

O Real e o Plano de Estabilização Econômica

A Medida Provisória nº 542/94

LEON FREIDA SZKLAROWSKY

SUMÁRIO

O Plano Real e os contratos administrativos. O Cruzeiro Real. Os planos anteriores: Cruzado, Bresser e Verão. Planos Collor I e II. Unidade Real de Valor e Real. As obrigações pecuniárias e os contratos: Análise da Lei n.º 8 880/94 e a MP n.º 542/94. Reajuste de contratos e atualização entre o adimplemento e o efetivo pagamento. Correção monetária a partir de 1.º de julho de 1994. Contratos e obrigações pecuniárias a partir de 1.º de julho de 1994. Contratos celebrados ou convertidos em REAL. Contratos celebrados ou convertidos em URV. Contratos comuns e administrativos. Contratos anteriores a 1.º de julho de 1994. Contratos administrativos. Contratos vigentes em 1.º de abril de 1994. Rescisão ou alteração unilateral. Conversão das obrigações pecuniárias e dos contratos para o REAL. Contratos comuns e administrativos. Correção pré-fixada ou sem correção. Correção fundada em índices de preços: Periodicidade igual ou menor. Periodicidade maior. Contratos com quantidades variáveis. Obrigações – número de meses menor. Contratos com cláusula de atualização pelo atraso. Dedução pela inflação. Reajuste e Revisão de Contratos. Conclusão.

Considerações gerais

A Medida Provisória n.º 336, de 28 de julho de 1993, dá início a nova revolução e expectativa, no âmbito do Sistema Monetário Nacional (SMN), como prelúdio do Programa de Estabilização Econômica, que se inaugurou com a Medida Provisória n.º 434, de 27.2.94, e concretizou-se, finalmente, com a Lei n.º 8.880, de 27.5.94¹, que dispõe sobre o Programa de Esta-

O Professor Leon Freida Szklarowsky, Subprocurador-Geral da Fazenda Nacional, aposentado, é advogado, Juiz Arbitral da American Association's Commercial Panel, de Nova York, membro dos Institutos dos Advogados Brasileiros, de São Paulo e do Distrito Federal (Secretário-Geral); acadêmico da Academia Brasileira de Direito Tributário, do Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal, membro da International Fiscal Association, da Associação Brasileira de Direito Financeiro, do Instituto Brasileiro de Direito Tributário. Integra o Conselho Editorial dos Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, da Ed. Revista dos Tribunais e o Conselho de Orientação das Publicações – Boletim de Direito Administrativo e de Licitações e Contratos – da Ed. NIDJ. Entre suas obras destacam-se: Responsabilidade Tributária, Execução Fiscal e Medidas Provisórias.

¹ Publ. no *DOU* de 28 de maio de 1994. Essa lei tem como fonte o Projeto de Lei de Conversão n.º 11, de 1994 (Publ. em avulso do Centro Gráfico do Senado Federal - Brasília/DF), retificada, pela publ. no *DOU* de 1.6.94, para incluir o Anexo, que trata do comportamento da URV em *Cruzeiros Reais* no período de 1.º de janeiro a 1.º de março de 1994, demonstrando a metodologia utilizada para o cálculo.

bilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional e institui a Unidade Real de Valor (URV), completada pela Medida Provisória n.º 542, de 30.6.94, a qual disciplina o *Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL*.²

A Lei n.º 8.697, de 27.8.93¹, é sucedânea da citada Medida Provisória n.º 336/93 que alterou a moeda nacional, denominando-a de *Cruzeiro Real*, a partir do primeiro dia do mês subsequente ao da publicação da acima citada Medida Provisória. É a primeira etapa do Plano.

A nova unidade da moeda equivale a mil cruzeiros⁴, suprimindo uma vez mais três zeros, o que iria ocorrer posteriormente, com maior intensidade, com a implementação de nova fase do Plano⁵.

¹ Cf. publ. no *DOU* de 30.6.94. A Comissão Especial para apreciar a MP n.º 542 foi instalada em 6.7.94, sob a presidência do Dep. Ney Lopes e relatoria do Senador José Fogaça. Apresentaram-se 217 emendas a essa MP.

² O Presidente da República adotou a MP n.º 336/93 e o Congresso Nacional aprovou-a, *in integrum*, tendo o Senador Humberto Lucena, Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, promulgado a referida Lei n.º 8.697.

³ Cf. art. 1.º, § 1.º, da Lei n.º 8.697/93 e da MP n.º 336/93.

⁴ O festado jurista Theotonio Negrão traça a *correlação de valores entre as sucessivas moedas do Brasil e suas desvalorizações e anota que:*

1 - *O mil réis*: vigorou até 31.10.42, sendo substituído, a partir de 1.11.42, pelo *Cruzeiro*, com o mesmo valor, por determinação, do Decreto-Lei n.º 4.791, de 5.10.42, enquanto que a Lei n.º 4.511, de 1.12.64, extinguiu a fração do cruzeiro - o centavo (§ 1.º do art. 1.º).

2 - *O Cruzeiro*: vigorou de 1.11.42 até 12.2.67. A partir de 13.2.67, *ex vi* do Decreto-Lei n.º 1 de 13.11.65, do Decreto n.º 60.190, de 8.2.67, e da Resol. do Banco Central da República do Brasil, n.º 47, de 8.2.67, foi substituído pelo *Cruzeiro Novo* (NCr\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00).

3 - Este, a partir de 15.5.70, passou a denominar-se tão-somente *Cruzeiro*. A Lei n.º 7.214, de 15.8.84, extinguiu os centavos.

4 - *O Cruzado*, em virtude do Decreto-Lei n.º 2.283, de 27.2.86 (Decreto-Lei n.º 2.284, de 10.3.86), substituiu a moeda anterior (Cz 1,00 valia NCr\$ 1.000,00, ou melhor, Cr\$ 1.000,00 (Cf. Res. 1.100, de 28.2.86, do Banco Central do Brasil). Vigorou, de 28.2.86 a 15.1.89.

5 - *Cruzado Novo*: Substituiu o *Cruzado*, de

Os planos anteriores: Plano Cruzado, Bresser, Verão e Collor

Anteriormente, o Decreto-Lei n.º 2.284, de 10.3.86, que revogou e substituiu o Decreto-Lei n.º 2.283, de 27.2.86, modifica a denominação do sistema legal brasileiro, instituindo o *Cruzado*, posteriormente, alterado para *Cruzado Novo*, pela Lei n.º 7.730, de 31.1.89 (adotou a MP n.º 32, de 15.1.89), sucedendo-se-lhe os mirabolantes Planos Bresser e Verão⁶. O pandemônio legislativo prosseguiu, com a edição dos Planos Collor I e II⁷.

Restaura-se o *Cruzeiro*, cognominando-se, assim, o *Cruzado Novo*, na mesma proporção valorativa⁸, instituindo-se nova sistemática para reajuste de preços e salários em geral.

16.1.89 a 15.3.90 (NCz 1,00 = Cz\$ 1.000,00), *ex vi* da MP n.º 32, de 15.1.89, adotada pela Lei n.º 7.730, de 31.1.89.

6 O art. 1.º, § 2.º, da Lei n.º 8.024, de 12.4.90, que adotou a Medida Provisória n.º 168, de 15.3.90, novamente denomina a moeda de *Cruzeiro*, vigorando de 16.3.90 até a 1.3.93, com o mesmo valor do *Cruzado Novo*.

7 Com a Medida Provisória n.º 336, de 28.7.93, convertida na Lei n.º 8.697, de 28.8.93, c/c a Resol. n.º 2.010, de 28.7.93, do BCB, passou a existir o *Cruzeiro Real*, a partir de 2.8.93 (Cr\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00) (*apud* "Código de Processo Civil" e "Legislação Processual" em vigor, 25.º Ed. Malheiros Editores, 1994, pp. 1.365 e 1.366).

8 - Com a Medida Provisória n.º 542, de 30.6.94, a partir de 1.7.93, a unidade do SMN é o *Real*. Sobre seu valor, *conf. Remissão 18*.

6 Sobre os Planos Econômicos, Indexação, Reajuste de Contratos e Novas Moedas, durante o Governo Sarney, cf. nosso "Reajuste dos Contratos Administrativos e os Programas de Estabilização da Economia", in *Boletim de Licitações e Contratos*, da Editora NDJ Ltda., 11/89, *Rev. de Direito Público*, v. 95; e *Rev. Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, v. 109/77 - 108; e caso "A Inflação e os Contratos Administrativos", in *B.J.C. cit.*, 4/90, e *Rev. de Dir. Público*, cit., v. 95.

7 Consulte-se a respeito o precioso parecer produzido pelo pranteado Prof. Dr. Henry Tilbery e pelo Dr. Antônio Carlos Rodrigues do Amaral, publicado nos "Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas", ed. *Rev. dos Tribunais*, ano I, n.º 2, pp. 33 a 53, e de Ives Gandra da Silva Martins, "O Plano Brasil Novo e a Constituição", *Forense Universitária*, eds. 1990 e 1994. Consulte-se também a Lei n.º 8.218, de 27.8.91.

8 Cf. Medida Provisória n.º 168, de 15.3.90, sucedida pela Lei n.º 8.024, de 12.4.90.

A Lei n.º 8.030, de 12.4.90, veda por tempo indeterminado quaisquer reajustes, sem a prévia autorização, por portaria do Ministro da Fazenda⁹.

Em seguida, a Medida Provisória n.º 180, de 17.4.90, alterou a Lei n.º 8.024 cit., para determinar que um *Cruzeiro* corresponde a um *Cruzeiro Novo*¹⁰.

A Lei n.º 8.177, de 1.3.91 (sucedeu à MP n.º 294, de 31.1.91), estabelece regras para a desindexação da economia e fixa competência ao Banco Central do Brasil – BCB, para divulgar a Taxa Referencial – TR, calculada a partir da remuneração mensal média líquida de impostos, dos depósitos a prazo fixo captados nos bancos comerciais, de investimentos, múltiplos com carteira comercial ou de investimento, caixas econômicas ou de títulos públicos federais, estaduais ou municipais, segundo metodologia aprovada pelo Conselho Monetário Nacional¹¹.

⁹ Cf. Medida Provisória n.º 154, de 15.3.90, que antecedeu a Lei n.º 8.030 cit. Sobre o Bônus do Tesouro Nacional – BTN e sua atualização, metas etc., examina-se o art. 2.º, § 6.º, desse diploma legal, que permitiu ao Ministro da Fazenda solicitar à Fundação IBGE ou a instituição de pesquisa de notória especialização o cálculo de índice de preços apropriados à medição da variação média dos preços relativos aos períodos correspondentes às metas referidas no inciso II desse dispositivo. Sobre a atualização do valor nominal do BTN, consulte-se o art. 22 da Lei n.º 8.024. A Lei n.º 8.030 cit. foi expressamente revogada pela Lei n.º 8.178, de 1.3.91.

¹⁰ Essa MP foi revogada pela MP n.º 184, de 4.5.90.

¹¹ Cf. art. 1.º. Essa lei extinguiu o BTN fiscal (Lei n.º 7.799/89), o BTN (Lei n.º 7.777/89), o maior valor de referência, vedando ao IBGE o cálculo do índice de Reajustes de Valores Fiscais e o índice da Cesta Básica, permanecendo, sob sua tutela, o cálculo do Índice Nacional de Preço ao Consumidor. A TR foi julgada inconstitucional como índice de correção monetária, porque reflete as variações do custo primário da captação dos depósitos a prazo fixo, não se constituindo, por isso, em índice que projeta a variação do poder aquisitivo da moeda (cf. ADIN n.º 493-0, DF, STF, Pleno, in DJ de 4.9.92, Fementário n.º 1.674-2, Rel. Ministro Moreira Alves, Presidente, Ministro Sydney Sanches. A TR, por ordem do § 4.º do art. 27, da MP n.º 542/94, só poderá ser utilizada nas operações realizadas nos mercados financeiros, de valores mobiliários, de seguros de previdência privada e de futuros (v. art. 37 da Lei n.º 8.880/94), V. arts. 1.º da Lei n.º 8.177/91 e 1.º da Lei n.º 8.660/93. O art. 57 da MP n.º 542 revogou o parágrafo único do art. 10 da Lei n.º 8.177/91, que admitiu a utilização da TR ou TRD para remuneração dos valores das obrigações deles decorrentes, de acordo com

Por outro lado, a Lei n.º 8.178, de 1.3.91 (sucedeu à MP n.º 285, de 31.1.91), também estabeleceu regras sobre preços e salários, permitindo sua majoração somente através de expressa e prévia autorização do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento¹².

Unidade Real de Valor – URV e Real

A Unidade Real de Valor – URV foi instituída pela Medida Provisória n.º 434, de 27.2.94, reeditada pelas Medidas Provisórias n.º 457, de 29.3.94, e 482, de 28.4.94, esta última transformada em Projeto de Lei de Conversão n.º 11, de 1994¹³, que se converteu, na Lei n.º 8.880, de 27.5.94, publicada no *DOU* de 28 seguinte¹⁴.

A URV¹⁵, desde seu nascedouro, foi dotada de curso legal, para servir unicamente de padrão de valor monetário, integrando o Sistema Monetário Nacional, juntamente com o *Cruzeiro Real*, que continuou a ser utilizado como meio de pagamento, dotado de poder liberatório até a emissão do *Real*, quando deixou de ter curso legal e poder liberatório, não mais compondo o Sistema Monetário Nacional¹⁶.

A URV, por imposição das Medidas Provisórias n.º 434, 457 e 482 (PLC 11/94) e do art. 2.º da Lei n.º 8.880/94, seria dotada de poder liberatório, a partir da sua emissão como moeda divisionária pelo Banco Central do Brasil, passando então a denominar-se *Real*, o que de fato ocorreu, em 1.º de julho de 1994, com a edição da Medida Provisória n.º 542, de 30.6.94, que instituiu o *Real*, como nova unidade do Sistema Monetário Nacional, com curso legal em todo o território nacional¹⁷.

A paridade entre o *Real* e o *Cruzeiro Real*, a partir de 1.º de julho de 1994, foi fixada no valor correspondente ao do dia 30 de junho de

a redação dada pela Lei n.º 8.178/91. Também revogou o art. 16 deste diploma legal.

¹² Consulte-se a Lei n.º 8.218, de 29.8.91.

¹³ Cf. art. 1.º. Consulte-se o Parecer n.º 9, de 1994, do Rel. Deputado Neuto de Couto, de 10.5.94 (Publ. Centro Gráfico do Senado Federal – Brasília/DF).

¹⁴ Cf. art. 1.º

¹⁵ Cf. art. 1.º das MPs 434, 457, 482, PLC 11/94 e art. 1.º da Lei n.º 8.880/94.

¹⁶ Cf. arts. 1.º, § 1.º, e 3.º das MPs 434, 457, 482, PLC 11/94 e 3.º da Lei n.º 8.880/94. *A URV em 1.º de março de 1994, correspondia a CR\$ 647,50.*

¹⁷ Cf. art. 2.º das Medidas Provisórias antes citadas: arts. 2.º da Lei n.º 8.880/94 e 1.º da Medida Provisória n.º 524 cit.

1994, isto é, CR\$ 2.750,00, permanecendo fixa para os fins previstos no art. 3.º, § 3.º, da Lei n.º 8.880/94 e do art. 2.º desta Medida Provisória.¹⁸

A fonte da Lei n.º 8.880/94 é o Projeto de Lei de Conversão n.º 11, de 1994, relatado pelo Deputado Neuto de Couto, consubstanciando as emendas e destaques à Medida Provisória n.º 482, de 28.4.94, em substituição às Medidas Provisórias n.º 457, de 29.3.94 e 434 de 27.2.94, que não foram apreciadas pelo Congresso Nacional, *in tempore*.

O § 3.º do art. 4.º da Lei n.º 8.880/94 dispõe

¹⁸ Cf. §§ 3.º e 4.º do art. 1.º da MP n.º 542.

Art. 3.º da Lei n.º 8.880/94:

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

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

§ 2.º As regras e condições de emissão serão estabelecidas em lei.

§ 3.º A partir da primeira emissão do *Real*, as atuais cédulas e moedas representativas do *Cruzeiro Real* continuarão em circulação como meios de pagamento até que sejam substituídas pela nova moeda no meio circulante, observada a paridade entre o *Cruzeiro Real* e o *Real* fixada pelo Banco Central do Brasil naquela data.

§ 4.º O Banco Central do Brasil disciplinará a forma, prazo e condições da substituição prevista no parágrafo anterior”.

Art. 2.º da MP n.º 542/94:

“O *Cruzeiro Real*, a partir de 1.º de julho de 1994, deixa de integrar o Sistema Monetário Nacional, permanecendo em circulação como meio de pagamento as cédulas e moedas dele representativas, pelo prazo de 30 (trinta) dias, na forma prevista nos §§ 3.º e 4.º do art. 3.º da Lei n.º 8.880, de 27 de maio de 1994.

§ 1.º Até o último dia útil de julho de 1994, os cheques ainda emitidos com indicação de valor em *Cruzeiros Reais* serão acolhidos pelas instituições financeiras e pelos serviços de compensação, sem prejuízo do direito ao crédito, nos termos da legislação pertinente.

§ 2.º Os prazos previstos no *caput* e no parágrafo anterior poderão ser prorrogados pelo Banco Central do Brasil.

§ 3.º Os documentos de que trata o § 1.º serão acolhidos e contabilizados com a paridade fixada, na forma do art. 1.º, § 3.º, para o dia 1.º de julho de 1994”.

¹⁹ O Presidente da República editou o Decreto n.º 1.066, de 27.2.94, disciplinando a metodologia do

que o Poder Executivo publicará a metodologia para o cálculo da paridade diária entre o *Cruzeiro Real* e a URV¹⁹; corresponde à redação do § 3.º do artigo 4.º das Medidas Provisórias n.º 434, 457, 482 e do PLC n.º 11/94.

O Decreto n.º 1.066, de 27.2.94, delineou a metodologia que a variação diária da expressão em cruzeiros reais da URV seria calculada, com alíquota em taxas de inflação medidas por três índices, a saber:

I- índice de Preços ao Consumidor (IPC), da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), da USP, apurado para a terceira quadrissemana;

II- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-E), da Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e

III- Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas.

A divulgação fez-se, diariamente, pelo Banco Central do Brasil, válida para o dia útil seguinte, aplicando-se essa mesma expressão aos dias úteis não intermediários²⁰.

Observe-se que a URV desempenhou variadas e importantes funções no contexto do Plano, até sua absorção pelo *Real*; convivendo o País, com, pelo menos, dois tipos de moeda, até a emissão do *Real*, ou seja, o *Cruzeiro Real* e a URV²¹, e, por mais algum tempo, subsiste a harmonia entre o *Cruzeiro Real* e o *Real*.

Novamente, desponta um Plano, superior aos anteriores; contudo, sem dúvida, peca pelo exagerado tecnicismo e obscuridade, especialmente na disciplina de contratos e obrigações pecuniárias, impedindo seu pronto entendimento e exigindo do infeliz súdito, inédito esforço na exegese das disposições normativas, extremamente confusas, repetindo os exageros e impropriedades anteriores.

O que deveria ser de fácil inteligência torna-se um jogo penoso e tortuoso, quase in-

cálculo da URV, tendo em vista o disposto no § 3.º do art. 4.º da MP n.º 434 cit.

O art. 5.º da Lei n.º 8.880/94 sublinhou que o valor da URV seria utilizado pelo Banco Central do Brasil como parâmetro para negociação com moeda estrangeira, repetindo o art. 5.º do PLC 11/94 e o art. 5.º das MPs n.º 434, 457 e 482.

²⁰ Cf. art. 1.º, I, II e III, e § 4.º, do cit. Decreto.

²¹ Cf. art. 8.º da Lei n.º 8.880/64; idem PLC n.º 11/94, MPs n.º 434, 457 e 482.

decifrável ^{21A}.

As obrigações pecuniárias e os contratos: análise da Lei n.º 8.880/94 e da MP n.º 542/94

A tônica fundamental desta fase do Plano é produzir, de vez, a queda vertical da inflação e estabilidade econômica, tendo introduzido, preambularmente, a URV, como passo inicial da reforma monetária e antecedente da moeda que se pretende forte – o Real ²².

A EM da Medida Provisória n.º 542²³ explica que o plano visa preservar o princípio da livre negociação dos contratos entre as partes, tendo em vista a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e o respeito ao ato jurídico perfeito, o que é bastante confortável e enobrecedor.

Com relação às conversões, para o Real, em 1.º de julho de 1994, dos valores e obrigações em *Cruzeiros Reais* ou URV, assegura sua fidelidade absoluta, à preservação do valor real, dos direitos e obrigações sem *intercessão nos contratos livremente pactuados*²⁴.

A Lei n.º 8.880/94 consigna regras de signi-

^{21A} Há de se relatar, não obstante, a energia da equipe econômica, dirigida pelo culto Ministro da Fazenda, Dr. Rubens Ricupero, quando afiança que a meta do Plano é realmente a estabilidade da moeda e o fim da inflação, corroborado esse ideário pelo Presidente do BCB, Dr. Pedro Malan, e Dr. Pêrsio Arida, ao se manifestarem, no Fórum Aberto da Comissão Mista, em 10.7.94. Essa Comissão, presidida pelo Deputado Ney Lopes, sabiamente, decidiu criar o Fórum Aberto, sob forma de audiência pública, a que estiveram presentes, entre outros, os citados economistas. Nessa Comissão, também estivemos presentes, por honrosa solicitação do Presidente da Seccional do Distrito Federal, da OAB, Dr. Luiz Felipe Coelho.

²² Cf., por exemplo, a EM Interministerial n.º 84/MF/MPS/MTb/SAF/EMFA/SEPLAN/MS, de 29.3.94, capeada pela Mensagem n.º 81, de 1994 – CN (n.º 260/94, na origem), da MP n.º 457 cit.

²³ Cf. EM Interministerial n.º 205/MF/SEPLAN/MS/MTb/MPS/MS/SAF, de 30.6.94, Publ. no *DOU* da mesma data (Edição Extra), da MP n.º 542/94.

²⁴ Cf. EM Interministerial n.º 205 cit. item 20; idem, item 24. Essa EM contém uma incorreção (item 9), ao proparar que é a MP n.º 434 fonte imediata da Lei n.º 8.880, quando, na verdade, a citada Lei é fruto do PLC n.º 11/94 da MP n.º 482. Louve-se, porém, desta vez, a proclamação da veemente vontade do legislador de não se permitir lançar em aventuras espúrias experimentadas, nos outros planos, esmagando alguns dos princípios econômicos e jurídicos, por demais caros, e que receberam, de pronto, o corretivo do Poder Judiciário.

ficativa importância, que não podem ser esquecidas, na aplicação da MP n.º 542.

Reajuste de contratos e atualização entre o adimplemento e o efetivo pagamento

A Lei n.º 8.666, de 21.6.93, alterada pela Lei n.º 8.883, de 8.6.94, assegura aos contratantes o direito de estabelecer, entre as cláusulas necessárias, além do preço e das condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajuste de preços e a atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento²⁵, com a indicação expressa e obrigatória, no edital, do critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela, bem como o critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento ²⁶.

²⁵ Cf. art. 55, III, da Lei cit. A previsão de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento é uma inovação salutar, em relação ao revogado Decreto-Lei n.º 2.300/86, enquanto que a Lei n.º 7.801, de 11.7.89, convalidando a Lei n.º 7.747, de 4.4.89, e a Medida Provisória n.º 40, de 8.3.89, que a antecedeu, e sólida jurisprudência do TCU, facultavam a incidência da correção em cada prestação, somente para o período compreendido entre a data estipulada para cada pagamento da obrigação e aquela que efetivamente se desse o pagamento (arts. 2.º da Lei n.º 7.747/89 e da MP n.º 40/89; art. 4.º, § 3.º, da Lei n.º 7.801/89 – é a mora por atraso de pagamento da prestação (cf. Nosso “Contratos Administrativos e Programas de Estabilização da Economia”, cit., item 78 e Conclusão I, 2). Neste sentido, o Projeto de Lei n.º 571, do Dep. Luiz R. Ponte. Consulte-se de, Bernardo Ribeiro de Moraes, o *Compêndio de Direito Tributário*, Forense, 1984, com excelente estudo sobre a correção monetária (p. 706).

²⁶ Os incisos XI e XIV, c, do art. 40 da Lei n.º 8.666/93, foram modificados pela Lei n.º 8.883, de 8.6.94, que adotou a Medida Provisória n.º 472, de 15.4.94, transformada no Projeto de Lei de Conversão n.º 10 de 1994, consoante Parecer n.º 6, de 1994-CN, do Relator Deputado Walter Nori. Antecederam esta última Medida Provisória as de n.º 351, de 16.9.93; 360, de 18.10.93; 372, de 17.11.93; 388, de 16.12.93; 412, de 14.4.94; 429, de 16.2.94 e 450, de 17.3.94. Os atos praticados, sob sua égide, foram convalidados pela MP n.º 472 cit. e, após, pela Lei n.º 8.883/94 (art. 4.º). A Constituição Federal, no parágrafo único do art. 62, apregoa que as Medidas Provisórias perderão eficácia, desde sua edição, se não

O reajuste de preços e a revisão de contratos não se confundem!²⁷

O art. 12 da Lei n.º 8.880/94 inquina de nula, de pleno direito, não surtindo qualquer efeito, a cláusula de revisão ou de reajuste de preços, nos contratos a que se refere o artigo anterior (art. 11), que contrarie o disposto nesta lei²⁸.

O art. 11²⁹ foi expressamente revogado pela
forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações dela decorrentes; no entanto, tomou-se praxe o Presidente da República (e não o Congresso Nacional, o que se nos afigura extremamente perigoso e inconstitucional). Convolar os atos praticados, sob sua égide, através de Medidas Provisórias substitutivas das não convertidas em lei ou até estranhas.

²⁷ Cf. nosso "Reajustamento e Revisão de Preços de Contratos Administrativos", in *Revista dos Tribunais*, 630/47-51, com ampla nota bibliográfica e jurisprudencial; idem, *Direito Administrativo Brasileiro*, de Hely Lopes Meireles, 17.ª ed. atualizada por Eurico A. Azevedo, Décio Aleixo e José E. Burle Filho, 1992, Malheiros Editores; idem, do autor, *Licitação e Contratos Administrativos*, 8.ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, 1988

²⁸ Idêntico à redação do PLC n.º 11/94. Diferente é a redação do art. 12 das MPs 434, 457 e 482: "É nulo de pleno direito e não surtirá nenhum efeito, nos contratos a que se refere o artigo anterior, a estipulação de cláusula de revisão contratual com periodicidade inferior a um ano" (foi acrescentada na Lei a expressão "ou de reajuste de preços" e substituída a expressão "com periodicidade inferior a um ano" porque "contraria o disposto nesta Lei").

²⁹ Cf. art. 57.

O revogado art. 11 está assim redigido:

"Art. 11. Nos contratos celebrados em URV, a partir de 1.º de março de 1994, inclusive, é permitido estipular cláusula de reajuste de valores por índice de preços ou por índice que reflita a variação ponderada dos custos dos insumos utilizados, desde que a aplicação da mesma fique suspensa pelo prazo de um ano.

§ 1.º Fica o Poder Executivo autorizado a reduzir os prazos de suspensão da aplicação do reajuste a que se refere o caput deste artigo e de atualização financeira ou monetária a que se refere o § 4.º do artigo 15.

§ 2.º O disposto nesse artigo não se aplica aos contratos e operações referidos no artigo 16 desta Lei".

O artigo 16 determina que continuariam expressos em *Cruzeiros Reais* até a emissão de *Real* os contratos que especifica e que são regidos por leis especiais, v.g., depósitos de poupança, consórcios etc. Sem embargo da revogação (suspensão) desse preceito, outros remanesceram que suspendem por um ano a permissão de reajuste de contratos.

Medida Provisória n.º 542/94³⁰.

Correção monetária a partir de 1.º de julho de 1994

Esta Medida Provisória regula a *Correção Monetária*, no Capítulo IV, a qual incidirá sobre a obrigação pecuniária contraída, a partir de 1.º de julho de 1994, inclusive, e considerando-se apenas a variação acumulada do IPC-R³¹.

O IPC-R – Índice de Preços ao Consumidor, criado pelo art. 17 da Lei n.º 8.880/94, calculado e divulgado, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a partir da primeira emissão do *Real*, até o último dia útil de cada mês, refletirá a variação mensal do custo de vida em *Real* para uma população objeto composta por famílias com renda até 8 salários mínimos³².

³⁰ Na realidade, enquanto não aprovada a Medida Provisória, pelo Congresso Nacional, por ser lei, sob condição resolutiva, vigorando desde a data de sua edição, apenas suspende a lei ou os artigos que pretende derrogar ou revogar, e perderão eficácia, desde sua edição, se não for convertida em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação. As relações jurídicas dela decorrentes deverão ser disciplinadas pelo Congresso Nacional (art. 62 da CF) e, se não o fizer, poderá o súdito ou o prejudicado utilizar-se do mandado de injunção (cf. nossos "Medidas Provisórias", Ed. Revista dos Tribunais, 1991, e "Medidas Provisórias e o Mandado de Injunção", in "Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas", da Ed. Revista dos Tribunais, 1/79, e na *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, Ed. Jurid. Vellenich Ltda., São Paulo, 102/57). Cf., também, de Brasilino Pereira dos Santos, "As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil", Ed. LTr, de Arnaldo Wald, parecer in *Rev. Dir. Administrativo*, v. 185, 1991, pp. 349 e ss.; Giovanni Clark, "Medidas Provisórias", *Revista de Informação Legislativa*, n.º 113, jan./mar. 1992, pp. 163 e ss.; Ivo Dantas, *apud* Giovanni Clark

Saulo Ramos confirma, com razão, que, enquanto não se converter em lei, apenas paralisará os efeitos das leis a ela anteriores, não se operando, por isso, a repristinação (cf. Conferência, no II Fórum Jurídico Brasileiro de Belo Horizonte, Brasília, 1989, pub. do Min. Justiça, p. 11). Neste sentido, Arnaldo Wald (*Rev. Dir. Adm.*, 185/358, citando Michel Temer, Saulo Ramos, Caio Tácito, Manoel Gonçalves Ferreira.

³¹ Cf. art. 27 da MP n.º 542.

³² Cf. nosso "Inflação e Contratos Administrativos" cit., com ampla bibliografia acerca da indexação. O citado dispositivo será regulamentado pelo Ministério da Fazenda e pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, não podendo a abrangência geográfica do IPC-R ser menor que a dos índices atualmente calculados pelo IBGE e o período de coleta deverá ser

A Medida Provisória n.º 542, ao acrescentar parágrafo ao citado art. 17, atribui ao Ministro da Fazenda a competência para fixar o IPC-R, com base nos indicadores disponíveis, se houver interrupção da apuração ou da divulgação pelo IBGE, dando a conhecer a metodologia utilizada, observada sempre a precedência em relação aos índices apurados por instituições oficiais de pesquisa³³.

Contratos e obrigações pecuniárias a partir de 1.º de julho de 1994

As obrigações pecuniárias e, pois, os contratos, a partir de 1.º de julho de 1994, sob pena de nulidade, somente poderão ser corrigidos pela *variação acumulada do IPC R com exceção dos*:

a) contratos pelos quais a empresa se obrigue a vender bens, para entrega futura, prestar ou fornecer serviços a serem produzidos, cujo preço poderá ser reajustado em função do custo de produção ou de *variação no preço dos insumos utilizados*;

b) das operações e contratos de que trata o Decreto-Lei n.º 857, de 11.8.69³⁴, e o

compatível com a divulgação do prazo estabelecido no *caput* (§ 1.º).

³³ Cf. art. 54 da MP cit.

³⁴ Cf. o DL citado:

"Art. 1.º São nulos de pleno direito os contratos, títulos e quaisquer documentos, bem como as obrigações, que, exequíveis no Brasil, estipularem pagamento em ouro, em moeda estrangeira, ou, por alguma forma, restrinjam ou recusem, nos seus efeitos, o curso legal do cruzeiro.

Art. 2.º Não se aplicam as disposições do artigo anterior:

I - aos contratos e títulos referentes a importação ou exportação de mercadorias;

II - aos contratos de financiamento ou de prestação de garantias relativos às operações de exportação de bens de produção nacional, vendidos a crédito para o exterior;

III - aos contratos de compra e venda de câmbio em geral;

IV - aos empréstimos e quaisquer outras obrigações cujo credor ou devedor seja pessoa residente e domiciliada no exterior, excetuados os contratos de locação de imóveis situados no território nacional;

V - aos contratos que tenham por objeto a cessão, transferência, delegação, assunção ou modifica-

art. 6.º da Lei n.º 8.880/94³⁵;

c) das hipóteses tratadas em lei especial.

Está proibida, sob pena de nulidade e não produzindo efeitos, a inserção de *cláusula de reajuste de valores*, cuja periodicidade seja inferior a um ano, a qual poderá ser reduzida por ato do Poder Executivo³⁶, nem a correção monetária poderá estar em desacordo com o disposto neste artigo.

Contratos celebrados ou convertidos em REAL

Os contratos celebrados ou convertidos em *Real*, com cláusula de reajuste de valores: 1) por índices de preços ou 2) por índice que reflète a variação ponderada de custos dos insumos utilizados, a *periodicidade para reajuste será anual*, podendo o Poder Executivo reduzir essa periodicidade.

O legislador, preocupado com a longevidade do período de reajuste, autoriza o Poder Executivo a diminuir esse prazo, bastando, evidentemente, que se caracterizem os motivos excepcionais.

Todavia, apesar dessa generosidade, qualquer cláusula, com periodicidade inferior, é tida como nula.

URGE, portanto, que os contratantes se precavenham fazendo incluir no contrato cláusula que preveja a suspensão do reajuste por 1

ção das obrigações referidas no item anterior, ainda que ambas as partes contratantes sejam pessoas residentes ou domiciliadas no país.

Parágrafo único. Os contratos de locação de bens móveis que estipulem pagamento em moeda estrangeira ficam sujeitos, para sua validade, a registro prévio no Banco Central do Brasil.

Art. 3.º No caso de rescisão judicial ou extrajudicial de contratos a que se refere o item I do artigo 2.º deste Decreto-Lei, os pagamentos decorrentes do acerto entre as partes, ou de execução de sentença judicial, subordinam-se aos postulados da legislação de câmbio vigente".

³⁵ Cf. art. 6.º: "É nula de pleno direito a contratação de reajuste vinculado à variação cambial, exceto quando expressamente autorizado por lei federal, e nos contratos de arrendamento mercantil celebrados entre pessoas residentes e domiciliadas no País, com base em captação de recursos provenientes do exterior".

³⁶ Cf. art. 28, §§ 1.º e 5.º, da MP n.º 542. No passado recente, também o legislador proibiu reajustes de contratos, com prazos inferiores a um ano. Não obstante, 90 dias após, ou menos, o Poder Executivo reduziu o petrificado prazo de um ano.

ano, por força de imposição legal, permitindo, porém, o reajuste, se assim for necessário, tão logo o Poder Executivo reduza esse prazo^{36A}.

Essa periodicidade é contada a partir:

I- da conversão para o *REAL*, se as obrigações ainda estiverem expressas em *Cruzeiros Reais*;

II- da conversão ou contratação em URV, se as obrigações foram contratadas, até 27 de maio de 1994, e estão expressas em URV;

III- da data da contratação, se as obrigações foram contraídas, após 1.º de julho de 1994; e, finalmente,

IV- do último reajuste, se se tratar de locação residencial.

Duas são as hipóteses excepcionais:

a) operações feitas no mercado financeiro e no Sistema Financeiro da Habitação;

b) operações e contratos, que se filiam ao regime legal do Decreto-Lei n.º 857/69 e ao art. 6.º da Lei n.º 8.880/84.

Há um conflito que merece profunda meditação: a criação do IPC-R, a partir de 1.º de julho, com a proibição categórica, sob pena de nulidade, de inclusão de cláusula de reajuste de valores com periodicidade inferior a um ano!

Salva essa contradição a faculdade de o Executivo poder reduzir esse prazo, se a inflação desobedece à vedação legal, como já ocorreu, amiúde, no passado.

Contratos celebrados ou convertidos em URV

Contratos comuns e administrativos

Contratos anteriores a 1.º de julho de 1994

Os contratos celebrados ou convertidos em URV, com cláusula de reajuste de valor por índice de preços ou por índice que reflita a variação ponderada dos custos dos insumos utilizados, terão esses índices calculados naquela moeda (URV) até a emissão do *Real*, e, após, em *Real*, com observância do art. 38 da Lei n.º 8.880/94³⁷.

O artigo 38 de Lei n.º 8.880/94 é a chave para o cálculo dos índices de correção monetária, após o *Real*.

Esses contratos e obrigações terão seus

^{36A} Cf. art. 28 da MP n.º 542.

³⁷ Cf. § 3.º do art. 27 da MP n.º 542/94.

índices calculados, de duas formas:

I – Até a emissão do *REAL*, que ocorreu em 1.º de julho de 1994, o cálculo far-se-á em URV;

II – Após a emissão do *REAL*, o cálculo far-se-á em *Real*, observado o art. 38 da Lei n.º 8.880/94.

I – Até a emissão do *Real*

O art. 7.º da Lei n.º 8.880/94 preceitua que:

1- o valor das obrigações pecuniárias de qualquer natureza, a partir de 1.º de março de 1994, inclusive, podia ser convertido em URV, desde que houvesse prévio acordo; e 2- o não convertido em URV, deverá ser, obrigatoriamente, convertido em *Real*, a partir da data de sua emissão, mantido o equilíbrio econômico-financeiro e observada a data de aniversário³⁸ de cada obrigação. Os critérios serão os estabelecidos em lei³⁹.

Contratos Administrativos

Se os contratantes forem: Órgãos e Entidades da Administração Pública Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, seus Fundos Especiais, Autarquias, inclusive as especiais, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e demais entidades por ela controladas direta ou indiretamente, nas licitações ou nos atos formais de dispensa ou inexigibilidade instaurados após 15 de maio de 1994, seus valores serão expressos em URV.

A Lei ordena o óbvio: a observância das disposições da Lei n.º 8.666/93 e constante dos arts. 11 (revogado pela MP n.º 512) e 12 da Lei n.º 8.880⁴⁰.

Lembra, ainda, que, nos processos de contratação, se os contratos não foram firmados⁴¹ mas os atos convocatórios já tenham sido pu-

³⁸ A Medida Provisória n.º 542/94 define o dia de aniversário como sendo o dia do vencimento; e na falta deste o dia do último reajuste; e, ainda, na ausência deste o dia do surgimento, em qualquer mês, da obrigação, do título, do contrato ou da parcela contratual (art. 22).

³⁹ A MP n.º 542/94 o fez.

⁴⁰ Cf. art. 14 da Lei n.º 8.880/94.

⁴¹ O legislador inadvertidamente fala em contratos não firmados. Deveria aludir a contratos não publicados, porque somente com a publicação adquirirão eficácia (art. 61, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93). (Cf. Marçal Justen Filho, Com. à "Lei de Licitação e Contratos Administrativos", Aide, Edit., 1.ª ed., 1993, pp. 350 a 354).

blicados ou expedidos, o vencedor poderá optar por fazê-lo, segundo descrito nos mencionados atos, se se comprometer, por escrito, a promover, em seguida, as alterações previstas no art. 15, isto é, *repactuação e conversão, podendo a Administração Pública rescindir o contrato, em caso negativo.*

Contratos vigentes em 1.º de abril de 1994

Os contratos para aquisição ou produção de bens para entrega futura, execução de obras, prestação de serviços, locação, uso e arrendamento, serão repactuados e seus valores convertidos em URV⁴².

A repactuação desses contratos observará as seguintes regras⁴³:

a) Os contratos com reajustamento pré-fixado ou sem cláusula de reajuste terão seus preços mantidos em *Cruzeiros Reais*.

b) Nos contratos que contenham cláusula de reajuste de preços por índices pós-fixados gerais, setoriais, regionais ou específicos, em que a periodicidade do reajuste seja igual à periodicidade do pagamento, serão feitas as seguintes alterações:

1- cláusula convertendo, para URV de 1.º de abril de 1994, os valores contratuais expressos em *Cruzeiros Reais*, reajustados *pro rata* até o dia 31 de março de 1994, segundo os critérios estabelecidos no contrato, aplicando-se aos valores referentes à mão-de-obra, quando discriminados, o disposto nos artigos 18 e 19 desta Lei^{43A}.

2- cláusula estabelecendo que, a partir da conversão dos valores do contrato para URV, a variação de preços para efeito do reajuste será medida pelos índices previstos no contrato, calculados a partir de preços expressos em URV e em *Real*, considerando-se como índices aqueles ajustados para o dia 31 de março de 1994, nos termos do inciso anterior (inciso 1).

c) Nos contratos que contenham cláusula de reajuste de preços por índices pós-fixados, gerais, setoriais, regionais ou específicos, em que a periodicidade do reajuste seja diferente

⁴² Cf. art. 15 da Lei n.º 8.880/94. O legislador exige a observância dos arts. 11 (revogado), 12 (o óbvio: será nula a cláusula que contrariar esta lei), e 16 (regência por lei específica dos contratos que menciona).

⁴³ Cf. art. 15 e §§ da Lei n.º 8.880/94.

^{43A} Os arts. 18 e 19 regulam a conversão, em URV, do salário mínimo e dos salários dos trabalhadores em geral, em 1.º de março de 1994.

da periodicidade de pagamento, serão feitas as seguintes alterações:

I – cláusula convertendo para URV, a vigorar, a partir de 1.º de abril de 1994, os valores das parcelas expressos em *Cruzeiros Reais*, pelo seu valor médio, calculado com base nos preços unitários, nos termos das alíneas seguintes, aplicando-se aos valores referentes à mão-de-obra, quando discriminados, o disposto nos artigos 18 e 19 da Lei n.º 8.880/94:

a) dividindo-se os preços unitários, em *Cruzeiros Reais*, vigentes em cada um dos meses imediatamente anteriores, correspondentes ao período de reajuste, pelos valores em *Cruzeiros Reais* da URV dos dias dos respectivos pagamentos ou, quando estes não tenham ocorrido, dos dias das respectivas exigibilidades;

b) calculando-se a média aritmética dos valores em URV obtidos de acordo com a alínea a;

c) multiplicando-se os preços unitários médios, em URV, assim obtidos, pelos respectivos quantitativos, para obter o valor da parcela;

II – cláusula estabelecendo que, a partir da conversão dos valores do contrato para URV, a variação de preços para efeito do reajuste será medida pelos índices previstos no contrato, calculados a partir de preços expressos em URV e em *Real*;

III – cláusula estabelecendo que, se o contrato estiver em vigor por um número de meses inferior ao da periodicidade do reajuste, o mesmo será mantido em *Cruzeiros Reais* até completar o primeiro período do reajuste, sendo então convertido em URV, segundo o disposto neste artigo, devendo, caso o período do reajuste não se complete até a data da primeira emissão do *Real*, ser o contrato convertido em *Reais* nos termos do parágrafo único do artigo 7.º e do artigo 38 desta Lei^{43B};

d) nos contratos que contiverem cláusula de atualização financeira ou monetária, seja por atraso ou por prazo concedido para pagamento, será suspensa por um ano a aplicação desta cláusula, quando da conversão para URV, mantendo-se a cláusula penal ou de juro de mora real, caso a mesma conste do contrato original, observado o disposto

^{43B} O art. 7.º possibilita, se houver acordo prévio, a conversão do valor das obrigações pecuniárias, a partir de 1.º de março de 1994, em URV. O art. 38 trata do cálculo dos índices de correção monetária no mês em que se verificar a missão do *Real*.

no § 1.º do artigo 11^{43c}.

e) na conversão para URV dos contratos que não contiverem cláusula de atualização monetária entre a data final do período de adimplemento da obrigação e a data da exigibilidade do pagamento, adicionalmente ao previsto no § 2.º deste artigo, *será expurgada a expectativa de inflação considerada explícita ou implicitamente no contrato relativamente a este prazo, devendo, quando o contrato não mencionar explicitamente a expectativa inflacionária, ser adotada para o expurgo a variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP/DI, da Fundação Getúlio Vargas – FGV, no mês de apresentação da proposta ou do orçamento a que este se referir, aplicado pro rata relativamente ao prazo previsto para o pagamento;*

f) nos casos em que houver cláusula de atualização monetária decorrente de atraso de pagamento corrigido também o período decorrido entre a data do adimplemento da obrigação e da exigibilidade do pagamento, aplica-se a este período o expurgo referido na hipótese anterior, segundo os critérios nele estabelecidos⁴⁴.

Por outro lado, se o contratado não tiver concordado com a repactuação, a Administração Pública poderá rescindir ou modificar unilateralmente o contrato, nos termos dos arts. 58, I (cláusula extravagante: atribui à Administração Pública a prerrogativa de alterar ou rescindir o contrato *unilateralmente*), e § 2.º, 78, XII, e 79, I, e § 2.º, da Lei n.º 8.666/93⁴⁵.

A Lei n.º 8.666/93 admite a rescisão unilateral, nos casos que ela aponta e exige que se respeite o *due process of law*, isto é, o contraditório e a ampla defesa, com fundamento na Constituição e na legislação própria.

Também, a alteração unilateral é facultada à Administração, respeitados os direitos do contratado.

A lei comanda, ainda, que essas alterações

^{43c} Revogado pelo art. 57 da MP n.º 542/94. Vide Remissão 30.

⁴⁴ O Decreto n.º 1.110, de 13.4.90, publicado ainda, sob a vigência da MP n.º 457/94, dispõe sobre a conversão para a URV dos contratos para a aquisição de bens de entrega futura, execução de obras, prestação de serviços, locação, uso e arrendamento vigentes em 1.3.94, altera os arts. 2.º, § 2.º, 3.º, VI, e 5.º e parágrafo único, do Decreto n.º 1.054, de 7.2.94, revoga o art. 10 desse Decreto, que, por sua vez, revogou o Decreto n.º 94.684, de 24.7.87, que dispunha sobre reajustes de contratos.

⁴⁵ Cf. § 7.º do art. 15 da Lei n.º 8.880/94.

se façam por termo aditivo e manda retroagir os efeitos financeiros a 1.º de abril de 1994, inclusive as parcelas não quitadas até àquela data relativas a março de 1994 e meses anteriores se, neste último caso, os contratos originais previrem cláusula de atualização monetária⁴⁶.

II – Após a emissão do Real

Após a emissão do Real, o § 3.º do art. 27 da MP n.º 542 obriga a sujeição ao art. 38 da Lei n.º 8.880, desde que esteja inserta cláusula de reajuste de valor por índice de preços ou por índice que reflita a variação ponderada dos custos dos insumos utilizados.

O cálculo far-se-á, tendo em vista o mês em que se verificou a emissão do Real (esta ocorreu em 1.º de julho de 1994), e o mês subsequente, alicercado nos preços em Real, o equivalente em URV dos preços em *Cruzeiros Reais* e os preços nominados convertidos em URV dos meses imediatamente anteriores, segundo critérios da lei.

Conversão das obrigações pecuniárias e dos contratos para o Real

Contratos comuns e administrativos

As diretrizes básicas, para a conversão dos contratos, comuns e administrativos⁴⁷, para o Real, fundam-se na Medida provisória n.º 542/94, de sorte que todas as obrigações pecuniárias expressas em *Cruzeiros Reais*, não convertidas em URV até 30 de junho de 1994, inclusive, em 1.º de julho seguinte o foram compulsoriamente, abrangendo aquelas que não o foram, por determinação da Lei n.º 8.880/94⁴⁸.

Também aqui várias situações se apresentaram e mereceram do legislador disciplina diferente, não tão singela, fugindo do deleite e conforto que nos legou o legislador do Código Civil, na precisão e descrição legal, transformando-o em verdadeira peça literária lida com redobrado prazer!⁴⁹

⁴⁶ Cf. § 8.º do art. 15 cit. Sobre retroação dos efeitos financeiros, consulte-se nosso Parecer, publicado no “Boletim de Direito Administrativo” da Edit. NDJ Ltda., v. 7, julho de 1988. Defendemos a ilegalidade da retroação financeira.

⁴⁷ Cf. art. 23 da MP n.º 542/94. O art. 23 manda aplicar aos contratos regidos pelo art. 15 da Lei n.º 8.880/94 – contratos com a Administração Pública – as disposições desta MP, no que concerne a conversão para o Real.

⁴⁸ Cf. art. 14.

⁴⁹ Walter Ceneviva adverte, com fina sensibilidade, que “a lei nem é verdadeira nem falsa, mas dá a direção. Sendo manifestação diretiva, há de ser compreensível pela maioria, aplicável com rapidez”, e,

Correção pré-fixada ou sem correção

a) As obrigações pecuniárias em *Cruzeiros Reais*, com cláusula de correção monetária pré-fixada ou sem cláusula de correção monetária deviam ser convertidas em *Real*, no dia 1.º de julho de 1994, de conformidade com a paridade entre o *Cruzeiro Real* e o *Real* fixada para aquela data.⁵⁰

Correção fundada em índice de preços periodicidade igual ou menor

b) As obrigações pecuniárias em *Cruzeiros Reais*, com cláusula de correção monetária escudada em índices de preços, com periodicidade de reajuste pleno igual ou menor que a periodicidade de pagamento, convertem-se em *Real*, no dia 1.º de julho de 1994, segundo a paridade fixada para aquele dia, reajustando-se, ainda, *pro rata tempore* (proporcionalmente), os valores do contrato expressos em *Cruzeiros Reais* desde o último aniversário⁵¹ até 30 de junho de 1994, inclusive, respeitando-se o índice contratual⁵².

A partir de 1.º de julho de 1994, o cálculo da correção monetária deverá calcar-se em índice de preços calculado, de conformidade com o art. 38 da Lei n.º 8.880/94 o que também valerá para hipóteses seguintes⁵³.

Correção fundada em índice de preços - periodicidade maior

c) As obrigações pecuniárias em *Cruzeiros Reais*, com cláusula de correção monetária, calculado em índices de preços, com periodicidade de reajuste pleno maior que a periodicidade de pagamento, convertem-se em *Real*, no dia 1.º de julho de 1994, seguindo complexas e esotéricas normas:

a) dividindo-se o valor em *Cruzeiros Reais* a obrigação vigente no dia do aniversário em cada um dos meses imediatamente anteriores, em número igual ao do último período de reajuste pleno, pelo valor em *Cruzeiros Reais* do

equivalente em URV nesses mesmos dias;

b) extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes da hipótese anterior;

c) reconvertendo-se, em *Cruzeiros Reais*, o valor encontrado pela URV do dia do aniversário em junho de 1994;

d) aplicando-se, *pro rata tempore*, sobre o valor em *Cruzeiros Reais* de que trata a hipótese anterior o índice contratual ou legal até 30 de junho de 1994; e

e) convertendo-se em *Real* o valor corrigido na forma da hipótese anterior pela paridade fixada para aquela data⁵⁴.

Contratos com quantidades variáveis

Entretanto, em se tratando de contratos para aquisição ou produção de bens para entrega futura, execução de obras, prestação de serviços, locação, uso e arrendamento, em que as quantidades de bens e serviços variarem a cada mês, o cálculo da média referida para as hipóteses antecedentes, far-se-á com base nos preços unitários⁵⁵.

Obrigações Número de meses menor

Em se tratando de obrigações, com o transcurso do número de meses menor que a da periodicidade de reajuste pleno, a conversão far-se-á, de acordo com o *caput* do art. 21 desta MP, considerando-se somente os valores correspondentes aos meses a partir do contrato⁵⁶, isto é:

As obrigações pecuniárias em *Cruzeiros Reais*, com cláusula de correção monetária baseada em índices de preços, em que a periodicidade

⁵⁴ Cf. art. 24 da MP n.º 542/94. O cálculo a que se refere o *caput* desse artigo terá como fundamento o preço em *Real*, o equivalente em URV dos preços em *Cruzeiros Reais* e os preços nominados ou convertidos em URV dos meses anteriores (§ 1.º do art. 24 da MP n.º 542/94).

Ainda se aplicarão *pro rata tempore*, da data da conversão até a data do aniversário, os índices da correção a que estiverem sujeitos, calculados, segundo o art. 38 da Lei n.º 8.880/93, obedecendo as disposições legais, regulamentares e contratuais. A conversão dos preços em *Cruzeiros Reais* para URV far-se-á pelos índices do dia de sua coleta.

Sobre "dia do aniversário", vide Remissão 38.

⁵⁵ Cf. art. 21, § 1.º, da MP n.º 542/94.

⁵⁶ Cf. § 2.º do citado artigo. Deixa-se de comentar o dispositivo referente a locação residencial, em virtude das aceras controvérsias no seio do próprio Governo, o que faremos, a parte: cf. *caput* do art. 21 da MP n.º 542/94.

com Alf Ross, conclui que "a clareza e a integração numa estrutura estável, são essenciais" (cf. aut. cit., "Letras Jurídicas", in *Folha de São Paulo*, de 10.7.94, 4.2). Lamentavelmente, nem todos observam esses preciosos ensinamentos!

⁵⁰ O valor nessa data era de CRS 2.750,00 fixado. Cf. art. 19 da MP n.º 542/94.

⁵¹ O conceito de aniversário está descrito no art. 22 da MP n.º 542. Vide Remissão 38.

⁵² Cf. art. 20 da MP n.º 542/94.

⁵³ Cf. art. 24 da MP n.º 542/94.

dade de reajuste pleno é maior que a periodicidade de pagamento, serão convertidas em *Real*, no dia 1.º de julho de 1994, da seguinte forma:

a) dividindo-se o valor em *Cruzeiros Reais* da obrigação vigente no dia do aniversário de cada um dos meses imediatamente anteriores, em número igual aos do último período de reajuste pleno, pelo valor em *Cruzeiros Reais* do equivalente em URV nesses mesmos dias;

b) extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes da hipótese anterior;

c) reconvertendo-se, em *Cruzeiros Reais*, o valor encontrado pela URV do dia do aniversário (cf. Remissão 38) em junho de 1994;

d) aplicando-se, *pro rata tempore*, sobre o valor em *Cruzeiros Reais* de que trata a hipótese anterior o índice contratual ou legal até 30 de junho de 1994; e

e) convertendo-se em *Real* o valor corrigido na forma da hipótese anterior pela paridade fixada para aquela data.

Contratos com cláusulas de atualização pelo atraso

O legislador ainda aqui se esmerou em complicar o que poderia ser de meridiana simplicidade e clareza.

Dedução pela inflação

Nos contratos, que não contiverem cláusula de atualização monetária entre a data final do período de adimplemento da obrigação e a data da exigibilidade do pagamento, o legislador presumiu, absurdamente, a inclusão, no preço, de valor relativo a expectativa inflacionária, de forma que, na conversão para o *Real*, será deduzida essa expectativa inflacionária. Se o contrato não o mencionar explicitamente, deve-se adotar para aquela dedução a variação do IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, da FGV, no mês de junho de 1994, aplicado *pro tempore* em relação ao prazo previsto para o pagamento⁵⁷. No caso de estar inserida cláusula de correção monetária, pelo atraso de pagamento, aplica-se a mesma dedução, utilizada para a hipótese antecedente, de conformidade com os mesmos critérios.

Vale dizer, regulam-se do mesmo modo situações diferentes.

Reajuste e revisão de contratos

O reajuste de contratos e a revisão são institutos distintos, tratados diferentemente pelo

sistema legal.

A previsão do reajustamento de contrato, com a delimitação dos indexadores, como cláusula necessária, e antecedida pela obrigatória indicação no edital⁵⁸ é uma faculdade dos contratantes e deve expressamente estar contida na cláusula que disciplina o preço, as condições de pagamento e os critérios de reajustamento, a data-base e a periodicidade, em consonância com as proposições, de natureza pública, introduzidas pela Lei n.º 8.880/94, c/c da MP n.º 542/94.

A Revisão do Contrato, ou seja, a alteração das condições de sua execução, pode ocorrer seja por interesse da Administração, seja pela superveniência de fatos novos, que tornem inexecutível o acordo inicial. São fatos imprevisíveis e inelutáveis⁵⁹.

A doutrina consente na revisão, para adequar o contrato a nova realidade e a recomposição dos preços e não se mescla com o reajuste de preços.

O Decreto-Lei n.º 2.300/86 abriu caminho, para permitir a revisão administrativa, e o legislador de 1993, não só admitiu a revisão administrativa, como faculdade das partes, senão *impôs* a Administração o dever de restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial, se houver alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado⁶⁰. Também *implicar* a revisão dos contratos, para mais ou para menos, se, após a apresentação da proposta, ocorrem a criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, bem como a superveniência de disposições legais, que *comprovadamente* repercutam nos preços⁶¹.

⁵⁸ Cf. arts. 55, III, c/c o art. 40 da Lei n.º 8.666/93, alterada pela Lei n.º 8.883/94.

⁵⁹ Consultem-se: nosso "Reajustamento e Revisão de Preços", in *Revista dos Tribunais*, 630/47-51, com Notas doutrinárias e jurisprudenciais; "Teoria da Imprevisão", de Arnoldo Wald, *Revista Jurídica*, FND-UB, 1959, V. XVII/155; "Teoria da Imprevisão", Paroer, *Revista Forense* 103/451; Ives Gandra da Silva Martins, "O princípio da patrimonialidade, o realinhamento de preços e a teoria da imprevisão", *Sup. Trib. - LTR* 60/345-87; Márcio Klang, "A Teoria da Imprevisão e a Revisão dos Contratos", Ed. *Revista dos Tribunais*, 2.ª ed., 1981 (com farta citação doutrinária e jurisprudencial).

⁶⁰ Cf. art. 65, § 6.º, da Lei n.º 8.666/93.

⁶¹ Cf. art. 65, § 5.º, da Lei n.º 8.666 cit.

⁵⁷ Cf. art. 23, § 1.º, da MP n.º 542/94.

Outras situações foram providentemente inscritas pelo legislador.

No caso de prorrogação de contratos, por força das circunstâncias descritas no § 1.º do art. 57 da citada Lei, há de se restaurar o equilíbrio econômico-financeiro, se for o caso⁶².

A Lei n.º 8.883, de 8.6.94, restaurou e, com razão e coerência, a alínea *d* do inciso II do art. 65 da Lei n.º 8.666, vetada pelo Presidente da República.

Essa disposição é a regra geral que disciplina a revisão dos contratos, calçada na doutrina dominante e em copiosa jurisprudência, visando restabelecer a relação que as partes ajustaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do contrato, evitando-se o enriquecimento ilícito de uma das partes.

A finalidade precípua é manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato na hipótese de:

- 1- ocorrerem fatos imprevisíveis;
- 2- fatos previsíveis, de conseqüências incalculáveis, que retardem ou impeçam a execução do objeto;
- 3- caso de força maior;
- 4- caso fortuito; ou
- 5- fato do príncipe, configurando álea econômica extracontratual.

Em conseqüência, esses fatos deverão ser comprovados devidamente; são posteriores a vigência do contrato e não podem ser ignorados pela Administração. A Lei n.º 8.880/94, sabidamente, expressou a intenção do legislador de preservar o equilíbrio econômico-financeiro, nos contratos⁶³.

A Medida Provisória n.º 542 também não se omitiu e, em vários dispositivos, preocupou-se em incorporar, expressamente, medidas efetivas para manter o equilíbrio econômico-financeiro⁶⁴.

Destarte, o reajuste de preços pode, segundo a melhor doutrina, ficar suspenso, por determinação legal, como vem ocorrendo, desde os anteriores Planos Econômicos, devendo o inciso III do art. 55 da Lei n.º 8.666 acomodar-se à

lei nova, de natureza econômica e que incide, imediatamente.

No entanto, a revisão dos contratos não está acorrentada a essa proibição, porque as normas que regulam a revisão dos contratos, visando o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, não foram derogadas e, portanto, convivem com a legislação de natureza econômica, porque assim o quer, expressamente, a lei⁶⁵ e porque esta também ofertou seu consentimento, com a categórica manifestação da Medida Provisória n.º 542, sob comento.

Ademais, seria inconcebível que, ante fatos e hipóteses posteriores imprevisíveis ou previsíveis de conseqüências incalculáveis, não se permitisse a revisão contratual, para a restauração do equilíbrio econômico-financeiro, colidindo com os postulados maiores.

Conclusão

1 - O Plano Real é precedido da nova moeda *Cruzeiro Real*, denominação dada ao *Cruzeiro*, por força da Medida Provisória n.º 336, de 28.7.93, transformada na Lei n.º 8.697, de 27.8.93.

2 - Com a Medida Provisória n.º 434, de 27.2.94, sucedida pelas MPs 457, de 29.3.94, e 482, de 28.4.94; esta última transformada no PLC 11/94, que se converteu na Lei n.º 8.880, de 27.5.94, inicia-se uma nova fase da economia brasileira, com a instituição do *Plano Real* ou *Programa de Estabilização Econômica*, instituindo a *Unidade Real de Valor* - URV, que convive com o *Cruzeiro Real*, até o surgimento do *Real*, em 1.º de julho de 1994, sucedendo os fracassados planos e projetos econômicos anteriores.

3 - A URV foi dotada de curso legal, para servir tão-somente de padrão de valor monetário, integrando o Sistema Monetário Nacional, juntamente com o *Cruzeiro Real*; este utilizado como meio de pagamento com poder liberatório até a emissão do *Real*.

4 - Até a emissão do *Real*, o Banco Central do Brasil fixou a paridade diária entre o *Cruzeiro Real* e a URV, com base na perda do poder aquisitivo do *Cruzeiro Real*, calculada, segundo três índices: IPC (FIPE), IPCA-E (IBGE) e IGP-M (FGV).

5 - O Plano pretende preservar o princípio da livre negociação, da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e do respeito ao ato

⁶² Cf. art. 57, § 1.º. Outras hipóteses: arts. 58, § 1.º, 65, II, *c*.

⁶³ Cf. arts. 7.º, parágrafo único; 15 (*caput*, *repack*, *repação*); § 7.º (*faculta não repactuar*), etc.

⁶⁴ Examinem-se, por exemplo, o § 4.º do art. 21; art. 26.

⁶⁵ Cf., por ex., o art. 14 da Lei n.º 8.880/94.

jurídico perfeito.

6 – O sistema inquina de nula, não produzindo qualquer efeito, a cláusula de revisão ou de reajuste inferior a um ano.

7 – O Poder Executivo está autorizado a diminuir o prazo de um ano.

8 – Mas não está vedada a revisão de contrato, para restaurar o equilíbrio econômico-financeiro, objetivando evitar o enriquecimento ilícito de uma das partes.

9 – A partir de 1.º de julho de 1994, as obrigações pecuniárias e os contratos, sob pena de nulidade, somente poderão ser corrigidas pela variação acumulada do IPC-R – Índice de Preços ao Consumidor, excetuados os casos que indica.

10 – O reajuste e a revisão de contratos são institutos distintos, tratados diferentemente pelo sistema legal.

11 – O respeito ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido induz o respeito aos contratos em vigor e aos critérios de reajustamento, conquanto suspensos por um ano ou menos, se o Poder Executivo reduzir esse prazo.

Em síntese

I – A Prerrogativa de editar Medida Provisória, como exceção ao princípio, sempre acoberta da divisão de poderes, deve compatibilizar-se com o sistema legal e doutrinário, numa harmônica orquestração.

II – A Medida Provisória, dada sua eficácia imediata, não revoga a lei anterior, mas suspende-lhe a vigência e eficácia. Se rejeitada ou extinta, pela inércia do Congresso, após o decurso do prazo, a lei anterior tem restaurada imediatamente a vigência e a eficácia, eis por que não há de falar em repristinação.

III – Se o Congresso Nacional não disciplinar os efeitos decorrentes da Medida Provisória não aprovada, *in tempore*, poderá o súdito ou o prejudicado, utilizar-se do mandado de injunção.

IV – A Medida Provisória permite uma verdadeira simbiose entre o Poder Executivo e o Legislativo, podendo ou devendo este, ao transformá-la em projeto de lei de conversão, purificar o texto, para torná-lo, efetivamente, claro e preciso.

“A Medida Provisória n.º 566, de 29.7.94, publicada no DOU do dia seguinte, convolou os atos praticados, com base na Medida Provisória n.º 542,

de 30.6.94, que não foi apreciada pelo Congresso Nacional, *opportuno tempore* (vide Remissão 26).

Basicamente, a nova Medida Provisória repete a anterior, produzindo apenas pequenas alterações, que lhe não afetam a substância.

O § 3.º do art. 21, teve a redação alterada, visando aprimorar-lhe a compreensão, no que diz respeito aos contratos de locação residencial. A nova redação substituiu a expressão “superior a 6 meses”, por “com periodicidade de aplicação superior a 6 meses”.

O art. 22 redefine o dia do aniversário, para os contratos que tenham por objeto a aquisição ou produção de bens para entrega futura, a execução de obras, ou a prestação de serviços, que tenham cláusulas de reajuste de preços por índices de preços setoriais, regionais ou específicos ou ainda, que reflita (*sic*) a variação ponderada dos custos dos insumos utilizados.

Para estes contratos, o dia do aniversário corresponde ao último dia de validade dos preços contratuais em cada período de reajuste.

Na hipótese de obrigações pecuniárias em *Cruzeiros Reais* com cláusula de correção monetária por índice de preço, remanesce a definição da Medida Provisória precedente (cf. Remissão 38).

Entretanto, observe-se que, nesta data, 30 de julho de 1994, todas as obrigações pecuniárias em *Cruzeiros Reais* com cláusulas de correção monetária por índice de preços (arts. 20 e 21) as obrigações pecuniárias em *Cruzeiros Reais*, sem cláusulas de correção monetária ou com cláusula de correção monetária pré-fixada (art. 19), já foram convertidas em *Real*, em 1.º de julho de 1994, e também o foram, obrigatoriamente, as obrigações pecuniárias expressas em *Cruzeiros Reais* que não tenham sido convertidas em URV até 30 de junho de 1994, inclusive (art. 14). Não é só. Ainda as obrigações que tenham sido mantidas em *Cruzeiros Reais*, por imperativo da Lei n.º 8.880/94 e as expressas, nos arts. 15 e 16 desta Medida Provisória e da anterior. Igualmente foram convertidas em *Real*.

Certamente, a redação primitiva constitui-se na regra geral e assim deveria permanecer, ao invés da alínea *a* do novo texto, enquanto que a alínea *b* do atual art. 22 enquadra-se como exceção.

O § 4.º do art. 23 foi omitido, no novo texto, talvez por que o legislador se deu conta do equívoco em que ocorrera.

O § 3.º do art. 27 (Capítulo IV, da correção monetária) teve a expressão *Reajuste de Valor* substituída por *Correção Monetária*, mantendo maior coerência com o próprio título do citado Capítulo IV, e acrescentou-se o § 4.º, com a seguinte redação: “A correção monetária dos contratos convertidos na forma do art. 21 desta Medida Provisória será apurada somente a partir do primeiro aniversário da obrigação posterior à sua conversão em *Reais*.”

Na verdade, essa regra é despicinda, em face da

determinação de que é nula de pleno direito cláusula de reajuste com periodicidade inferior a um ano.

O legislador da Medida Provisória perdeu a grande oportunidade de tornar o texto legislativo mais preciso, claro e simples, inclusive com relação à periodicidade dos contratos ou das obrigações contrai-das a partir de 1.º de julho de 1994.

É óbvio que a proibição de reajuste ou de correção monetária dos contratos, por período inferior a

um ano, abrange, também, esses contratos, em função do sistema e do contexto em que estão inseridos.

Todavia, aqui a lei deveria ser explícita e não o foi.

Ironicamente, a imprensa noticia que a inflação de julho em reais, medida, pelo Índice Geral de Preços - 2 (IGP2 REAL) - IBGE alcançou 4,33%, havendo assim uma grande elevação em relação ao mês anterior (1,31%). Fonte - *Correio Braziliense*, Economia, p.14, 30.7.94.