

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – A Sociedade Rural Brasileira é parte legítima para a formulação do pedido, sinalizada pertinência temática, ou seja, elo considerados o conteúdo da norma impugnada e os objetivos institucionais da entidade – artigo 1º do Estatuto Social. Incumbe-lhe defender os interesses dos associados, voltados ao fomento da agropecuária. Não é dado implementar interpretação estrita à autorização para deflagrar processo revelador do controle abstrato de constitucionalidade.

A controvérsia é de envergadura maior – a recepção, ou não, pela Constituição de 1988, de norma contida na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, considerados os preceitos fundamentais concernentes à isonomia, à livre iniciativa, à segurança jurídica, à liberdade de associação e ao desenvolvimento nacional.

O Parecer nº 1/2008-RVJ da Advocacia-Geral da União guarda dependência lógica com o dispositivo impugnado, surgindo pertinente o crivo do Supremo. Cumpre admitir a arguição quanto ao ato.

Rejeito as preliminares suscitadas pela Procuradoria-Geral da República, Presidência da República e Advocacia-Geral da União.

A Lei nº 5.709/1971 disciplina a aquisição de imóvel rural por pessoa natural ou jurídica estrangeira com residência ou autorizada a funcionar no País, estabelecendo restrições.

O § 1º do artigo 1º submete ao regime previsto no diploma pessoa jurídica brasileira com a maior parte do capital social pertencente a pessoa natural ou jurídica estrangeira que resida ou tenha sede no exterior.

A Constituição Federal, embora agasalhe os princípios da isonomia e da livre iniciativa, estabelece a soberania como fundamento da República e princípio da ordem econômica – artigos 1º, inciso I, e 170, inciso I.

Reservou ao legislador ferramentas voltadas a assegurá-la, visando a preservação da ordem constitucional. Expressou preocupação com a

influência do capital estrangeiro em assuntos sensíveis e intrinsecamente vinculados ao interesse nacional. Daí o tratamento diferenciado revelado no artigo 190:

Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

A efetividade da norma pressupõe interpretação do termo “estrangeira” como a alcançar entidades nacionais controladas por capital alienígena. A assim não se concluir, ter-se-á burla ao texto constitucional ante a possibilidade de a criação formal de pessoa jurídica nacional ser suficiente à observância dos requisitos legais, mesmo em face da submissão da entidade a diretrizes de fora do Brasil.

Esse é o sentido do artigo 172, voltado à regulamentação do ingresso e circulação de capital estrangeiro no País:

Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

O afastamento, pela Emenda de nº 6/1994, do artigo 171, mediante o qual diferenciados os conceitos de empresa nacional e empresa nacional com maioria de capital estrangeiro, não apanhou os citados preceitos – artigos 172 e 190. Descabe modular o alcance das normas encerradas na Carta da República conforme se fizer necessário à glosa de certo ato. Deve-se zelar pela integridade do texto, de modo que os princípios constitucionais, tão caros à Democracia, sejam analisados em conjunto, mantida a unidade do documento básico que efetivamente represente o espírito do povo.

A constrição justifica-se considerada a proteção da soberania, ou seja, o poder do Estado de afirmar a normatividade do ordenamento jurídico-constitucional no território e evitar a submissão a potências estrangeiras (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 26. ed., São Paulo: Saraiva, 2007. p. 84).

Não se nega o fenômeno da globalização. O que se pretende garantir – e a interpretação da Constituição Federal deve ser sistemática, levando em conta os diversos preceitos envolvendo a matéria – é a autodeterminação do povo brasileiro para conduzir a política econômica de forma eficaz, sem ser constrangido ante influência externa indevida.

Com os dispositivos, objetiva-se o desenvolvimento de um capitalismo nacional a estimular a igualdade em relação às demais potências no mercado global. Na dicção do ministro Eros Grau:

A afirmação da soberania nacional econômica não supõe o isolamento econômico, mas antes, pelo contrário, a modernização da economia – e da sociedade – e a ruptura de nossa situação de dependência em relação às sociedades desenvolvidas. Talvez um dos sintomas mais pronunciados dessa dependência se encontre, nos nossos dias, como anotei em outra oportunidade, na dissociação entre a tecnologia usada e a pobreza da tecnologia concebida ou concebível pelas sociedades dependentes.

[...]

Afirmar a soberania econômica nacional como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna e como objetivo particular a ser alcançado é definir programa de políticas públicas voltadas – repito – não ao isolamento econômico, mas a viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional. A importância do princípio, que encontra concreção já em regras contidas no próprio texto constitucional, das quais adiante trataréi, é, por isso mesmo, extremada.

Mais: busca-se a preservação do território, da segurança nacional e do meio ambiente, evitando-se atividade econômica predatória. Pretende-se a concretização dos objetivos fundamentais da República versados no artigo 3º da Constituição de 1988.

A aquisição indiscriminada de imóveis rurais por estrangeiros e, em via transversa, pessoas jurídicas constituídas sob as leis nacionais, mas controladas pelo capital estrangeiro, pode acarretar violação da independência do País. A ausência de regulação compromete o aspecto externo da soberania, ao permitir que parcela do território seja submetida à vontade de pessoas de fora.

As restrições da Lei nº 5.709/1971 são: (a) limitação a cinquenta módulos de exploração; (b) estabelecimento do mínimo de 30% de brasileiros nos loteamentos particulares; (c) aquisição de terras para o exercício de atividades agropecuárias, industriais e de colonização vinculadas aos objetivos estatutários das pessoas jurídicas; (d) autorização, pelo Secretário-Geral do Conselho de Segurança, da alienação de terras localizadas em áreas de interesse para a segurança nacional; e (e) submissão a regime específico visando a formalização da operação de aquisição e registro do imóvel.

O diploma, alterado pela Lei nº 13.986/2020, afasta da incidência casos de sucessão legítima, de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, e de recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica, por meio de garantia real, dação em pagamento ou qualquer outra forma.

Não se tem vedação ao exercício da atividade econômica ou oposição a investimento externo, conforme leciona o professor José Afonso da Silva:

A Constituição não é contra o capital estrangeiro. Não se encontra nela nada que se oponha a ele; [...] Apenas estatui que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros, o que constitui exercício regular do princípio da soberania econômica nacional, agora previsto no art. 170, I. Mesmo que não estivesse previsto explicitamente, o princípio decorre da soberania estatal, de que é manifestação em um campo específico. O próprio capital nacional é sujeito à regulamentação de vários tipos, desde a previsão legal de formas de sociedade e empresa, seu registro, fiscalização, etc.; por que se há de escusar ou de censurar como xenófobo um dispositivo que apenas estatui a disciplina legal do capital estrangeiro, como certos setores empresariais o fizeram?

Inexiste, na Constituição Federal, princípio ou valor absoluto. A liberdade é balizada pela igualdade, solidariedade e exigências de justiça social. A propriedade deve cumprir função social – artigo 5º, inciso XXIII. O exercício da atividade econômica funda-se na valorização do trabalho humano, assegurada existência digna, observados os princípios da soberania nacional e defesa do meio ambiente – artigo 170.

Na esteira da lição de Gilberto Bercovici, o Estado brasileiro possui o dever jurídico-constitucional de realizar justiça social consideradas as normas programáticas:

Equivocam-se, assim, aqueles que afirmam que as normas programáticas de uma constituição como a de 1988 não são jurídicas. Elas possuem juridicidade, caráter vinculativo e são uma imposição constitucional aos órgãos públicos. Os instrumentos fornecidos pela própria ordem jurídica, consagrados na Constituição, visando a consecução da justiça social, não podem ser, sob hipótese alguma, desprezados. A justiça social é determinante essencial que conforma todas as normas da ordem econômica, de modo que só possam ser entendidas e operadas tendo em vista esse princípio constitucional, além de ser uma exigência constitucional para todo exercício de atividade econômica.

O artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/1971 está longe de impedir a constituição de pessoas jurídicas, interferindo na autonomia e funcionamento interno. Limita-se a fixar parâmetros à atuação considerada aquisição de imóvel rural, havendo interesse nacional, mostrando-se ausente violação à liberdade de associação.

A distinção entre empresas com base na origem do capital é compatível com a Carta da República, levando em conta, além dos princípios da soberania e orientadores da ordem econômica, a opção político-normativa reservada ao legislador para dispor sobre o investimento estrangeiro – artigo 172.

A disciplina do tema, no direito comparado, revela controle relativo da aquisição de propriedade por estrangeiro considerados segurança nacional, preservação de recursos naturais e fomento à agroindústria.

Os pactos de direito internacional encerram cláusulas genéricas a possibilitarem a mitigação do direito de estrangeiro à propriedade ante exigências de ordem pública e interesse social – artigo 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos:

Artigo 21. Direito à propriedade privada.

(1) Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social.

(2) Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei.

No mesmo sentido o artigo 5º da Convenção Europeia de Estabelecimento, a admitir restrições a estrangeiros no tocante à aquisição, à posse ou ao uso de propriedade observada a segurança nacional.

Segundo lição de Natália Butignoli Segala, países do centro-leste europeu vedam a alienação de terra agrícola a pessoa natural ou jurídica estrangeira em virtude da abundância de recursos naturais:

Os principais fundamentos para as restrições são a tentativa de desestimular o chamado "proprietário-ausente" e promover a propriedade para o cultivo de pequenos agricultores; e o receio de que interesses estrangeiros possam comprar vastas áreas rurais, impondo aos cidadãos locais altíssimos preços aos produtos agrícolas, com os quais não possam arcar.

[...]

Na América do Norte, as leis estadunidenses não restringem a aquisição de terras por estrangeiros no âmbito federal; mas exigem, por outro lado, que os estrangeiros informem as aquisições realizadas e as eventuais transações ao Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. Já alguns estados como Iowa, Minnesota e Missouri vedam aos estrangeiros a propriedade de terras rurais.

No Canadá, as restrições também estão descentralizadas nas províncias. Algumas delas, como Alberta e Manitoba restringem o direito de propriedade rural do estrangeiro à 20 (vinte) acres de terras.

A intervenção estatal na ordem econômica, pautada pelo interesse público, submete-se ao crivo da proporcionalidade, pressuposto metodológico da ponderação de princípios fundamentais, a afastar remédio ineficaz, mais amargo que o necessário, ou inferior às alternativas. É importante afinar o discurso, evitando-se populismos, histerias, reconduzindo-o aos institutos jurídicos havidos para tanto.

A medida deve revelar-se adequada, necessária e proporcional em sentido estrito.

O artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/1971 mostra-se apto a fomentar o fim visado, ou seja, o controle da propriedade de terra por pessoa jurídica

brasileira com a maior parte do capital social pertencente a pessoa natural ou jurídica estrangeira, que resida ou tenha sede no exterior, considerada a proteção da soberania, da justiça social, da função social da propriedade, do meio ambiente sustentável.

Quanto à necessidade, é imprescindível que a realização do objetivo não possa ser alcançada, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que limite, em menor medida, a liberdade e o direito à propriedade. O Parecer nº 1/2008 da Advocacia-Geral da União sinaliza a urgência da regulamentação, ante a expansão da fronteira agrícola e o aumento de biopirataria, desmatamento, queimadas ilícitas e grilagem de terras. Fosse desconsiderada a sociedade nacional controlada por pessoa estrangeira, ter-se-ia proteção insuficiente à soberania nacional, à preservação do meio ambiente e à promoção do desenvolvimento sustentável.

A norma atende à proporcionalidade em sentido estrito na medida em que não inviabiliza a aquisição de terras, mas a regula, direcionando, à liberdade econômica, restrição razoável frente à consecução de preceitos fundamentais.

A terra rural ocupa posição nuclear na condução dos assuntos econômicos, tendo em conta a distribuição desigual.

A atuação estatal mostra-se promotora da paz e justiça sociais. A assim não se concluir, a liberdade absoluta à circulação de capital estrangeiro ensejaria graves reflexos do capital especulativo na questão agrária, com o aumento de latifúndios e de conflitos agrários.

A mudança de entendimento da Advocacia-Geral da União quanto à interpretação do artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.079/1971, conforme revelado nos Pareceres nº 22/1994 e 1/2008, não implica inobservância do princípio da segurança jurídica.

Os pronunciamentos do Órgão possuem, a teor dos artigos 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/1993, natureza consultiva, voltados a orientar a atuação da Administração Pública federal, sendo impróprio afastarem a vigência de dispositivo legal.

A segurança jurídica direciona ao respeito do arcabouço normativo. É o preço módico que se paga por viver-se num Estado Democrático de Direito.

Julgo improcedente o pedido.