

TÍTULOS DE DÍVIDA AGRÁRIA — NATUREZA JURÍDICA — CORREÇÃO MONETÁRIA

— O art. 184 da Constituição Federal não foge ao nome do prévio e justo ressarcimento, dominante nas desapropriações. O pagamento em títulos de crédito com cláusula de correção monetária corresponde a um pagamento prévio.

— Assim, nem mesmo ao Poder Legislativo é lícito disciplinar o reajuste pecuniário dos TDA de modo a que não se preserve o respectivo valor real.

— O TDA é um título de crédito emitido pró-soluto. Pelo fenómeno da “incorporação”, nesse se materializa a própria indenização pelo desapossamento. Em razão da autonomia cambial, o TDA equipara-se a bem móvel e como tal circula no comércio.

— Quando entrega o TDA ao expropriado, o Estado, ao tempo em que se considera exonerado pela indenização, compromete-se a resgatá-lo de qualquer portador ou endossatário que o apresente, sem indagar como ou por que se deu a transferência.

— Cobrar imposto do portador ou endossatário do TDA é desconhecer a teoria dos títulos de crédito e dar ensejo a que — através de deságio — a indenização se deteriore.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Mandado de Segurança nº 1.016

Impetrante: Sul Norte Participações Comerciais Ltda.

Impetrado: Ministro de Estado da Agricultura e Reforma Agrária

Relator: Sr. Ministro GOMES DE BARROS

ACÓRDÃO

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

Decide a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, deferir o mandado de segurança, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 24 de setembro de 1991 (data do julgamento) — *Pedro Acioli*, Presidente.
Gomes de Barros, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Gomes de Barros: Mandado de segurança impetrado por Sul Norte Participações e Representações Comerciais Ltda. — contra atos sucessivos do Sr. Ministro da Agricultura, consubstanciados nas Portarias 545, 589, 622, 655 e 673, editadas em 1989.

Sustenta a impetrante que os referidos atos normativos teriam aplicado de forma equivocada os arts. 9º e 10 da Lei 7.738/89, ao fixar os valores nominais dos títulos da dívida agrária, destinados à indenização

de imóvel rural expropriado, para fins de reforma agrária, suprimindo a atualização monetária, referente ao mês de janeiro de 1989, expressa pelo IPC de 70,28%.

Insurge-se, ainda, contra imposição tributária relativa ao imposto de renda e ao imposto sobre operações financeiras, efetuada no momento de liquidação dos títulos.

A impetração objetiva a declaração de ineficácia das portarias ministeriais com relação aos títulos da dívida agrária em poder da impetrante, e que concedida a segurança, assegure-se o direito à preservação do valor real de tais títulos, determinando-se que a União Federal proceda à devida correção de seus valores nominais, segundo as variações ou flutuações medidas pelo IPC, corrigidos até a data do efetivo pagamento, e sem a cobrança de imposto de renda e IOF (fl. 12).

Solicitadas as informações, prestou-as a autoridade apontada coatora (fls. 28-32) alegando, em síntese, que “é entendimento do Poder Executivo o respeito ao princípio constitucional da justa indenização e da não incidência de qualquer tributação sobre TDAs, quando de seu resgate”, no tocante à correção em 70,23%, relativa ao IPC de janeiro, afirma estar em negociações junto ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento “para que sejam editados os atos pertinentes, sem ferir o interesse público e sem que com isso possa provocar lesão à boa ordem econômica.” (f. 29)

Quanto ao mérito do *writ*, aduz que é de se perquirir, na espécie, a real titularidade do portador dos Títulos da Dívida Agrária, pois, “entende-se não caber a segurança que repara índices corretivos do TDA, em favor de mero detentor do título, e sim e somente a portador do mesmo quando recebido em paga de imóvel seu, desapropriado” (fl. 30).

Oficiando no feito, o Ministério Público Federal, em parecer oferecido pelo eminente Suprador-Geral José Arnaldo da

Fonseca, opina pela concessão parcial da ordem de segurança, restrita ao percentual de 70,28% pleiteado sobre o valor dos títulos a serem resgatados (fls. 37-8).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Gomes de Barros (Relator): Ao que se vê, duas questões se propõem à discussão neste processo, a saber: a correção do valor nominal dos títulos da Dívida Agrária, observada a variação da inflação no mês de janeiro de 1989, expressa pelo IPC em 70,28%; e a incidência de tributos sobre o resgate de tais títulos:

Com relação à atualização monetária dos títulos em causa, a questão já mereceu amplo e detido exame nesta Primeira Seção, que em casos análogos decidiu:

“Constitucional. Administrativo. Títulos da Dívida Agrária — TDA. Atualização. Janeiro de 1989. Constituição, 1988, art. 184. Lei nº 7.738, de 9.3.89, art. 9º e art. 10, II. Portarias do Ministro da Agricultura que não prevêm o reajuste referente ao mês de janeiro de 1989. Ilegalidade.

I — A Lei nº 7.738, de 1989, arts. 9º e 10, II, não estabelece a deflação nominal dos TDA do IPC no mês de janeiro de 1989. O que essa lei estabelece, nos arts. 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 de 1989, 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.” (MS 290 — Relator Ministro Carlos Mário Velloso)

“Administrativo. Expropriação. Incra. TDA. Correção monetária.

I — previsto constitucionalmente que nas desapropriações de interesse social promovidas para reforma agrária devam constar a cláusula de exata correção monetária, não pode a administração afastar-se de tal orientação, criando índices outros para incidir como corrigenda. Procedentes.

II — segurança concedida.” (MS 605 — Relator Ministro Pedro Acioli)

No mesmo sentido são os mandados de segurança 416 e 611 — Relator Ministro Ilmar Galvão; 609 — Relator Ministro Hélio Mosimann; 859 — Relator Ministro Garcia Vieira.

Com efeito, o princípio constitucional assecuratório da prévia e justa indenização nas desapropriações promovidas por interesse social, para fins de reforma agrária, determina que os títulos da dívida agrária, destinados à recomposição do patrimônio rural expropriado conterão cláusula de preservação do valor real (art. 184 da Constituição Federal).

Assim, nem mesmo ao legislador ordinário é conferido poder para disciplinar a correção monetária dos títulos indenizatórios, de forma a desatender ao impositivo da garantia de valor real.

De assinalar-se que, a teor das informações prestadas, a autoridade impetrada não opõe resistência à pretensão deduzida, concernente à inclusão do índice inflacionário verificado em janeiro de 1989, no cálculo de atualização monetária; ao revés reconhece a necessidade de imediata adaptação dos atos normativos do Incra, de modo a perfilharem-se ao Parecer CS-27, que ratificava o anterior de nº SR 45/87, de sorte que a justa indenização alcance os resgates de títulos da dívida agrária. (fl. 30)

No que diz respeito à dedução dos impostos sobre a renda e sobre operações financeiras, a incidir nos resgates dos títulos em questão, a Corte tem-se posicionado no sentido da improcedência da imposição tributária. (Veja-se o que decidido no jul-

gamento do MS 703 — Relator Ministro Américo Luz e MS 856 — Relator Ministro Hélio Mosimann.)

Segundo sustenta o Ministro da Agricultura a in incidência de tributos, no caso, apenas alcançaria a hipótese de ser o possuidor do título antigo proprietário do bem expropriado. Não se estenderia ao mero detentor de título negociado.

A meu ver, a distinção propugnada repercute negativamente na garantia de preservação do poder aquisitivo dos títulos da dívida agrária, pois a exigência fiscal teria a consequência de onerar o expropriado, ao qual, através de deságio, seria indiretamente transferida a carga tributária, quando da realização do negócio.

Admitida a tributação no caso restaria vulnerado o princípio constitucional do justo preço nas desapropriações para fins de reforma agrária, com a diminuição do valor indenizatório dos títulos.

Aliás, como bem ressaltou o eminente Ministro Peçanha Martins, em voto proferido no MS 871 — Relator Ministro Garcia Vieira — “o pagamento em títulos é forma extraordinária de indenização da propriedade no Direito brasileiro. Admitir-se que esses títulos possam merecer taxação significa dizer que esses valores pagos podem sofrer valoração para menos pela mesma entidade expropriadora”.

Vale recordar o entendimento do Poder Executivo, consagrado no Parecer Normativo nº 27, emanado da Consultoria Geral da República, em ementa assim redigida:

“I — os títulos da dívida agrária representam o pagamento da prévia e justa indenização na desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária (CF, art. 184). Por isso mesmo, improcede a pretensão de incidir, sobre eles, qualquer modalidade de tributo, máxime do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou

valores mobiliários. Admitir tributar TDA seria admitir fraudar o princípio constitucional da justa indenização e, ainda, favorecer a União Federal, que, a um só tempo, expropriaria e reteria parcela do valor constitucionalmente devido em pagamento.

II — matéria contida nas questões já amplamente apreciadas e decididas no Parecer SR 45/87, aprovado pelo presidente da República em 4.12.1987, e reexaminadas no Parecer nº CR/SA-26/88, exarado em pedido de revisão não deferido. O descumprimento de decisão normativa do presidente da República configura quebra da hierarquia e grave ofensa à autoridade presidencial.”

Do pronunciamento da Advocacia Consultiva da União no aludido parecer destaco esta passagem, *verbis*:

“...Não há tributar TDA, pela incidência sobre valores de resgate e de juros dos mesmos, ao argumento de equiparação com títulos mobiliários outros resultantes de operações de mútuo ou do mercado de capitais. Especificamente quando se trata de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a recomposição patrimonial que instrumentaliza a indenização sob a forma de TDAs não pode sofrer reduções de qualquer natureza, posto que a Constituição integralmente a preserva.

Essa hipotética redução, se permitida, redundaria em efetiva quebra da garantia constitucional da prévia e justa indenização — tanto mais porque, singularmente, o montante recolhido à conta da incidência de imposto reverteria em favor do poder expropriante. Tributar títulos da dívida agrária derivados de desapropriações naqueles moldes significa, em derradeira instância, favorecer invariavelmente a União Federal, que expropria o imóvel e retém, a um só tempo, parcela do valor constitucionalmente devido pela medida executiva, com evidente desprestígio aos direitos de propriedade e da prévia e justa indenização.”

O Sr. Ministro da Agricultura e Reforma Agrária discorda desta orientação.

Concorda, o Sr. Ministro, em que não se cobra qualquer tributo, em relação ao TDA, quando recebido pelo próprio expropriado.

Entende, contudo, que tudo se modifica.

“...no momento em que o proprietário rural expropriado negocia com terceiro o título resgatável, abre mão dessa condição de detentor de um patrimônio inviolável, para passar a ter a condição comum de comerciante de título do governo, numa esfera de competitividade inerente ao mercado aberto.

Pois que, este título, na mão de terceiro, deve e tem de merecer o mesmo tratamento dado a outros papéis do mercado de capitais. Transmuta-se em mero instrumento de inversão financeira, sobre ele incidindo os tributos e não lhe acobertando o direito de manter o real e justo valor apregoado e exigido na Carta Magna, em favor do TDA, na sua essência de reparador indenizatório do patrimônio tomado, quando da desapropriação.”

Semelhante assertiva ignora, por completo, os multicentenários cânones que presidem a teoria dos títulos de crédito.

Ninguém desconhece a natureza dos títulos da dívida agrária — TDA. Eles se constituem em títulos de créditos (nominativos ou ao portador) emitidos em favor de quem foi desapropriado. Através deles, a União efetiva “prévia e justa indenização” por haver desconstituído direito de propriedade (CF, art. 184).

Somente através da teoria dos títulos de crédito é que se explica o fenômeno pelo qual o pagamento feito com eles traduz “prévia e justa indenização”.

Na tradicional definição de Vivante, título de crédito é o “documento necessário ao exercício do direito literal e autônomo que nele se contém” permite se isolem três

características fundamentais destes documentos, a saber: incorporação, literalidade e autonomia.

Destas qualidades, interessam-nos aqui a incorporação e a autonomia.

Incorporação é o fenômeno pelo qual o direito que deu ensejo à emissão do título se materializa no título, de tal modo que com ele se confunde.

Se eu emito uma promissória, como pagamento do preço de um automóvel que comprei, o Direito considera que a compra e venda está perfeita, com o preço integralmente pago. Diz-se, nesta hipótese, que a promissória foi emitida *pro-soluto*. O automóvel foi trocado — não por dinheiro — mas por um título de crédito.

De outro lado, eu, que emiti a promissória, obrigo-me a resgatá-la da mão de quem a apresenta (se o título é ao portador) ou do endossatário (em se tratando de título nominal). Meu dever é resgatar o título, sem indagar como ou por que ele foi parar em mãos de quem o está apresentando.

Em razão da autonomia, o título se desvincula do negócio jurídico que o originou. Nele se contém apenas o crédito resultante daquele negócio.

É, assim, tratado como coisa, como bem móvel. Como tal, pode ser objeto de qualquer negócio jurídico (tanto quanto o automóvel, cuja venda deu ensejo à sua emissão).

Quando emite um TDA e o entrega ao expropriado, o Incra está dizendo: “receba este título, em pagamento de seu direito de propriedade; ponha-o a circular; estamos quites, no que respeita ao ressarcimento pela desapropriação; minha obrigação, agora, é resgatar o título, de qualquer portador que o traga à minha presença”.

Nunca é demais repetir-se o didático ensinamento de Fran Martins:

“De fato, quando emite um título de crédito, o emitente não se obriga apenas com

o beneficiário imediato, pois esses títulos são destinados à circulação. E enquanto circulam, os direitos incorporados no documento vão-se transmitindo, cada legítimo proprietário do título sendo considerado o sujeito ativo desses direitos. De tal forma, ao criar e emitir um título, o sacador não sabe, de fato, a favor de quem está se obrigando, apesar de, em muitos casos, conhecer a primeira pessoa que será beneficiária da prestação, no caso o tomador. Isto quando o título traz, inicialmente, o nome do tomador, ou seja, nos títulos nominativos e à ordem. Mas pelo mesmo motivo que esses títulos podem ser transferidos pelo tomador a pessoas outras, determinadas ou indeterminadas, passando essas outras pessoas a ser desconhecidas do sacador ou emitente — de igual modo podem alguns deles, mesmo na sua origem, não trazer o nome do beneficiário ou tomador, inserindo-se em seu lugar a declaração ou cláusula ao portador. Em qualquer circunstância o princípio foi mantido: obrigando-se o sacador não para com uma só pessoa mas para com todos quantos venham a ser proprietários do título e, conseqüentemente, sujeitos ativos dos direitos nele mencionados, o eminente pode passar um título sem que inicialmente seja declarado o nome do beneficiário, do mesmo modo que qualquer dos proprietários posteriores poderá transformar um título de título com proprietário determinado — nominativo à ordem — em título de proprietário indeterminado, isto é, ao portador.

Explica-se, assim, a existência dos títulos ao portador pela aceitação de princípio de que quem se obriga num título não o faz apenas para com uma pessoa certa e determinada, mas para com a coletividade de pessoas que posteriormente venham a ser detentoras do mesmo. Surgiria, então, o problema de saber-se quem seria o sujeito ativo dos direitos decorrentes dos títulos ao portador, já que o seu nome não figura no documento. A lei simplifica e resolve a questão declarando que será proprietário do título e, assim, sujeito ativo das obriga-

ções dele emergentes, a pessoa em cuja posse o mesmo legitimamente se encontra (antiga lei cambiária brasileira, art. 39). Mas a verdade é que a lei, ao fazer essa declaração, não age discricionariamente, apenas com o intuito de resolver o problema, mas dá a solução lógica que o caso requer, decorrente da própria natureza do título. Não se esqueça que o título-documento encerra direitos que a ele se incorporaram, sempre existindo esses direitos onde existe um título. E como o título é uma coisa — *res* —, o proprietário dessa coisa é, naturalmente, o proprietário dos direitos nela incorporados. Se no documento vem mencionado o nome do titular dos direitos, lógico é que só esse poderá dispor da coisa e exercer esses direitos. Se, ao contrário, não consta do documento o titular dos direitos, o proprietário do título será, naturalmente o sujeito ativo dos direitos dele emergentes, já que tais direitos estão ligados ao documento, ou seja, nele incorporados. Por isso é que se diz que será sujeito ativo dos direitos do título ao portador aquele que, legitimamente, é proprietário do documento” (*Títulos de Crédito*. Ed. Forense, 5ª ed. Vol. I, p. 22-3).

Assim como as mulheres de Esparta parariam filhos para os mandar à guerra, os devedores emitem títulos de crédito, para que circulem no mercado.

E, como o velho pai, na bíblica parábola do filho pródigo, o emitente há de resgatar o título que lhe retorna — venha de onde vier.

De seu lado, o proprietário expropriado que recebe o título, como a indenização, tem direito (e, freqüentemente, necessidade) de o negociar, para recompor sua fonte de renda.

Se o mercado impõe ao título grande deságio, isto não ocorre por ganância do comprador, mas em consequência do longo prazo de resgate e da pouca credibilidade do emitente.

O Estado brasileiro, lamentavelmente, não inspira credibilidade.

Não será com a cobrança de impostos indevidos que se obrigará o deságio.

Pelo contrário, a incidência do tributo somente acirrar a depreciação do título.

Concedo a segurança para o fim de reconhecer à impetrante o direito à correção dos valores nominais dos títulos da dívida agrária em seu poder, observado o índice inflacionário de 70,28% referente a janeiro de 1989, assim como para afastar a dedução do imposto sobre a renda e sobre operações financeiras no resgate dos títulos.

VOTO (VENCIDO EM PARTE)

O Sr. Ministro José de Jesus Filho: Sr. Presidente. Mantenho meu voto proferido no Mandado de Segurança nº 882/DF, de que foi Relator o Sr. Ministro Pádua Ribeiro, quando disse:

“Sr. Presidente. Embora esteja examinando o assunto das isenções fiscais, fazendo um estudo neste particular, mas fiel ao meu princípio, peço vênha ao eminente relator para conceder, em parte, ou seja, concedendo apenas o reajuste de 70,28%.”

Concedo em parte a segurança.

EXTRATO DA ATA

MS nº 1.016-DF (91.0012485) — Rel. Ministro Gomes de Barros. Imppte: Sul Norte Participações e Representações Comerciais Ltda. Impdo.: Ministro de Estado da Agricultura e Reforma Agrária. Adv. Dr. José Eduardo Guimarães Alves.

Decisão: A Seção, por unanimidade, deferiu o mandado de segurança, vencidos em menor extensão os Srs. Ministros José de Jesus Garcia Vieira e Hélio Mosimann. (Em 24.9.91 — 1ª Seção).

Os Srs. Ministros Américo Luz, Pádua Ribeiro, Peçanha Martins e Demócrito Reinaldo votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Pedro Acioli.