



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB**

---

**FACULDADE DE DIREITO**

**Curso de Graduação em Direito**

**ANA LUÍSA VOGADO DE OLIVEIRA**

**ANÁLISE NORMATIVA DAS RESTRIÇÕES À AQUISIÇÃO DE TERRAS POR  
ESTRANGEIROS NO BRASIL**

**BRASÍLIA - DF**

**2018**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB**

---

**FACULDADE DE DIREITO**

**Curso de Graduação em Direito**

**ANA LUÍSA VOGADO DE OLIVEIRA**

**ANÁLISE NORMATIVA DAS RESTRIÇÕES À AQUISIÇÃO DE TERRAS POR  
ESTRANGEIROS NO BRASIL**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada sob a orientação do Prof.º Dr. Frederico Henrique Viegas de Lima.

BRASÍLIA - DF

2018

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB**

**FACULDADE DE DIREITO**

**Curso de Graduação em Direito**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada sob a orientação do Prof.º Dr. Frederico Henrique Viegas de Lima.

Ana Luísa Vogado de Oliveira

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Frederico Henrique Viegas de Lima (Orientador)

Universidade de Brasília

---

Professor Doutorando Carlos Eduardo Elias de Oliveira (Avaliador)

Universidade de Brasília

---

Professor Mestre Leandro Oliveira Gobbo (Avaliador)

Universidade de Brasília

Brasília, 28 de Junho de 2018.

## AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho final de conclusão de curso não poderia ter sido concretizada sem o auxílio, direto e indireto, de pessoas essenciais e imprescindíveis à conclusão do curso de graduação.

Agradeço aos meus familiares, que, em todos os dias, colaboram de todas as formas para que eu trabalhe no alcance de meus objetivos, envidando esforços e fornecendo todo o apoio necessário, bem como compartilhando fracassos, medos e vitórias intrínsecas à busca pelo que almejamos. Em especial, agradeço à minha irmã, Giovana Vogado, pelo auxílio na revisão final deste trabalho.

Também agradeço ao meu namorado, que está sempre ao meu lado, apoiando-me nos momentos bons e ruins, principalmente no momento de estresse gerado pelas atribuições intrínsecas ao término da faculdade, sempre com paciência e compreensão.

Foram também imprescindíveis para essa jornada os amigos que a UnB me deu a oportunidade de conhecer, bem como os amigos do trabalho, que sempre torceram por meu sucesso e compreenderam os momentos difíceis do último semestre.

Agradeço ao meu orientador, o respeitável Professor Frederico Viegas, que, com muita generosidade e disponibilidade, permaneceu à disposição para fornecer lições, conselhos e orientações, de muito valor, que guiaram todo esse trabalho conclusivo.

Por fim, quero agradecer aos professores da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, que em muito contribuíram para minha formação pessoal e profissional. Nesse sentido, aproveito também para agradecer aos estimados professores Leandro Gobbo e Carlos Eduardo Elias, que, além de serem dotados de um conhecimento inspirável, aceitaram fazer parte da banca avaliadora deste trabalho.

## RESUMO

Este trabalho sintetiza a legislação que regula a aquisição de propriedade rural por estrangeiro no Brasil, demonstrando que, desde 1971, a regulamentação da aquisição de áreas rurais por estrangeiros dispõe de certa insegurança jurídica, devido às divergentes interpretações dos atos normativos dadas pela Advocacia Geral da União. Isso porque, até 1995, entendia-se que a legislação era restritiva, mas, de 1995 a 2008, as restrições se tornaram menos agressivas ao capital estrangeiro. A partir de 2008, diversos pareceres foram emitidos no sentido de se manter a restrição para aquisição de terras por estrangeiros, causando insegurança jurídica aos que adquiriram propriedade na vigência do entendimento anterior. Ainda hoje a questão da aquisição de terras por estrangeiros não está resolvida, gerando, a propósito, divergência judicial sobre o tema. Isso causou o afastamento do investimento estrangeiro no agronegócio brasileiro, o que prejudica o desenvolvimento econômico nacional. Por isso, é necessária a edição de normas que consigam garantir segurança jurídica a todos os envolvidos e permitam o desenvolvimento econômico, ao passo que garanta a soberania nacional.

**Palavras-chave:** Propriedade rural, empresa brasileira, empresa estrangeira, capital estrangeiro, restrições à aquisição de terras rurais por estrangeiros.

## ABSTRACT

This work synthesizes the legal framework regulating the acquisition of rural properties by foreigners in Brazil, showing that, since 1971, the regulation of such acquisition has exposed some particular legal insecurity, due to the diverging interpretations of normative acts issued by the Office of the Federal Attorney-General. That is because, until 1995, legislation was considered to be restrictive; in the period between 1995 and 2008, however, restrictions appeared to be less aggressive towards foreign capital. From 2008 on, several legal opinions have been issued aiming at keeping the restriction for foreigners to acquire rural properties, which causes legal insecurity to those who had acquired properties while the previous understanding was valid. Nowadays, the problem on the acquisition of rural properties by foreigners is still pending decision, which generates legal conflicts on the matter. This has led to the withdrawing of foreign investment in the Brazilian agribusiness, which harms national economic development. Therefore, it is necessary to issue regulations that succeed in safeguarding legal security to all involved parties and that allow for economic development, at the same time as national sovereignty is preserved.

**Key-words:** Rural property, Brazilian company, foreign company, foreign capital, restrictions to the acquisition of rural properties by foreigners.

## SUMÁRIO

<b>I.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>II.</b>	<b>O DIREITO DE PROPRIEDADE</b> .....	11
	<b>II.1. Fundamentos Históricos de Aquisição de Propriedade Rural no Brasil</b> .....	11
	<b>II.2 A função Social da Propriedade</b> .....	15
	<b>II.3. A segurança Jurídica na Normatização do Direito de Propriedade</b> .....	21
<b>III.</b>	<b>AS RESTRIÇÕES JURÍDICAS À AQUISIÇÃO E AO ARRENDAMENTO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL E AS INTERPETRAÇÕES GERADAS PELOS PARECERES DA AGU</b> .....	24
	<b>III.1. A Venda de Imóveis Rurais a Estrangeiros pela Lei n.º 5709/71</b> .....	24
	<b>III.2. Parecer GQ-22/94: não recepção do art. 1º da Lei nº 5709/71</b> .....	29
	<b>III.3. Parecer nº GQ-181: não repristinação do art. 1 com a revogação do art. 171 da Constituição Federal</b> .....	31
	<b>III.4. Do Novo Parecer da AGU, LA-01, de 2010, e a Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971</b> .....	33
	<b>III.5 – Atuais restrições e Requisitos Impostos pela Instrução Normativa do Inbra</b> ....	35
<b>IV.</b>	<b>NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE NORMAS QUE PONDEREM A PROTEÇÃO DA SOBERANIA NACIONAL E A NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</b> .....	38
	<b>IV.1. As Discussões Ainda Existentes pela Mudança Interpretativa da AGU</b> .....	38
	<b>IV.2. Funções da Restrição à Aquisição de Terras por Estrangeiros em face da Soberania Nacional</b> .....	41
	<b>IV.3. Equilíbrio entre Soberania Nacional e Desenvolvimento Econômico e a Necessidade de Criação de Normas Regulamentadoras</b> .....	48
<b>V.</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	55
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	57

## I. INTRODUÇÃO

O direito de propriedade da terra é dotado de elevada relevância social, econômica, política e jurídica, renovando-se e estabelecendo-se, nas diferentes ciências do conhecimento, como elemento de desenvolvimento da humanidade, em suas múltiplas esferas, e como elemento formador e estruturante do Estado. Para o Direito — especificamente o Direito Agrário — a propriedade se concebe nas relações obrigacionais e socioeconômicas surgidas entre os protagonistas da atividade rural e agrária, cabendo a essa esfera reger o vínculo jurídico inerente ao imóvel rural e fornecer feição normativa ao setor, regulando e dispondo sobre os aspectos a ele relacionados.

O direito de propriedade ganha, desde o século passado, cada vez mais uma nova concepção, a partir da constitucionalização do direito civil e, conseqüentemente, de propriedade. Passa, então, a ser pautado em uma função social e sustentável do imóvel, em que convergem direitos difusos alheios ao do proprietário, nos quais aqui se destaca o interesse difuso de produção de alimentos.

Nessa vertente, recorda-se que, nos anos de 2007 e 2008, o mundo assistiu a uma explosiva alta dos preços das commodities, que ensejou uma grande preocupação e especulação sobre a inflação dos produtos agrícolas na comunidade internacional. O descolamento entre oferta e demanda impulsionou a crise de commodities no cenário global, porquanto a crescente demanda dos produtos primários, gerada pelo desenvolvimento dos países emergentes e pelo crescimento populacional, chocou-se com o estreitamento da oferta de produtos e resultou em instabilidade no mercado agrícola<sup>1</sup>.

Essa “agroinflação” e a insegurança causada pela volatilidade no preço das commodities levaram os Estados industrializados e dependentes de importação desses produtos a entrarem em uma corrida por terras, em especial em regiões africanas e latino-americanas. Isso fez com que, apesar de a aquisição de terras de um país por governos e empresas estrangeiras ser um processo que ocorre há séculos, a presença de capital estrangeiro na aquisição de terras, principalmente no Brasil, elevasse drasticamente.

Para melhor elucidar a questão, toma-se como base o estudo realizado pelo Banco Mundial<sup>2</sup>, de 2010, que demonstra que a demanda mundial por terras disparou a partir de 2008,

---

<sup>1</sup> LEAL, Izabel Gouvêa. Crise de Commodities: Uma comparação entre os choques de 2007/2008 com o atual. 2011.

<sup>2</sup> BANCO MUNDIAL. Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? Washington D.C., 07 de setembro de 2010.



tornando a "disputa territorial" um fenômeno global. A transferência de terras agricultáveis era da ordem de quatro milhões de hectares por ano antes de 2008, sendo que, entre outubro de 2008 e agosto de 2009, teriam sido comercializados mais de 45 milhões de hectares, 75% destes na África e outros 3,6 milhões de hectares no Brasil e Argentina.

Dos anos 2000 a 2015, 42,2 milhões de hectares foram negociados em todo o mundo por empresas estrangeiras e, desses, 26,7 milhões foram efetivamente comprados. O Brasil está entre os cinco países com maior área envolvida nessas transações, juntamente com República Democrática do Congo, Indonésia, Sudão do Sul e Papua-Nova Guiné.<sup>3</sup>

Essa circunstância foi habituada a ser chamada de "*land grabbing*". O *land-grabbing*, apesar de encontrar divergência conceitual na doutrina, é utilizado nesse âmbito para referir-se às "*transações comerciais (trans)nacionais de terras para a produção e exportação de, principalmente, mas não exclusivamente, alimentos e biocombustíveis*".<sup>4</sup>

Ainda no que tange ao estudo realizado pelo Banco Mundial, ressalta-se que nele é traçado o perfil dos principais demandantes de terras no mundo, sendo eles governos preocupados com o consumo interno e sua incapacidade de produzir alimentos suficientes para a população, especialmente a partir da crise alimentar de 2008; empresas financeiras que encontram vantagens comparativas na aquisição de terras; e empresas do setor agroindustrial que, devido ao alto nível de concentração do comércio e processamento, procuram expandir seus negócios.<sup>5</sup> Esse processo de neogrilagem aumentou a preocupação dos governos sul-americanos quanto à expansão estrangeira em território nacional.

Ocorre que a legislação brasileira, por muito tempo, apresentou controvérsias no que tange às restrições para aquisição de terras por estrangeiros, tendo sido manifestados diferentes posicionamentos e pareceres da Advocacia Geral da União quanto ao tema.

Tem-se que, entre 1971 e 1995, a sistemática normativa brasileira restringia a aquisição de terras por estrangeiros, por força da Lei nº 5.709/71. Entretanto, entre 1995 e 2008, as restrições deixaram de existir, visto que a AGU, em Parecer datado de 1994, entendeu não ter havido a recepção constitucional do parágrafo 1º do artigo 1º daquela Lei, dada a redação do inciso I do artigo 171 da Constituição, o que perdurou por mais de uma década.

---

<sup>3</sup> <https://landmatrix.org/en/get-the-idea/web-transnational-deals/>

<sup>4</sup> BORRAS, Saturnino M. Jr; FRANCO, Jennifer C. Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis 2012, p. 34.

<sup>5</sup> SAUER, Sergio; LEITE, Sergio Pereira. Dinâmica fundiária e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. Land deals politics initiative. 2011.

Como, a partir de 2008, o fluxo de aquisição de terras por estrangeiros no Brasil teve um forte crescimento, a Advocacia Geral da União mudou o entendimento e emitiu, em 2010, nova interpretação da legislação vigente, no intuito de limitar o acesso de estrangeiros à propriedade fundiária nacional.

É certo que grande parte dos países sul-americanos, principalmente o Brasil, centraliza no setor agrícola parcela importante de seu produto interno bruto. Isso torna inúmeras as razões que levam os Estados a adotarem políticas de restrição ao acesso de estrangeiros à terra. Dentre os principais motivos, destacam-se: a segurança nacional, o domínio da infraestrutura, a prevenção contra a especulação estrangeira, a preservação do “tecido” social da nação, o controle dos investimentos diretos estrangeiros, a regulação da imigração, bem como a garantia do controle da produção de alimentos.<sup>6</sup>

Entretanto, a falta de regulamentação normativa, vinculada ao discurso político para restringir a aquisição de terras por estrangeiros centrado na preservação da soberania estatal, frente às mudanças econômicas e sociais globais, pode reduzir ou inviabilizar o investimento produtivo no agronegócio brasileiro. Nesse ínterim, deve-se tentar estabelecer um equilíbrio no desafio de garantir a segurança alimentar como subprincípio basilar da dignidade da pessoa humana, sem deixar de promover o desenvolvimento nacional sustentável e sem abrir mão do investimento estrangeiro.<sup>7</sup>

O presente trabalho buscará, portanto, tentar analisar, sob o prisma da soberania nacional e da constitucionalidade da legislação aplicada ao caso, as peculiaridades que cercam a questão da venda dos imóveis rurais a estrangeiros na ordem jurídica brasileira. Para tanto, far-se-á, no primeiro capítulo, um esboço do histórico da propriedade fundiária no Brasil, incluindo-se o papel dos estrangeiros em cada momento, seguido de uma análise da função social da propriedade — que deve ser respeitada por nacionais e estrangeiros quando da utilização da terra —, bem como de breves digressões acerca da necessidade de segurança jurídica no âmbito de aquisição da propriedade — mormente pela falta de regulamentação atual quanto à questão.

No segundo capítulo, será exposto um breve panorama a respeito das normas que regem a compra de terras por estrangeiros e todo o percurso interpretativo dado pela Advocacia

---

<sup>6</sup> HODGSON, Stephen, CULLINAN, Comarc, CAMPBELL, Karen. Land ownership and foreigners: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners. [s.l.]: FAO, 1999.

<sup>7</sup> SILVA, Antonia Maria da. Paradigmas jurídicos de controle na regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros nos países do Mercosul. 2012. pg. 11.

Geral da União à Lei n.º 5.709/1971, até os dias de hoje, esclarecendo-se as razões levantadas em desfavor e em prol das restrições impostas à compra de terras por estrangeiros.

No último capítulo, visa-se a analisar os motivos que levam os Estados a restringirem a possibilidade de aquisição de terras por não nacionais e identificar que as barreiras podem levar à perda ou redução do investimento externo, aduzindo a necessidade de resguardar a soberania nacional, sem, contudo, sofrer grandes prejuízos econômicos — o que somente pode ser concretizado com a edição de normas que garantam a segurança jurídica, extinguindo a submissão da norma a interpretações variadas da Advocacia Geral da União.

## **II. O DIREITO DE PROPRIEDADE**

### **II.1. Fundamentos Históricos de Aquisição de Propriedade Rural no Brasil**

A propriedade imóvel rural sempre foi a protagonista no cenário brasileiro. O primeiro sistema implantado com vistas a organizar o “novo território descoberto” em 1500, inicialmente chamado de Terra de Santa Cruz pela Coroa Portuguesa, foi o das capitâneas hereditárias, que consistiam em uma forma de administração territorial imposto pelo Império português sobre suas colônias.

Por esse sistema, a Coroa Portuguesa, com recursos limitados naquele momento, delegava a tarefa de colonização e exploração de áreas a particulares, por meio da doação de grandes lotes de terra, em regime de concessão. Esse método era utilizado inicialmente na exploração portuguesa sobre as ilhas atlânticas, sendo replicado para o Brasil.<sup>8</sup>

Os beneficiados pela Coroa Portuguesa, capitães donatários, possuíam autoridade máxima dentro da própria capitania, tendo o compromisso de desenvolvê-la com recursos próprios. O vínculo jurídico entre o rei de Portugal e os donatários era estabelecido em: carta de doação, em que recebiam a posse da terra, mas não podiam vendê-la (podiam transmiti-la aos seus filhos, daí a denominação capitâneas hereditárias); e carta foral, que estabelecia os direitos e obrigações entre o rei e os donatários das terras doadas.

Os capitães donatários tinham como obrigação fundar vilas, construir engenhos e distribuir terras a quem desejasse cultivá-las, dividindo em pedaços menores da terra, denominados sesmarias. As sesmarias portuguesas tinham como base a Lei Imperial de 28 de maio de 1375, denominada “Lei das Sesmarias”.

---

<sup>8</sup> MALUF, Aflaton Castanheira. Propriedade Imóvel Rural no Brasil – Fundamentos Históricos e Jurídicos – Das Sesmarias ao Século XXI. Revista Brasileira de Estudos Jurídicos v. 10, n. 2, jul./dez. 2015.

Assim, a divisão do território pela Coroa Portuguesa ocorria: com a Coroa Portuguesa — como doadora, em regime de concessão — dividindo o território descoberto em capitâneas hereditárias, sendo titulares ou beneficiários diretos os capitães donatários; e com os capitães donatários fazendo “subconcessões”, distribuindo terras aos cristãos pelo sistema sesmarial, sendo que os sesmeiros tinham o dever de cultivar a terra.

Através da Carta Régia de 1549, foi criado um “Registro Geral das Sesmarias”. Passou-se a exigir, para validade das doações, que as sesmarias fossem registradas junto à Provedoria. Esse procedimento registral (que perdurou mais de 140 anos) compreende a primeira ação normativa destinada à regularização e individualização de áreas no Brasil colônia.

As sesmarias doadas que não fossem aproveitadas ou cultivadas tornavam-se terras devolutas, que eram as que se afastaram do patrimônio público sem se incorporarem ao patrimônio de particulares, retornando ao domínio público.<sup>9</sup>

Então, desde o Brasil colônia, a vasta extensão do território, juntamente com escassos e primitivos recursos humanos, somados à concentração de riquezas nas mãos de poucos homens detentores de títulos de nobreza, formaram-se as grandes propriedades rurais, que hoje chamamos, com base no Estatuto da Terra — que, apesar de ter sido, em grande parte, superado, ainda está em vigência —, de “latifúndios”.

Após a vinda da família real portuguesa em 1808, publicou-se o Decreto de 25 de novembro, que permitiu a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil, em razão de ser “conveniente ao real serviço e ao bem público” e a fim de “aumentar a lavoura e a população” da colônia portuguesa.<sup>10</sup>

Quanto ao Brasil império, após a declaração de independência da colônia, estabeleceu-se, na Constituição de 1824, a proteção às propriedades. Na Resolução n.º 76, de 1822, revogou-se o sistema secular de sesmarias, o que se estendeu até a promulgação da Lei Imperial n.º 601, de 1850 — denominada Lei de Terras, uma das primeiras a dispor sobre o direito agrário brasileiro —, que reconheceu as sesmarias antigas, ratificou formalmente o regime das posses e instituiu a compra como único meio de obtenção de terras.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> SANGLARD, Pedro Elias Erthal. Origem e Evolução Histórica Da Propriedade Rural No Brasil. Revista da ASBRAP n.º 3 95. Pg. 97

<sup>10</sup> DECRETO DE 25 DE NOVEMBRO DE 1808. “*Permite a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil. Sendo conveniente ao meu real serviço e ao bem público, aumentar a lavoura e a população, que se acha muito diminuta neste Estado; e por outros motivos que me foram presentes: hei por bem, que aos estrangeiros residentes no Brasil se possam conceder datas de terras por sesmarias pela mesma forma, com que segundo as minhas reais ordens se concedem aos meus vassallos, sem embargos de quaisquer leis ou disposições em contrário. A Mesa do Desembargo do Paço o tenha assim entendido e o faça executar. Palácio do Rio de Janeiro, 25 de novembro de 1808. Com a rubrica do Príncipe Regente Nosso Senhor.*”

<sup>11</sup> MALUF, Aflaton Castanheira. Propriedade Imóvel Rural no Brasil – Fundamentos Históricos e Jurídicos – Das Sesmarias ao Século XXI. Revista Brasileira de Estudos Jurídicos v. 10, n. 2, jul./dez. 2015.

Isso se deu, principalmente, pois, em momentos antes daquele ano de 1850, foi aprovada a Lei Eusébio de Queiroz, que dava fim ao tráfico negreiro, o que levou a incentivarem a vinda de estrangeiros para o Brasil, em razão do interesse em fornecer mão-de-obra às grandes propriedades rurais que sentiram perdas decorrentes do fim do tráfico.

Com a Lei de Terras, tentou-se pela primeira vez a regularização fundiária das propriedades rurais brasileiras. Previu-se novamente um registro, que, desta vez, era de responsabilidade dos vigários (padres) das freguesias (paróquias), o que ficou conhecido como “registro do vigário”. O registro do vigário não pode ser considerado como um verdadeiro registro apto a conferir propriedade, mas podia ser considerado como meio de prova para comprovação de posse apta a gerar a usucapião, por exemplo.<sup>12</sup>

A Lei de Terras visava criar obstáculos à aquisição de terras por pessoas humildes, principalmente os estrangeiros. Chegavam ao país os primeiros trabalhadores imigrantes, fazendo com que, se não houvesse uma regulamentação e uma fiscalização do governo, estes estrangeiros se tornariam proprietários e prestariam concorrência aos grandes latifúndios.

Após a implantação da República e da Federação em 1889, a Lei de Terras, de 1850, foi mantida, ganhando relevo na ordem jurídica republicana juntamente com as Ordenações Filipinas, até a vigência do primeiro Código Civil nacional, de 1916.

A primeira Carta Republicana, de 1891, garantiu o direito de propriedade. Seguindo a cronologia, a Carta de 1934 foi a primeira a estabelecer função social para as propriedades brasileiras, no art. 113; a Constituição de 1946 reforçou a função social das propriedades, condicionando o uso ao “bem estar social”, no art. 147; e, já a constituição de 1967, na sua redação original do artigo 157, inciso III, e após a redação conferida pela Emenda Constitucional n.º 01/1969, no artigo 160, III, repisou a função social das propriedades.

No plano infraconstitucional, a norma específica das questões afetas às propriedades rurais apenas surgiu no Brasil nos anos 60, com a denominação de Estatuto da Terra — Lei Federal n.º 4.504/1964. Mas não havia, no Brasil, antes da publicação do Ato Complementar n.º 45, a existência de legislação específica no sentido de restringir o acesso de estrangeiros à propriedade de terras, além do território localizado em faixas de fronteiras. As primeiras referências neste sentido datam de janeiro de 1969, quando o referido Ato Complementar determinou que somente brasileiro ou estrangeiro que residisse no país estaria apto a adquirir propriedade.

---

<sup>12</sup> REsp n.º 389372/ SC, Relator Ministro Luís Filipe Salomão, 4.ª Turma. Brasília, DF, Diário do Judiciário Eletrônico, 15 jun. 2009.

Com a Emenda Constitucional nº 01, de outubro de 1969, foi justificada a imposição de limites à aquisição de terras por estrangeiros com a necessidade de se proteger a integridade do território, além da segurança nacional e da distribuição justa da propriedade:

Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no país, assim com por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade.

Em 1971, a Lei nº 5.709 passou a regular a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros residentes ou pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil. Este diploma também tornava suas restrições aplicáveis às pessoas jurídicas brasileiras das quais participassem estrangeiros não residentes ou não sediados no país que fossem portadores da maior parte do capital social.

Em 1993, a Lei nº 8.629, no artigo 23, estendeu as limitações constantes da Lei nº 5.709/71 aos casos de arrendamento de terras brasileiras por estrangeiros residentes e pessoas jurídicas que tivessem autorização para funcionar no Brasil.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o assunto não deixou de integrar a pauta de discussões, visto que se passou a discutir a recepção ou não do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709, como será visto nos próximos capítulos.

Atualmente, a Constituição brasileira de 1988 também consagra o princípio da função social da propriedade, nos seus artigos 5º, XXIII, e artigo 170, III, enquanto direito individual e princípio da ordem econômica; o usucapião, em seu artigo 191; e a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, do imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social, nos termos do 184 — ressalvados a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva, consoante o artigo 185, atingindo, portanto, somente o latifúndio improdutivo. Essa função social deve ser cumprida por todos os proprietários da terra, independente de serem nacionais e estrangeiros e visa a proteger a dignidade da pessoa humana.

## II.2 A Função Social da Propriedade

O direito de propriedade sofreu mutações no século passado para se adequar a uma nova realidade econômica e social, com vista a perder o viés necessariamente absolutista, passando a sofrer severas mitigações. Logo de início, lembra-se que Hardin, em *A Tragédia dos Comuns (The Tragedy of the Commons)*<sup>13</sup> já alerta para a necessidade de restrição do caráter individualista dos direitos de propriedade, por visualizar a escassez dos bens e a necessidade de sofrerem uma regulamentação do Estado em contraposição a uma liberdade liberal e irrestrita.

O modelo apresentado por Hardin caracteriza a propriedade comum como um recurso aberto, sendo a tragédia dos comuns vista como algo severo, pois, sempre que um grande número de pessoas tem acesso a um recurso de propriedade comum, a quantidade retirada do recurso é maior que o nível econômico ótimo, gerando a exaustão.<sup>14</sup>

O direito de propriedade, como bem pontua Jeremy Waldron, deve ser alicerçado em valores profundamente legitimados, que, no caso brasileiro, passaram a ser dispostos constitucionalmente. Houve então, no último século, o processo de constitucionalização do direito de propriedade, que, a propósito, foi uma das principais transformações envolvendo esse instituto naquela época.

As evoluções sociais e o desenvolvimento do sistema capitalista fizeram com que interesses de ordem pública fossem inseridos na concepção de direito de propriedade, pressionando o caráter absolutista e individualista anteriormente atribuído a ele. Com isso, limitou-se o direito de propriedade individual, com vistas a contrapor os seus aspectos individualistas com pretensões relacionadas a interesses de natureza trabalhista, ambiental, urbanística, entre inúmeros outros, gerando, por isso, a ideia de funcionalização do direito de propriedade.<sup>15</sup>

A funcionalização do direito de propriedade deriva justamente da constitucionalização do direito civil. Para Orlando Gomes,<sup>16</sup> o marco das mudanças ocorridas no direito da propriedade se deu com a Constituição de 1934, que afastou o conceito estático da propriedade entabulado no Código Civil de 1916 e substituiu-o por um conceito dinâmico, tendo em consideração sua função social. Na mesma linha, o direito de propriedade tratado na

---

<sup>13</sup> HARDIN, G. The Tragedy of the commons. Science 162: 1243-1248, 1968, p. 48.

<sup>14</sup> ZIERO, Julia Gallego. Tragédia dos comuns? Condomínios Exclusivos, Instituições Regulatórias e Cooperação. 2010.

<sup>15</sup> NUNES, Raphael Marcelino De Almeida. O Modelo Democrático De Propriedade No Brasil. 2017. Pg. 25.

<sup>16</sup> GOMES, Orlando. A função social da propriedade. Boletim da Faculdade de Direito, Portugal, Coimbra v.65, n.2, 1989.

constituição atual é um direito triplamente fundamental, escrito no texto constitucional expressamente no art. 5º e em seus incisos XXII e XXIII, estando diretamente ligado ao dever de atendimento aos interesses sociais.

Essas grandes modificações sofridas ao longo do tempo, então, fizeram com que o direito de propriedade perdesse seu caráter absoluto, haja vista estar agora intrinsecamente relacionado à função social, que, uma vez descumprida, legitima a intervenção estatal no domínio privado, observando-se os limites e formas estabelecidos na Constituição.<sup>17</sup>

Ainda não há uma definição clara e objetiva do que constituiria a função social de um imóvel e quais são os critérios para se mensurar o cumprimento da função social da propriedade. Entretanto, algumas orientações podem ajudar a chegar a conclusões sobre o tema. Especificamente quanto à propriedade rural, o artigo 186 do Diploma Constitucional preconiza que a função social da terra pressupõe o aproveitamento racional e adequado do imóvel, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho, bem como a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários trabalhadores — ou seja, o desenvolvimento do rurícola.

Ocorre que esses critérios ainda possuem um viés subjetivo e podem resultar em diversas interpretações, dependendo da situação fática a qual se submeterem. O que se pode extrair é a imposição de um comportamento geral quanto ao modo de utilização da propriedade. Isso é incrementado, no art. 1288, §3º do Código Civil, com a declaração de que “(...) as belezas naturais, a fauna, a flora e o equilíbrio ambiental, a herança histórica e artística e para evitar a poluição do ar e da água”. Além disso, é defeso ao proprietário lançar mão da terra sem lhe dar uma utilidade e uma produtividade.

A exigência de destinação social para a propriedade rural torna-se imprescindível, visto ser a terra — antes de tudo — um bem de produção, que tem como utilidade própria a produção de bens imprescindíveis à sobrevivência do ser humano.

Percebe-se que a função social está calcada na proteção da dignidade da pessoa humana diante da escassez dos recursos, uma vez que, de um lado, obriga ao proprietário que se dê uma utilidade à terra, interpretada como o desenvolvimento de um nível satisfatório de produção, com vista a suprir a necessidade mais basilar dos indivíduos (a de alimentação); e de outro preconiza a exploração e a utilização, de modo a garantir a proteção da terra e a preservação dos recursos naturais para as gerações futuras, observando as disposições que regulam as relações de trabalho e o bem-estar dos rurícolas.

---

<sup>17</sup> TARTUCE, Flávio. Direito civil, v. 4 : direito das coisas / Flávio Tartuce. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016. Pg 17.



É necessário, então, considerar nos dias atuais esse caráter intrínseco de utilização da propriedade, a fim de que ela possa cumprir seu papel em sociedade, com o “*abandono da tradicional concepção da propriedade tida como o poder de direito que alguém tem sobre alguma coisa e que é oponível a todos, mesmo porque já em Hobbes (2007, p. 88-89) podemos encontrar a preocupação com a utilização de bens escassos e a necessidade de preservá-los para o futuro*”<sup>18</sup>

Rawls, em sua obra Teoria da Justiça,<sup>19</sup> introduziu a categoria de bens primários sociais, que seriam pactuados na posição original e que permitiriam que as diferenças porventura existentes posteriormente fossem amenizadas. Esses bens, segundo o filósofo, depois de levantado o véu da ignorância, seriam objeto de disputas nas sociedades. Em uma sociedade democrática e bem organizada, a lista de bens primários serve para balizar tanto os direitos de acesso que as pessoas têm, bem como as reivindicações possíveis dentro da organização das instituições de uma sociedade. Ou seja, para Rawls as pessoas:

(...) “tentam reconhecer princípios que promovem seus sistemas de objetivos da melhor forma possível. Elas fazem isso tentando garantir para si mesmas o maior índice de bens sociais primários, já que isso lhes possibilita promover a sua concepção de bem de forma efetiva, independentemente do que venha a ser essa concepção”.

A riqueza, na teoria de Rawls, compõe a lista de bens primários e depende do que existe e o que pode ser distribuído, ou seja, se um bem é abundante ou escasso, podendo ser regulada de diversas formas. A desigualdade e a escassez extremas dos recursos causam desequilíbrio quanto à alimentação, ao transporte, à moradia, ao trabalho e à segurança da sociedade. O delineamento dos bens primários sociais e a escassez e desigualdade em sua distribuição pautam o que indivíduos, grupos sociais e coletividades exigem que seja distribuído por uma sociedade. Assim, “*podemos compreender como Zambam e Rodrigues, que o reconhecimento de uma lista de bens primários pode ser a base para a verificação do que foi ou não atendido. Entendendo que é “preciso considerar que o acesso a liberdade e aos bens primários é condição para garantir a justiça.” (Zabam e Rodrigues, 2006, 259).*”<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> LIMA, Frederico Henrique Viegas de. Propriedade, Estado e Mercado / Frederico Henrique Viegas de Lima – Brasília, 2016.

<sup>19</sup> RAWLS, J. A Theory of Justice. Revised Edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

<sup>20</sup> FILHO, Antonio Henriques Lemos Leite. REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA SOCIAL NO CAMPO: Elementos para uma abordagem a partir da Teoria da Justiça de John Rawls. Goiânia. 2012.

Certo é que a terra é um bem limitado e, por isso, não pode ser reproduzido, fazendo com que seja a ela atribuída a ideia de bem primário. A posse e a propriedade da terra necessitam de normatização do conteúdo da função social e da intervenção estatal, mormente por estar intrinsecamente ligada à segurança alimentar, haja vista ser o palco da produção dos alimentos para toda uma sociedade.

Essa regulação da propriedade, a partir da criação de regras pelo Estado e o conhecimento delas, é imprescindível ao desenvolvimento da sociedade, sendo impossível hodiernamente atribuir uma noção eminentemente liberal às relações de propriedade, tal como pode ser reconhecido no direito dos contratos. Nesse sentido, tem-se que

“a excessiva liberdade é contrária à noção de direitos de propriedade, porque estes devem ser plenamente conhecidos além das partes contratantes, bem como necessitam de regras imperativas que possibilitem sua coercibilidade (enforcement), sendo necessário, para tanto, a atuação do Estado, ainda que mínima. A atuação do Estado, com standards mínimos de intervenção, não somente nas regras contratuais, mas também nos custos de transação e de informação, são elementos importantes para o novo delineamento da propriedade.”<sup>21</sup>

Desse modo, é imprescindível uma regulamentação mínima no tocante às relações proprietárias, mediante a proteção daqueles que intervêm diretamente no negócio jurídico, bem como de terceiros alheios aos mesmos.

A necessidade de regulamentação estatal da propriedade também se concebe na necessidade de controle desses recursos materiais, que, por serem escassos, são problemáticos quanto à sua alocação. A alocação de tal recurso, intrínseco à sobrevivência humana, deve ser efetuada mediante as regras impostas pelo Estado e envolve uma regra geral de comportamento, não sendo, com isto, dirigida à determinada pessoa ou a determinados grupos.

No que tange à propriedade, percebe-se que todos os recursos são escassos e isso torna a atuação do Estado na preservação desses recursos preponderante para a noção dos direitos de propriedade, pois o poder de controlar e de impor obrigações aos titulares desses direitos é uma tarefa que só o Estado tem capacidade de cumprir. Além disso:

---

<sup>21</sup> LIMA, Frederico Henrique Viegas de. Propriedade, Estado e Mercado / Frederico Henrique Viegas de Lima – Brasília, 2016. Pg. 22.

“segundo Posner (1977, p. 12), a proteção legal dos direitos de propriedade possui uma importante função econômica: a de criar incentivos para o uso eficiente dos recursos. E tal criação legal é a condição necessária e suficiente para essa utilização, conseguindo, dessa forma, que tais recursos possam ser transferíveis.” (...) Disto resulta que o Governo, ao regular o mercado dos direitos de propriedade mediante a edição de leis e a coercibilidade da normativa, consegue estabilizar as relações proprietárias, permitindo o avanço sobre o aproveitamento dos recursos e o consenso acerca das apropriações efetuadas (MÉNDEZ, 2008a, p. 160).”<sup>22</sup>

Esse pensamento vai ao encontro do conceito de propriedade delineado por Waldron, que acredita ser esse o de um sistema de regras que regem o acesso e controle de recursos materiais, que são objetos materiais capazes de satisfazer alguma necessidade humana, sendo uns mais escasso que os outros. Veja-se:

“The concept of property is the concept of a system of rules governing access and control of material resources. Something is to be regarded as a material resource if it is a material object capable of satisfying some human need or want. In all times and places with which we are familiar, material resources are scarce relative to human demands that are made on them. (Some, of course, are scarcer than others). Scarcity, as philosophers from Hume to Rawls have pointed out, is a presupposition of all sensible talk about property.”<sup>23</sup>

Para Waldron, a escassez é um pressuposto para falar de propriedade. Caso contrário, o problema tradicional da justificação de tipos rivais de sistema de propriedade desapareceriam. Mas, enquanto isso, os indivíduos, por conta própria ou em grupos, discordam sobre quem deve fazer o uso de que, o que gera divergências graves, haja vista que, na maioria das vezes, ser capaz de fazer uso de um recurso que outro quer está conectado direta ou indiretamente com a sobrevivência de alguém.

A isso Waldron dá o nome de problema de alocação, que surge em qualquer sociedade que considere evitar um conflito grave. O sistema social de regras, que ele chama de regras de propriedade, são formas de resolver esse problema. O conceito de propriedade não abrange todas as regras que regem o uso de recursos materiais, mas somente aqueles

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> WALDRON, J. The Right to Private Property. New York: Clarendon Press/ Oxford, 2002. Pg. 31.

relacionados à sua alocação, pois, caso contrário, o conceito incluiria quase todas as regras de comportamento. Veja-se:

“If this assumption were ever to fail (as Marx believed it some day would) then the traditional problem of the nature and justification of rival types of property system would probably disappear. But so long as it obtains, individuals (either on their own or in groups) are going to disagree about who is to make which use of what. These disagreements are often serious because, in many cases, being able to make use of a resource that one wants is connected directly or indirectly with one's survival. A problem, then, which I shall call the problem of *allocation*, arises in any society which regards the avoidance of serious conflict as a matter of any importance. This is the problem of determining peacefully and reasonably predictably who is to have access to which resources for what purposes and when. The systems of social rules which I call property rules are ways of solving that problem. The concept of property does not cover all rules governing the use of material resources, only those concerned with their allocation. Otherwise the concept would include almost all general rules of behaviour.”<sup>24</sup>

Assim, a atuação do Estado na criação de limites regulatórios da propriedade também não pode privar o proprietário de sua liberdade e do livre gerenciamento dos bens que se encontram em seu poder.

A nova propriedade pós-moderna, ao tempo em que se pauta pelo figurino codificado da propriedade moderna, da qual ainda necessita e desfruta do mesmo status de direito subjetivo da propriedade comum, como direito fundamental e oponibilidade *erga omnes*, deve incorporar sua natureza de propriedade especial, acrescentando-lhe um *plus* de funcionalidade, mormente diante da escassez dos recursos.<sup>25</sup>

No que tange à propriedade imobiliária, em especial a rural, o solo é o próprio recurso escasso, principalmente por sua impossibilidade de ser aumentado ou estendido. Com isso, diante da condição escassa da terra e do crescente aumento populacional, é um verdadeiro desafio equilibrar a equação entre o acesso ao bem escasso e o número de pessoas que desejam

---

<sup>24</sup> Ibidem. Pg. 32.

<sup>25</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-Modernidade**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012, p. 39.

este acesso.<sup>26</sup> Além de isso gerar aumento no preço da terra, essa percepção impulsionou os países estrangeiros à aquisição de terras estrangeiras, dentre elas as brasileiras.

O direito à terra deve ser cada vez mais reconhecido como norma de direitos humanos, pois constitui a base para o acesso a alimentação, moradia e desenvolvimento. Sem acesso à terra, muitas pessoas são colocadas em situação de grave insegurança econômica. Por isso, em diversos países, acesso e direito à terra são, muitas vezes, estratificados e baseados em um sistema hierárquico e segregado, no qual os mais pobres e menos escolarizados carecem de segurança na posse.

Com isso, principalmente pelo fato de a propriedade rural estar intrinsecamente ligada à função social de atendimento ao direito difuso de segurança alimentar, cabe ao Estado regulamentar a utilização desse recurso escasso, a partir de normas claras e objetivas, fiscalizando a utilização da propriedade por nacionais e estrangeiros e garantindo segurança jurídica a todos os adquirentes.

### **II.3. A Segurança Jurídica na Normatização do Direito de Propriedade**

A segurança jurídica consiste em um princípio que visa a garantir a estabilidade das relações jurídicas e advém das leis promulgadas pelo Estado que objetivam o controle da conduta social. Para José Joaquim Gomes Canotilho:

“desde cedo se considerou como elementos constitutivos do estado de direito o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança do cidadão. Estes princípios apontam sobretudo para a necessidade de uma conformação formal e material dos actos legislativos, postulando uma teoria da legislação, preocupada em racionalizar e otimizar os princípios jurídicos de legislação inerentes ao Estado de Direito.”<sup>27</sup>

O autor estabelece a ideia de segurança jurídica com base em dois princípios materiais concretizadores do princípio geral de segurança: primeiro, o “*princípio da determinabilidade de leis expresso na exigência de leis claras e densas*” e, em segundo lugar, “*o princípio de protecção da confiança, traduzido na exigência de leis tendencialmente*

---

<sup>26</sup> LIMA, Frederico Henrique Viegas de. Propriedade, Estado e Mercado / Frederico Henrique Viegas de Lima – Brasília, 2016.

<sup>27</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000. Pg 333.

*estáveis, ou, pelo menos, não lesivas da previsibilidade e calculabilidade dos cidadãos relativamente aos seus efeitos jurídicos*”<sup>28</sup>

José Afonso da Silva entende que a segurança no direito pode ser entendida como segurança do direito e segurança jurídica. A segurança do direito “*exige a positividade do direito e é, neste contexto, que a segurança se entronca com a Constituição, na medida em que esta constitui o fundamento de validade do direito positivo*”. A segurança jurídica, por sua vez, consiste em “*uma garantia que decorre dessa positividade. Assim é que o direito constitucional positivo, traduzido na Constituição, é que define os contornos da segurança jurídica da cidadania*”<sup>29</sup>

Para Hans Kelsen o princípio do Estado de Direito é essencialmente o princípio da segurança jurídica, sendo o Estado de Direito:

“*uma ordem jurídica relativamente centralizada segundo a qual a jurisdição e a administração estão vinculadas às leis - isto é, às normas gerais que são estabelecidas por um parlamento eleito pelo povo, com ou sem a intervenção de um chefe de Estado que se encontra à testa do governo os membros do governo -, os membros do governo são responsáveis pelos seus atos, os tribunais são independentes e certas liberdades dos cidadãos, particularmente a liberdade de crença e de consciência e a liberdade da expressão do pensamento, são garantidas*”<sup>30</sup>

Da leitura dos excertos doutrinários infere-se, em suma, que a segurança jurídica liga-se à certeza do Direito. Relaciona-se à estabilidade das relações jurídicas, por meio da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Do mesmo modo, atrela-se ao princípio da proteção, consubstanciado na proteção da confiança e na boa-fé do cidadão, que preconiza que os atos praticados pelo Poder Público devem ser lícitos e mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros.

O princípio da segurança jurídica é a essência do Estado de Direito do constitucionalismo moderno, pois, nesta ordem jurídica, a jurisdição e a administração devem ser subordinadas às normas estabelecidas por um poder central, que conferem previsibilidade ao indivíduo. A segurança jurídica é indissociável do Estado de Direito, configurando-se

---

<sup>28</sup> Ibidem. Pg 334.

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso da. Constituição e segurança jurídica, in ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (coord.). Constituição e segurança jurídica. Pg. 16 e 17.

<sup>30</sup> KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991. Pg. 346.

princípio densificador estruturante desse e direito fundamental dos cidadãos, visto que protege a sociedade contra alterações bruscas em determinada realidade fático-jurídica e imputa ao Estado a obrigação de adotar comportamentos coerentes, estáveis e não contraditórios.

Portanto, o princípio da segurança jurídica estabelece o dever de buscar um ideal de estabilidade, confiabilidade, previsibilidade e mensurabilidade na atuação do poder público, de modo que os cidadãos possam saber de antemão quais normas são vigentes e aderentes. A segurança como proteção dos direitos consiste na garantia de que os indivíduos conheçam antecipadamente as consequências diretas de seus atos e de que os negócios realizados sob a égide de uma norma perdurem ainda que tal norma seja substituída.<sup>31</sup>

O cidadão deve saber não apenas os efeitos que as suas ações poderão produzir, mas também como os terceiros poderão reagir diante delas. No aspecto da propriedade rural não é diferente. É especialmente necessário que seja garantido o mínimo de segurança jurídica nas transações envolvendo a terra — o que, em verdade, com as profundas transformações sofridas nos últimos tempos, não pode ser vislumbrado no âmbito da aquisição de terras por estrangeiro no Brasil.

A indispensabilidade da segurança jurídica requer a necessidade de uma ordem estável, com um mínimo de continuidade, devendo a mudança de paradigmas conformar-se com o princípio da segurança jurídica como meio garantidor dos investidores estrangeiros de boa-fé quanto à aquisição.

Não há norma consolidada vigente que disponha das circunstâncias envolvendo a aquisição de terras por estrangeiros, sendo a matéria regulada, há muito, por pareceres vinculantes e não vinculantes da Advocacia Geral da União, que alteram a interpretação de uma norma sem o devido processo democrático legislativo e causam grande impacto aos interessados.

A mudança, brusca e reiterada, de posicionamento da Advocacia Geral da União quanto aos detalhes da aquisição de terras por estrangeiro, que vai e volta em seu entendimento, bem como a elaboração de novo parecer que gerou surpresa aos proprietários, revogando pareceres anteriores, causou impactos imensos na economia. Estima-se que, apenas em 2011 e 2012, foram causados US\$ 15 bilhões de prejuízos ao agronegócio. Diversos grupos estrangeiros desistiram de seus planos de investir no Brasil, preferindo aportar recursos em outros países.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da. Constituição e segurança jurídica. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (Coord.). Constituição e segurança jurídica. Pg. 19.

<sup>32</sup> DUARTE, Ricardo Quass. Terras rurais e estrangeiros: os prejuízos causados pelo parecer da AGU. 2015.

Então, o princípio da segurança jurídica assume maior relevância no campo do direito de propriedade de imóvel a estrangeiros, sendo um elemento determinante tanto para o Estado, que necessita de normas robustas para proteger sua soberania e seu território, quanto para que o detentor do capital estrangeiro possa escolher qual risco deseja ou aceita assumir. Isso só pode ser factível se as regras forem claras e objetivas.

Passa-se, então a demonstrar o percurso percorrido pela Advocacia geral da união para o entendimento utilizado hoje quanto à questão.

### **III. AS RESTRIÇÕES JURÍDICAS À AQUISIÇÃO E AO ARRENDAMENTO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL E AS INTERPETAÇÕES GERADAS PELOS PARECERES DA AGU**

#### **III.1. A Venda de Imóveis Rurais a Estrangeiros pela Lei nº 5709/71**

Como visto, o Brasil possui uma estrutura de propriedade da terra altamente concentrada, que tem origem nos tempos coloniais, associada hoje também às fragilidades cadastrais e à apropriação ilegal. Em se tratando de acesso à terra, vigora uma situação de ilegalidade e instabilidade jurídica no Brasil, que repercute no processo de apropriação de terras por estrangeiros.

A recente corrida mundial por terras transformou a América Latina, inclusive o Brasil, em alvos preferenciais para negócios, com aumento considerável de investimentos estrangeiros no setor do agronegócio e na compra de terras, com a participação de empresas do setor financeiro.

Esse processo de estrangeirização de terras brasileiras não é recente. Um marco importante foi a cooperação nipo-brasileira na implementação do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (Proceder), ao longo das décadas de 1970 e 1980, em diversas regiões do Cerrado brasileiro.<sup>33</sup>

Como um mecanismo legal para controlar investimentos estrangeiros em terra, editou-se a Lei n.º 5.709, em 1971, que regulou a aquisição de imóvel rural brasileiro por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.

---

<sup>33</sup> BERTRAND, J. P.; THÉRY, H. e WANIEZ, P. Les Japonais et la mise en valeur des Cerrados au Brésil: pour quelle maîtrise de l'espace et de l'approvisionnement alimentaire? In: *Économie Rurale*, n. 202-203, p. 58-64, 1991.



A edição da Lei n.º 5.709/71, ao dispor sobre as restrições à aquisição de terras por estrangeiros, não teve tanto efeito prático, devido à ausência de fiscalização e controle sobre as aquisições de terras, por razões, por exemplo, como o distanciamento entre o discurso nacionalista e as políticas de abertura ao capital internacional do regime militar.<sup>34</sup>

A Lei n.º 5.709/71, em seu artigo 1º, estabelece sua repercussão sobre os estrangeiros, pessoas físicas, residentes no país e a pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, devendo se sujeitar às determinações da referida Lei, também, as pessoas jurídicas brasileiras da qual participem pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior:

Art. 1º - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§ 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

Os limites das restrições elencados pela referida lei relacionam-se:

a) ao tamanho da propriedade (art. 3º); b) ao percentual em loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização (art. 4º); c) à necessária vinculação dos imóveis rurais adquiridos aos objetivos estatutários das pessoas jurídicas estrangeiras ou brasileiras a elas equiparadas (art. 5º); d) ao indispensável assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional na aquisição de imóveis em área considerada indispensável à segurança nacional (art. 7º); e) à necessidade de a aquisição ser feita somente mediante escritura pública (art. 8º); f) à previsão de elementos especiais que na escritura pública (art. 9º); g) à previsão de cadastro especial nos Cartórios de Registro de Imóveis (art. 10); h) ao controle das aquisições, com informações periódicas ao Ministério da Agricultura e à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (art. 11); i) à extensão do total de

---

<sup>34</sup> OLIVEIRA, A. U. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês. Agrária, nº. 12, São Paulo, USP, p. 3-113, 2010.

terras pertencentes a estrangeiros limitada à ¼ da superfície do Município (art.12); j) à vedação de doação de terras da União e dos Estados a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras (art. 14).<sup>35</sup>

Além dessa lei, surgiram outras normas que cuidam do assunto, notadamente a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que, em seu art. 23, estende aquelas restrições às operações de arrendamento de imóvel rural. Em breve síntese, as restrições erigidas no ordenamento jurídico brasileiro acerca da matéria são:

- “1. é necessário o assentimento prévio da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, quando o imóvel se situar em área tida como indispensável à segurança nacional (Constituição Federal, art. 91, § 1º, III, combinada com a Lei nº-5.709, de 1971, art. 3º, *caput* e § 1º, e com a Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991, arts. 1º, parágrafo único, ‘c’, e 2º, § 3º);
2. é da essência desses atos a escritura pública, da qual deverá constar, na hipótese específica de pessoa física, a menção ao respectivo documento de identidade, prova de residência no território nacional e, se for o caso, autorização do órgão competente ou assentimento prévio da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional; e, na hipótese de pessoa jurídica, a transcrição do ato que concedeu autorização para a aquisição da área rural, bem como dos documentos comprobatórios de sua constituição e de licença para funcionamento no Brasil (Lei nº-5.709, de 1971, arts. 8º e 9º);
3. os cartórios de registro de imóveis devem manter cadastro especial, em livro auxiliar, desse tipo de operação e, trimestralmente, remeter tais dados, sob pena de perda do cargo pelo titular da serventia, à corregedoria do Poder Judiciário do respectivo Estado-membro, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, no caso de imóvel localizado em área indispensável à segurança nacional, também à Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional (Lei nº-5.709, de 1971, arts. 10 e 11);
4. a soma das áreas rurais reservadas a pessoas estrangeiras não pode ultrapassar vinte e cinco por cento da superfície dos municípios onde se

---

<sup>35</sup> BRASIL. Advocacia Geral da União. *Parecer*. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID\\_SITE](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE)>.

situem, sendo que, tratando-se de pessoas estrangeiras de mesma nacionalidade, esse limite se reduz a dez por cento (essas restrições, porém, não se aplicam se a área rural for inferior a

5. três módulos de exploração indefinida ou se, no caso de pessoa física, estiver filho brasileiro ou for casada com brasileiro sob o regime de comunhão de bens) (Lei nº-5.709, de 1971, art. 12);

6. é vedada a doação de terras da União ou dos estados a pessoas estrangeiras, a qualquer título, salvo nos casos previstos em legislação atinente a núcleos coloniais, onde estrangeiros imigrantes se estabeleçam como agricultores em lotes rurais (Lei nº-5.709, de 1971, art. 14);

7. a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiro que violem as prescrições legais são nulos de pleno direito (Lei nº-5.709, de 1971, art. 15).

No que concerne à compra e ao arrendamento de terras exclusivamente por pessoas físicas estrangeiras, a legislação pertinente impõe as seguintes objeções:

1. tais operações não podem exceder a cinquenta módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua, sendo livres, porém, quando se tratar de imóvel com área não superior a três módulos de mesma espécie, independentemente, nesse caso, de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais estabelecidas em lei (Lei nº-5.709, de 1971, art. 3º, *caput* e § 1º);

2. o Congresso Nacional pode excepcionalmente autorizar-lhes a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual indicados na legislação (Lei nº-8.629, de 1993, art. 23, § 2º, primeira parte);

3. nos loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização, a aquisição e a ocupação de, no mínimo, trinta por cento da área total devem fazer-se, necessariamente, por brasileiros (Lei nº-5.709, de 1971, art. 4º);

4. as restrições acima não se aplicam aos casos de sucessão legítima, exceto se o imóvel estiver situado em área considerada indispensável à segurança nacional (Lei nº-5.709, de 1971, arts. 1º, § 2º, e 7º).

Já quanto às pessoas jurídicas estrangeiras, eis as condicionantes específicas, também para os casos de aquisição e arrendamento de terras:

1. essas entidades só podem adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos industriais (quando, então, deve ser ouvido o atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), agrícolas, pecuários e de colonização (hipóteses em que se deve proceder à oitiva do atual Ministério

da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) vinculados a seus objetivos estatutários (Lei nº 5.709, de 1971, art. 5º);

2. quando a área for superior a cem módulos de exploração indefinida, a operação deve ser autorizada pelo Congresso Nacional (Lei nº 8.629, de 1993, art. 23, § 2º, parte final).”<sup>36</sup>

Ocorre que, após a edição da Lei nº 5.709/71, em 1988 foi promulgada a Constituição federal atual, que, no art. 171, criou duas figuras de empresa brasileira: (i) a empresa brasileira constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país; e (ii) a empresa brasileira de capital nacional cujo controle efetivo esteja sob a titularidade de pessoas físicas e jurídicas brasileiras:

**Art. 171.** São consideradas:

I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§ 1º-A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I – conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II – estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do *caput* se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

---

<sup>36</sup> HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira. Aquisição De Terras Por Estrangeiros No Brasil: Uma Avaliação Jurídica E Econômica. Nucleo De Estudos E Pesquisa Do Senado. 2002.

§ 2º—Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

Assim, criaram-se distinções constitucionais entre “empresas brasileiras”, sendo aquelas constituídas sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, independentemente da origem do capital, e “empresas brasileiras de capital nacional”.

Com isso, surgiram dúvidas se o § 1º do art. 1º da Lei n.º 5.709 haveria sido recepcionado pela Carta Magna. Foi consultada pelo então Ministro da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, a Advocacia Geral da União, que concluiu pela revogação desse, por não ter sido recepcionado pela Constituição e seu artigo 171, o que expôs em seu Parecer GQ-22/94.

### **III.2. Parecer GQ-22/94: não recepção do art. 1º da Lei nº 5709/71**

Como dito, o § 1º do art. 1º da Lei n.º 5.709/71 estabelece que, além do estrangeiro residente no País e da pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, fica sujeita ao regime excepcional também a pessoa jurídica brasileira cujo capital social pertença, em sua maioria, a pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que residam ou tenham sede no exterior.

No primeiro parecer da AGU, GQ-22/94, entendeu o órgão que o conceito de empresa brasileira ou de sociedade nacional, antes do advento da Constituição de 1988, estava inserido exclusivamente em normas infraconstitucionais. Por esse motivo o Decreto-Lei n.º 2.627, de 26 de setembro de 1940, que dispõe sobre as sociedades por ações, em seu art. 60, mantido pelo art. 300 da Lei nº-6.404/ 76 preleciona<sup>37</sup>:

Art. 60. São nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no País a sede de sua administração.

Desse modo, o conceito de “sociedade estrangeira” era entendido e obtido por exclusão, pela interpretação em contrário do referido artigo 60, entendendo-se, portanto, pura e simplesmente como a sociedade personalizada que não preenche os requisitos legais para ser classificada como “empresa brasileira”. Nesse sentido, o requisito para a classificação de empresa como brasileira cingia-se à obrigação de ser organizada pela lei brasileira e ter sua sede no país, independentemente da origem de seu capital majoritário.

---

<sup>37</sup> Ibidem.

Como inexistia norma constitucional sobre o assunto, mas tão somente legislação infraconstitucional regulando a matéria, pôde-se admitir norma jurídica de mesma hierarquia que alterasse o conceito legal acima transcrito, de forma geral ou parcial, como fez a Lei n.º 5.709, de 1971, que enquadrou como estrangeira, submetendo aos efeitos da lei, a empresa constituída sob a lei brasileira e com sede no País, mas que contivesse seu capital majoritariamente estrangeiro.

Segundo o parecer da AGU, a própria Constituição de 1969, no § 34 de seu art. 153, conferiu ampla liberdade ao legislador infraconstitucional para dispor sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro ou estrangeiro residente no País, bem como por pessoa natural ou jurídica, cabendo-lhe, dessa forma, estabelecer condições, restrições, limitações e demais exigências para a defesa da integridade do território, da segurança do Estado e da justa distribuição da propriedade.

Entretanto, sobreveio a Constituição de 1988 e promoveu alterações no trato da matéria, visto que ela própria fixara, no art. 171, o conceito de “empresa brasileira”. Isso fez com que se mantivesse, em linhas gerais, a mesma definição constante do art. 60 do Decreto-Lei n.º 2.627, de 1940, que havia sido alterada pela Lei n.º 5.709, e o de “empresa brasileira de capital nacional”. Ou seja, o conceito de empresa brasileira voltou a independe da origem de seu capital majoritário, necessitando apenas de estar sob a égide da legislação brasileira e ter sua administração no país.

A partir de então, conforme parecer da AGU, qualquer restrição às empresas que, preenchendo os requisitos estabelecidos pelo art. 171, I, da Constituição Federal, fossem classificadas como “brasileiras” — como as com sede em território nacional, mas com capital majoritariamente estrangeiro — só poderia prosperar nas hipóteses previstas expressamente nessa mesma Constituição. Além disso, salientou-se no parecer que nem sequer os §§ 1º e 2º do art. 171 teriam erigido restrições às empresas brasileiras, mas meramente possibilitado estímulos e incentivos à empresa brasileira de capital nacional.

Ressaltou-se também no parecer a existência do art. 190 da Constituição Federal de 1988<sup>38</sup>, entendendo-se que os casos que dependeriam de autorização do Congresso somente poderiam referir-se àquelas mesmas pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras mencionadas no próprio art. 190 (entre as quais não se incluiria a “empresa brasileira” do inciso I do art. 171, ainda que sob controle de capital estrangeiro).

---

<sup>38</sup> **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.

Em suma, no Parecer n.º GQ-22, de 1994, concluiu-se que o § 1º do art. 1º da Lei n.º 5.709, de 1971, conflitava com o conceito exarado no inciso I do art. 171 da CF e não teria sido, então, recepcionado. Por conseguinte, tampouco poderia o art. 23 da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 — o qual trata do arrendamento de imóvel rural por estrangeiros, determinando, para tanto, a aplicação subsidiária da Lei n.º 5.709, de 1971 —, incidir sobre sociedades que não sejam estrangeiras (não deveriam ser consideradas estrangeiras as empresas brasileiras controladas por pessoas jurídicas estrangeiras).

Por todos esses motivos, foi declarada a não recepção do art. 1, §1º, da Lei n.º 5709 pela Constituição Federal de 1988.

O Parecer n.º GQ-22, de 1994, apesar de ter sido aprovado pelo então Presidente da República, não foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) e, por conseguinte, à luz do art. 40 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993, não adquiriu efeito vinculante para toda a Administração Pública Federal, mas apenas para os órgãos jurídicos do Poder Executivo Federal, bem como para o então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária.

Ocorre que, em 1995, a Emenda Constitucional n.º 6 revogou o art. 171 da Constituição, o que levou a AGU a proceder, a partir de março de 1997, ao reexame do Parecer n.º GQ-22, de 1994, e a emitir o Parecer n.º GQ-181, de 1998.

### **III.3. Parecer n.º GQ-181: Não Repristinação do art. 1º com a Revogação do art. 171 da Constituição Federal**

A revogação do art. 171 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional gerou, novamente, uma situação jurídica de insegurança. A esse respeito, entendeu a AGU que a revogação não geraria automaticamente a repristinação da norma antes revogada, qual seja o §1º do art. 1º da Lei n.º 5.709, uma vez que o ordenamento brasileiro não admite a represtinação, salvo disposição expressa em contrário (art. 2º, § 3º, do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Isso faz com que, se a norma legal não teria sido recepcionada, simplesmente teria deixado de existir, tornando-se impossível a retomada de sua validade e eficácia.

Manteve-se, então, inalterada a conclusão do Parecer no que se refere à revogação do § 1º do art. 1º da Lei n.º 5.709, apesar da revogação do art. 171 da Constituição de 1988, mas resguardando a possibilidade de que lei ordinária futura, posterior à Emenda Constitucional n.º 6, de 1995, dispusesse sobre o assunto, especialmente em face do relevo assumido pelo art. 172 da Constituição Federal com a revogação de seu art. 171:

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

Consoante o novo Parecer, a Emenda Constitucional não obstou que o legislador limitasse posteriormente a aplicação de capital estrangeiro em determinadas atividades estratégicas para o País, com fundamento na soberania, na independência ou no interesse nacional.

Diferentemente do que ocorreu com o Parecer nº GQ-22, de 1994, o Parecer nº GQ-181, de 1999, tornou-se vinculante para toda a Administração Pública Federal, por força do disposto no § 1º do art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 1993.<sup>39</sup>

Sobre o § 1º do artigo 1º da Lei 5.709/71, Eros Grau leciona que:

“A revogação do art.171 atende aos interesses ao lado dos quais se alinhou o Poder Executivo, na persecução de um programa neoliberal. O que pretendia o governo Color foi obtido pelo governo Fernando Henrique. Argumentava-se, nessa linha, afirmando que a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional seria perniciosa ao interesse nacional [suponho se tratasse do interesse público nacional], visto que essa distinção criaria obstáculo ao investimento de capitais estrangeiros no Brasil. Isso, contudo, jamais foi demonstrado.

De toda sorte, ainda que isso fosse verdadeiro, teria bastado a substituição da expressão “empresa brasileira de capital nacional” no inciso IX do art.170 e no §1º do art. 176 [o que foi feito pela Emenda Constitucional n.6/95] e alguns ajustes em especial no §2º do art. 178 [o que foi feito pela emenda Constitucional n.7/95]”.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> **Art. 40.** Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento. § 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

<sup>40</sup> GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 14ª edição. Malheiros, São Paulo, 2010. pg.267-268



A ausência de regulamentação e todas as alterações promovidas no cenário econômico nacional e internacional, com a crise no preço das commodities e a expansão territorial na América latina, levou a AGU a editar o parecer LA-01, de 2010, que foi aprovado pelo Presidente da República e possui efeito vinculante, revogando os pareceres anteriores e demonstrando a compatibilidade entre o artigo 1º da Lei n.º 5.709/71 e a Constituição Federal de 1988, acabando, portanto, por repristinar a aplicabilidade do disposto na Lei n.º 5.709/71. Tendo sido o parecer publicado no Diário Oficial da União em agosto de 2010, passou a vigorar como vinculante à Administração Federal.<sup>41</sup>

#### **III.4. Do Novo Parecer da AGU, LA-01, de 2010, e a Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971**

Conforme explanado no parecer LA-01, aprovado em 2010, foi realizada reunião na Casa Civil da Presidência da República, em 15.06.2007, que tinha como tema a aquisição de terras por estrangeiros e o objetivo de aperfeiçoar a legislação nacional sobre o assunto. Os principais vetores da nova abordagem foram a crise de alimentos no mundo e a possibilidade de adoção, em larga escala, do biocombustível como importante fonte alternativa de energia, ensejando a diversificação da matriz energética nacional.

Abordou-se, na reunião, a possibilidade de revisão do Parecer Nº GQ-181, a fim de discutir a equiparação das empresas brasileiras às empresas estrangeiras, por força do § 1º do art. 1º da lei nº 5.709, e a consequente extensão àquelas das restrições impostas a essas.

O parecer afirma que, segundo os dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, desde 1994, data da primeira manifestação da Advocacia-Geral da União sobre o tema (Parecer GQ-22), ratificada em 1998 (Parecer GQ 181), o Estado brasileiro perdera as condições objetivas de proceder a controle efetivo sobre a aquisição e o arrendamento de terras realizadas por empresas brasileiras cujo controle acionário e controle de gestão estivessem nas mãos de estrangeiros não residentes no território nacional.

A ausência de controle dessas aquisições gerava, entre outros:

“a) expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação; b) valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gerando aumento do custo do processo desapropriação voltada para a reforma

---

<sup>41</sup> AMARAL, André Augusto Dantas Motta Amaral; PIERRI, Francesco Maria. Estrangeirização da terra: o atual marco normativo. *Consulex*, São Paulo, ano XV, n.345, p.31-34, jun.2011. pg.31-34

agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim; c) crescimento da venda ilegal de terras públicas; d) utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras; e) aumento da grilagem de terras; f) proliferação de "laranjas" na aquisição dessas terras; g) incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica; h) ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel; i) aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional.”<sup>42</sup>

O novo contexto econômico mundial, impulsionado também pela crise das commodities, então, impôs um reposicionamento do Governo Federal sobre o tema, para possibilitar a retomada de mecanismos de controle.

O novo parecer adotou entendimento inteiramente oposto ao dos anteriores, argumentando que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709 foi recepcionado pela Constituição de 1988 e, portanto, jamais teria perdido vigência o regramento de que a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior submete-se aos ditames da referida lei, equiparando-se, desse modo, ao estrangeiro residente no Brasil e à pessoa jurídica estrangeira autorizada a aqui funcionar.

Os argumentos a favor da recepção da Lei nº 5.709, mesmo antes da revogação do art. 171, foram diversos. Contrariamente ao exposto no Parecer nº GQ-22, de 1994, entendeu-se que a distinção entre “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”, constante do revogado art. 171 da Constituição Federal, não teria buscado apenas criar vantagens para a empresa brasileira de capital nacional, mas também impor restrições genéricas à empresa puramente brasileira.

Além disso, entendeu-se que a interpretação do art. 190 da Constituição Federal de 1988 levaria à conclusão de que eventuais limitações estabelecidas em sede legal à aquisição ou ao arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira deveriam se estender à pessoa jurídica brasileira tratada no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, pois o comando

---

<sup>42</sup> BRASIL. Advocacia Geral da União. *Parecer*. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID\\_SITE](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE)>.

da norma tem o intuito de dotar o Estado brasileiro de mecanismos de controle sobre a apropriação por estrangeiros, como na hipótese de pessoas jurídicas cujo controle de fato e de direito e o poder de escolha dos dirigentes esteja nas mãos de estrangeiros.

Argumentou-se que o dispositivo da Lei n.º 5.709/71 seria plenamente compatível não somente com a garantia constitucional do desenvolvimento nacional (art. 3º, II) e com os princípios constitucionais da soberania (art. 1º, I), da independência nacional (art. 4º, I) e da soberania nacional (art. 170, I), como também com o princípio da isonomia entre brasileiros e estrangeiros (art. 5º, *caput*), que deve ser ponderado com os anteriores.

Pela conclusão do novo parecer da AGU, as limitações à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais previstos na Lei n.º 5.709 e na Lei n.º 8.629 passaram a atingir, além das pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, as pessoas jurídicas brasileiras com a maioria do capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas, residentes no exterior, ou jurídicas, com sede no exterior.

Quanto às operações envolvendo pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiras ocorridas entre 1994 e 2010, por muito tempo houve instabilidade jurídica, pois apenas em 2014 foi determinado que elas não estariam sujeitas às restrições da Lei n.º 5.709/71, conforme Portaria Interministerial n.º 4, de 25 de fevereiro de 2014.

Após a aprovação do Parecer LA-01, de 2010, o Incra expediu a Instrução Normativa n.º 70/2011, que dispõe sobre a aquisição e arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País e pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, bem como, recentemente, uma atualização pela Instrução Normativa n.º 88/2017.

Neste normativo, na redação dos dispositivos aplicáveis à pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no País, há sempre uma menção à pessoa jurídica brasileira que lhe é equiparada, de modo a estender os efeitos das normas à pessoa jurídica brasileira de capital estrangeiro.

### **III.5. Atuais Restrições e Requisitos Impostos pela Instrução Normativa do Incra**

A instrução normativa n.º 88/2017 elenca, em seu art. 2º, os requisitos essenciais para a concessão de autorização para a aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por pessoa natural estrangeira residente no País, por pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira, do seguinte modo:

- I - estar o imóvel rural pretendido devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis em nome do transmitente;

II - estar o imóvel rural regularmente cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR em nome do transmitente, exceto no caso de aquisição por usucapião;

III - ter o estrangeiro, pessoa natural residente no Brasil e ser inscrito no Registro Nacional de Estrangeiro RNE, na condição de Permanente, com prazo de validade vigente ou indeterminado, quando houver previsão legal;

IV - apresentar, em se tratando de pessoa jurídica estrangeira ou pessoa brasileira a ela equiparada, projeto de exploração agrícola, pecuário, florestal, turístico, industrial ou de colonização, vinculado aos seus objetivos estatutários

ou sociais. Em caso de pessoa jurídica estrangeira, deverá também ter autorização para funcionar no Brasil;

V - comprovar a inscrição na Junta Comercial do Estado de localização de sua sede, se pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras, natural ou jurídica, que tenham a maioria de seu capital social e residam ou tenham sede no exterior ou ainda o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia;

VI - ter o assentimento prévio da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional SECDN, se o imóvel rural estiver localizado em faixa de fronteira ou em área considerada indispensável à segurança nacional.

§ 1º Quando se tratar de imóvel rural com área de até 3 (três) módulos de exploração indefinida, a aquisição ou o arrendamento por pessoa natural será livre, independentemente de autorização ou licença do INCRA.

A aquisição ou o arrendamento de imóvel rural com área contínua ou descontínua, compreendida entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, por pessoa natural estrangeira residente no Brasil, dependerá de autorização do INCRA.

Limita também, a referida instrução, a área de possibilidade de aquisição, aduzindo que a pessoa natural estrangeira só poderá adquirir ou arrendar área superior a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua, mediante autorização do Congresso Nacional, e a pessoa jurídica estrangeira ou pessoa jurídica brasileira equiparada a ela 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

Dependerá também de autorização do INCRA a aquisição ou o arrendamento de mais de um imóvel rural, com área de até 3 (três) módulos de exploração indefinida.

Se o imóvel estiver localizado em faixa de fronteira ou em área considerada indispensável à segurança nacional, é obrigatório o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, independentemente da extensão de sua área.

Além disso, a soma das áreas pertencentes ou arrendadas à pessoa estrangeira, natural ou jurídica, ou a pessoas jurídicas brasileiras equiparadas à pessoa jurídica estrangeira não poderá ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) da superfície territorial do Município de localização do imóvel pretendido. As pessoas de mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias ou arrendatárias, em cada Município, de mais de 10% (dez por cento) de sua superfície territorial.

Entretanto, ficam excluídas dessas restrições as aquisições e os arrendamentos de áreas rurais envolvendo pessoa natural estrangeira inferiores a 3 (três) módulos de exploração indefinida, que tenha filho brasileiro ou que for casada com brasileiro sob o regime de comunhão de bens.

Também ficam excluídos das restrições desta norma as aquisições e os arrendamentos de imóveis rurais por sucessão legítima exclusivamente a pessoas naturais estrangeiras residentes no Brasil, exceto quando a área do imóvel estiver situada em faixa de fronteira, que dependerá do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.

Os dispositivos da Instrução Normativa aplicam-se às aquisições ou arrendamentos de imóvel rural por pessoa natural brasileira casada com pessoa natural estrangeira, se o regime de bens do casamento determinar a comunicação do Direito de propriedade.

Quanto a isso, entendo ser razoável a restrição acima quando da aquisição por um cônjuge casado em regime de comunhão, havendo comunicação do imóvel rural. Isso porque, nesse caso, é o casal que adquire o imóvel e, conseqüentemente, o estrangeiro. Entretanto, quanto ao arrendamento, que não transfere a propriedade, mas apenas o direito de uso e gozo sobre um imóvel rural, esse não passará a integrar o patrimônio do estrangeiro se seu cônjuge se tornar arrendatário e, por conseguinte, não é razoável a aplicação da Lei n.º 5.709/71.

A pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil ou a pessoa jurídica brasileira a ela equiparada, nos termos do § 1º do art. 1º, da Lei n.º 5.709/71, e do Parecer AGU n.º LA-01/2010, só poderá adquirir ou arrendar imóvel rural destinado à implantação de projetos agrícolas, pecuários, florestais, industriais, turísticos ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários ou sociais.

A Instrução Normativa prevê que a pessoa jurídica brasileira equiparada à empresa estrangeira, que, por ato ou contrato firmado entre 07.06.1994 e 22.08.2010, tenha adquirido

ou arrendado imóvel rural, poderá cadastrar ou recadastrar, sem nenhuma sanção, seu imóvel rural no Sistema Nacional de Cadastro Rural.

As aquisições ou os arrendamentos de imóveis rurais por estrangeiros realizados sem a observância do disposto na Lei n.º 5.709 e legislação correlata são atos nulos de pleno direito, conforme determina o art. 15 da referida lei, exceto se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel.

Além disso, a IN n.º 88 permite que aquisições e arrendamentos realizados por pessoa natural ou jurídica estrangeira em desacordo com a Lei n.º 5.709/71, até 14 de dezembro de 2017, sejam regularizadas.

Essa Instrução Normativa é baseada no último parecer dado pela AGU, que revogou todo o entendimento consolidado por mais de uma década, sem a aprovação democrática de uma lei pelos representantes do povo.

Isso causa grande insegurança jurídica aos investidores e aos adquirentes de terras não brasileiros, que se submetem às alterações abruptas do entendimento da Advocacia Geral da União. Com isso, torna-se necessária a edição de normas robustas que regulamentem, de forma consolidada, a possibilidade de aquisição de terras por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, de modo a possibilitar o investimento estrangeiro no agronegócio brasileiro ao passo em que mantém a soberania nacional — o que não ocorreu com a última interpretação dada pela AGU, que causou grandes repercussões no cenário econômico e jurídico nacional.

#### **IV. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE NORMAS QUE PONDEREM A PROTEÇÃO DA SOBERANIA NACIONAL E A NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

##### **IV.1. As discussões ainda existentes pela mudança interpretativa da AGU**

Como visto, em 1998, a AGU emitiu o Parecer n.º 181/1998, que revisou o Parecer de 1994, mantendo o entendimento de que não havia restrições para compra de propriedade rural por estrangeiros ou por sociedades brasileiras controladas por estrangeiros, mas que o Congresso Nacional poderia impor restrições ao investimento estrangeiro no Brasil, desde que por meio de lei específica para tanto.

Ocorre que essa posição foi alterada em 2010 sem que fosse aprovada lei que restringisse a compra e arrendamento de propriedades rurais por estrangeiros ou por sociedades brasileiras controladas por estrangeiros, o que trouxe insegurança jurídica e, por consequência,

afastou importante fonte de investimentos que contribuiriam para o recente desenvolvimento do país.<sup>43</sup>

O último parecer da AGU ainda causou tumulto no judiciário brasileiro. Em 2012, por exemplo, a corte paulista emitiu decisão contrária ao entendimento da AGU, argumentando que a equiparação entre empresas brasileiras e estrangeiras não havia sido recepcionada pela Constituição Federal. Em decorrência da decisão do TJSP, a Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo emitiu o Parecer 461-12-E, dispensando registros de imóveis situados no Estado de São Paulo de observar as restrições da Lei n.º 5.709/71, em casos de aquisição de terra rural por empresas brasileiras, ainda que controladas por capital estrangeiro.

Diante disso, o Incra e a União ajuizaram a Ação Cível Originária n.º 2.463 perante o Supremo Tribunal Federal, postulando a anulação desse parecer. Na ação, a União e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária alegaram a existência de conflito federativo e a usurpação da competência federal, com presente risco à soberania nacional. Caberia à União a autorização destinada a viabilizar a aquisição de imóveis rurais por pessoa natural ou jurídica estrangeira, além da jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas naturais ou jurídicas que possuam a maioria do capital social e residam ou tenham sede no exterior.

O Relator, Ministro Marco Aurélio, concedeu liminar para suspender os efeitos do Parecer Paulista, declarando que a Lei n.º 5.709/1971 não foi declarada inconstitucional pelo STF em processo objetivo, militando em favor do dispositivo a presunção de constitucionalidade das leis regularmente aprovadas pelo Poder Legislativo, tal como preconiza o Estado de Direito.

O Ministro aduziu que o Parecer afastou a incidência de preceito de lei federal apenas em um estado, nos seguintes termos:

“Observem a organicidade do Direito. A norma em jogo, embora controvertida no âmbito administrativo, não foi declarada inconstitucional pelo Supremo em processo objetivo. Ou seja, milita em favor do dispositivo a presunção de constitucionalidade das leis regularmente aprovadas pelo Poder Legislativo, tal como preconiza o Estado de Direito. É impróprio sustentar a não observância de diploma resumidamente conforme ao Diploma Maior com alicerce em pronunciamento de Tribunal local em processo subjetivo – mandado de segurança. Notem, a ressaltar essa óptica, que o ato atacado

---

<sup>43</sup> GOMES, Victor Menezes Lopes. Proibir estrangeiros de comprarem terras é danoso. 2010.

afastou a incidência, em apenas um Estado da Federação, de preceito de lei federal por meio da qual regulamentado tema inserido na competência da União– artigo 190 da Constituição Federal –, atentando contra o pacto federativo.

A par desse aspecto, vê-se, em exame inicial, a existência de fundamentos na Carta Federal para o alcance das restrições previstas na Lei nº 5.709/1971. O Texto Maior, conquanto agasalhe os princípios da isonomia e da livre iniciativa, reservou ao legislador ferramentas aptas a assegurar a soberania, pressuposto da própria preservação da ordem constitucional.

A soberania, além de fundamento da República Federativa do Brasil, também constitui princípio da ordem econômica, evidenciando o papel no arranjo institucional instaurado em 1988. Expressou-se preocupação com a influência do capital estrangeiro em assuntos sensíveis e intrinsecamente vinculados ao interesse nacional. Daí o tratamento diferenciado previsto no artigo 190 da Lei Básica da República:

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 dessa norma pressupõe que, na locução “estrangeiro”, sejam incluídas entidades nacionais controladas por capital alienígena. A assim não se concluir, a burla ao texto constitucional se concretizará, presente 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 estrangeiras – configurando a situação que o constituinte buscou coibir.

3. Defiro a liminar pleiteada para suspender os efeitos do parecer nº 461/12-E da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, até o julgamento definitivo desta ação.”

Outra ação que ainda discute a questão é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342, ajuizada pela Sociedade Rural Brasileira no STF, objetivando a declaração de que o parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971 não foi recepcionado pela Constituição Federal. As ações encontram-se conexas e aguardando o posicionamento da Corte Suprema.

A SRB sustenta que, ao limitar as aquisições de terras por empresas nacionais com capital estrangeiro, a lei dificulta o financiamento da atividade agropecuária e diminui a liquidez



dos ativos imobiliários, com perda para as empresas agrárias, “*cujos valores poderão ser destinados para outros países*”, como Paraguai, Uruguai, Bolívia e Colômbia, “*em detrimento do desenvolvimento nacional*”.

Alegam ainda que qualquer tratamento diferenciado a empresas constitucionalmente igualadas trará “inúmeros prejuízos” à economia nacional, e não só aos produtores rurais, “ainda mais no cenário de fuga de capitais na economia nacional”. Segundo a entidade, os investimentos estrangeiros viabilizam o desenvolvimento nacional, geram empregos e garantem a balança comercial favorável. A SRB assinala, ainda, que o agronegócio, com esse investimento, é responsável pela geração de 30% dos empregos.<sup>44</sup>

As preocupações de ambos os demandantes são pertinentes, na medida em que é dever do Estado a proteção de sua soberania, do mesmo modo em que é vital para o desenvolvimento do agronegócio o investimento financeiro, que, nos últimos tempos, foram crescentemente estrangeiros.

Com isso, é necessária a regulamentação dessa matéria pelo Congresso Nacional, principalmente quando considerado que a Lei n.º 5.709/71 impõe a autorização do Incra para aquisição de propriedade e para o arrendamento de imóveis rurais. Como o Incra não tem prazo legal para autorizar ou proibir as operações, o processo pode levar meses ou até anos. Isso praticamente inviabiliza o investimento estrangeiro e incentiva a adoção de estruturas para contornar as restrições legais, como direitos de superfície, usufruto ou parceria rural, ou a estruturação de arranjos societários ou contratuais que afastam o capital estrangeiro do controle societário da pessoa jurídica brasileira com investimento estrangeiro.

#### **IV.2. Funções da restrição à aquisição de terras por estrangeiros em face da soberania nacional**

As restrições à aquisição de terras por não nacionais perpassam diferentes motivos e concepções. São vários os objetivos que podem ser alcançados por meio de limitações ao domínio estrangeiro sobre a propriedade de terras rurais: assegurar a segurança alimentar; garantir a sustentabilidade ambiental; promover a utilidade social da terra; proteger a segurança nacional; prevenir, impedir ou restringir a especulação estrangeira baseada no preço da terra;

---

<sup>44</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=291624>

controlar a direção do investimento estrangeiro; assegurar o controle sobre a produção de alimentos; e obter informação segura sobre os níveis de propriedade da terra.<sup>45</sup>

Primeiramente, quanto à função de garantir a sustentabilidade ambiental, evidencia-se que *“os recursos naturais de um país constituem patrimônio da nação, sendo função do sistema jurídico e das políticas públicas regulamentarem o seu uso racional, independente desses recursos estarem encravados em propriedades de titularidade de nacionais ou estrangeiros”*.<sup>46</sup>

A proteção ambiental deve compreender todas as precauções para que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja garantido às futuras gerações, impedindo a expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação.

Por sua vez, no constitucionalismo moderno sul-americano é manifesta a inserção da sustentabilidade ambiental como elemento estruturante do desenvolvimento econômico, como também a pouca eficácia das normas frente ao regime econômico estabelecido.

As premissas básicas da sustentabilidade ambiental são: I. A proteção do meio ambiente é dever do Estado e da sociedade; II. O Estado pode e deve impor restrições ao exercício dos direitos fundamentais para proteger o meio ambiente; III. O direito ao meio ambiente adequado constitui direito fundamental e deve ser garantido pelo Estado; IV. O desenvolvimento econômico deve estar atrelado e associado à sustentabilidade ambiental.

No sistema jurídico brasileiro, a constitucionalização da função sustentabilidade ambiental alberga normas progressistas e protetoras do meio ambiente, com instrumentos próprios à sua tutela:

Art. 5º, inciso LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Art. 129, inciso III – competência ao Ministério Público para promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

---

<sup>45</sup> CAMPORA, Mário. Notas sobre leyes de tierras en el derecho comparado. Derecho Publico, Ano I, Nr. 1. Disponível em [http://www.infojus.gov.ar/\\_pdf\\_revistas/](http://www.infojus.gov.ar/_pdf_revistas/). pg. 108-107.

<sup>46</sup> SILVA, Antonia Maria da. Paradigmas jurídicos de controle na regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros nos países do Mercosul.2012.pg.60

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A Constituição Federal ainda exige a observância do princípio da “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”, nos termos do art. 170.

Não se pode esquecer que a função social da propriedade rural, pertinente ao desenvolvimento de suas atividades, exige a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Essas normas ambientais dirigem-se a todos os que fazem uso dos recursos naturais ou com eles interagem. O próprio Parecer da AGU de 2010 refere-se à eficácia da Lei 5.709/71 por razões de risco da “*expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação*”, demonstrando que essa função detém aptidão legislativa restritiva do direito de propriedade do imóvel rural a estrangeiro.

Outra função comumente utilizada pelas nações para restrição da venda de terras para estrangeiros é a necessidade de segurança alimentar. Nesse sentido, “*a Food and Agriculture Organization of the United Nations-FAO define segurança alimentar como um equilíbrio satisfatório entre a demanda e a oferta de alimentos a preços razoáveis, alcançado num estágio econômico em que existe perfeita correlação entre desenvolvimento econômico, proteção do meio ambiente e garantia da justiça social.*”<sup>47</sup>

A segurança alimentar é garantia universal dos cidadãos e se fundamenta no poder-dever do Estado de garanti-la no seu território. A segurança alimentar difere-se do direito à alimentação, pois este pressupõe disponibilidade de alimentos em todo momento, do acesso de todas as pessoas a eles, os quais devem ser nutricionalmente adequados em termos de

---

<sup>47</sup> Ibidem. Pg.65.

quantidade e variedade e, naturalmente aceitos, segundo a cultura de cada povo. O direito à segurança alimentar é uma espécie de superdireito, abarcando uma grande quantidade de direitos menores, vinculado a temas econômicos, sociais, culturais, científicos e humanos. Como típico direito de solidariedade, impacta os povos, os grupos e as pessoas, com profundo sentido econômico e social, uma vez que tem sido concebido para a adequada proteção da vida, da saúde e da segurança das pessoas, dos alimentos vegetais e animais, e do meio ambiente saudável.<sup>48</sup>

Atualmente, as nações em desenvolvimento, com vistas a programar a garantia da segurança alimentar a seus cidadãos, destinam recursos públicos para fundos soberanos, com objetivo de adquirir ou arrendar terras agrícolas em países onde esse bem ainda encontra-se abundante. *“Segundo a FAO, esse tipo de intervenção por meio do investimento dos fundos soberanos pode comprometer mais ainda a segurança alimentar dos países, pois os administradores dos fundos podem ditar regras de produção agrícola com bases nos interesses dos países originários.”*<sup>49</sup>

No Brasil, o direito à alimentação foi positivado pela Emenda Constitucional nº. 64, de 4 de fevereiro de 2010, que alterou o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social, tendo sido regulamentado pela Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Esse tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada. O artigo 3º da lei dispõe que:

Art. 3º. A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

A segurança alimentar relaciona-se com o caráter restritivo da norma que regula a aquisição de terras por estrangeiros pelas atividades desenvolvidas nessas propriedades: o plantio de commodities para abastecimento do mercado de agrocombustíveis e garantir a

---

<sup>48</sup> ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. Derecho Agrario Contemporáneo, Capítulo XVI, 2009, p. 402.

<sup>49</sup> SILVA, Antonia Maria da. Paradigmas jurídicos de controle na regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros nos países do Mercosul.2012.pg.68

segurança alimentar das nações desenvolvidas, o que foi tido no último Parecer da AGU como motivos para aplicação de regras mais severas no controle da estrangeirização da terra rural no Brasil.

Entretanto, estudo aponta que o fato de a produção estar associada aos limites geográficos brasileiros dá ao Estado o poder de restringir a saída de produtos, se julgar necessário. Portanto, caso ocorra risco de segurança alimentar aos brasileiros, basta reduzir a oferta do país, pois é possível como recurso extremo taxar e até impedir a exportação de produtos agrícolas caso o abastecimento interno esteja seriamente ameaçado:

Isso porque a soberania nacional não será contestada no respeitante ao que for produzido em solos brasileiros, independente da nacionalidade do dono da terra. O temor de que empresas ou produtores estrangeiros possam exportar sua produção para seus países de origem por preços abaixo daqueles praticados no mercado internacional não se sustenta, pois existem mecanismos para coibir, via Receita Federal, tal prática comercial. A verificação de preços de transferência abaixo do mercado é facilitada no caso das commodities agrícolas, que têm cotações em bolsas internacionais.<sup>50</sup>

Já a função da soberania alimentar, dialogando com a segurança alimentar e o direito à alimentação, amplia as discussões sociais, políticas, econômicas, ambientais e culturais que gravitam em torno da fome e da pobreza. Nessa linha, a soberania alimentar pode ser entendida como a capacidade do Estado em regulamentar e orientar a produção agrícola, com o fito de impedir o acesso à terra de fundos soberanos.<sup>51</sup>

A soberania alimentar consiste na *“independência total dos países, ou de regiões bem delimitadas, para produzirem ali mesmo o que a população local necessita ou deseja consumir, sem depender de sementes produzidas por transnacionais”*.<sup>52</sup>

Há uma íntima conexão entre a segurança e a soberania alimentar, pois aquela tem por fundamento a existência de sistemas alimentares voltados à agricultura familiar e garante

---

<sup>50</sup> BARROS, Alexandre Mendonça de; PESSÔA, André (Orgs.). Impactos Econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros. São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011. <http://www.souagro.com.br/-defendem-liberdade-para-investimentos>. p. 57-58.

<sup>51</sup> SILVA, Antonia Maria da. Paradigmas jurídicos de controle na regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros nos países do Mercosul.2012.pg.73.

<sup>52</sup> WHITAKER, D. C. A. Soberania alimentar e assentamentos de reforma agrária. In: FERRANTE, V. L. S. B.; WHITAKER, D. C. A. (Org.). Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília/Araraquara: MDA/Uniar, 2008. V. 1, p. 325.

aos produtores de alimentos um sustento digno, obstaculizando a perda da soberania sobre sua própria economia, produtos e mercados e resulta na garantia à alimentação dos habitantes da nação.

A função de preservação da soberania nacional, por sua vez, mais aclamada quando se trata das restrições a estrangeiros, é a capacidade do Estado a uma autovinculação e autodeterminação jurídica exclusiva. Parte-se do pressuposto que a regulamentação limitante do direito de propriedade da terra a estrangeiro decorre de um projeto político-institucional com vistas a salvaguardar a soberania nacional, notadamente nas regiões fronteiriças.

A soberania está calcada na supremacia ou superioridade do Estado sobre as demais organizações e em sua independência em relação aos demais Países. Na atualidade, no entanto, notam-se alterações no convívio entre os Estados e as hegemonias internacionais, em decorrência da globalização, acarretando transformações substantivas do conceito de soberania, a comprometer o paradigma da sua indivisibilidade, já que percebida como repartida ou compartilhada.<sup>53</sup>

Na visão da maioria dos países, a delimitação de uma faixa de fronteira é considerada indispensável à segurança nacional. Em termos simbólicos, a eficiência no controle desta área pelo Estado representa o alcance da soberania estatal. É dentro dessa perspectiva que há uma regulamentação restritiva de direitos, dirigida principalmente a estrangeiros, no que tange à propriedade imóvel.

Contatando-se que o conceito de soberania sofreu diminuição na extensão de seus efeitos e consequências, se o espaço territorial for violado por estrangeiros, deve-se defender então a soberania jurídica do Estado, entendida como a competência para definir regras e normas para os setores considerados estratégicos no desenvolvimento da nação, como, por exemplo, a agricultura.<sup>54</sup>

O Parecer da AGU publicado em 2010, também fundamenta a restrição de terras rurais a estrangeiros com o argumento de que a aquisição em terras de fronteira põe em risco a segurança nacional.

Quanto aos riscos da estrangeirização sem controle, leciona Ferreira que:

“na história da sociologia rural brasileira tem havido uma constante compra de terras por estrangeiros, o que deve ser evitado, pois tal ocupação de terras

---

<sup>53</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional. 15ª ed. Del Rey Editora, 2009.

<sup>54</sup> SILVA, Antonia Maria da. Paradigmas jurídicos de controle na regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros nos países do Mercosul.2012.

é um processo básico de infra-estrutura que leva á desnacionalização, visto que em tais terras se localizam importantes jazidas de pedras ricas em minério. Esta ocupação e compra de terras acelerou-se depois do levantamento aerofotogramétrico do território nacional, que permitiu a localização de tais jazidas. Em tão grande extensão esta se realizou que chamou a atenção da opinião pública, pelo que foi instituída uma CPI (...). As Leis Magnas do Brasil, como a Constituição de 1946 (art. 136, § 2º), a de 1967 e a de 1969, já tinham normas constitucionais com restrição da venda de terras a estrangeiros, porém, uma coisa é a lei, outra é a sua afronta.”<sup>55</sup>

As normas brasileiras restritivas da aquisição da propriedade imóvel rural por estrangeiros dirigem-se expressamente e preponderantemente à função da soberania nacional.

Por fim, além da função social da propriedade, já explicada e que também é utilizada como baliza para as restrições à aquisição de terras por estrangeiros, os Estados se preocupam também em dar uma função inibidora da inflação.

Sob a ótica do capital financeiro, os países com grande quantidade de terra agrícola são considerados bons investimentos, mormente quando a governança mostra-se fraca. Com a valorização das commodities, a tendência é que se prossiga o processo de investimento em terras agrícolas.

Com isso, é importante entender que o agronegócio compreende um modelo de produção agrícola com predomínio de capital financeiro, cujo funcionamento global orienta-se rumo a uma especialização crescente na produção de determinadas commodities voltadas para o mercado externo, com tendência à concentração em grandes unidades de exploração.<sup>56</sup>

Isso em muito favorece o fenômeno da agroinflação, caracterizado pelo aumento alarmante dos preços agrícolas, principalmente a partir de 2007, pois a agroinflação ocorre justamente em situações em que os estoques de alimentos caem, a produção de alimentos diminui e o consumo aumenta.

A agroinflação pode ser explicada por um conjunto de fatores surgidos ao longo da última década, como o forte crescimento econômico experimentado pelos mercados emergentes, a elevação dos preços internacionais do petróleo, o avanço da produção de

---

<sup>55</sup> PINTO, Ferreira. In Comentários à Constituição Brasileira. 6º volume. Artigos 163-193. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 519-523.

<sup>56</sup> TEUBAL, Miguel. O campesinato frente à expansão dos agronegócios na América Latina. In: Eliane Tomiase Paulino e João Admilson Fabrini (Org.). Campesinato e territórios em disputa. São Paulo: Expressão Popular. 2007. 1ª edição, p. 140.

biocombustíveis, os efeitos climáticos adversos à produção e os baixos estoques de alimentos no mundo. Aliado a tudo isso, o crescimento da população mundial foi significativo.

Portanto, entre os fatores que se encontram na origem da alta dos preços dos alimentos, se destacam: (a) elevação da demanda por alimentos em razão do crescimento de rendas dos países emergentes - China, Índia e Brasil, entre outros; (b) utilização de grãos básicos (como a soja) e outros bens alimentícios para a produção de agrocombustíveis; (c) forte elevação do preço do petróleo, encarecendo os custos da produção agrícola (fertilizantes e combustíveis) e o transporte; (d) quebras de safra e perdas em países que contribuem para a oferta internacional e; (e) mercantilização dos alimentos como a soja, o milho e o trigo, convertidos em ativos especulativos negociados na bolsa de valores.<sup>57</sup>

O risco inflacionário pode comprometer o crescimento de longo prazo dos países exportadores de alimentos, agravado pelas operações de compra e de arrendamento de grandes superfícies de terras realizada por governos importadores e por empresas para produzir alimentos e agrocombustíveis, em razão da repercussão direta na alta de preços.

Essa função é utilizada pelos Estados na limitação da compra de terras a estrangeiros com o intuito de minimizar os efeitos negativos do processo inflacionário no mercado e promover o desenvolvimento econômico sustentável, garantido ao homem proteção ao mínimo essencial a uma vida digna, uma vez que o processo inflacionário ameaça a capacidade do Estado de ofertar o mínimo essencial: direito à alimentação, à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho e ao acesso à terra.

Ocorre que, em verdade, como função restritiva de controle ao processo de estrangeirização da propriedade rural, também não tem o condão de solucionar a questão, visto que se deve ponderar a escolha do modelo econômico implantado, incapaz de responder positivamente à esfera de garantias fundamentais de proteção do ser humano, nem mesmo de corresponder às expectativas de seus stakeholders.<sup>58</sup>

### **IV.3. Equilíbrio entre Soberania Nacional e Desenvolvimento Econômico e a Necessidade de Criação de Normas Reguladoras**

Com o exposto, percebe-se que o discurso político para legitimar a restrição de aquisição de propriedade imóvel rural por estrangeiros está calcado na soberania do Estado e

---

<sup>57</sup> MALUF, R. S. Palestra Insegurança alimentar no contexto brasileiro, p 73-80. Disponível em [www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/seminarioMesaBrasil.pdf](http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/seminarioMesaBrasil.pdf).

<sup>58</sup> SILVA, Antonia Maria da. Paradigmas jurídicos de controle na regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros nos países do Mercosul.2012.



na proteção ao nacional e a todos os direitos a eles inerentes. Entretanto, apesar de importante para a manutenção da soberania estatal, o discurso seco e frio, distante da realidade fática econômica brasileira, pode acabar gerando um prejuízo ao desenvolvimento nacional e ao desenvolvimento da atividade mais relevante do país: o agronegócio.

Os investimentos estrangeiros na agricultura brasileira cresceram de forma expressiva desde a implantação do real em 1994 e, desde 2000, o capital externo já vem participando intensamente no processo de expansão dos setores sucroalcooleiro e de florestas (papel e celulose). Houve grandes investimentos estrangeiros nas regiões de fronteiras agrícolas produtoras de grãos e algodão, como Mato Grosso, Bahia, Piauí, Maranhão e Tocantins. Além de contribuir para a rápida expansão da oferta brasileira desses produtos, o capital externo tem contribuído para acelerar o processo de construção de novo padrão de governança nesses setores.<sup>59</sup>

Nesse descortino, estancar o processo de aquisição de terras por estrangeiros, fixando limites até mesmo ao arrendamento de terras rurais, talvez não possua mesmo o condão de contribuir para que o direito se imponha como apto a dar soluções reais ao desenvolvimento do país e à preservação dos direitos e liberdades individuais dos cidadãos. Corre-se o risco de não produzir nenhum efeito prático a norma restritiva, diante dos avanços econômicos e da confusão legislativa que impede rastrear o verdadeiro dono do capital investidor.

O receio que baseia as restrições à aquisição da propriedade rural por estrangeiros é o de que a produção realizada por empresas estrangeiras no Brasil possa ser transferida para os países de origem dessas empresas, a preços abaixo do mercado. Entretanto, essa prática pode ser facilmente coibida pela receita federal, usando o conceito de preço de transferência. Esse procedimento é de simples verificação em se tratando de commodities cotadas em bolsas internacionais.

Outra preocupação comumente associada à presença de investidores estrangeiros na agricultura brasileira diz respeito à possibilidade de investimentos voltados à especulação imobiliária rural. Não obstante, a tese de que empresas estrangeiras poderiam comprar terras com potencial agrícola no Brasil e não investir para torná-las produtivas, na prática, não pode ocorrer, uma vez que a legislação brasileira prima pelo cumprimento da função social da terra pelos seus proprietários — tanto nacionais quanto estrangeiros. Normas legais, como o estatuto

---

<sup>59</sup> HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira. Aquisição De Terras Por Estrangeiros No Brasil: Uma Avaliação Jurídica E Econômica. Nucleo De Estudos E Pesquisa Do Senado. 2002

da terra e os índices mínimos de produtividade, impedem este tipo de procedimento, pois a terra improdutiva pode ser desapropriada para fins de reforma agrária.<sup>60</sup>

O próprio ordenamento jurídico já possui algumas soluções para as preocupações que ensejam as restrições demasiadas da aquisição de terras por estrangeiros, que, exploradas, levarão a conclusões que possam ser estabelecidas de modo juridicamente seguro aos interessados, e não permanecer com os riscos de mudanças de interpretação de uma norma obsoleta pelo governo federal.

Não ocorre necessariamente a desnacionalização da propriedade imóvel rural pela mera aquisição ou domínio por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, haja vista que a propriedade continuará obrigada a respeitar o ordenamento jurídico interno, sob pena de sofrer as restrições dispostas em lei. O país não perde a sua soberania sobre o espaço geográfico cuja propriedade tenha como titular um estrangeiro.

Não se intenta aqui defender a liberação total e irrestrita da aquisição de terras por estrangeiros, mas tão somente a criação de normas que deem segurança jurídica ao Estado e aos investidores, que não estejam sujeitas a mudanças bruscas de interpretações e que garantam minimamente o desenvolvimento econômico por meio desses investimentos.

Quanto a isso, lembra-se que o Congresso Nacional já se movimenta a respeito da matéria, visto que tramitam diversos projetos de leis que tenta regulamentar a controvérsia. Como exemplo, ressalta-se o PL n.º 590, de 2015, de autoria do Senador Waldemir Moka, que altera a Lei n.º 5.709/71 e dá outras providências, para estabelecer novos critérios e mecanismos de aquisição imóvel rural por estrangeiro no Brasil.

Alega-se, na justificativa do referido PL, que o fato de uma área pertencer a estrangeiro (ou empresa brasileira de capital estrangeiro), a chamada “estrangeirização das terras”, não implica em perda de soberania, pois o Estado permanece com a faculdade de desapropriar a área se não estiver se cumprindo sua função social.

Continua o Projeto de Lei que:

“ Quanto aos riscos alegados:

1- de imigração maciça para trabalhar nas propriedades adquiridas no Brasil - Trata-se de prerrogativa do Estado conceder, ou não, vistos de trabalho para estrangeiros, independente dos investimentos em terras.

---

<sup>60</sup> BARROS, A. M. de; PESSÔA, A. (Org.). Impactos econômicos do parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros. São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011.

2- de desabastecimento, caso grandes empresas estrangeiras exportem as commodities que vierem a produzir – O país é, no sentido da oferta de alimentos à população, um dos de menor insegurança alimentar do mundo, senão o de menor insegurança.

3- Preços baixos dos produtos em relação aos praticados no exterior, favorecendo a exportar – o Estado possui instrumentos para limitar a exportação em caso de desabastecimento.

4- Ameaça ao meio ambiente – Temos uma das melhores legislações ambientais e de crimes ambientais do mundo, sendo necessário, apenas garantir o seu cumprimento que se estende aos estrangeiros.

5- Volatilidade dos preços dos alimentos – Não há relação entre a nacionalidade do possuidor de terras e este fenômeno, mais ligado à dinâmica da oferta e demanda mundial, e à atuação de fundos nas bolsas internacionais onde se negocia esses produtos.

6- Concentração fundiária, levantada nas audiências públicas – Também é um fenômeno de mercado, sendo um movimento também relacionado às margens de lucro da atividade, uma vez que aumentando escala de produção, pode-se reduzir custos e melhorar a margem do negócio, como em qualquer outro negócio.

Entendemos que há preocupações em relação às aquisições de terras por fundos soberanos e por empresas controladas por estados estrangeiros, por isso, somos fizemos algumas restrições na aquisição de terras, de forma que ela alcance também:

a)- aos fundos de investimentos desde que tenham como controladores fundos soberanos ou pessoas jurídicas, nacionais e estrangeiras, controladas e geridas direta e indiretamente por Governos Nacionais;

b)- aos fundos de capital estrangeiro que apenas tenham como atividade a compra e venda de imóveis rurais no país sem qualquer planejamento de investimento em atividade produtiva;

c)- às organizações não governamentais controladas direta ou indiretamente por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, ainda que residentes ou autorizadas a funcionar no Brasil; e

d)- à fundação particular instituída por pessoas enquadradas na alínea “c” ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, com sede no exterior.”

A justificativa do Projeto de Lei afirma que o Brasil necessita do capital externo para aproveitar a mudança no mercado mundial de produtos agrícolas, uma vez que investimentos externos trazem, também, tecnologia e inovação. A atividade de florestas plantadas se encontra em franca expansão no país. Em 2013, contava com uma área plantada de 7,6 milhões de hectares e com cerca de 60% dos plantios certificados, com estimativas de que essa área mais do que dobre de tamanho entre 2020 e 2030, oferecendo oportunidades de emprego e renda nos estados do Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, alcançando mais de 1.400 municípios.

Alegou-se que, desde 2010, o crescimento do setor agropecuário tem sido comprometido pelo parecer da AGU e que o setor florestal (incluindo os segmentos de papel e celulose, siderurgia e painéis de madeira) já perdeu investimentos da ordem de R\$ 37,32 bilhões.

Estimou-se que R\$ 3,5 bilhões em tributos deixaram de ser recolhidos no 7º ano (quando se dá o corte das floretas plantadas) e que 40 mil empregos deixaram de ser gerados.

Em relação às alterações climáticas, a justificativa disposta no Projeto de Lei para mitigar as restrições aquisitivas foi a de que o setor de florestas plantadas tem demonstrado atenção às iniciativas e estudos voltados para compreensão do potencial mitigatório de gases de efeito estufa, via captura de CO<sub>2</sub> atmosférico. Somente em 2013, os 7,6 milhões de hectares de área de plantio florestal no Brasil foram responsáveis pelo estoque de aproximadamente 1,67 bilhão de toneladas de CO<sub>2</sub>, dando uma contribuição de alta relevância ao equilíbrio ambiental no Brasil e, em consequência, para o equilíbrio climático global.

Como ressaltado no Projeto de Lei, a insegurança jurídica, enquanto perdura o Parecer AGU LA-01/2010, está gerando um atraso em investimentos, que certamente estão migrando para outros países. Essa insegurança alcançou também os muitos negócios que já haviam sido iniciados antes da publicação do referido parecer, afetando também, uma série de projetos que já tinham sido iniciados e estavam em fase ainda de implantação. Há também operações de aquisição de área rural em cumprimento a decisões empresariais de investimentos tomadas anteriormente a 2010, mas ainda não concretizadas, que, por envolverem grande vulto de recursos, foram cercados das necessárias garantias de segurança jurídica por meio da avaliação criteriosa do marco legal no Brasil.

Para essas operações, a alteração do entendimento da Advocacia-Geral da União atingiu diretamente a programação de investimentos e alterou radicalmente o contexto dentro do qual essas decisões foram tomadas, motivo pelo qual foi estabelecida uma transição que

garanta a segurança jurídica e a continuação de realização desses investimentos, cujo montante foi estimado no PL em R\$ 37 bilhões somente no setor de florestas plantadas<sup>61</sup>.

A garantia de segurança jurídica para esses casos não beneficiará apenas as empresas diretamente envolvidas, mas, acima de tudo, dará mostras a potenciais investidores de que o Brasil prestigia o princípio da segurança jurídica.

Para tentar materializar seu intuito, que é o de garantir a soberania nacional sem abrir mão do investimento externo no setor agrícola e agropecuário, o PL n.º 590/2015 inova ao dispor que não se aplicam as disposições da Lei n.º 5.709/71 “às *peessoas jurídicas brasileiras controladas, direta ou indiretamente, por estrangeiro, pessoa física ou jurídica que atuem nos setores de agronegócio e de florestas plantadas, desde que explorem suas atividades por meio de projetos definidos de investimento e exploração econômica, na forma do artigo 5º*”<sup>62</sup>.

A redação dada pelo Projeto de Lei, que torna inaplicáveis as restrições da Lei às pessoas jurídicas de capital majoritariamente estrangeiro que atuem no agronegócio e no setor de florestas plantadas, desde que mediante projetos definidos de investimento e exploração econômica, almeja promover a manutenção do investimento internacional no Brasil, mas sem abolir o controle soberano estatal.

Isso porque, no §2º do art. 1º, pela redação sugerida pelo PL, as restrições à aquisição de terras por empresas estrangeiras são estendidas a diversas entidades que não estão, de fato, investindo na produção:

§ 2º. As restrições estabelecidas nesta lei também se aplicam:

I- aos fundos soberanos ou pessoas jurídicas, nacionais ou estrangeiras, controladas e geridas diretamente por Governos Nacionais ou outra entidade equivalente de qualquer país;

II- aos fundos de investimentos desde que tenham como controladores fundos soberanos ou pessoas jurídicas, nacionais e estrangeiras, controladas e geridas direta e indiretamente por Governos Nacionais;

III- aos fundos de capital estrangeiro que apenas tenham como atividade a compra e venda de imóveis rurais no país sem qualquer planejamento de investimento em atividade produtiva; e

---

<sup>61</sup> O regime de transição está disposto no art. 12, §4º: As pessoas jurídicas de que tratam os arts. 1º e 2º desta lei e que tenham adquirido imóvel rural após 23 de agosto de 2010, poderão utilizar dos procedimentos de que trata o artigo 5º para regularização e registro da propriedade, desde que atendidas as disposições nele elencadas.”

<sup>62</sup> Art 2º, II.

IV- às organizações não governamentais controladas direta ou indiretamente por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, ainda que residentes ou autorizadas a funcionar no Brasil.

V- à fundação particular instituída por pessoas enquadradas na alínea “d” ou empresas.

O art. 5º, no Projeto em análise, estabelece uma série de procedimentos e regras para que pessoas jurídicas estrangeiras, que vão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários, possam efetivar a compra perante os órgãos competentes, garantindo maior controle estatal.

Outros inúmeros Projetos de Lei surgiram nos últimos anos, com diferentes intenções, na tentativa de, recrudescendo ou flexibilizando a aquisição de propriedade rural por estrangeiros, regulamentar a matéria controvertida e fornecer o mínimo de segurança jurídica.

A exemplo disso estão: PL 2289/2007, PL 2376/2007, PL 3483/2008, PL 4240/2008, PL 4059/2012, PL 1053/2015, PL 6379/2016.

Além disso, há recente Projeto de Lei encaminhado pelo Ministério de Minas e Energia à Casa Civil e à Fazenda, para reformular o modelo do setor elétrico e extinguir os limites para aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras controladas por pessoa física ou jurídica estrangeira que sejam destinadas à execução de atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

Todas essas propostas legislativas encontram-se sem solução próxima justamente pelo nível de delicadeza que envolve a questão. São inúmeros os argumentos contra e a favor da flexibilização da norma, que travam o debate.

Há iniciativa recente, a propósito, de permitir a aquisição de terras por estrangeiros sem limite de tamanho, o que, entretanto, parece medida demasiadamente flexível e inviável na tentativa de manter o controle estatal sobre seu território, principalmente após a crise das commodities e a corrida por terras na América do Sul.

Mesmo com preocupações governamentais percebidas de diversos ângulos para sustar a apreciação de propostas que regulamentem a aquisição de terras por estrangeiros, é necessário que se façam alterações na legislação de forma a adequá-la ao momento econômico atual do País e do mundo e conferir a segurança jurídica necessária para que os investimentos no setor rural continuem crescentes, estabelecendo critérios para que as informações acerca da posse da terra por estrangeiros e assemelhados no Brasil seja efetivamente categorizada.

É necessário sopesar a necessidade de desenvolvimento econômico com as preocupações acerca da manutenção da soberania nacional, a fim de que se alcance um denominador comum, na medida do possível, que pelo menos garanta segurança jurídica tanto ao Estado quanto aos investidores, que não podem mais se ver diante das inseguranças atuais geradas pela ausência de regulamentação — sendo certo que um dos princípios deverá ser, pelo menos em parte, sacrificado pelo outro.

Não se espera uma solução perfeitamente formatada que supra os interesses de todos os envolvidos na controvérsia, mas defende-se que deve ser editada uma norma que, no mínimo, não derrube por completo a possibilidade de controle por suas terras e que estabeleça de forma clara os requisitos exigidos pelo Brasil para que o estrangeiro adquira a propriedade rural. É imperioso garantir que o investidor, aceitando os limites impostos, decida com segurança os riscos que deverá assumir, sem que seja surpreendido posteriormente com uma mudança brusca de posicionamento — o que afasta o interesse externo no Brasil.

Independentemente do conteúdo, uma questão com o grau de importância da aquisição de terras por estrangeiros, que envolve o controle do país sobre o seu território e o crescimento ou não da economia, não pode ficar nas mãos de interpretações surpresas da Advocacia Geral da União, sem que haja uma regulamentação legislativa que respeite o processo democrático, cessando a insegurança jurídica pela possibilidade de mudança de entendimento a qualquer momento por aquele órgão.

## **V. CONCLUSÃO**

Como exposto, a questão da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros na ordem jurídica brasileira, embora disciplinada pela Lei n.º 5.709/71, editada quando permanecia a ditadura militar, em que se buscava a defesa do território nacional e não se preocupava com o capital estrangeiro, sofreu uma desregulação na última década, ocasionando uma investida desenfreada do capital internacional para adquirir terras em território brasileiro.

Isso foi provocado pela interpretação dada pela a AGU, por duas vezes, de que o §1º do art. 1º da referida Lei, que limitava a aquisição de terras por pessoas jurídicas com capital majoritariamente estrangeiro, não havia sido recepcionado pela Carta Magna.

Com a crise das commodities em 2008, surgindo preocupações quanto ao domínio de terras no Brasil por estrangeiros, a AGU se manifestou pela aplicabilidade das restrições impostas pela Lei n.º 5.709/71, gerando insegurança para aqueles com projetos já prontos para

serem implantados no Brasil — o que levou a discussão inclusive para o judiciário, o qual ainda não apresentou seu posicionamento sobre o tema.

Portanto, resta evidente que as interpretações conflitantes se deram como fruto de pressões políticas que, primeiramente, optaram pela não aplicação da Lei n.º 5.709/71 e limitação da aquisição de imóvel rural por estrangeiro. Isso porque, com isso, estar-se-ia também limitando a entrada de capital externo no país e, por conseguinte, atravancando o desenvolvimento nacional — o que, de fato, não seria interessante a um governo que deseja sempre mostrar resultados em números de crescimento da economia e geração de empregos, principalmente em anos eleitorais e em época de crise na economia mundial.

Em um segundo momento, as pressões se voltaram para a volta da regulação da aquisição de terras rurais por estrangeiros, contrariando o posicionamento anterior — o que acabou por configurar um elemento surpresa.

Defende-se que, no cenário atual, é importante que o Brasil se desenvolva economicamente com a abertura ao capital estrangeiro, mas sem, contudo, prejudicar a sua soberania e a segurança nacional.

Torna-se, então, imperioso que o Poder Legislativo, verificando a economia que o Brasil possui e a sua capacidade de atrair investimentos, edite nova lei, tratando a matéria com mais atualidade e pontualidade na resolução dos problemas específicos que se verificam, uma vez que o último parecer da AGU, revogando os pareceres GQ-22 e GQ-181, não se presta a enfrentar todas as dimensões da problemática.

O critério da mera nacionalidade do capital é errôneo, pois pode impedir a entrada, no país, de capital internacional efetivamente direcionado a investimentos que possam ser muito favoráveis para o país e que não tenham um caráter meramente extrativista e especulativo. Deve ser levado em consideração se o setor que pretende investir o capital estrangeiro no país possui projetos definidos e produtivos, e não somente observar se o capital a ser utilizado para a compra dos imóveis rurais é estrangeiro ou não.

Os possíveis resultados para o controle de aquisição ou arrendamento de terras devem se respaldar na criação de um sistema que permita ao INCRA controlar, efetivamente, qual o percentual da produção está em poder de estrangeiros e, caso a política pública seja a limitação do controle dessa produção, deve-se, também, editar lei obrigando os cartórios a informar os registros dessas cédulas, para que o INCRA consiga controlar as porcentagens da produção nacional em mãos de *tradings*.



O Estado deve avaliar a necessidade de investimentos estrangeiros, ao tempo em que garanta a soberania nacional, a preservação das tradições culturais, a estabilidade econômica das populações locais e do meio ambiente sustentável.

Já há movimentações do Congresso Nacional tentando chegar a uma saída para a problemática, que encontra óbices nas grandes discussões atravancadas por defensores de diferentes posições. Espera-se que a questão seja resolvida, estimulando-se uma mobilização em torno do tema e regulamentando efetivamente a aquisição de terras por estrangeiros, de modo a garantir maior segurança jurídica ao caso.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Food price watch. Poverty reduction and equity group. Feb. 2011.

\_\_\_\_\_. Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? Washington D.C., 07 de setembro de 2010.

BARROS, Alexandre Mendonça de; PESSÔA, André (Orgs.). Impactos Econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros. São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011. <http://www.souagro.com.br/-defendem-liberdade-para-investimentos>.

BERTRAND, J. P.; THÉRY, H. e WANIEZ, P. Les Japonais et la mise en valeur des Cerrados au Brésil: pour quelle maîtrise de l'espace et de l'approvisionnement alimentaire? In: *Économie Rurale*, 1991.

BORRAS, Saturnino M. Jr; FRANCO, Jennifer C. La política del acaparamiento mundial de tierras: replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia. ICAS workingpaper Series, n. 001, Transnational Institute, LDPI, ICAS, maio de 2010.

\_\_\_\_\_. Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis 2012.

BORRAS, S. M.; FRANCO, J.; KAY, C. e SPOOR, M. Land grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives. Santiago, Escritório Regional da FAO, versão de 14 de novembro, 2011 (mimeo).

BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer no GQ – 22. Brasília: AGU, 1994.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. Parecer no GQ – 181. Brasília: AGU, 1999.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. Parecer no LA – 01 . Brasília: AGU, 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.709, de 7 de outubro de 1971. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L5709.htm>>.

\_\_\_\_\_.DECRETO DE 25 DE NOVEMBRO DE 1808. Permite a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil.

\_\_\_\_\_. MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília: INCRA, 2005.

BURANELLO, Renato; SOUZA, André Ricardo Passos; PERIN JR., Ecio. *Direito do agronegócio: mercado, regulação, tributação e meio ambiente*. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

CAMPORA, Mário. Notas sobre leyes de tierras en el derecho comparado. *Derecho Publico*, Ano I, Nr. 1. Disponível em [http://www.infojus.gov.ar/\\_pdf\\_revistas/](http://www.infojus.gov.ar/_pdf_revistas/). pg. 108-107.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CHADE, J. "Estrangeiros avançam na aquisição de terras". In: O Estado de São Paulo, 13 de setembro de 2010.

COTULA, L. The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers. *Journal of Peasant Studies*,v. 39, n. 3, mai-2012 (prelo).

DIAS, G. L. S.; VIEIRA, C. A. e AMARAL, C. M. Comportamento do mercado de terras no Brasil – Proyecto "Mercado de Tierras Rurales". Santiago: CEPAL, 2001.

DUARTE, Ricardo Quass. *Terras rurais e estrangeiros: os prejuízos causados pelo parecer da AGU*. 2015.

FERNANDES, B. M. *Estrangeirização de terras na nova conjuntura da questão agrária. Conflitos no campo Brasil 2010*. Goiânia, Comissão Pastoral da Terra, 2011.

FILHO, Antonio Henriques Lemos Leite. *REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA SOCIAL NO CAMPO: Elementos para uma abordagem a partir da Teoria da Justiça de John Rawls*. Goiânia. 2012.

FLEXOR, G.; ROCHA, B.; KATO, K. e LIMA, M. S. *A economia política do PNPB: uma problemática de ação pública*. Rio de Janeiro: IM e CPDA/UFRRJ, 2010.

GOMES, Orlando. A função social da propriedade. Boletim da Faculdade de Direito, Portugal, Coimbra v.65, n.2, 1989.

GOMES, Victor Menezes Lopes. Proibir estrangeiros de comprarem terras é danoso. 2010.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 14ª edição. Malheiros, São Paulo, 2010.

HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira. Aquisição De Terras Por Estrangeiros No Brasil: Uma Avaliação Jurídica E Econômica. Nucleo De Estudos E Pesquisa Do Senado. 2002.

HEREDIA, B.; PALMEIRA, M. e LEITE, S. P. Sociedade e economia do "agronegócio" no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 25, n. 74, outubro de 2010.

HODGSON, Stephen, CULLINAN, Comarc, CAMPBELL, Karen. Land ownership and foreigners: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners. [s.l.]: FAO, 1999.

INCRA. Instrução Normativa n.º 88, de 13 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País, pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira e dá outras providências.

LEAL, Izabel Gouvêa. Crise de Commodities: Uma comparação entre os choques de 2007/2008 com o atual. 2011.

LEITE, S. P. e SAUER, S. Expansión de agronegocios, mercado de tierras y extranjerización de la propiedad rural em Brasil. Mundo Siglo XXI, v. VII, n. 26, p. 43-63, Ciecás, México, 2011.

LEITE, S. P. e WESZ Jr., V. Modèle de développement et dynamiques foncières au Brésil: analyse de l'expansion de l'agribusiness du soja et ses effets sur le milieu rural. Montpellier: CIRAD, 2010 (mimeo).

LIMA, Frederico Henrique Viegas de. Propriedade, Estado e Mercado / Frederico Henrique Viegas de Lima – Brasília, 2016.

MAISONNAVE, F. "Chinesa estuda compra de áreas na Bahia". In: Folha de São Paulo, 23 de junho de 2011.

MALUF, AFLATON CASTANHEIRA. Propriedade Imóvel Rural no Brasil – Fundamentos Históricos e Jurídicos – Das Sesmarias ao Século XXI. Revista Brasileira de Estudos Jurídicos v. 10, n. 2, jul./dez. 2015

MALUF, R. S. Palestra Insegurança alimentar no contexto brasileiro. Disponível em [www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/seminarioMesaBrasil.pdf](http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/seminarioMesaBrasil.pdf).

MERLET, M. Les appropriations de terres à grande échelle: analyse du phénomène et propositions d'orientations. Paris, Comité Foncier et Développement, junho de 2010.

NASSAR, A. M. "Terras agrícolas na alça de mira". In: O Estado de São Paulo, coluna Espaço aberto, p. A2, 20 de outubro de 2010.

NUNES, Raphael Marcelino De Almeida. O modelo democrático de propriedade no Brasil. 2017. 201 f. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ODILLA, F. "Estrangeiros compram 22 campos de futebol por hora". In: A Folha de São Paulo, 02 de novembro de 2010.

OLIVEIRA, A. U. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês. Agrária, nº. 12, São Paulo, USP. 2010.

OPITZ, Silvia C. B; OPITZ, Oswaldo. Curso Completo de Direito Agrário. 11. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017.

PERES, Fernando Curi. Direito empresarial e agronegócio. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

PILATI, José Isaac. Propriedade e Função Social na Pós-Modernidade. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012.

PINTO, Ferreira. In Comentários à Constituição Brasileira. 6º volume. Artigos 163-193. São Paulo: Saraiva, 1994.

PRETTO, J. M. Imóveis rurais sob propriedade de estrangeiros no Brasil. Relatório de Projeto de cooperação técnica "Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural" (PCT IICA/NEAD), Brasília, NEAD, 2009 (relatório de pesquisa).

RANGEL, I. A questão da terra. Revista de Economia Política, v. 6, n. 4, out-dez, 1986.

RAWLS, J. A Theory of Justice. Revised Edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

REsp n.º 389372/ SC, Relator Ministro Luís Filipe Salomão, 4.ª Turma. Brasília, DF, Diário do Judiciário Eletrônico, 15 jun. 2009.

HARDIN, G. The Tragedy of the commons. Science, 1968.

REZENDE, G. Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil. Porto Alegre/Rio de Janeiro: EdUFRGS/IPEA, 2003.

SABBATO, A. A intervenção no mercado de terras rurais no Brasil: um estudo sobre o crédito fundiário e o Imposto Territorial Rural no período 1997-2002. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2008. (Tese de Doutorado).

SAFRANSKY, S. e WOLFORD, W. Contemporary land grabs and their alternatives in the Americas. International Conference on Global Land Grabbing. Universidade de Sussex, 6 a 8 de abril de 2011 – Disponível em [www.future-agricultures.org/index](http://www.future-agricultures.org/index).

SANGLARD, Pedro Elias Erthal. Origem e Evolução Histórica Da Propriedade Rural No Brasil. Revista da ASBRAP n° 3 95.

SAUER, S. Demanda mundial por terras: "land grabbing" ou oportunidade de negócios no Brasil? Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. Brasília, CEPPAC/ UnB, 2011. (disponível em [www.repacm.org](http://www.repacm.org)).

\_\_\_\_\_. Terra e modernidade: a reinvenção do campo brasileiro. São Paulo, Expressão Popular, 2010.

SILVA, Antonia Maria da. Paradigmas jurídicos de controle na regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros nos países do Mercosul.2012.

SILVA, José Afonso da. Constituição e segurança jurídica, in ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (coord.). Constituição e segurança jurídica.

TARTUCE, Flávio. Direito civil, v. 4 : direito das coisas / Flávio Tartuce. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

TOULMIN, C.; BINDRABAN, P.; BORRAS, J.; MWANGI, E. e SAUER, S. Land tenure and international investments in agriculture. Relatório para o High Level Panel of Experts (HLPE), Comitê de Segurança Alimentar (CFS/ONU). Roma, HLPE Relatório 2, Julho, 2011.

WALDRON, J. The Right to Private Property. New York: Clarendon Press/ Oxford, 2002.

WHITAKER, D. C. A. Soberania alimentar e assentamentos de reforma agrária. In: FERRANTE, V. L. S. B.; WHITAKER, D. C. A. (Org.). Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília/Araraquara: MDA/Uniará, 2008. V. 1.

WILKINSON, J.; REYDON, B. e SABBATO, A. Dinâmica do mercado de terras na América Latina: o caso do Brasil. Santiago: FAO/Escritório Regional, dezembro de 2010 (mimeo).

ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. Derecho Agrario Contemporáneo, Capítulo XVI, 2009.

ZIERO, Julia Gallego. Tragédia dos comuns? Condomínios Exclusivos, Instituições Regulatórias e Cooperação. 2010.