— Tendo o ato ministerial atacado, ao fixar critério de cálculo do índice de variação das TDAs, gerando efeitos concretos a irradiar lesão a direito individual, não se há falar de lei em tese pois não se constituiu de um ato meramente normativo, por isso que agasalhado pelo writ of mandamus.

— Tanto a EC de 1969, como a recém-promulgada Constituição, consagraram o postulado de a justa indenização não sofrer restrição de qualquer natureza. Assim, nenhuma norma de menor positividade poderá, sob pena de malferir a Carta Magna, impor restrição, abstraindo, in casu, *o percentual do IPC de janeiro/89, acumulado no exercício.*

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Mandado de Segurança nº 254
Impetrantes: Emanuel Pontes Pinto e outro
Impetrado: Ministro de Estado da Agricultura
Relator: Sr. Ministro GERALDO SOBRAL

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas:

Decide a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conceder a segurança, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 03 de abril de 1990. (Data do julgamento.) — *Pedro Acioli*, Presidente; *Geraldo Sobral*, Relator.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro Geraldo Sobral: — Emanuel Pontes Pinto e outro impetraram segurança contra atos do Exmo. Sr. Ministro da Agricultura fundados nos arts. 9º e 10, da Lei nº 7.738, de 09.03.89, que fixaram critérios de fixação de atualização dos valores de Títulos da Dívida Agrária (TDAs) expedidos para cobrir indenização de imóveis rurais objeto de desapropriação por interesse social.

Aduzem os impetrantes que o cálculo do valor nominal reajustado dos TDAs inclui a inflação do mês de janeiro de 1989, expressa pelo IPC de 70,28%. O que foi, *in casu*, expungido pelo ato atacado, ferindo, destarte, o direito líquido e certo dos impetrantes, assegurado pela Constituição Federal no seu art. 184.

Eis, em síntese, as razões desenvolvidas pelos impetrantes:

a) a partir da EC nº 10, de 10.11.64, que deu nova redação ao art. 147, da Constituição Federal de 1946, ficou o Poder Executivo autorizado a emitir Títulos da Dívida Agrária com a cláusula de garantia contra o eventual decesso do valor da moeda. A Constituição de 1969, no art. 161, manteve a cláusula de exata correção monetária, e a recém-promulgada Lei Maior, no art. 184, assegura a preservação do valor real dos Títulos da Dívida Agrária;

b) em 1.1.89, corrigiu-se o valor dos TDAs com preservar o seu valor real, ou seja, variação da OTN calculada pelo IPC do mês de dezembro de 1988, em 28,79%.

"Na referência do calendário gregoriano, terá o TDA de ser corrigido em 01.02.89 pelo IPC do mês anterior, janeiro de 1989 (70.28%); em março, seria corrigido pelo IPC de fevereiro (3,60%), e assim sucessivamente."

c) a autoridade ministerial, contudo, nos subseqüentes atos de atualização mensal do valor nominal dos TDAs, desprezou o mês de janeiro de 1989, com base nos arts. 9º e 10 da Lei 7.738, de 09.03.89 (Medida Provisória 38, de 03.02.89) verificando-se deflação de 70.28% no valor dos TDAs;

d) com a republicação por alegada incorreção do art. 9º da Med. Prov. 38/89 retirou-se a correção do valor real do TDA pela variação do IPC de janeiro, a ser aplicada a contar de 1º de fevereiro de 1989, e somente a 1º de março efetuou-se a atualização monetária dos TDAs, observada a variação constatada a partir de fevereiro (art. 10, II, da Med. Prov. 38, na segunda versão);

e) a supressão da variação do IPC relativa ao primeiro mês de 1989 violou o dispositivo constitucional assecuratório da preservação do valor real dos TDAs.

f) em escólio fático à pretensão, traz a cotejo conclusão da Nota de Esclarecimento do IBGE, sobre Cálculo do Índice de Preços ao Consumidor — IPC, em que explicita a elevação de preços em janeiro de 1989, e, em conseqüência, a violação à regra do art. 184, da Constituição Federal" (fls. 113/114).

Solicitadas as informações, a ilustre autoridade reputada coatora prestou-as nos seguintes termos, *verbis*:

"As Portarias são atos normativos executórios de leis, decretos e regulamentos, editados pelo Exmo. Sr. Presidente da República, e, para tal, a competência do Ministro está autorizada no art. 87, da Constituição Federal, bem como, demonstrado está nos 'Considerandos' daquele ato administrativo para regulamentar a aplicação da Lei nº 7.738 (doc. anexo), fê-lo com respaldo também em entendimentos da Consultoria Geral da República, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e do Sr. Ministro da Fazenda.

Não há que se falar, portanto, em primeiro plano, em nulidade ou ilegalidade da Portaria nº 545/89, porquanto editada por autoridade competente, versando sobre assunto previsto em Lei Federal.

Nem se pretenda maculá-la de ineficaz, ao argumento de que ferira direito líquido e certo constitucional.

Com efeito, o Ministro ao editar a Portaria nº 545/89, tendo como suporte jurídico-legal a legislação pertinente (Leis n.os 7.647/88 e 7.738/89 e Dec. nº 95.714/88), frise-se, utilizando-se dos dispositivos que se coadunam com o ordenamento constitucional, longe de ferir a Constituição Federal, fez por zelá-la.

Inexiste direito líquido e certo amparável por mandado de segurança, haja vista que o Ministro não só pode, como deve, lançar mão dos dispositivos normativos para execução de leis federais, sempre que a ordem pública assim exija, observada a consonância com a Constituição vigente.

A Portaria nº 545/89, como dito, por ser um ato normativo executório, para fazer cumprir o comando de lei federal, não responde a mandado de segurança, pois é, apenas, executora, aplicadora de ordem legal.

Portanto, o Ministro como simples executor de um dispositivo federal, não é coator em sentido legal, muito menos o seu ato normativo, a Portaria nº 545/89, ofendeu direito líquido e certo dos impetrantes, conseqüentemente, cai por terra o argumen-

to de que seja ineficaz. Ao contrário, é um ato normativo que cumpre ordem por dever hierárquico legal.

Esclareça-se que a Portaria nº 545/89 fez cumprir, executando-a, a Lei nº 7.738, de 09.03.89, no seu art. 9º e 10, *in verbis*:

"Art. 9º Os títulos da dívida agrária de que trata o artigo 184 da Constituição passam a ser corrigidos pelo IPC, na forma do artigo 10.

Art. 10 (...)

I — (...)

II — Pelo IPC, considerada a variação ocorrida a partir de fevereiro de 1989."

Verifica-se, portanto, que a Portaria Ministerial nº 545/89 reajustou os valores dos títulos da dívida agrária segundo os estritos limites contidos na Lei suso referida, observada a variação do IPC ocorrida nos meses de fevereiro a agosto de 1989.

Não pode, assim, a autoridade aplicar critério diverso do estabelecido legalmente, pena de contrariar o princípio constitucional da legalidade, inscrito no artigo 37 da Carta Magna.

Ora não se admite mandado de segurança contra atos normativos (executórios e leis em tese). A lei em tese, como norma abstrata de conduta, não é atacável por mandado de segurança (STF, Súmula 266), porque não lesa, por si só, qualquer direito individual (excertos de *Mandado de Segurança e Ação Popular*, de Hely Lopes Meirelles).

Anulada está a pretensão dos impetrantes, porque não podendo atacar o ato normativo e a lei em tese, cai por terra o seu argumento de que a correção dos TDAs tenha sido irregular e ilegal. Não houve ofensa, assim, a direito líquido e certo" (fls. 107/109).

Pugna, de conseguinte, pelo não conhecimento do *writ* ou, caso seja conhecido, que se lhe denegue.

Instado, o douto Ministério Público Federal opinou pela concessão da segurança.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Geraldo Sobral (Relator): Impõe-se, de início, pronunciamento jurisdicional acerca da preliminar argüida pela ilustre autoridade coatora concernente à admissibilidade, *in casu*, de mandado de segurança porque, a seu sentir, trata-se de lei em tese.

Estou em que desassiste razão à ilustre autoridade impetrada pois o ato ministerial atacado, ao fixar critérios de cálculo do índice de variação do valor das TDAs, não se constituiu em mero ato normativo, como bem ponderou o douto Ministério Público, mas sim de efeito concreto a irradiar lesão a direito individual atacável, portanto, pelo mandado de segurança.

No que pertine à questão de fundo, tenho que razão assiste aos impetrantes. Para tanto, adoto como razão de decidir os judiciosos fundamentos constantes do parecer da douta Subprocuradoria Geral da República, da lavra do culto Subprocurador-Geral, Dr. José Arnaldo da Fonseca, *in verbis*:

"O art. 184, da C.F., dispõe:

'Compete à União Federal desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.'

A contar de 1964, pela EC 10, que o legislador constituinte vem autorizando o Poder Executivo a expedir Títulos da Dívida Agrária em decorrência de desapropriação de áreas de terras, por interesse social, inserindo obrigatoriamente cláusula que proteja e garanta o portador desses títulos contra eventuais decessos do valor da moeda. Assim ocorreu com a EC nº A 69, e a recém-promulgada Constituição, mais precisamente, no suso transcrito artigo, consagrou o postulado de a justa indenização não poder sofrer restrição de qualquer natureza.

Antes da edição da Med. Provisória nº 38, que se converteu na Lei nº 7.738, de

9.03.89, em que se louvou o M. da Agricultura para expedir os atos hostilizados, mas já na vigência da Constituição de 1988, — assinalou a Consultoria Geral da República que:

'A noção de justa indenização não pode sofrer qualquer restrição, sob pena de malferir-se, por ato estatal revestido de menor positividade jurídica, o postulado constitucional que a consagra. A restrição desse conceito, sem que ela derive de autorização constitucional, configurará ato lesivo à cláusula assecuratória da propriedade privada, inscrita na Carta Maior, por implicar o esvaziamento arbitrário do conteúdo econômico desse direito" (*DOU*, I, de 19.12.88, p. 24.701, Doc. 12, anexo).

Da 'Nota de Esclarecimento', de 2 de fevereiro de 1989, logo após o Plano Verão, da lavra do IBGE, destaca-se:

'Assim, no caso do IPC de dezembro, o vetor de preços médios está, supostamente, posicionado no dia 30/11 que é o dia central do mês de coleta de dezembro (17 de novembro a 14 de dezembro). No caso do IPC de janeiro, o vetor está posicionado em 20 de janeiro (dia central do período 17 a 23 de janeiro); no caso do IPC de fevereiro, o vetor estará posicionado no dia 31/1 (dia central do período 17 de janeiro a 15 de fevereiro).

Como a variação do IPC é calculada dividindo-se o vetor de preços médios de um mês pelo vetor de preços médios do mês anterior, pode-se admitir que a variação do IPC mede a inflação ocorrida entre os dias em que estão posicionados esses vetores.

Assim, a variação do IPC de janeiro mede a inflação ocorrida entre o dia 30 de novembro e o dia 20 de janeiro, ou seja, a variação do IPC em janeiro expressa a elevação de preços verificada ao longo de 51 dias. Conseqüentemente o IPC de fevereiro medirá a inflação ocorrida entre 20/1 e 31/1; ou seja, a variação do IPC em fevereiro espelhará a variação de preços verificada ao longo de 11 dias.

A partir de março os vetores de preços médios voltarão a distar trinta dias (aproximadamente) entre si, de modo que as variações mensais do IPC, a partir desse mês, voltam a espelhar variações de preços ocorridas ao longo de trinta dias' (fls. 44/45).

Vê-se, claramente, qual também acentua a impetração, que houve supressão do cálculo de atualização dos TDAs da variação do IPC referente a janeiro de 1989, e não só os arts. 9º e 10 que fundamentaram a edição dos atos ministeriais, como estes, batem-se em testilha com o mandamento constitucional que faz preservar o valor real dos TDAs, e, no caso, ocorreu deflação do valor nominal desses Títulos, ao não se lhes adicionar, em seu valor real, os 76,41% do IPC de janeiro/89 acumulado no exercício, até então, recebendo, nesse período, a correção de apenas 3,6%.

Pela concessão da segurança em ordem a fazer-se cumprir a regra da Lei Fundamental" (fls. 115/118).

Isto posto, concedo a segurança.

É o meu voto.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Ilmar Galvão: — Senhor Presidente, como mostrou o minucioso relatório e o voto que acabamos de ouvir, a autoridade coatora, na falta de argumento mais convincente, aferra-se à tese de que não cabe mandado de segurança contra ato normativo. É um argumento que, no caso presente, não resiste à crítica, porque, embora se trate de portaria, reflete esta os seus efeitos diretamente sobre o direito dos expropriados e dos portadores ou possuidores dos chamados títulos da dívida agrária.

Não é a primeira vez que autoridades administrativas procuram dificultar o tratamento que, por força de norma constitucional, deve ser dispensado a esses títulos.

Vimos, recentemente, que parecer da douta Consultoria Geral da República, aprovado pelo Presidente da República, teve a sua execução embaraçada por autoridades subalternas, que continuam insistindo em negar a correção plena devida a tais títulos.

Estou convencido do acerto do voto do eminente Relator, que se louva, inclusive, em escorreito parecer da douta Subprocura-

doria-Geral da República, que raramente precisou ser tão minucioso e tão enfático em realçar o direito dos impetrantes.

Também concedo a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro José de Jesus Filho: — Sr. Presidente, também não tenho dúvida em acompanhar o eminente Relator. O TDA resulta em desapropriação de imóvel rural. A Constituição prevê a justa indenização. A correção deve ser integral.

VOTO

O Sr. Ministro Garcia Vieira: — Sr. Presidente, tenho um voto que proferi no Mandado de Segurança nº 08, que coincide com o do eminente Ministro Relator. Então, fazendo remissão a ele acompanho Sua Excelência.

VOTO (VISTA)

"Constitucional. Administrativo. Títulos da Dívida Agrária — TDA: Atualização. Janeiro/1989. Constituição, 1988, art. 184. Lei nº 7.738, de 09.03.89, artigo 9º e artigo 10, II. Portarias do Ministro da Agricultura que não prevêem o reajuste referente ao mês de janeiro/89: ilegalidade.

I — A Lei nº 7.738, de 1989, arts. 9º e 10, II, não estabelece a deflação nominal dos TDAs. do IPC no mês de janeiro/89. O que essa lei estabelece, nos artigos 9º e 10, II, é que os títulos da dívida agrária passam a ser corrigidos pelo IPC, considerada a variação ocorrida a partir de fevereiro/89, não prescrevendo, entretanto, a deflação preconizada nas portarias ministeriais, fruto de interpretação equivocada da lei.

II — Exegese da Lei nº 7.738/89 que a torna compatível com a Constituição, art. 184.

III — Mandado de Segurança deferido, em parte."

O Sr. Ministro Carlos M. Velloso: Em caso igual — MS 290-DF — votei no sentido de que as portarias ministeriais aqui atacadas não são inconstitucionais, mas ilegais, porque são fruto de errônea interpretação da Lei nº 7.738/89, artigos 9º e 10, II. Se entendêssemos, tal como o fez o douto Subprocurador-Geral da República, que seriam inconstitucionais as citadas portarias, os autos deveriam ser encaminhados ao julgamento da Corte Especial (Constituição Federal, 1988, art. 97; RI/STJ, art. 11, IX, art. 200 e §§).

Faço anexar cópia do voto que proferi no citado MS nº 290-DF, ao qual me reporto, pelo que fica ele fazendo parte integrante deste.

Em conclusão, divergindo, *data venia*, na fundamentação, do voto do eminente Ministro Relator, que adotou o entendimento preconizado no parecer do Ministério Público Federal, meu voto é no sentido de deferir o *writ*.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos M. Velloso (Relator): A preliminar argüida pela autoridade impetrada, no sentido de que as portarias impugnadas constituem atos normativos tratos, não tem procedência.

É que, bem esclarece o órgão do Ministério Público Federal, "o ato ministerial afrontado ao fixar critérios de cálculo do índice de variação do valor dos TDAs, não se constitui em mero ato normativo, mas é de efeito concreto de que se irradia objetivamente lesão a direito individual, podendo ser atacável pelo *writ of mandamus*, qual o proclamam a doutrina e a jurisprudência" (Parecer, fl. 65).

Rejeito, pois, a preliminar argüida.

Sustenta a impetrante que o ato ministerial mandou corrigir o valor nominal do TDA sem observar o índice inflacionário de janeiro/89. Está na inicial:

"12. Em 01.01.89, foi corrigido o valor do TDA, pela 'exata correção monetária', ou com a 'preservação do seu valor real' (variação da OTN em 01.01.89, calculada pelo IPC do mês anterior, dezembro de

1988, em 28,79%), passando cada TDA a equivaler a Cz$ 30.850,95.

Na seqüência do calendário gregoriano, teria o TDA de ser corrigido em 01.02.89, pelo IPC do mês anterior, janeiro de 1989 (70,28%); em março, seria corrigido pelo IPC de fevereiro (3,60%), e assim sucessivamente.

13. Assim não procedeu, entretanto, o eminente Ministro da Agricultura, nos sucessivos atos de atualização do valor nominal dos TDAs, prolatados a partir de agosto/89.

A autoridade coatora efetivou, na verdade, a correção do valor nominal do TDA da seguinte forma: em 01.01.89: correção pela IPC de dezembro/88 = 28,79%; em 01.02.89: nada corrigiu, embora o IPC de janeiro/89 tivesse sido de 70,28%; em 01.03.89: correção pelo IPC de fevereiro/89 = 3,60%, e assim por diante.

Ou seja, na seqüência dos meses do calendário gregoriano e na série mensal de variação do IPC *desapareceu um mês inteiro*, o mês de janeiro de 1989. Em outras palavras, houve a deflação de 70,28% no valor do TDA, em ofensa frontal à garantia constitucional inscrita no art. 184" (fl. 7).

(...)

Diz mais a impetrante, que a autoridade impetrada fundamentou-se, para assim proceder, no disposto nos arts. 9º e 10 da Lei nº 7.738, de 9.03.89, que, suprimindo, no mês de fevereiro/89, a atualização monetária do TDA, afrontou a Constituição.

O art. 9º da Lei 7.738, de 1989, que mandou reajustar o TDA, a partir de 1.2.89, com base no IPC do próprio mês de fevereiro/89, quando deveria sê-lo pelo do mês de janeiro/89, é inconstitucional, sustenta a impetrante, que acrescenta:

(...)

"22. Em conclusão: as portarias ministeriais ora impugnadas padecem do vício da nulidade, fundadas que são em dispositivo legal absolutamente inconstitucional" (fl. 10). 9º e 10.

(...)

Nas informações, o Ministro da Agricultura deixa expresso que os atos que baixou têm base na Lei 7.738, de 9.03.89, artigos 9º e 10.

Está escrito nas informações:

(..)

"11. Esclareça-se que as Portarias n.os 545/89, 589/89, 622/89, 655/89 e 673/89 cumpriram, executando-a, a Lei nº 7.738, de 9.3.89, nos seus arts. 9º e 10, *in verbis*:

"Art. 9º Os títulos da dívida agrária de que trata o artigo 184 da Constituição passam a ser corrigidos pelo IPC, na forma do artigo 10.

Art. 10. (...)

I — (...)

II — Pelo IPC, considerada a variação ocorrida a partir de fevereiro de 1989."

12. Verifica-se, portanto, que as Portarias referidas, reajustaram os valores dos títulos da dívida agrária segundo os estritos limites contidos na Lei suso referida, observada a variação do IPC ocorrida nos meses de fevereiro a agosto de 1989.

13. Não pode, assim, a autoridade aplicar critério diverso do estabelecido legalmente, pena de contrariar o princípio constitucional da legalidade, inscrito no artigo 37 da Carta Magna" (fl. 59).

(...)

Tem-se, no caso, pois, alegação de inconstitucionalidade de lei. Noutras palavras, o ato impugnado do Ministro de Estado, funda-se em dispositivo legal que se diz inconstitucional, os arts. 9º e 10, II, da Lei nº 7.738, de 1989.

É o que devemos verificar.

Estabelece a Lei nº 7.738, de 93.89, artigos 9º e 10, II.

"Art. 9º Os títulos da dívida agrária de que trata o art. 184 da Constituição passam a ser corrigidos pelo IPC, na forma do art. 10.

"Art. 10. Os saldos das contas do Fundo de Participação PIS-PASEP e as quotas e obrigações emitidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento — FND, serão reajustados, nas épocas estabelecidas na legislação pertinente:

I — pela OTN, calculada com base no valor de NCz$ 6,17, até janeiro de 1989, inclusive;

II — pelo IPC, considerada a variação ocorrida a partir de fevereiro de 1989."

(...)

Na verdade, se entendermos que a Lei 7.738, de 9.3.89, artigos 9º e 10, II, determinou que a atualização dos TDAs se fizesse a partir de fevereiro de 1989, com supressão da atualização de janeiro/89, assim com deflação do IPC no mencionado mês de janeiro/89, outra alternativa não teríamos senão aquela de reconhecer que o dispositivo legal que impõe a deflação é inconstitucional. Teríamos, então, após reconhecida essa inconstitucionalidade, de encaminhar os autos ao julgamento da Corte Especial (Constituição Federal, 1988, art. 97; RI/STJ, art. 11, IX, art. 200, §§ 1º, 2º e 3º).

É que a Constituição deixa expresso que a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, efetiva-se "mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real" (Constituição Federal, 1988, art. 184).

A inconstitucionalidade somente deve ser declarada, entretanto, se não for possível ao juiz emprestar interpretação à lei que a faça condizente com a Constituição. Essa é uma regra clássica de hermenêutica constitucional. Leciona Lúcio Bittencourt, com apoio em Cooley, "uma vez que o conflito entre a lei e a Constituição não deve ser presumido — adianta Cooley — segue-se, necessariamente, que as Cortes devem, se possível, dar à lei interpretação tal que lhe permita manter-se válida e eficaz — "the court, if possible, must give the statute such a construction as will enable it to have effect" (Thomas M. Cooley, *A treatise on the Constitutional Limitations*, p. 218; Lucio Bittencourt, *O Controle Jurisd. da Const. das Leis*, Forense, Rio, 2ª ed., p. 93).

Isto posto, indaga-se: seria possível, no caso, adotar-se exegese que torne a lei compatível com a Constituição? Penso que sim. É que a Lei 7.738, de 9.3.89, artigos 9º e 10, II, não estabelece a deflação nominal dos TDAs do IPC no mês de janeiro de 1989. O Ministro de Estado da Agricultura é que, interpretando de modo literal a lei, assim procedeu. O que a Lei 7.738, de 1989, estabelece, é que os títulos da dívida agrária passam a ser corrigidos pelo IPC, considerada a variação ocorrida a partir de fevereiro de 1989 (artigos 9º e 10, II). A mencionada Lei 7.738, de 1989, não impõe, entretanto, a deflação preconizada nas portarias do Ministro da Agricultura; noutras palavras, a referida Lei 7.738, de 1989, não proíbe o reajustamento do título no mês de janeiro/89, exatamente como vinha ocorrendo. Entender-se que a Lei 7.738, de 1989, estaria proibindo o reajuste do mês de janeiro, os mesmos motivos que autorizam essa errônea interpretação justificariam, também, deflação nos meses anteriores, de 1988, o que não se preconizou, felizmente.

Então, o que deve ser entendido é isto: a Lei nº 7.738, de 1989, artigos 9º e 10, II, não estabelece a deflação inscrita nas portarias aqui impugnadas. A Lei 7.738, de 1989, artigos 9º e 10, II, dispõe, exatamente como nela se contém, a partir de fevereiro/89. Quer dizer, até janeiro/89, faça-se o reajustamento exatamente como vinha sendo feito; a partir de fevereiro/89, dê-se aplicação à Lei 7.738/89, arts. 9º e 10, II.

Destarte, segue-se que os atos administrativos aqui impugnados — as portarias do Ministro da Agricultura — não são inconstitucionais, mas ilegais, porque traduzem interpretação equivocada da lei.

A segurança, pois, é de ser deferida, em parte, para que, reconhecida a ilegalidade dos atos aqui impugnados, proceda-se ao reajuste dos títulos, no mês de janeiro/89, segundo as variações ou flutuações efetivamente verificadas, no poder aquisitivo da moeda, aferida pelo IPC.

Nestes termos, defiro, em parte, o *writ*.

VOTO

O Sr. Ministro Américo Luz: Sr. Presidente, estou de acordo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Geraldo Sobral (Relator): Impõe-se, de início, pronunciamento jurisdi-

cional acerca da preliminar argüida pela ilustre autoridade coatora concernente à admissibilidade, *in casu*, de mandado de segurança porque, a seu sentir, trata-se de lei em tese.

Estou em que desassiste razão à ilustre autoridade impetrada pois o ato ministerial atacado, ao fixar critérios de cálculo do índice de variação do valor das TDAs, não se constituiu em mero ato normativo, como bem ponderou o douto Ministério Público, mas sim de efeito concreto a irradiar lesão a direito individual atacável, portanto, pelo mandado de segurança.

No que pertine à questão de fundo, tenho que razão assiste aos impetrantes. Para tanto, adoto como razão de decidir os judiciosos fundamentos constantes do parecer da douta Subprocuradoria Geral da República, da lavra do culto Subprocurador-Geral, Dr. José Arnaldo da Fonseca, *in verbis*:

"O art. 184, da Constituição Federal, dispõe:

'Compete à União Federal desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.'

A contar de 1964, pela Emenda Constitucional nº 10, que o legislador constituinte vem autorizando o Poder Executivo a expedir Títulos da Dívida Agrária em decorrência de desapropriação de áreas de terras, por interesse social, inserindo obrigatoriamente cláusula que proteja e garanta o portador desses títulos contra eventuais decessos do valor da moeda. Assim ocorreu com a Emenda Constitucional nº A 69, e a recém-promulgada Constituição, mais precisamente, no suso transcrito artigo, consagrou o postulado de a justa indenização não poder sofrer restrição de qualquer natureza.

Antes da edição da Medida Provisória nº 38, que se converteu na Lei 7.738, de 9.03.89, em que se louvou o Ministro da Agricultura para expedir os atos hostilizados, mas já na vigência da Constituição de 1988 — assinalou a Consultoria Geral da República que:

'A noção de justa indenização não pode sofrer qualquer restrição, sob pena de malferir-se, por ato estatal revestido de menor positividade jurídica, o postulado constitucional que a consagra. A restrição desse conceito, sem que ela derive de autorização constitucional, configurará ato lesivo à cláusula assecuratória da propriedade privada, inscrita na Carta Maior, por implicar o esvaziamento arbitrário do conteúdo econômico desse direito' (*DOU*, I, de 19.12.88, p. 24.701, Doc. nº 12, anexo).

Da 'Nota de Esclarecimento', de 2 de fevereiro de 1989, logo após o Plano Verão, da lavra do IBGE, destaca-se:

'Assim, no caso do IPC de dezembro, o vetor de preços médios está, supostamente, posicionado no dia 30/11 que é o dia central do mês de coleta de dezembro (17 de novembro a 14 de dezembro). No caso do IPC de janeiro, o vetor está posicionado em 20 de janeiro (dia central do período 17 a 23 de janeiro); no caso do IPC de fevereiro, o vetor estará posicionado no dia 31/1 (dia central do período 17 de janeiro a 15 de fevereiro).

Como a variação do IPC é calculada dividindo-se o vetor de preços médios de um mês pelo vetor de preços médios do mês anterior, pode-se admitir que a variação do IPC mede a inflação ocorrida entre os dias em que estão posicionados esses vetores.

Assim, a variação do IPC de janeiro mede a inflação ocorrida entre o dia 30 de novembro e o dia 20 de janeiro; ou seja, a variação do IPC em janeiro expressa a elevação de preços verificada ao longo de 51 dias. Conseqüentemente o IPC de fevereiro medirá a inflação ocorrida entre 20/1 e 31/1; ou seja, a variação do IPC em fevereiro espelhará a variação de preços verificada ao longo de 11 dias.

A partir de março os vetores de preços médios voltarão a distar trinta dias (aproximadamente) entre si, de modo que as variações mensais do IPC, a partir desse mês, vol-

tam a espelhar variações de preços ocorridas ao longo de trinta dias' (fls. 44/45).

Vê-se, claramente, qual também acentua a impetração, que houve supressão do cálculo de atualização dos TDAs da variação do IPC referente a janeiro de 1989, e não só os arts. 9º e 10 que fundamentaram a edição dos atos ministeriais, como estes, batem-se em testilha com o mandamento constitucional que faz preservar o valor real dos TDAs, e, no caso, ocorreu deflação do valor nominal desses títulos, ao não se lhes adicionar, em seu valor real, os 76,41% do IPC de janeiro/89 acumulado no exercício, até então, recebendo, nesse período, a correção de apenas 3,6%.

Pela concessão da segurança em ordem a fazer-se cumprir a regra da Lei Fundamental" (fls. 115/118).

Isto posto, concedo a segurança.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

MS nº 254-DF (Reg: 89121022) — Relator: o Exmo. Sr. Ministro Geraldo Sobral. Impetrantes: Emanuel Pontes Pinto e Outro. Impetrado: Ministro de Estado da Agricultura. Advogado: Dr. Amir Francisco Lando.

Decisão: prosseguindo no julgamento, a Seção, por unanimidade, concedeu a segurança. (Em 03.04.90 — 1ª Seção.)

Os Srs. Ministros Ilmar Galvão, José de Jesus, Garcia Vieira, Vicente Cernicchiaro, Carlos Velloso e Américo Luz votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Pedro Acioli, em razão da ausência justificada do Sr. Ministro Armando Rolemberg.