o orientava.

A ideia de bloqueio da liquidez dos ativos financeiros não apareceu do nada, não foi uma invenção tirada do vazio em face do quadro particularmente adverso daquele momento como afirmariam alguns dos seus críticos.

Pelo contrário, estava muito ligado ao debate econômico brasileiro dos anos 1980, por três grandes vertentes: a tendência da remonetização acelerada nos casos de desinflação abrupta e as dificuldades para controlá-la e evitar seus efeitos negativos sobre a estatização dos preços; as implicações da elevada liquidez dos haveres financeiros, a chamada moeda indexada; e o rápido crescimento da dívida mobiliária interna e seu precário esquema de refinanciamento diário no mercado monetário.

As três questões apresentavam relativa independência entre si, e o debate econômico tratava cada uma delas seguindo motivações e ênfases distintas, da mesma forma que formuladores de políticas econômicas e autoridades que as implementavam.

O Plano Collor procurou enfrentar as três questões conjuntamente, e não apenas uma ou outra isoladamente, como supostamente teria ocorrido nos programas de estabilização anteriores. Partindo da impossibilidade de haver uma

política monetária efetiva sem que se eliminasse a moeda indexada, mas aceitando que não seria possível desmontar a indexação de um só golpe, sob risco dos aplicadores retirarem em massa seus recursos aplicados, decidiu-se suspender a liquidez dos haveres financeiros para ordenar a remonetização e devolver ao Banco Central do Brasil as condições para controlar a oferta de moeda, sem a necessidade de recorrer a taxas de juros muito altas que aumentavam a dívida pública.

Ficaria assim afastado o risco de algum tipo de cancelamento, desvalorização, repúdio ou consolidação em longo prazo dos títulos públicos, pois estariam criadas as condições para reorientar, para o investimento e para a produção os recursos que os vinham financiando. Tais recursos deixariam de ser moeda indexada não pelo fim das regras de indexação, mas por estarem se recompondo as condições normais do mercado monetário e do sistema financeiro.

A preeminência do caráter de bloqueio da liquidez é o que dá unidade às medidas adotadas e permite compreender o sentido do que se pretendia. O Plano Collor queria derrubar a inflação de imediato, mas para isto não seria necessário o bloqueio. Bastaria um congelamento de preços e salários, como nos programas anteriores. O que se pretendia com o bloqueio era assegurar que as pressões inflacionárias não fossem repostas e reforçadas logo em seguida, como havia ocorrido de forma mais rápida e intensa nos três choques heterodoxos dos anos anteriores, no governo Sarney – o Plano Cruzado, de março de 1986, o Plano Bresser, de junho de 1987, e o Plano Verão, de janeiro de 1989.

Além de controlar a monetização e o uso dos haveres financeiros líquidos para terem um segundo objetivo básico: viabilizar o ajuste fiscal, tido como impossível sem uma drástica redução do custo financeiro que a política de juros reais elevados acarretava para o Tesouro.

Porém, como se entendia, os juros não podiam ser reduzidos sem o risco da fuga dos poupadores, a meta fiscal dependia do bloqueio da liquidez, que devolveria ao BCB a capacidade de operar a taxa de juros. Assim, a viabilização do ajuste fiscal deve ser considerada como um objetivo secundário do bloqueio, subordinada à possibilidade de controlar a livre conversão dos haveres financeiros e moedas pelos seus titulares.

A identificação do diagnóstico que orientava o Plano Collor pode contribuir bastante para o conhecimento e para a análise do pensamento econômico brasileiro sobre a inflação elevada e os desafios da estabilização nas condições da década de 1980. E a identificação mais clara dos objetivos perseguidos pelo bloqueio da liquidez foi um passo indispensável para uma avaliação crítica dos resultados alcançados pela experiência de março de 1990.

A proposta de bloquear a liquidez dos ativos financeiros liga-se ao debate econômico brasileiro dos anos 1980 por três grandes vertentes:

- A tendência de monetização acelerada nos casos de desinflação abrupta, com forte aumento da base monetária, e as dificuldades para controlá-la e evitar seus efeitos negativos sobre preços.
- As implicações da elevada liquidez dos haveres financeiros, a chamada moeda indexada.
- O rápido aumento da dívida mobiliária interna e seu precário esquema de financiamento diário do mercado monetário.

O Plano Collor procurou enfrentar as três questões conjuntamente. O plano partia da convicção de que uma política monetária efetiva seria inviável sem que se eliminasse a moeda indexada, mas aceitava que não seria possível demonstrar a indexação de um golpe, sob o risco de “fuga” em massa dos aplicadores. Decidiu-se assim bloquear os haveres financeiros para ordenar a monetização dos valores e devolver ao Banco Central as condições para controlar a oferta de moeda sem a necessidade de recorrer a taxas de juros muito altas que pressionariam a dívida pública. Tais recursos deixariam de ser moeda indexada não pelo fim das regras de indexação, mas por estarem recompondo as condições normais do mercado monetário e do sistema financeiros.

Sob o pretexto da emergência com uma inflação na casa dos 80% mensais que constituía sua maior evidência, o governo decretou a Medida Provisória 168/90.

Em que pese à referida Medida Provisória inicialmente apoiada pela população e imprensa, com o tempo os ataques aos conteúdos presidenciais foram gradual e consistentemente tomando o primeiro lugar da cena.

A inconsistência do plano Collor I, antes louvado pela sua perfeita forma técnica demorou a aparecer. Do aspecto de sua pertinência frente à sociedade que ele pretendia regular. Desse ponto de vista, algumas exceções ao torniquete do sequestro de ativos financeiros começaram a serem feitas, liberando algumas frações das poupanças populares, no que o presidente se esforçava para parecer o pai dos descamisados, expressão essa usada para designar as pessoas de classe baixa.

Ocorre que o presidente não contava com a força da burguesia. Uma vez que o empresariado foi conseguindo a liberação dos cruzados retidos no Banco Central: para pagamento de impostos, para pagamento de dívidas contraídas antes do plano. Por meio dessas brechas, que a ministra da Economia chamava as “torneiras” da liquidez, o empresariado montou em falsas operações anteriores ao plano, retirando seus cruzados do Banco Central, fazendo com que em pouco tempo a liquidez que havia se reduzido nos dias imediatos do plano a uns 10% da massa total de ativos financeiros-monetários em circulação, já havia se recomposto.

## 2.2. DA ANÁLISE DO BLOQUEIO DA LIQUIDEZ SOB O ASPECTO CONSTITUCIONAL

Em uma análise política do Plano Collor, pode-se analisar dois aspectos que sintetizam a questão da relação, Estado e Sociedade ou, em termos mais concretos, governo-sociedade-economia em países como o Brasil. São eles que dão conta dos problemas constitucionais levantados pelas medidas provisórias que se implementou o plano.

O Governo Collor atropelou os direitos constitucionais, na alusão de setores organizados da sociedade sob a égide de presidente legitimamente eleito.



Em termos concretos a temporalidade do capital e da grande burguesia é de ritmo de largo prazo, cumulativos, enquanto a temporalidade dos assalariados é mais imediata, prestando-se, pois, à prestidigitação, o salário que importa é o do mês; mas, ao mesmo tempo, a temporalidade do regime de assalariamento é, portanto, dos assalariados e trabalhadores em geral, é também longa: o que importa no longo prazo é o emprego.

O imediato do fracasso e sua persistência da Medida Provisória 168/90 já é a evidência do plano Collor.

O bloqueio de ativos financeiros estabelecido pela referida Medida Provisória gerou incongruência e inconstitucionalidade, senão vejamos:

Quanto à incongruência da Medida Provisória 168/90, O provimento adotado pelo Governo Federal ao editar a Medida Provisória n. 168/90, consistente na retenção forçada de haveres monetários depositados por particulares em instituições financeiras, e a conseqüente transferência de tais valores à ordem do Banco Central do Brasil, representou uma imposição do Poder Público.

Nele não se observa qualquer acordo de vontades ou negócio jurídico contratual, não tendo havido por parte dos titulares desses haveres nenhuma volição, ainda que sob a forma de adimplemento de um dever obrigacional. O ato normativo editado pelo Chefe do Poder Executivo foi, como todo ato de império da Administração Pública, imediatamente executivo, isto é, dispensador da manifestação de vontade dos administrados.

A Lei 8.025, que surgiu, nada mais fez do que consolidar a Medida Provisória 168/90, sem validá-la, porém, como os efeitos jurídicos já produzidos pela citada Medida Provisória já teriam se operado.

A transferência ao Banco Central, dos valores retidos nas contas bancárias de particulares representou autêntico recolhimento compulsório e não um depósito voluntário. A legislação bancária brasileira desde 1964 faz corretamente a distinção das duas operações. Dispõe, com efeito, o art. 10, inciso III, da Lei 4.595, daquele ano, que compete privativamente ao Banco Central do Brasil “receber os

recolhimentos compulsórios (...) e também os depósitos voluntários das instituições financeiras.

Sendo o recolhimento compulsório determinado na Medida Provisória n. 168 diferiu, sensivelmente, dos normalmente realizados, haja vista, ter produzido efeitos imediatos sobre depósitos já recebidos pelas instituições financeiras, depósitos esses que haviam servido como é óbvio, para realização de financiamentos.

Houve a interrupção do fluxo de operações ativas e passivas em curso de realização, o que significa ter havido indubitavelmente retroação dos efeitos impositivos a situações definitivamente constituídas antes da edição daquele ato normativo.

Antes, a estrutura operacional das instituições financeiras que recebiam os depósitos do público consistia numa interconexão funcional de operações passivas representadas por depósitos e ativas representadas por financiamentos. O considerado banco comercial, ou a carteira comercial das instituições financeiras múltiplas, empresta à sua clientela recursos monetários recebidos em depósito à vista ou a prazo, mantendo apenas um encaixe mínimo de segurança.

Sempre que o recolhimento é compulsório de depósitos monetários é efetuado em relação a posições futuras é sempre possível à instituição financeira adimplir uma obrigação fixada pelo Poder Público por meio de ato jurídico *stricto sensu*, isto é, de ato voluntário que produz efeitos pré-determinados; mas sempre uma manifestação de vontade.

Com a imposição decretada pela mencionada medida provisória, no entanto, não se pode dizer que houve criação de uma relação de obrigação de recolhimento de depósitos para as instituições financeiras. A transferência destes recursos ao Banco Central decorreu *uno actu* do próprio ato normativo. As medidas provisórias têm eficácia imediata, e todas as instituições financeiras que haviam recebido depósitos em cruzados novos tiveram com a dedução das quantias convertidas por força da mesma Medida Provisória em cruzeiros transferidos *ipso facto ao Banco Central*.

Não restam dúvidas que os bancos comerciais, ou as carteiras comerciais de bancos múltiplos encontram-se subitamente em situação irregular perante o Banco Central: ato governamental com força de lei transferiu a esse Banco recursos de depósito, dos quais as instituições financeiras depositárias já não tinham a disponibilidade. Escuso, aliás, lembrar que os bancos de depósito auferiram a receita de suas operações ativas e não dos depósitos recebidos; por conseguinte, a efetivação de financiamentos representa o cumprimento de seu objeto empresarial.

Pois foi, justamente, para corrigir essa anomalia ou distorção inevitável de contas, as chamadas deficiências que alude a circular n. 1663 do Banco Central que a citada Medida Provisória dispôs, em seu artigo 17 que: “o Banco Central do Brasil utilizará os recursos em cruzados novos nele depositados para fornecer empréstimos para financiamento das operações ativas das instituições financeiras contratadas em cruzados novos, registradas no balanço patrimonial levantado na data da edição daquele ato normativo”.

A incongruência dessa disposição é latente, senão vejamos:

Inicialmente, o que houve não foi um depósito voluntário ao Banco Central, mas sim uma transferência de recursos operada *ope legis*, ou seja, sem a menor participação das instituições financeiras.

Sendo ainda que esse financiamento das operações ativas das instituições financeiras é ficção. A forma de financiamento de operações financeiras é o redesconto que consiste no desconto junto ao Banco Central de efeitos comerciais recebidos pelos bancos em financiamentos direitos a seus clientes. A chamada assistência financeira do Banco Central de que cuidava na época o Regulamento baixado pela Resolução n. 1.786, de 1º de fevereiro de 1991, não tem ligação direta e necessária com as operações ativas efetuadas pela instituição financeira assistida.

Ora, se empréstimo não houve, é de todo incabível que o Banco Central cubra juros e outros encargos das instituições financeiras que necessariamente encontra-se em situação de deficiência quanto à transferência imediata e compulsória determinada pelo ato normativo governamental.

A real causa de todo esse ajuste normativo está evidentemente no dever imposto ao Banco Central de pagar juros e correção monetária aos titulares das contas bancárias assim bloqueadas conforme artigo 5º, § 2º da Medida Provisória n. 168 e da Lei 8.024. Como em economia não há vantagens sem custos, era preciso retirar recursos de alguém para efetuar esses pagamentos. Os contemplados foram os bancos onde eram mantidas essas contas.

Falsos empréstimos, desde as fontes romanas, sempre considerou que os empréstimos sejam de coisas fungíveis como no mútuo, ou infungíveis como no comodato ou contrato, isto é, um acordo de vontades criadoras de obrigações. Que esse contrato seja real e não puramente consensual, em nada muda a sua natureza de negócio jurídico, de manifestação autônoma de vontade de parte a parte. A diferença específica em relação aos contratos puramente consensuais está no fato de que a realidade, isto é, a transferência do domínio da coisa pela tradição Código Civil art. 1257 é elemento essencial de aperfeiçoamento do negócio, não é adimplemento de uma obrigação contratual por parte do mutuário. Vale dizer, o mútuo não se aperfeiçoa enquanto não é feita a tradição da coisa mutuada. O que não quer dizer, porém que o mutuante não assume deveres nem responsabilidades, notadamente quanto à evicção e aos vícios redibitórios que afetam a coisa emprestada conforme o Código Civil, art.s 1.101 ss e 1.107 ss.

Não há de se olvidar que a tradição da coisa objeto de empréstimo, a quantia mutuada, por exemplo, pode ser feita por meio de constituto possessório, o mutuário já devia ao mutuante determinado bem, que passa a integrar o patrimônio daquela como coisa possuída a título de mútuo.

Em uma análise superficial, teria sido isto o que ocorreu com as instituições financeiras em relação às deficiências provocadas pelo sistema decretado pelo Governo com a Medida Provisória n 168. Mas obviamente essa explicação piedosa para a incongruência assim instaurada no sistema financeiro nacional não resiste ao exame mais perfunctório da matéria. É que, da mesma forma que a relação jurídica de mútuo, o constituto possessório exige um acordo de vontades entre as partes envolvidas na relação.

Ninguém pode se tornar devedor de outrem ou possuidor proprietário de um bem, sem querer, pela simples vontade do Príncipe.

Porém, há que se ressaltar a inteligência do legislador, o artigo 17 da Medida Provisória n. 168, reproduzido no artigo 17 da lei 8.024, *não criou nenhuma relação de empréstimo automático nem, muito menos, transformou instituições financeiras em mutuárias do Banco Central de pleno direito*. Ele apenas declarou que “o Banco Central do Brasil” *utilizará* os recursos em cruzados novos nele depositados para fornecer empréstimos para financiamento das operações ativas das instituições financeiras contratadas em cruzados novos. O que supõe, escusa dizê-lo, uma contratação.

Sob esse aspecto, a cobrança de juros e correção monetária, que o Banco Central impõe às instituições financeiras que lhe transferiram os depósitos em cruzados novos, sair completamente do campo jurídico: é uma via de fato.

Quanto a inconstitucionalidade da Medida Provisória 168/90, vale ressaltar que em 15 de março de 1990, todas as instituições financeiras que mantinham depósitos de seus clientes em cruzados novos tornaram-se devedoras do Banco Central de custos financeiros, correspondentes à remuneração dos financiamentos que haviam contratado com a utilização desses mesmos depósitos. Em suma, sofreram uma perda patrimonial.

Este resultado foi obtido com desrespeito à lógica e sem amparo nos próprios textos legais pertinentes. Mas, admitindo-se que, por felicidade, a coerência jurídica e o bom senso elementar houvessem prevalecido; ou seja, que a perda patrimonial apontada tivesse apoio nas exigências do bom senso e na legalidade formal, pergunta-se: nada há a dizer quanto a isso, sob o aspecto dos princípios e garantias constitucionais?

A resposta é negativa.

Todo esse mecanismo complicado e equivocado da transferência imediata ao Banco Central dos saldos bancários em cruzados novos e a igualmente imediata criação de um débito contábil das instituições financeiras pelas “deficiências” em relação ao mesmo Banco Central representa uma imposição do poder público.

Desde o início do movimento constitucionalista, nos fins do século XVIII até o momento presente, sempre se sustentou, contra ditaduras e arremedos de democracia, o princípio da reserva legal para essas imposições *iure imperi*. Todas as Constituições brasileiras proclamaram a declaração de direitos e garantias fundamentais na qual, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei.

O que essa proclamação constitucional está supondo é justamente, o poder impositivo do Estado em relação ao particular, não o equilíbrio de posição jurídica entre ambos. A Administração Pública, direta ou indireta, pode entrar em relação convencional com o particular, sem necessidade de autorização legal, mas, se quiser exercer qualquer prerrogativa de mando ou imposição, só pode atuar com fundamento em prévia autorização legal.

Estas imposições estatais podem ser de duas espécies: pessoais ou patrimoniais, como se diz, explicitamente, na Constituição italiana em seu artigo 23: *nessuna prestazione personale o patrimoniale puo essere imposta se non in base Allá legge*. Correspondentemente, na tradição do direito alemão, doutrina e jurisprudência sempre exigiram a autorização legal para as intromissões na liberdade ou na propriedade (*Eingriffe in Freiheit oder Eigentum*). Vale destacar que o Estado liberal moderno não aboliu completamente as imposições estatais de natureza pessoal, tão numerosa sob o feudalismo.

A razão jurídica da exigência de uma reserva de lei nessa matéria não é de difícil compreensão.

Os sistemas das liberdades democráticas pressupõem o necessário consentimento popular para o exercício de qualquer interferência do Poder Público na esfera reservada da vida privada; consentimento esse que pode ser dado diretamente pelo povo, ou por intermédio de seus representantes legítimos. A forma de expressão desse consentimento é sempre a lei, seja ela votada pelo Parlamento, ou aprovada em referendo popular.

A Constituição Federal de 1988 declara, em sua disposição preambular, que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, o que

significa que todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Carta Magna em seu artigo 1º. A lei representa por a mais autêntica expressão da soberania popular.

Na economia interna do Estado Democrático de Direito, o poder ativo localiza-se no Executivo. E em torno dele, ou com referência a ele, que se organiza todo o sistema de contrapoderes ou garantias. O legislativo é uma peça chave no mecanismo de controle do Poder governamental exatamente porque se trata de um órgão de representação popular.

O princípio da Separação dos poderes no artigo 2º da Constituição Federal é mero corolário da afirmação básica de que a República brasileira organiza-se como Estado Democrático de Direito. Parte da doutrina sustenta que as normas emanadas do Executivo não são leis; nem mesmo sob o aspecto material, enquanto outra corrente majoritária discorda deste entendimento. Entende-se que a lei autêntica e verdadeira no Estado Democrático de Direito é só aquela que emana diretamente do povo, ou de seus representantes legítimos.

Nem se diga que um decreto-lei, ou uma medida provisória quando emanam de um chefe do Executivo eleito pelo povo, preencheriam esse requisito de legitimidade democrática. Não há de se confundir *eletividade popular* com *representatividade popular*, pois pela eleição os governantes tornam-se titulares do legítimo poder, mas o processo eleitoral de escolha não legitima de antemão, nenhum ato de exercício do poder.

Por estes fundamentos que nenhuma imposição estatal aos particulares pode ser tomada num Estado Democrático de Direito sob a forma de medida executiva ou governamental, ainda que venha depois de ser ratificada pelo Parlamento: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. O princípio da reserva de lei, nunca é demais repetir, existe, justamente em função da diarquia. Poder ativo, Poder Impediente como disse Montesquieu em razão da necessária separação entre o poder que legisla e os poderes que aplicam a lei, entre os quais se situa o governo.

A lei por sua própria natureza dirigiu-se para o futuro, ela não pode desfazer aquilo que já foi feito sob o império de uma ordem jurídica anterior sem que com isto supra a liberdade e a segurança dos cidadãos. Se a lei autoriza o Poder Executivo a impor tal ou qual medida em relação aos particulares, é óbvio que essa autorização sirva de pressuposto de legitimidade, de *condicio iuris* da validade do ato de coerção praticado pelo Governo.

No que tange aos particulares sujeitos às imposições estatais, a autorização legislativa representa uma advertência prévia que permite a todos os que lhes sujeitam orientar sua ação, ou preparar-se para a incidência do fato impositivo.

Não parecem razoável que tais imposições públicas sejam tomadas administrativamente pelo Poder Legislativo por meio das chamadas leis de medida como dizem os alemães (*Massnahmegesetze*), ou seja, leis que representam em si a modo de atos administrativos uma ingerência concreta na liberdade privada. E não faz sentido, como agudamente salientou Ernst Forsthoff, porque o resultado prático dessa economia da fase de autorização legislativa é um verdadeiro curto-circuito jurídico. Faz parte da lógica das normas abstratas e gerais o fato de só valerem para o futuro. Mas segundo a lógica das leis medidas, não se pode propriamente estabelecer nenhuma diferença entre o passado e o futuro. Ao se confundir a lei com o ato administrativo, os seus efeitos caem abruptamente sobre os destinatários, alterando situações definitivamente constituídas e prejudicando direitos adquiridos.

Isto é observado na Medida Provisória 168/90 ao decretar um bloqueio imediato das contas bancárias de particulares, expressas em cruzados novos, e determinar a automática transferência de tais valores para o Banco Central do Brasil a Medida Provisória n. 168 interferiu de surpresa no patrimônio de milhões de correntistas em banco, retirando-lhes a disponibilidade desses seus haveres, ademais de quebrar a necessária relação entre depósitos de clientes e operações ativas de financiamento, a qual constitui a própria essência desse tipo de empresa bancária. Quando os bancos se serviram dos depósitos recebidos para realizar financiamentos, eles tinham a legítima disponibilidade desses recursos.

Após a contratação dos financiamentos, no entanto, essa disponibilidade lhes foi retirada, exigindo-lhes que transferissem tais recursos, que já não se



encontravam em seu poder ao Banco Central. Para fundamentar esta desmedida imposição, ainda se interpretou o artigo 17 da referida Medida Provisória em questão como instituindo um mútuo forçado e automático do Banco Central às instituições financeiras. Com a conseqüente cobrança de juros e encargos monetários. Sendo que além de perderem retroativamente a legítima disponibilidade dos depósitos monetários recebidos de particulares, os bancos viram-se submetidos a uma espécie de tributação não prevista nem consentida.

Foi como se todos os bancos tivessem pactuado um mútuo junto ao Banco Central, para atender deficiências de depósitos provocadas *iure imperi* pelo próprio governo mutuante. E por não haver mútuos gratuitos nas relações interbancárias, impuseram-se aos bancos, juros e correção monetária sobre as quantias assim emprestadas.

Com a votação da Lei 8.024 que converteu a Medida Provisória 168/90 em lei a inconstitucionalidade se tornou ainda mais flagrante. Sendo que a prática do chefe do Poder Executivo, abusando do poder excepcional que lhe conferiu a Constituição Federal em seu artigo 62, violou princípios fundamentais tais como, a liberdade individual, a propriedade privada e a segurança jurídica.

Em resumo, onde a Carta Magna declara que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada no artigo 5º - XXXVI”. O presidente da República, colocando-se acima da lei, resolveu dispor arbitrariamente sobre direitos adquiridos e relações jurídicas definitivamente constituídas.

Porém, as inconstitucionalidades continuaram, ainda que os efeitos da Medida Provisória n 168 não se fizessem sentir retroativamente, a ingerência no patrimônio privado, praticada por esta Medida Provisória e reafirmada pela Lei 8.024, configura outro atentado à ordem constitucional. A transferência compulsória ao Banco Central de saldos e depósitos bancários, assim como a imposição aos bancos de encargos financeiros por falsos mútuos que eles teriam tomado junto ao Banco Central, foi praticada sem prévia autorização legal e sem obediência às exigências constitucionais.

O direito constitucional brasileiro adotado expressamente com a Carta Magna de 1988, o princípio geral da ilegitimidade de qualquer ato de privação da liberdade ou da propriedade de bens, sem o devido processo legal conforme reza em seu art. 5º, LIV. Revigorou-se, assim, a tradicional fórmula geral norte-americana do *due process of law*, inscrita nas Emendas V e XIV à Constituição de Filadélfia, bem como o princípio germânico de garantia da liberdade e da propriedade contra toda a ingerência do Poder Público. O princípio do devido processo legal sobrepairá, pois, às normas constitucionais particulares que regulam direitos e garantias fundamentais em espécie.

Existem três maneiras pelas quais o Poder Público pode interferir no patrimônio privado: a tributação, inclusive na forma de empréstimos compulsórios, a expropriação e a requisição de bens.

A tributação exige, normalmente, duas autorizações legislativas a da lei que instituiu o tributo e a da lei orçamentária conforme o artigo 150, III, b da Constituição Federal. Ainda que se admita, condescendentemente que a imposição de encargos financeiros fictícios aos bancos com base no artigo 17 da Medida Provisória n. 168, se assemelharia a um imposto sobre operações de crédito, no qual pode ser cobrado no mesmo exercício financeiro em que tenha sido publicada a Lei que instituiu ou aumentou conforme art. 150, §. 1º combinado com o artigo 153, V, dois obstáculos de monta impediram que se legitimasse essa imposição.

Primeiramente a exigência de que os tributos sejam instituídos e cobrados de modo claro e expresso. Sem esse requisito elementar de clareza, ficaria frustrado o princípio do necessário consentimento popular. É indispensável que os representantes do povo votem tributos, sabendo que o são, e não sob a forma disfarçada de outras figuras de imposição estatal, como é o caso em exame.

Em segundo lugar, a Constituição veda a cobrança de tributos em relação aos fatos geradores ocorridos antes da vigência da lei, que os foram instituídos ou aumentados conforme disposto no art. 150, III. Observou-se que os bancos de depósito foram compelidos a pagar uma remuneração financeira pelo fato de terem emprestado, antes da edição da Medida Provisória nº 168, recursos de depósitos bloqueados e transferidos compulsoriamente ao Banco Central. Admitindo que o fato

gerador desse tributo disfarçado seja constituído por tais financiamentos feitos pelos bancos tanto que a base de cálculo da remuneração financeira dos falsos mútuos é o montante dos encargos cobrados nesses financiamentos, é incontestável que estaria havendo uma tributação retroativa, expressamente vedada pela Carta Magna.

Conforme acima mencionado, há duas outras espécies de transferência legítima do Poder Público no patrimônio dos particulares, seriam a desapropriação e a requisição.

Em relação a ambas, é preciso distinguir a lei autorizadora e o ato administrativo que expropria ou requisita bens.

Em relação à desapropriação por utilidade pública existe o Decreto Lei 3.665, de 21 de junho de 1941, editado em período de concentração de todos os poderes estatais na pessoa do chefe do Governo. Esse diploma impõe um trâmite escrito, iniciado com a declaração de utilidade pública e seguido por um processo. Nada disso foi observado no caso da transferência dos valores aplicados para o Banco Central.

Já quanto às requisições em razão de iminente perigo público conforme artigo 5º, XXV da Constituição Federal não foi editado lei reguladora de seu processo. A Administração Pública, portanto, ainda não está autorizada a lançar mão desse remédio heroico. E tampouco está o Congresso Nacional por meio de leis medida ou decretos legislativos.

De qualquer forma, tanto em matéria de expropriações quanto de requisições de bens, a Constituição exige seja o proprietário ou titular do direito patrimonial devidamente indenizado conforme art. 5º, XXIV e XXV da Constituição Federal, o que da mesma forma não ocorreu no caso.

Nem que se diga como o Banco Central do Brasil vem se reafirmando nos processos de liberação dos cruzados novos retidos que as garantias constitucionais da propriedade privada não se aplicam nessa matéria, uma vez que se trata de direitos de crédito e não de direitos reais.

Não deve se sustentar que o conceito constitucional de propriedade é idêntico ao do Código Civil e da doutrina do direito privado. Como acentuou Pontes de Miranda, o termo propriedade, no texto constitucional, significa propriedade individual, no mais largo sentido, e de modo nenhum se exclui a desapropriação dos bens que não consistam em direitos reais. O limite único à desapropriação é a imperdibilidade.

Sobre isto J.J. Gomes Canotinho e Vital Moreira em comentário à constituição portuguesa esclarecem: “*O espaço semântico constitucional do direito de propriedade não se limita ao universo das coisas*”. Parece seguro que ele não coincide com o conceito civilístico tradicional, abrangendo, não apenas a propriedade de coisas mobiliárias e imobiliárias, mas também a propriedade científica, literária ou artística e outros direitos de valor patrimonial, direitos do autor, direitos de crédito, direitos sociais<sup>69</sup>.

Diante da análise procedida sobre a Medida Provisória 168. De 15 de março de 1990, confirmada pela Lei 8.024, de 12 de abril de 1990, decretou um recolhimento forçado e automático dos saldos em cruzados novos que haviam sido recebidos em depósitos entre outras operações passivas pelas instituições financeiras.

Esses recursos monetários já haviam servidos às instituições financeiras para a realização de financiamentos, no giro normal de suas operações lucrativas produzem-se uma inevitável distorção de contas, fazendo aparecer artificialmente na contabilidade das instituições financeiras, uma fictícia posição de débito perante o Banco Central.

Para a cobertura desses débitos fictícios, o Banco Central do Brasil forjou uma relação de empréstimo que efetivamente nunca existiu, mas que lhe ensejava a almejada receita financeira, com a qual podia enfrentar, sem necessidade de emissão primária de moeda, o seu dever de pagar juros e correção monetária aos titulares dos haveres bancários bloqueados.

---

<sup>69</sup> **Constituição da República Portuguesa** *Anotada*. 2ª ed. Coimbra Editora, 1984, 1º vol. p. 332.333.

Tratando-se de uma imposição estatal aos particulares, ela só poderia ter se legitimado por uma lei anterior, que a autorizasse conforme o art. 5º, II da Constituição Federal, o que não ocorreu. Não preencheu esse requisito nem a medida provisória que emana, justamente, do Poder coativo cujos atos devem estar controlados pelo povo nem a lei editada com efeito de administrativo lei - medida.

A Medida Provisória n 168, confirmada nessa parte pela Lei 8.024/90 produziu uma alteração retroativa em relações contratuais definitivamente constituídas, violando, portanto, uma das garantias fundadas na segurança jurídica, prevista no art. 5, XXXVI da Constituição Federal.

Assim, infringida a Constituição da República, quando essa ingerência do Poder Público no patrimônio privado realizou-se sem obediência do devido processo legal, disposto no art. 5º LIV da Constituição Federal, ou seja, sem prévia lei que autorizasse essa privação de bens, a modo de imposto disfarçado, e sem o cumprimento das garantias constitucionais instituídas em relação a atos expropriatórios ou requisitivos.

### 2.3. COMPORTAMENTO DOS TRIBUNAIS EM RELAÇÃO AOS BLOQUEIOS PREVISTOS PELA MEDIDA

O Brasil nos anos 80 experimentou variados planos econômicos com diferentes estratégias para conter a inflação. Nem sempre, no planejamento e elaboração desses planos foi considerada a dignidade humana como núcleo essencial. Elaborados com critérios técnicos e em gabinete, os planos geraram efeitos nefastos na vida de muitos cidadãos brasileiros, e o judiciário se mostrou apático quanto a seus malefícios. Em 15 anos, de 1979 a 1994 foram implantados nada menos que 14 pacotes econômicos com o objetivo de controlar a inflação.

Dentre os principais podemos citar o Plano Cruzado (Decreto Lei 2.283, de 27 de fevereiro de 1986), com a mudança de padrão monetário, aumento salarial e tabelamento de preços. Para vários economistas “a princípio foi considerado um sucesso, pois as taxas de inflação efetivamente caíram em curto prazo. O plano obteve então grande apoio popular, o que se podia constatar pela população

trabalhando na fiscalização dos preços congelados, os chamados fiscais do Sarney<sup>70</sup>”.

Na realidade, este plano gerou uma explosão de consumo, desabastecimento e pressões pelo aumento de preços. Para corrigi-lo vieram tardiamente outros planos econômicos com o Cruzado II, editado em 21 de novembro de 1986, poucos dias após as eleições em que saiu vitorioso o partido do então Presidente José Sarney. Este funcionou como um catalisador de toda a inflação reprimida durante os meses de cancelamento. Apenas para ter uma noção do impacto na vida do cidadão, houve em um mesmo dia aumento de 60% no preço de gasolina e 120% nos preços da tarifa de tarifas telefônicas e energia.

Com o fracasso do Plano Cruzado II, o Brasil passou a ter um ministro da fazenda Luís Carlos Bresser Pereira, que implementou em 16 de junho de 1987, o “Plano Bresser” – Decretos Legislativos 2.335/87, 2.336/87 e 2.337/87 – com congelamento de preços, aluguéis e salários. Mais uma vez, não foi possível conter a inflação no país, até porque o plano foi lançado no epicentro de uma crise ocasionada pelos fracassos anteriores.

O plano Bresser gerou consequências que até hoje assoberbam as varas do poder judiciário. A questão é que o Decreto Legislativo 2.284/86, em seu artigo 12, determinava que as cadernetas de poupanças existentes à época deveriam ser corrigidas pelo índice de Preços ao Consumidor – IPZ ou pelas Letras do Banco Central – LBC, adotando a que fosse maior. Ocorre que a Resolução 1.338/87 do Banco Central determinou que fosse concedido reajuste pelas Letras do Banco Central, e assim foi feito pelas instituições financeiras. Como o IPC do período foi superior ocorreu uma avalanche de ações judiciais, que estão sendo julgadas caso a caso, para que sejam pagas aos poupadores a diferença do reajuste a quem faz jus.

Novamente, houve troca do Ministro da Fazenda, sai Bresser Pereira e assume Maílson da Nóbrega que edita o plano Verão de 1989. Novamente houve congelamento de preços e salários e a criação do Cruzado Novo como moeda, que inicialmente teria paridade com o dólar. Como no plano anterior, ainda hoje o

---

<sup>70</sup> REGO, José Márcio (Org.); MARQUES, Rosa Maria Org. **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000. p.171.

judiciário é demandado por medidas tomadas durante tal plano que modificaram os índices da poupança e de reajuste salarial.

Os Planos Bresser e Verão não evitaram que o Presidente José Sarney terminasse seu mandato com a inflação mais elevada no Brasil, até então.

Observa-se que todos os planos econômicos acima mencionados causaram prejuízo aos cidadãos brasileiros. Os planos econômicos no Brasil tiveram em comum não conferir a devida relevância aos direitos fundamentais, como o direito adquirido e o ato jurídico perfeito. Os custos sociais e jurídicos não podem ser desprezados na elaboração e implementação destas medidas. O importante é que a ideia de justiça social como promoção humana não pode se afastar da economia.

Armando Castelar Pinheiro em pesquisa realizada sobre “Magistrados, Judiciário e Economia no Brasil” sugere que:

[...] a maioria dos magistrados acredita que os juízes têm um papel retributivista a desempenhar e que o objetivo de favorecer a parte mais fraca na disputa justifica a violação dos contratos. Esse posicionamento reduz a segurança jurídica com que se desenrola a atividade econômica e pode fazer com que determinados mercados não se desenvolvam, prejudicando exatamente os grupos sociais que os juízes buscam providenciar<sup>71</sup>.

Tal posicionamento, entretanto, não considera este papel voltado para o amparo ao hipossuficiente não é feito individualmente pelos magistrados, ele foi escolhido como modelo pelo Brasil ao ver promulgada a Constituição de 1988. A observância do princípio da dignidade da pessoa humana na disputa entre contratos, a valorização do trabalho humano, e todos os outros princípios fundados na questão social obrigam ao magistrado a este papel. No caso dos planos econômicos passados, o que resta ao judiciário é assegurar o ressarcimento das perdas efetivadas da maneira mais célere e possível.

---

<sup>71</sup> PINHEIRO, Armando Castelar. Magistrados, **Judiciário e Economia do Brasil**, In: Direito e Economia, SZTAJN, Raquel ZYBERSZTAHN, Decio, Rio de Janeiro: Ekseuerm 2005. p. 281.

Como no caso de estudo específico do Plano Collor I (Medida Provisória 168/90 convertida para a lei 8.024/90), ocasionou ofensas à dignidade humana. Em março de 1990, visando retrain a forte liquidez do mercado, o governo de Fernando Collor de Melo confiscou 75% da poupança do país, mudou novamente o padrão monetário, liberou exportações, e adotou mais uma série de outras medidas, todas com o objetivo de conter a inflação.

Ao chegar à Presidência do País em 1990, Fernando Collor de Melo era o primeiro presidente eleito diretamente pelo povo brasileiro após a ditadura militar e gozava de amplo apoio popular. Com a intenção de conter o fluxo inflacionário que castigava a economia do país há anos e com esteio em vários planos anterior, foi lançado o Plano Collor I, anunciado apenas um dia após a posse deste novo presidente.

Dentre as ações planejadas as principais seriam o congelamento das contas correntes, de overnight e de poupança que excedessem NCz\$ 50.000 (cinquenta mil cruzados novos) pelo período de 18 (dezoito) meses, substituição da moeda cruzado novo NCz\$) para cruzeiro (Cr\$, criação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) que incidiria sobre todos os ativos financeiros, transações com ouro e ações e retiradas de conta de poupança; congelamento de preços e salários; eliminação de incentivos fiscais, aumento de preços de serviços públicos como gás, energia elétrica e serviços postais; abertura da economia brasileira para o mercado externo; intenção do governo em demitir 230.000 (trezentos e cinquenta mil) funcionários públicos para conseguir a redução de gastos administrativos.

O povo brasileiro se viu aviltado, tendo o seu patrimônio de certa forma usurpado pelo poder público. Afinal, o dito bloqueio adquiria ares de confisco e todo o povo temia o confisco definitivo dos valores. Como já mencionado anteriormente, não se tratou de um bloqueio direcionado a grandes especuladores. Os mais atingidos foram os assalariados de classe média que juntavam com muita dificuldade suas economias almejando a compra de imóveis, uma sonhada viagem, a comemoração de uma data importante. Enfim, não cabe ao governo definir como o cidadão deve utilizar o dinheiro que ganhou honestamente. Foi uma intervenção



desmedida na intimidade e no poder de decisão das pessoas. Sem dúvida uma ofensa importante à dignidade dos brasileiros.

O plano, além de lançar o país em forte recessão levou a uma série de pequenas tragédias nas famílias brasileiras. Inúmeros foram os casos de pessoas que guardavam dinheiro destinado à compra do único imóvel da família e que, de repente, se viram impedidas de utilizá-lo para a compra da casa própria. Casais que planejavam casamento, ou a alegria do primeiro filho, etc. Enfim, as economias durante amealhadas e para as quais sempre se tem um destino sonhado foram da noite para o dia, retirada das mãos dos brasileiros. Que golpe pode ser maior para a dignidade de um homem do que ver o fruto do seu trabalho ser sorrateiramente confiscado pelo governo a fim de controlar uma inflação, para a qual aquele cidadão de forma individual sequer concorreu. Isto sem falar das pessoas que estavam em tratamento médico, necessitando de uma cirurgia, medicação, etc. Foram vidas e sonhos brasileiros modificados por uma decisão governamental.

Como teriam se manifestado os Tribunais Pátrios ante a determinação das transferências dos valores aplicados por particulares em Instituições Bancárias que excederam NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos) e foram transferidos para o Banco Central para que fossem devolvidos em 12 parcelas mensais, iguais e sucessivas conforme o artigo 5º e seus incisos da Medida Provisória 168/90?

Até o dia 13 de julho de 1990 foram impetrados inúmeros mandados de segurança em todo o Brasil, por pessoas naturais e jurídicas que tiveram seus cruzados bloqueados, pela inconstitucional Medida Provisória nº 168/90, chegando segundo informações de jornais da época a algumas de dezenas de milhares.

A Justiça Federal de todos os Estados em primeira e segunda instância reconheceu a violência constitucional praticada pelo Presidente Collor e sua jovem e inexperiente equipe e, por motivos exclusivamente jurídicos, e não políticos autorizaram o levantamento daquele inútil bloqueio.

Surgiu, no entanto um interessante problema processual após aquela data, muitos magistrados entenderam que os 120 dias prescricionais que justificariam a

impetração do remédio heroico teriam se esgotado em 13 de julho de 1990 não sendo mais possível a adoção do “writ” extremo.

Em contrapartida, outros juízes de direito, entenderam que parece mais correta à exegese, que os 120 dias corressem a partir da caracterização do ato coator e não da promulgação da lei, de tal forma que sempre que alguma pessoa estava interessada em desbloquear seus cruzados novos, bastaria manifestar ao Banco Central sua intenção de recuperá-los, e recebendo a resposta negativa da entidade ou mesmo que tenha seu pedido ignorado, a partir daquela data começaria o prazo prescricional a correr.

Essa matéria vinha se arrastando pela Justiça Federal com defensores ora da tese do esgotamento do prazo para impetração em 13 de julho, ora de que o prazo corre a partir de atos negativos ou omissão de resposta às manifestações de poupadores interessados em reaver seu dinheiro, inútil e inconsistente retido pelo governo federal, até a promulgação da Medida Provisória 249/91.

Segundo Francisco Gérson Marques de Lima, o bloqueio dos cruzados pelo governo Collor (Plano Collor I) ensejou uma enxurrada de ações judiciais o que levou à edição da MP 173, de 18 de março de 1990, cujo texto determina que “não será concedida liminar em mandado de segurança em ações cautelares decorrentes da M.P. 151, 154... 168/1990”.

O STF afastou a questão da inconstitucionalidade do bloqueio dos cruzados, negando liminar ao pedido de suspensão da eficácia da MP 168, requerida pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT. Enquanto as instâncias inferiores da Justiça Federal questionavam a constitucionalidade do plano, o Supremo Tribunal Federal se esquivava em apreciá-lo no mérito. Somente em junho de 1991, em liminar, decidiu não suspender a eficácia dos dispositivos da lei 8.024/90, conversão em junho de 1991, em liminar, decidiu não suspender a eficácia dos dispositivos da lei 8.024/90, conversão da Medida Provisória que bloqueava os ativos financeiros, fundamentando-se na perda do *periculum in mora*.

Enfim, o STF primeiro negou a liminar de inconstitucionalidade da norma, depois demorou a apreciar a matéria e quando o fez extinguiu o feito por se

encontrar prejudicada a ação ante o deslinde natural do desbloqueio dos cruzados administrativamente pelo governo e o seu não desbloqueio pelo Supremo Tribunal Federal alentaram no povo um clima de desconfiança nas instituições brasileiras.

## CONCLUSÕES

Buscamos demonstrar que o bloqueio da liquidez dos ativos financeiros na posse do presidente Fernando Collor de Mello, em março de 1990, representou um desdobramento do amplo debate sobre as dificuldades e os impasses das políticas de estabilização dos anos anteriores, às voltas com a persistência da inflação elevada, no quadro de fortes restrições externas e de fragilidade fiscal e financeira do setor público, o quadro típico da década de 1980 na América Latina. Que tinha fortes raízes na reflexão brasileira e na experiência política econômica da época. A forma de bloqueio da liquidez é semelhante a medidas adotadas em dezenas de eventos anteriores no século XX, em diferentes regiões.

Entendemos que apesar de formas comuns, resultam de objetivos muito diversos e enfrentamento problemas igualmente díspares. Assim, as raízes e motivações do Plano Collor devem ser buscadas nas circunstâncias e nas discussões brasileiras de então.

Salientamos que a opção da equipe de Collor e Zélia pelo bloqueio se deu em meio ao quadro de ameaça de hiperinflação, em condições de sigilo, e foi discutida por um grupo de pessoas muito reduzido. A opção foi muito condicionada pela descrença na possibilidade de êxito das demais alternativas em análise ou implementadas nos anos anteriores. O reconhecimento dessas raízes profundas não autoriza conclusões de que o bloqueio fosse inevitável ou de que tenha sido a opção mais adequada. Essa é outra discussão bem mais difícil e complexa, mas deve-se considerar que o plano não foi uma iniciativa desvairada e surgida do vazio ou do voluntarismo político, embora esse possa ter tido papel decisivo na opção assumida.

Verificamos o desfecho do plano com a volta da inflação elevada em poucos meses depois, a qual não deve ser feita sem considerar o contexto da época e a natureza da reflexão que a ele conduziu.

Concluimos que o bloqueio da liquidez dos haveres financeiros não atingiu seu objetivo maior: impedir que, após a queda brusca da inflação, a monetização da economia de forma rápida e desordenada que teria levado ao fracasso os planos anteriores.

Entendemos que o Plano Collor pretendia superar o problema criando condições para que a oferta da nova moeda (o cruzeiro) fosse mantida sob estrito controle. A monetização deveria ser “ordenada” e “lenta” para evitar o aquecimento da demanda por bens reais e ativos de risco até que as expectativas tivessem se revertido em favor da estabilização.

Quanto aos efeitos do Plano Collor, verificamos que o descontrole da monetização localizou-se basicamente no sistema bancário. Era inevitável a ocorrência de um grande tumulto na atividade dos bancos após o bloqueio pela impossibilidade do detalhamento de regras operacionais de um plano elaborado em sigilo máximo. Os bancos passaram a operar às cegas, sem conhecer sua posição de caixa. Dado o receio de pânico no caso de algum banco deixar de atender os saques do público, o BCB optou por financiar os bancos na medida de sua demanda. Com a disponibilidade dos recursos do BCB, os bancos puderam refinanciar as dívidas dos clientes e expandir o crédito.

Um planejamento mais cuidadoso e eficaz do bloqueio, de forma a evitar a perda do controle do Banco Central do Brasil sobre o sistema bancário não teria evitado a ocorrência de problemas semelhantes. Se não tivesse havido um financiamento involuntário provocado pelo descontrole, os bancos teriam que receber financiamento voluntário do BCB a não ser que impedisse o saque dos cruzeiros liberados para o público. Neste caso, porém, para afastar a ameaça de uma crise de confiança, a econômica teria que ser monetizada de outra forma. Esta necessidade iria impor também pela ameaça virtual de paralisia dos negócios, como nos primeiros dias após o bloqueio.

Um dos fundamentos do plano Collor era a convicção de que, com o bloqueio da liquidez, o BCB recuperaria o controle da oferta de moeda e poderia ordenar a monetização, de forma a separar a moeda demandada para transações e a moeda demandada para a especulação. A experiência de bloqueio demonstrou a impossibilidade de separar a demanda para fins especulativos e para giro dos negócios, dentro do conjunto formado pela moeda indexada e pela moeda convencional, o objetivo de controlar a monetização falhou, no essencial por este motivo.

A história brasileira de intervenção do Estado na economia traz contornos dramáticos. O que ocorreu com os bloqueios dos haveres financeiros previstos na Medida Provisória 168/90 foi um desrespeito ao cidadão com ofensas graves ao princípio da dignidade humana. Sabe-se que o Estado precisa e deve intervir, principalmente para corrigir as falhas inerentes ao sistema de mercado. A questão se dá na extrapolação desta interferência de forma a desconsiderar os princípios constitucionais eleitos e que consubstanciam o Estado Democrático de Direito.

No momento em que os princípios constitucionais da ordem econômica não são obedecidos, ou mesmo não interpretados sob o esteio da dignidade da pessoa humana pelo poder público, restará ao cidadão o âmbito judicial. O judiciário então se transforma num guardião garantindo que as políticas públicas na área econômica se concretizem primando pelo atendimento aos aspectos sociais.

A solução para o impasse seria um poder judiciário atuante e eficaz, capaz de refrear decisões administrativas da economia nacional, permitindo tanto o crescimento econômico como o desenvolvimento social, o que resulta na obtenção da finalidade maior do Estado, que é o atendimento ao princípio da dignidade humana, como no caso estudado, deve ser direta e célere. O judiciário como guardião dos princípios constitucionais, não pode exercer função passiva ou omissa. Não obstante as decisões de ordem técnica e política e de estar o executivo cumprindo seu papel ao definir a política econômica nacional, não pode ser esquecido em nenhum momento seu último limite: a dignidade da pessoa humana.

Quando a constitucionalidade dos bloqueios foi levada à apreciação do Poder Judiciário, a Justiça Federal de todos os Estados em primeira e segunda instância reconheceu a violência constitucional praticada pelo Presidente Collor e sua equipe e, por motivos exclusivamente jurídicos, e não políticos autorizou o levantamento daquele inútil bloqueio a favor dos poupadores. Já o Supremo Tribunal Federal – STF, afastou a questão da inconstitucionalidade do bloqueio dos cruzados, negando liminar ao pedido de suspensão da eficácia da MP 168, requerida pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT.

Desta forma, enquanto as instâncias inferiores da Justiça Federal questionavam a constitucionalidade do plano, o Supremo Tribunal Federal se

esquivava em apreciá-lo no mérito. Somente em junho de 1991, em liminar, se decidiu por não suspender a eficácia dos dispositivos da lei 8.024/90, conversão da Medida Provisória que bloqueava os ativos financeiros, fundamentando-se na perda do *periculum in mora*.

Desta forma o STF primeiro negou a liminar de inconstitucionalidade da norma, depois demorou a apreciar a matéria e quando o fez extinguiu o feito, por se encontrar prejudicada a ação ante o deslinde natural do desbloqueio dos cruzados administrativamente pelo governo e o seu não desbloqueio pelo Supremo Tribunal Federal alentaram no povo um clima de desconfiança nas instituições brasileiras.

Assim, por meio desse trabalho, e diante de tão complexas e difíceis ações, entendemos que os planos de estabilização econômica não devem sacrificar a população como um todo, parcela mais prejudicada no Plano Collor 1, e devem respeitar todas as normas constitucionais para que haja um Estado sólido, e a confiança da sociedade no governo.

**BIBLIOGRAFIA**

ARISTÓTELES. **A política**. Trad. Nestor Silveira Chaves. Bauru: Edipro, 1995.

BACHA, Edmar L. Plano Real: uma avaliação preliminar. Rio de Janeiro: **Revista do BNDES**, v.2, n.3, jun. 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

\_\_\_\_\_ **Curso de Direito Econômico**. 1.ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 1.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BELLUZZO, Luiz G. M.; ALMEIDA, Júlio S. G. Crise e reforma monetária no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v.4, n.1, jan./mar.1990.

BEVILAQUA, Clovis. **Teoria Geral do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1975.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. São Paulo: Ed. Campus, 2001.

\_\_\_\_\_ **O positivismo Jurídico**, São Paulo: Ícone, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_ **Curso de Direito Constitucional**. 19.Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organizador Alexandre de Moraes: 23.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. e Nakano, Yoshiaki. Hiperinflação e Estabilização no Brasil: o Primeiro Plano Collor. São Paulo: **Revista da Economia Política**, out./dez., 1991.



CANARIS, Claus-Wilhelm. **Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Coimbra: Almedina, 2009.

CARVALHO, Carlos Eduardo. **Bloqueio da Liquidez e Estabilização: O Fracasso do Plano Collor**. 1996. Tese (Doutorado em direito) IE/Unicamp, Campinas, 1996.

CARVALHO, Carlos Eduardo. O fracasso do Plano Collor: erros na execução ou de concepção? Niterói, **Economia, Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia**. Napec, v.4, n.2, jul./dez. 2003.

Constituição da República Portuguesa Anotada. 2.ed. Coimbra Editora, 1984, 1ºvol..

CYSNE, Rubens P. Plano Collor: Contrafactualidade e sugestões sobre a condução da política monetária fiscal. In: FARO, C. de. (Org.) Plano Collor: avaliação e perspectivas. **Revista Brasileira da Economia**, jan. 1991. Edição especial.

DE CECCO, Marcello. **The Italian debt conversion of 1905**. In DORNBUSCH, R.; DRAGHI, M. (Eds.). Public debt management: theory and history. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito constitucional**. – 27.ed. Atual – São Paulo: Saraiva, 2001.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Direito do Consumidor**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Gazeta Mercantil, 1990, p.2

GRAMSCI, Antonio - **Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno**. Buenos Aires: Editora Lautaro, 1962 (trad. de José M. Aricó).

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica**. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_ **Escritos de Homenagem a Washington Peluso.** São Paulo: Malheiros, 1997.

MARTINS, Ives Gandra. **Aspectos constitucionais do plano Collor I e II.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

\_\_\_\_\_ **Comentários à Constituição Brasileira.** 7.vol. São Paulo: Saraiva. 2000.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte** / Karl Marx; tradução revista por Lenadro Konder. 2.ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 19.ed. São Paulo: Malheiros.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** Ver. Atua. Ampliada. São Paulo: Malheiros. 2001.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**, vol.3, São Paulo, Saraiva: 1995.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição**, Coimbra: Faculdade de Direito, 1974.

MULLER, Geraldo. **A economia mundial contemporânea: uma introdução.** São Paulo: Revista de Economia Política, 1986.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia – Introdução ao Direito Econômico.** 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. **Collor, a falsificação da ira.** Rio de Janeiro: Imago, 1992.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica.** São Paulo: RT, 2005.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Magistrados, Judiciário e Economia do Brasil**, In **Direito e Economia**, SZTAJN, Raquel ZYBERSZTAHN, Decio, Rio de Janeiro: Ekseuerm, 2005.

POMAR, Wladimir. **Quase lá. Lula, o susto das elites**. São Paulo: Editora Brasil Urgente, 1990.

RAMALHO, Valdir. Elementos para uma avaliação de confiscos monetários. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Economia**, n.47, n.4.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e Estado**. São Paulo: Martins, 1960.

REGO, José Márcio (Org.); MARQUES, Rosa Maria (Org. Economia Brasileira. São Paulo: Saraiva, 2000.

SABINO, Fernando. **Zélia, uma paixão**. 5.ed. Rio de Janeiro: Record, 1991.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANTOS, António Carlos dos. **Direito Econômico**. 4.ed. Coimbra - Portugal: Almedina, 2002.

SILVA, César Augusto Silva da. **O Direito Econômico na Perspectiva da Globalização**, 1.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SIMONSEN, Mário Henrique. **Aspectos técnicos do Plano Collor**. In: FARO, C. de (Org.). Plano Collor: avaliação e perspectivas. Revista Brasileira de Economia.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

STF, ADI nº 1.950/SP, Rel. Min. EROS GRAU, j. em: 03/11/2005, DJ de 02-06-2006.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

TÁCITO, Caio. **Temas de Direito Público** – estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 2.ed. São Paulo: Método, 2003.

VAZ, Izabel. **Direito Econômico das Propriedades**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense.

ZINI JR., Álvaro A. Reforma monetária, intervenção estatal e o Plano Collor. In: **O mercado e o Estado no desenvolvimento econômico dos anos 90**. Brasília: Livro do IPEA, 1993.

**Anexo 1****Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos****MEDIDA PROVISÓRIA Nº 168, DE 15 DE MARÇO DE 1990.**

[Vide MPV nº 172, de 1990](#)

~~Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros, e dá outras providências.~~

[Convertida na Lei nº 8.024, de 1990](#)

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 62 da Constituição, adota a seguinte medida provisória, com força de lei:

Art. 1º Passa a denominar-se cruzeiro a moeda nacional, configurando a unidade do sistema monetário brasileiro.

§ 1º Fica mantido o centavo para designar a centésima parte da nova moeda.

§ 2º Um cruzeiro corresponde a um cruzado novo.

§ 3º As quantias em dinheiro serão escritas precedidas do símbolo Cr\$.

Art. 2º O Banco Central do Brasil providenciará a aquisição de cédulas e moedas em cruzados novos, bem como fará imprimir as novas cédulas em cruzeiros, na quantidade indispensável à substituição do meio circulante.

§ 1º As cédulas e moedas em cruzados novos circularão simultaneamente ao cruzeiro, de acordo com a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º.

§ 2º As cédulas e moedas em cruzados novos perderão poder liberatório e não mais terão curso legal nos prazos estabelecidos pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º As cédulas e moedas em cruzeiro emitidas anteriormente à vigência desta medida provisória perdem, nesta data, o valor liberatório, e não mais terão curso legal.

Art. 3º Serão expressos em cruzeiros, doravante, todos os valores constantes de demonstrações contábeis e financeiras, balanços, cheques, títulos, preços, precatórios, contratos e todas as expressões pecuniárias que se possam traduzir em moeda nacional.

Art. 4º Os cheques emitidos em cruzados novos e ainda não depositados junto ao sistema bancário serão aceitos somente para efeito de compensação e crédito a favor da conta do detentor do cheque, em cruzados novos, até data a ser fixada pelo Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. Nos casos em que o detentor do cheque não for titular de conta bancária, o Banco Central do Brasil estabelecerá limite em cruzados novos que poderá ser sacado imediatamente em cruzeiros.

Art. 5º Os saldos dos depósitos à vista serão convertidos em cruzeiros, segundo a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º obedecido o limite de NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos) .

§ 1º As quantias que excederem o limite fixado no *caput* deste artigo serão convertidas, a partir de 16 de setembro de 1991, em 12 (doze) parcelas mensais iguais e sucessivas.

§ 2º As quantias mencionadas no parágrafo anterior serão atualizadas monetariamente pela variação do BTN Fiscal, verificada entre o dia 19 de março de 1990 e a data da conversão, acrescida de juros equivalentes a 6% (seis por cento) ao ano ou fração *pro rata*.

§ 3º As reservas compulsórias em espécie sobre depósitos à vista, mantidas pelo sistema bancário junto ao Banco Central do Brasil, serão convertidas e ajustadas conforme regulamentação a ser baixada pelo Banco Central do Brasil.

Art. 6º Os saldos das cadernetas de poupança serão convertidos em cruzeiros na data do próximo crédito de rendimento ou a qualquer tempo, neste caso fazendo jus o valor sacado à atualização monetária pela variação do BTN Fiscal verificada entre a data do último crédito de rendimentos até a data do saque, segundo a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º, observado o limite de NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos).

§ 1º As quantias que excederem o limite fixado no *caput* deste artigo serão convertidas em cruzeiros a partir de 16 de setembro de 1991, em 12 (doze) parcelas mensais iguais e sucessivas.

§ 2º As quantias mencionadas no parágrafo anterior serão atualizadas monetariamente pela variação do BTN Fiscal, verificada entre a data do próximo crédito de rendimentos e a data da conversão, acrescidas de juros equivalentes a 6% (seis por cento) ao ano ou fração *pro rata*.

§ 3º Os depósitos compulsórios e voluntários mantidos junto ao Banco Central do Brasil, com recursos originários da captação de cadernetas de poupança, serão convertidos e ajustados conforme regulamentação a ser baixada pelo Banco Central do Brasil.

Art. 7º Os depósitos a prazo fixo, com ou sem emissão de certificado, as letras de câmbio, os depósitos interfinanceiros, as debêntures e os demais ativos financeiros bem como os recursos captados pelas instituições financeiras por meio de operações compromissadas serão convertidos em cruzeiros, segundo a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º, observado o seguinte:

I -- para as operações compromissadas, na data de vencimento do prazo original da aplicação, serão convertidos NCz\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil cruzados novos) ou 20% (vinte por cento) do valor de resgate da operação, prevalecendo o que for maior.

II -- para os demais ativos e aplicações, excluídos os depósitos interfinanceiros, serão convertidos, na data de vencimento do prazo original dos títulos, 20% (vinte por cento) do valor de resgate.

§ 1º As quantias que excederem os limites fixados nos itens I e II deste artigo serão convertidas em cruzeiros, a partir de 16 de setembro de 1991, em 12 (doze) parcelas mensais iguais e sucessivas.

§ 2º As quantias mencionadas no parágrafo anterior serão atualizadas monetariamente pela variação do BTN Fiscal, verificada entre a data de vencimento do prazo original do título e a data da conversão, acrescida de juros equivalentes a 6% (seis por cento) ao ano ou fração *pro rata*.

§ 3º Os títulos mencionados no *caput* deste artigo cujas datas de vencimento sejam posteriores ao dia 16 de setembro de 1991 serão convertidos em cruzeiros, integralmente na data de seus vencimentos.

Art. 8º Para efeito do cálculo dos limites de conversão estabelecidos nos artigos 5º, 6º e 7º, considerar-se-á o total das conversões efetuadas em nome de um único titular em uma mesma instituição financeira.

Art. 9º Serão transferidos ao Banco Central do Brasil os saldos em cruzados novos não convertidos na forma dos artigos 5º, 6º e 7º, que serão mantidos em contas individualizadas em nome da instituição financeira depositante.

§ 1º As instituições financeiras deverão manter cadastro dos ativos financeiros denominados em cruzados novos, individualizados em nome do titular de cada operação, o qual deverá ser exibido à fiscalização do Banco Central do Brasil, sempre que exigido.

§ 2º Quando a transferência de que trata o *caput* deste artigo ocorrer em títulos públicos, providenciará o Banco Central do Brasil a sua respectiva troca por novas obrigações emitidas pelo Tesouro Nacional ou pelos Estados e Municípios, se aplicável, com prazo e rendimento iguais aos da conta criada pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º No caso de operações compromissadas com títulos públicos, estes serão transferidos ao Banco Central do Brasil, devendo seus emissores providenciar sua substituição por novo título em cruzados novos com valor, prazo e rendimento idênticos aos dos depósitos originários das operações compromissadas.

Art. 10. As quotas dos fundos de renda fixa e dos fundos de curto prazo serão convertidas em cruzeiros na forma do art. 7º, observado que o percentual de conversão poderá ser inferior ao estabelecido no art. 7º, se o fundo não dispuser de liquidez suficiente em cruzados novos.

Art. 11. Os recursos, em cruzados novos, dos Tesouros Federal, Estaduais e Municipais, bem como os da Previdência Social, serão convertidos, integralmente, no vencimento das aplicações, não se lhes aplicando o disposto nos artigos 5º, 6º e 7º desta medida provisória.

Art. 12. As obrigações comprovadamente contraídas anteriormente a 15 de março de 1990 e vencíveis até 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta medida provisória podem ser extintas, a critério do devedor, mediante transferência de sua conta para a do credor, dos cruzados novos correspondentes.

§ 1º Para efeito de comprovação das obrigações valem os meios de prova admitidos em direito, exceto a testemunhal.

§ 2º O Banco Central do Brasil definirá o instrumento de transferência da titularidade dos depósitos.

Art. 13. O pagamento de taxas, impostos, contribuições e obrigações previdenciárias resulta na autorização imediata e automática para se promover a conversão de cruzados novos em cruzeiros de

valor equivalente ao crédito do ente governamental, na respectiva data de vencimento da obrigação, nos próximos 60 dias.

Art. 14. Os prazos mencionados nos artigos 12 e 13 poderão ser aumentados pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento em função de necessidades das políticas monetária e fiscal.

Art. 15. O Banco Central do Brasil definirá normas para o fechamento do balanço patrimonial das instituições financeiras denominado em cruzados novos, em 15 de março de 1990, bem como para a abertura de novos balanços patrimoniais, denominados em cruzeiros a partir desta data.

Art. 16. O Banco Central do Brasil poderá autorizar a realização de depósitos interfinanceiros, em cruzado novo, nas condições que estabelecer.

Art. 17. O Banco Central do Brasil utilizará os recursos em cruzados novos nele depositados para fornecer empréstimos para financiamento das operações ativas das instituições financeiras contratadas em cruzados novos, registradas no balanço patrimonial referido no art. 15.

Parágrafo único. As taxas de juros e os prazos dos empréstimos por parte do Banco Central do Brasil serão compatíveis com aqueles constantes das operações ativas mencionadas neste artigo.

Art. 18. O Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento poderá alterar os prazos e limites estabelecidos nos artigos 5º, 6º e 7º ou autorizar leilões de conversão antecipada de direitos em cruzados novos detidos por parte do público, em função dos objetivos da política monetária e da necessidade de liquidez da economia.

Art. 19. O Banco Central do Brasil submeterá à aprovação do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação desta medida provisória, metas trimestrais de expansão monetária, em cruzeiros, para os próximos 12 (doze) meses, explicitando meios e instrumentos de viabilização destas metas, inclusive através de leilões de conversão antecipada de cruzados novos em cruzeiros.

Art. 20. O Banco Central do Brasil, no uso das atribuições estabelecidas pela Lei nº 4.595 e legislação complementar, expedirá regras destinadas a adaptar as normas disciplinadoras do mercado financeiro e de capitais, bem como do Sistema Financeiro da Habitação, ao disposto nesta medida provisória.

Art. 21. Na forma de regulamentação a ser baixada pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento poderão ser admitidas conversões em cruzeiros de recursos em cruzados novos em montantes e percentuais distintos aos estabelecidos nesta medida provisória, desde que o beneficiário seja pessoa física que perceba exclusivamente rendimentos provenientes de pensões e aposentadorias.

Parágrafo único. O Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento fixará limite para cada beneficiário, das conversões efetuadas de acordo com o disposto neste artigo.

Art. 22. O valor nominal do Bônus do Tesouro Nacional (BTN) será atualizado cada mês por índices calculado com a mesma metodologia utilizada para o índice referido no art. 2º, § 5º da Medida Provisória nº 154, desta data, refletindo a variação de preços entre o dia 16 do segundo mês imediatamente anterior e o dia 15 do mês anterior.

Parágrafo único. Excepcionalmente, os valores nominais do BTN nos meses de abril e maio de 1990 serão iguais, respectivamente, aos valores do BTN Fiscal no dia 1º de abril de 1990 e no dia 1º de maio de 1990.



Art. 23. Os depósitos de poupança realizados no período de 19 a 28.3.90, inclusive, serão atualizados, nos respectivos aniversários, pela variação do BTN Fiscal verificada no período decorrido do dia do depósito, inclusive, ao dia do crédito de rendimentos, exclusive, na forma a ser regulamentada pelo Banco Central do Brasil.

Art. 24. A partir de maio de 1990, os saldos das contas de poupança serão atualizados pela variação do BTN, na forma divulgada pelo Banco Central do Brasil.

Art. 25. O valor diário do BTN Fiscal será divulgado pelo Departamento da Receita Federal, projetando a evolução mensal da taxa de inflação.

Art. 26. Esta medida provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 27. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 15 de março de 1990; 168º da Independência e 102º da República.

FERNANDO COLLOR  
*Bernardo Cabral*  
*Zélia Cardoso de Mello*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 16.3.1990 e republicada no DOU de 19.3.1990

**Anexo 2****Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos****LEI Nº 8.024, DE 12 DE ABRIL DE 1990.****Conversão da MPV nº 168, de 1990****Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências.**

Faço saber que o **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** adotou a Medida Provisória nº 168, de 1990, que o **CONGRESSO NACIONAL**, aprovou, e eu, NELSON CARNEIRO, Presidente do Senado Federal, para os efeitos do disposto no parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, promulgo a seguinte lei:

Art. 1º Passa a denominar-se cruzeiro a moeda nacional, configurando a unidade do sistema monetário brasileiro.

§ 1º Fica mantido o centavo para designar a centésima parte da nova moeda.

§ 2º O cruzeiro corresponde a um cruzado novo.

§ 3º As quantias em dinheiro serão escritas precedidas do símbolo Cr\$.

Art. 2º O Banco Central do Brasil providenciará a aquisição de cédulas e moedas em cruzados novos, bem como fará imprimir as novas cédulas em cruzeiros, na quantidade indispensável à substituição do meio circulante.

§ 1º As cédulas e moedas em cruzados novos circularão simultaneamente ao cruzeiro, de acordo com a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º.

§ 2º As cédulas e moedas em cruzados novos perderão poder liberatório e não mais terão curso legal nos prazos estabelecidos pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º As cédulas e moedas em cruzeiro emitidas anteriormente à vigência da [Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990](#) perdem, nesta mesma data, o valor liberatório, e não mais terão curso legal.

Art. 3º Serão expressos em cruzeiros, doravante, todos os valores constantes de demonstrações contábeis e financeiras, balanços, cheques, títulos, preços, precatórios, contratos e todas as expressões pecuniárias que se possam traduzir em moeda nacional.

Art. 4º Os cheques emitidos em cruzados novos e ainda não depositados junto ao sistema bancário serão aceitos somente para efeito de compensação e crédito a favor da conta do detentor do cheque, em cruzados novos, até a data a ser fixada pelo Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. Nos casos em que o detentor do cheque não for titular de conta bancária, o Banco Central estabelecerá limite, em cruzados novos, que poderá ser sacado imediatamente em cruzeiros.

Art. 5º Os saldos dos depósitos à vista serão convertidos em cruzeiros, segundo a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º, obedecido o limite de NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos).

~~§ 1º As quantias que excederem o limite fixado no caput deste artigo serão convertidas, a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais iguais e sucessivas.~~

~~§ 2º As quantias mencionadas no parágrafo anterior serão atualizadas monetariamente pela variação do BTN Fiscal, verificada entre o dia 19 de março de 1990 e a data da conversão, acrescida de juros equivalentes a 6% (seis por cento) ao ano ou fração pro rata.~~

§ 1º As quantias que excederem o limite fixado no *caput* deste artigo serão convertidas, a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais iguais e sucessivas, segundo a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º desta lei. ([Redação dada pela Lei nº 8.088, de 1990](#))

§ 2º As quantias mencionadas no parágrafo anterior serão atualizadas monetariamente pela variação do BTN Fiscal, verificada entre o dia 19 de março de 1990 e a data do efetivo pagamento das parcelas referidas no dito parágrafo, acrescidas de juros equivalentes a seis por cento ao ano ou fração *pro rata*. ([Redação dada pela Lei nº 8.088, de 1990](#))

§ 3º As reservas compulsórias em espécie sobre depósitos à vista, mantidas pelo sistema bancário junto ao Banco Central do Brasil, serão convertidas e ajustadas conforme regulamentação a ser baixada pelo Banco Central do Brasil.

Art. 6º Os saldos das cadernetas de poupança serão convertidos em cruzeiros na data do próximo crédito de rendimento, segundo a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º, observado o limite de NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos).

~~§ 1º As quantias que excederem o limite fixado no caput deste artigo, serão convertidas, a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais iguais e sucessivas.~~

~~§ 2º As quantias mencionadas no parágrafo anterior serão atualizadas monetariamente pela variação do BTN Fiscal, verificada entre a data do próximo crédito de rendimentos e a data da conversão, acrescidas de juros equivalente a 6% (seis por cento) ao ano ou fração pro rata.~~

§ 1º As quantias que excederem o limite fixado no *caput* deste artigo serão convertidas, a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais iguais e sucessivas, segundo a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º desta lei. ([Redação dada pela Lei nº 8.088, de 1990](#))

§ 2º As quantias mencionadas no parágrafo anterior serão atualizadas pela variação do BTN Fiscal, verificada entre a data do próximo crédito de rendimento e a data do efetivo pagamento das parcelas referidas no dito parágrafo, acrescidas de juros equivalentes a seis por cento ao ano ou fração *pro rata*. ([Redação dada pela Lei nº 8.088, de 1990](#))

§ 3º Os depósitos compulsórios e voluntários mantidos junto ao Banco Central do Brasil, com recursos originários da captação de cadernetas de poupança, serão convertidos e ajustados conforme regulamentação a ser baixada pelo Banco Central do Brasil.

Art. 7º Os depósitos a prazo fixo, com ou sem emissão de certificado, as letras de câmbio, os depósitos interfinanceiros, as debêntures e os demais ativos financeiros, bem como os recursos captados pelas instituições financeiras por meio de operações compromissadas, serão convertidos em cruzeiros, segundo a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º, observado o seguinte:

I - para as operações compromissadas, na data de vencimento do prazo original da aplicação, serão convertidos NCz\$ 25.000,00 (vinte cinco mil cruzados novos) ou 20% (vinte por cento) do valor de resgate da operação, prevalecendo o que for maior;

II - para os demais ativos e aplicações, excluídos os depósitos interfinanceiros, serão convertidos, na data de vencimento do prazo original dos títulos, 20% (vinte por cento) do valor de resgate.

~~§ 1º As quantias que excederem os limites fixados nos itens I e II deste artigo serão convertidas, a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais iguais e sucessivas.~~

~~§ 2º As quantias mencionadas no parágrafo anterior serão atualizadas monetariamente pela variação do BTN Fiscal, verificada entre a data de vencimento do prazo original do título e a data da conversão, acrescida de juros equivalentes a 6% (seis por cento) ao ano ou fração pro rata.~~

§ 1º As quantias que excederem o limite fixado no *caput* deste artigo serão convertidas, a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais iguais e sucessivas, segundo a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º desta lei. ([Redação dada pela Lei nº 8.088, de 1990](#))

§ 2º As quantias mencionadas no parágrafo anterior serão atualizadas monetariamente pela variação do BTN Fiscal, verificada entre a data de vencimento do prazo original do título e a data do efetivo pagamento das parcelas referidas no dito parágrafo, acrescidas de juros de seis por cento ao ano ou fração *pro rata*. ([Redação dada pela Lei nº 8.088, de 1990](#))

§ 3º Os títulos mencionados no *caput* deste artigo, cujas datas de vencimento sejam posteriores ao dia 16 de setembro de 1991, serão convertidos em cruzeiros, integralmente na data de seus vencimentos.

Art. 8º Para efeito do cálculo dos limites de conversão estabelecidos nos arts. 5º, 6º e 7º, considerar-se-á o total das conversões efetuadas em nome de um único titular em uma mesma instituição financeira.

Art. 9º Serão transferidos ao Banco Central do Brasil os saldos em cruzados novos não convertidos na forma dos arts. 5º, 6º e 7º, que serão mantidos em contas individualizadas em nome da instituição financeira depositante.

§ 1º As instituições financeiras deverão manter cadastro dos ativos financeiros denominados em cruzados novos, individualizados em nome do titular de cada operação, o qual deverá ser exibido à fiscalização do Banco Central do Brasil, sempre que exigido.

§ 2º Quando a transferência de que trata o artigo anterior ocorrer em títulos públicos, providenciará o Banco Central do Brasil a sua respectiva troca por novas obrigações emitidas pelo Tesouro Nacional ou pelos Estados e Municípios, se aplicável, com prazo e rendimento iguais aos da conta criada pelo Banco Central do Brasil. ([Vide Lei nº 8.177, de 1991](#))

§ 3º No caso de operações compromissadas com títulos públicos, estes serão transferidos ao Banco Central do Brasil, devendo seus emissores providenciar sua substituição por novo título em cruzados novos com valor, prazo e rendimento idênticos aos dos depósitos originários das operações compromissadas.

Art. 10. As quotas dos fundos de renda fixa e dos fundos de curto prazo serão convertidas em cruzeiros na forma do art. 7º, observado que o percentual de conversão poderá ser inferior ao estabelecido no art. 7º se o fundo não dispuser de liquidez suficiente em cruzados novos.

Art. 11. Os recursos, em cruzados novos, dos Tesouros Federal, Estaduais e Municipais, bem como os da Previdência Social, serão convertidos, integralmente, no vencimento das aplicações, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 5º, 6º e 7º desta lei.

Art. 12. Pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação da medida provisória que deu origem a esta lei, as contas e depósitos denominados em cruzados novos são passíveis de transferência de titularidade, observadas as condições especificadas nos arts. 5º, 6º e 7º, para fins de liquidação de dívidas e operações financeiras comprovadamente contratadas antes de 15 de março de 1990.

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil estipulará a documentação necessária para reconhecimento da obrigação, definindo os instrumentos e mecanismos de transferência da titularidade dos depósitos.

Art. 13. O pagamento de taxas, impostos, contribuições e obrigações previdenciárias resulta na autorização imediata e automática para se promover a conversão de cruzados novos em cruzeiros de valor equivalente ao crédito do ente governamental, na respectiva data de vencimento da obrigação, nos próximos 60 dias.

Art. 14. Os prazos mencionados nos arts. 12 e 13 poderão ser aumentados pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento em função de necessidades das políticas monetária e fiscal.

Art. 15. O Banco Central do Brasil definirá normas para o fechamento do balanço patrimonial das instituições financeiras denominado em cruzados novos, em 15 de março de 1990, bem como para abertura de novos balanços patrimoniais, denominados em cruzeiros, a partir da vigência da [Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990](#).

Art. 16. O Banco Central do Brasil poderá autorizar a realização de depósitos interfinanceiros, em cruzado novo nas condições que estabelecer.

Art. 17. O Banco Central do Brasil utilizará os recursos em cruzados novos nele depositados para fornecer empréstimos para financiamento das operações ativas das instituições financeiras contratadas em cruzados novos, registradas no balanço patrimonial referido no artigo anterior.

Parágrafo único. As taxas de juros e os prazos dos empréstimos por parte do Banco Central do Brasil serão compatíveis com aqueles constantes das operações ativas mencionadas neste artigo.

~~Art. 18. O Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento poderá alterar os prazos e limites estabelecidos nos arts. 5º, 6º e 7º ou autorizar leilões de conversão antecipada de direitos em cruzados novos detidos por parte do público, em função dos objetivos da política monetária e da necessidade de liquidez da economia.~~

Art. 18. O Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento poderá: [\(Redação dada pela Lei nº 8.088, de 1990\)](#)

I - reduzir cada um dos prazos e elevar cada um dos limites estabelecidos nos arts. 5º, 6º e 7º, desta lei; [\(Incluído pela Lei nº 8.088, de 1990\)](#)

II - autorizar leilões de conversão antecipada em cruzeiros de direitos expressos em cruzados novos, em função de objetivos da política monetária e conveniência em ser ampliada a liquidez da economia. [\(Incluído pela Lei nº 8.088, de 1990\)](#)

Art. 19. O Banco Central do Brasil submeterá à aprovação do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, no prazo de trinta dias a contar da publicação da medida provisória que deu origem a esta lei, metas trimestrais de expansão monetária, em cruzeiros, para os próximos doze meses, explicitando meios e instrumentos de viabilização destas metas, inclusive através de leilões de conversão antecipadas de cruzados novos em cruzeiros.

Art. 20. O Banco Central do Brasil, no uso das atribuições estabelecidas pela [Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964](#) e legislação complementar, expedirá regras destinadas a adaptar as normas disciplinadoras do mercado financeiro e de capitais, bem como do Sistema Financeiro da Habitação, ao disposto nesta lei.

Art. 21. Na forma de regulamentação a ser baixada pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento poderão ser admitidas conversões em cruzeiros de recursos em cruzados novos em montantes e percentuais distintos aos estabelecidos nesta lei, desde que o beneficiário seja pessoa física que perceba exclusivamente rendimentos provenientes de pensões e aposentadorias.

Parágrafo único. O Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento fixará limite para cada beneficiário, das conversões efetuadas de acordo com o disposto neste artigo.

Art. 22. O valor nominal do Bônus do Tesouro Nacional (BTN) será atualizado cada mês por índice calculado com a mesma metodologia utilizada para o índice referido no [art. 2º, § 6º](#), da lei de conversão resultante da [Medida Provisória nº 154, de 15 de março de 1990](#), refletindo a variação de preço entre o dia 15 daquele mês e o dia 15 do mês anterior.

Parágrafo único. Excepcionalmente, o valor nominal do BTN do mês de abril de 1990 será igual ao valor do BTN Fiscal no dia 1º de abril de 1990.

Art. 23. O valor diário do BTN Fiscal será divulgado pela Secretaria da Receita Federal, projetando a evolução mensal da taxa de inflação.

Art. 24. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, 12 de abril de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

NELSON CARNEIRO

Este texto não substitui o publicado no DOU de 13.4.1990