

---

# DIREITO AGRÁRIO CONSTITUCIONAL: A VEDAÇÃO E O CONTROLE DA AQUISIÇÃO DE TERRAS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

*AGRARIAN CONSTITUTIONAL LAW: THE PROHIBITION AND CONTROL OF THE ACQUISITION OF RURAL LAND BY FOREIGNERS IN BRAZIL*

---

*Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy<sup>1</sup>*  
*Procurador da Fazenda Nacional e Consultor-Geral da União*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 e os entendimentos da Advocacia-Geral da União; 2 A propósito de um novo marco regulatório; 3 Conclusões; Referências.

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. As opiniões aqui omitidas são do autor e não refletem, necessariamente, a orientação do órgão que representa.

**RESUMO:** O artigo, trilhando o percurso regulatório do tema aquisição de terras por estrangeiros, põe em destaque aspectos da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, ênfase ao § 1º do seu art. 1º, que ensejou os Pareceres AGU nº GQ-22, AGU nº GQ-181 e AGU nº LA-01, os quais, a partir da dicotomia empresa nacional e estrangeira, e antes e depois de a Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995 ter revogado o art. 171 da CF/1988, dedicaram-se a situar ou não no espectro de sua regulação as empresas constituídas no país sob controle de estrangeiros, os dois primeiros concluindo não ter sido tal disposição recepcionada pelo regime constitucional de 1988, o último deles invocando os artigos 172 e 190 da Constituição para defender a sua recepção, a partir de interpretação agrarista permeada de feição humanista, conteúdo ético, orientação econômica e preocupações com a segurança nacional, a segurança alimentar, a proteção ambiental, a universalização do acesso à terra e a indenidade de terras comunitárias. Discorre também sobre as possibilidades e conveniências de um novo marco regulatório para o tema, frisando a necessidade de controle do fenômeno e os permissivos nesse sentido extraídos dos artigos 1º, I - 3º, II e IV - 170, I e parágrafo único - 172 e 190 da Constituição, concluindo que nem a derradeira interpretação da AGU, nem uma nova regulação nas bases que preconiza estariam na contramão da globalização, dadas as razões descortinadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Aquisição de Terras por Estrangeiros. Globalização. Pessoa Natural, Jurídica e a esta Equiparada. Marco Regulatório. Controle. Soberania.

**ABSTRACT:** The article, tracking the regulatory path of the topic of acquisition of land by foreigners, highlights aspects of Law No. 5,709, of October 7, 1971, highlighting § 1 of art. 1, which gave rise to the Attorney General's office (AGU) Opinions AGU No GQ-22, AGU No GQ-181 and AGU No LA-01, which, from the dichotomy of domestic and foreign companies, and both before and after Constitutional Amendment No. 6 of 15 August 1995 had repealed art. 171 of CF/1988, dedicated themselves to the issue of placing or not placing in the spectrum of their regulations those companies incorporated in the country under foreign control, the first two Opinions concluding no such provision has been considered by the constitutional regime of 1988, the last Opinion invoking Articles 172 and 190 of the Constitution to defend such a provision's inclusion, starting from an agrarian interpretation permeated with humanist features, ethical content, economic orientation and concerns about national security, food security, environmental protection, universal

access to land, and community land indemnity. The article discusses the possibilities and conveniences of a new regulatory framework for the theme of land acquisition, highlighting the need for control of the phenomenon and the permissions accordingly extracted from Articles 1, I ; 3, II and IV ; and 170, I (the sole paragraph), 172 and 190 of the Constitution, concluding that neither the ultimate interpretation of the AGU, nor a new regulation, on the bases which have been discussed, would be in opposition to globalization, in view of the reasons unveiled.

**KEYWORDS:** Acquisition of Land by Foreigners. Natural person, Legal Entity and the Equation Between These Two. Regulatory Framework. Control. Sovereignty. Globalization.

## INTRODUÇÃO

O enfrentamento da questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil é o tema do presente ensaio. Pretende-se retomar as linhas gerais do marco regulatório que temos, isto é, a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971. Retoma-se também as várias intervenções da Advocacia-Geral da União-AGU, com o objetivo de oxigenar o debate, tão necessário, nos tempos presentes<sup>2</sup>, dada a gravidade da questão.

Opina-se pela necessidade de confecção de parâmetros normativos seguros, indica-se que há previsão constitucional para tal; defende-se, com igual veemência, a constitucionalidade e a legalidade do marco regulatório atual, plasmado na já citada Lei nº 5.709, de 1971.

Do ponto de vista conceitual há também um desafio no sentido de se construir um novo direito agrário, de feição humanista<sup>3</sup>, com conteúdo marcadamente ético<sup>4</sup>, mas que também tenha como objetivo a eficiência econômica e a segurança nacional. Isto é, deve-se perseguir a maximização de nossas possibilidades, escolhendo-se a melhor alternativa que as restrições que a vida real permite<sup>5</sup>, no contexto da

---

2 Por exemplo, a senadora Vanessa Grazziotin, da Subcomissão Permanente da Região Amazônica, organizou debate, no Senado Federal, em forma de audiência pública, para debate da questão, entre tantas outras iniciativas que há. Conferir, *Jornal do Senado*, Brasília, 31 de outubro de 2011.

3 Cf. ZELEDÓN, Ricardo. *Derecho Agrário y Derechos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 35.

4 Cf. BORGES, Antonino Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. Leme: Edijur, 2007, p. 1019.

5 Cf. COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito e Economia*. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 37. Tradução de Luis Marcos Sander e de Francisco Araújo Costa.

função social da propriedade rural<sup>6</sup>, aproximando-se vontade estatal e vontade privada<sup>7</sup>.

Parte-se da premissa de que a compra indiscriminada e descontrolada de terras brasileiras por estrangeiros poderia elevar os preços de nossos imóveis rurais. Teme-se que possa haver um comprometimento de nossa política agrária. Há apreensão para com eventual desestabilização de modelo de segurança alimentar.

Pode haver ameaças de concepção de regime nosso de proteção ambiental. Teme-se que possa haver desarticulação de percepção de continuidade fundiária, dificultando-se o acesso a terra para pequenos e médios produtores rurais. Não se nega eventual ameaça para com a segurança nacional – especialmente em área de fronteira –, contrariando-se interesses públicos de primeira grandeza.

O descontrolo quanto à venda de terras brasileiras para estrangeiros pode afetar a reforma agrária. E pode também atentar contra formulação de uma política de controle fundiário que remonta à Lei de Terras, de 1850, conjunto normativo baseado em modelo concebido na Áustria<sup>8</sup>.

A Lei de Terras dispunha que os estrangeiros que comprassem terras, e nelas se estabelecessem, ou viessem à custa própria exercer qualquer indústria em nosso país, seriam naturalizados, querendo, depois de dois anos de residência<sup>9</sup>.

Hoje, a procura internacional por alimentos, bem como as demandas internas, justificam novas concepções de políticas agrárias<sup>10</sup>. Cidadania e segurança alimentar são conceitos convergentes<sup>11</sup>.

Além do que, e ao que parece, algum setor do agronegócio, eventualmente fomentado pelo capital estrangeiro, poderia desenhar uma nova fronteira agrícola. Deve-se precaver contra modalidades de cultivo que se sobreponham a unidades de conservação, a terras ocupadas por remanescentes de quilombolas e a terras indígenas.

---

6 Cf. OLIVEIRA, Umberto Machado de. *Princípios de Direito Agrário na Constituição Vigente*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 166 e ss.

7 Cfr. MARQUES, Nilson. *Curso de Direito Agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 16 e ss.

8 Cf. VIAL, Sandra Regina Martini. *Propriedade da Terra, Análise Sociológica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 181.

9 Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, art. 17: Os estrangeiros que comprarem terras, e nelas se estabelecerem, ou vierem à sua custa exercer qualquer indústria no país, serão naturalizados querendo, depois de dois anos de residência, pela forma por que o foram os da colônia de S. Leopoldo, e ficarão isentos do serviço militar, menos do da Guarda Nacional dentro do município.

10 Cf. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A Desapropriação no Direito Agrário*. São Paulo: Atlas, 1992, p. 46.

11 Cf. ZIBETTY, Darcy. Cidadania e Segurança Alimentar no Brasil. in BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita. *Direito Agrário Contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 125 e ss.

Poderia haver registros de especulação imobiliária. Como resultado indireto, pode-se ter a elevação dos custos de desapropriação em áreas destinadas à reforma agrária. No limite, haveria apreensões para com a grilagem de terras e para com eventual e imaginária desarticulação na venda de terras públicas. São essas, também, algumas preocupações com as quais se preocupou o Parecer LA-01, sobre o qual mais adiante se ocupará.

Segundo o INCRA, de onde colho algumas apreensões aqui identificadas, o capital estrangeiro já deteria 4,35 milhões de hectares de terras no Brasil. Seriam 3.689 Municípios que conviveriam com investidores estrangeiros. Uma área que equivaleria ao Estado do Rio Grande do Norte (cerca de 0,47% do território nacional) já pertenceria ao investidor estrangeiro. Japoneses, italianos, norte-americanos, argentinos e chineses deteriam a maior parte destas terras<sup>12</sup>. Em médio prazo, a persistir a situação atual, quantos milhões de hectares serão ocupados pelo capital estrangeiro?

São as inquietações aqui identificadas que estimulam as reflexões vindouras.

## **1 A LEI Nº 5.709, DE 7 DE OUTUBRO DE 1971 E OS ENTENDIMENTOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

A discussão se alastra ao longo dos anos. O Ato Complementar nº 4, de 1969 e o Decreto-Lei nº 494, também de 1969, impunham restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Posteriormente, a Lei nº 5.709, de 1971, também fixou algumas limitações, no mesmo sentido. Posteriormente, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que trata mais especificamente de reforma agrária, dispôs que ao Congresso Nacional compete autorizar a aquisição e o arrendamento de terras, por parte de pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos rurais.

Por parte da Advocacia-Geral da União há algumas manifestações que alcançam a questão, especialmente, os Pareceres AGU nº GQ-22, AGU nº GQ-181 e LA-01. No primeiro deles (Parecer AGU nº GQ-22) entendeu-se que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, relativo às restrições à propriedade de terras brasileiras por estrangeiros, não fora recepcionado pelo art. 171 da Constituição de 1988.

Bem entendido, trata-se do art. 171 em sua versão originária. É que se fazia distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. Esta última era aquela cujo controle efetivo estava em caráter

---

12 <[www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)>. Acesso em: 31 de out. 2011.

permanente sob a titularidade direta de pessoas físicas domiciliadas no País ou entidades de direito público interno. A empresa brasileira era simplesmente a constituída sob leis brasileiras e que tivesse sede e administração no Brasil.

Mais tarde, em função dos efeitos da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, que revogou a redação originária do art. 171 da Constituição, novo questionamento emergiu e se produziu o Parecer AGU nº GQ-184. Repudiou-se eventual idéia de reprivatização. Manteve-se orientação anterior a 1994.

Por fim, e num último passo, o Parecer AGU nº LA-01, que sustenta que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, foi recepcionado pela Constituição, e que há restrições para que pessoas jurídicas estrangeiras adquiram ou arrendem propriedades rurais no Brasil. É do que trato agora.

A Lei nº 5.709, de 1971, regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, a par de outras providências. É o marco regulatório que informa a matéria. Dispôs-se que as limitações previstas na aludida lei, no que se referem à compra de terras, se aplicariam a estrangeiros residentes no País e a pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil (art. 1º).

E ainda, disposição que ensejará a todas as discussões supervenientes, sujeitou-se ao regime estabelecido na lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria de seu capital social e residam ou tenham sede no Brasil (§ 1º do art. 1º).

Facultou-se ao estrangeiro que pretenda imigrar para o Brasil a celebração, em seu país de origem, de compromisso de compra e venda de imóvel rural, desde que, em três anos, contados da data do contrato, venha a fixar domicílio no Brasil, explorando o imóvel que adquiriu (art. 2º, caput).

Dispôs-se também que a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira não pode exceder a 50 módulos de exploração indefinida (MEI), em área contínua ou descontínua. Tem-se ainda que a aquisição será livre em relação a imóveis com área não superior a três módulos, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas exigências gerais eventualmente fixadas em lei (§ 1º do art. 3º).

A lei dispõe também que nos loteamentos rurais feitos por empresas particulares de colonização, a aquisição e ocupação de no mínimo 30% da área total deve ser feita obrigatoriamente por brasileiros (art. 4º).

Exige-se que as pessoas jurídicas estrangeiras que a lei alcança só possam adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização, vinculados a seus objetivos estatutários (art. 5º, caput). Tem-se que a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, depende de escritura pública (art. 8º), bem como, na hipótese de terra situada em área de fronteira, a aquisição depende de autorização de autoridades de segurança nacional (art. 7º).

Especialmente, deve-se registrar restrições relativas à quantidade de propriedade de terras por estrangeiros em relação aos municípios nos quais se encontrem, nomeadamente, nos termos do art. 12 da Lei:

Art. 12 - A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem, comprovada por certidão do Registro de Imóveis, com base no livro auxiliar de que trata o art. 10.

§ 1º - As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite fixado neste artigo.

§ 2º - Ficam excluídas das restrições deste artigo as aquisições de áreas rurais:

I - inferiores a 3 (três) módulos;

II - que tiverem sido objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no Registro competente, e que tiverem sido cadastradas no INCRA em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969;

III - quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens.

§ 3º - O Presidente da República poderá, mediante decreto, autorizar a aquisição além dos limites fixados neste artigo, quando se tratar de imóvel rural vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do País.

Dispõe-se que a aquisição de imóveis rurais que violem as prescrições da lei em apreço é nula de pleno direito; e ainda, o

tabelião que lavrar a escritura e o oficial de registro que a transcrever responderão pelos danos que causarem aos contratantes, sem prejuízo da responsabilidade criminal por prevaricação ou falsidade ideológica; no mesmo artigo assentou-se que o alienante, naquelas condições, está obrigado a restituir ao adquirente o preço do imóvel (art. 15).

Resumidamente, a Lei nº 5.709, de 1971, elenca várias restrições à aquisição de terras rurais por estrangeiros no Brasil, como visto, a exemplo de fixação de tamanho da propriedade (art. 3º), percentual de loteamentos rurais por empresa de colonização (art. 4º), necessidade de vínculo entre os objetivos estatutários da empresa compradora e a utilização dos imóveis (art. 5º), necessidade de concordância do Conselho de Defesa Nacional na hipótese de imóveis rurais localizados em áreas de segurança nacional (art. 7º), requisitos específicos de escritura pública (art. 9º), cadastramento especial nos registros de imóveis (art. 10), necessidade de encaminhamento de informações periódicas ao Ministério da Agricultura e ao Conselho de Defesa Nacional (art. 11), limitação de  $\frac{1}{4}$  de propriedade de terras rurais por parte de estrangeiros em relação à área total dos municípios (art. 12), proibição de doação de terras públicas a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras (art. 14).

No entanto, e aqui o início do problema que hoje se desenha, do ponto de vista essencialmente normativo, questionou-se a aplicação da Lei nº 5.709, de 1971, no contexto da Administração, quando da promulgação da Constituição de 1988. Em 1994, o então Ministro Interino da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária consultou a AGU a propósito da recepção (ou não) do § 1º, do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, em face da Constituição de 1988.

Na resposta ao Ministério da Agricultura o então Advogado-Geral da União, Geraldo Magela Quintão, adotou parecer de autoria de Luiz Alberto da Silva, então Consultor da União, que escreveu:

12. Antes do advento da Constituição de 1988, o conceito de empresa brasileira ou de sociedade nacional estava inserido em normas infraconstitucionais. Assim, o Decreto-lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940, no art. 60, mantido pelo art. 300 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, estabelece: Art. 60. São nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no País a sede de sua administração.

13. Sempre se entendeu que o conceito de sociedade estrangeira era fornecido por exclusão, ou seja, sociedade estrangeira era aquela que não preenchia os requisitos legais da empresa brasileira. Por

outro lado, a lei poderia, em determinados casos, exigir que todos os acionistas ou certo número deles fossem brasileiros, por expressa referência do parágrafo único do mesmo art. 60.

14. Além disso, tendo em vista a inexistência de qualquer norma de nível constitucional que dispusesse sobre o assunto, era admissível que norma jurídica de mesma hierarquia pudesse alterar o conceito legal antes referido, de maneira geral ou parcial, isto é, apenas para determinados efeitos. Assim, havendo a Lei nº 5.709, de 1971, sido editada sob a égide da Constituição de 69, que nada dispunha sobre o conceito de empresa brasileira ou empresa nacional, parece-me que nada se poderia opor, àquela época, à validade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, que, em última análise, para os efeitos dessa lei, equiparava a pessoa jurídica brasileira, com participação majoritária de estrangeiro, pessoas físicas ou jurídicas, à empresa estrangeira. [...]

16. Com a promulgação da Constituição de 1988, porém, a situação alterou-se profundamente. A própria Constituição, no art. 171, estabeleceu o conceito de empresa brasileira (inciso I) e de empresa brasileira de capital nacional (inciso II). No primeiro caso – empresa brasileira – manteve, em linhas gerais, o conceito do art. 60 do Decreto-lei 2.627, de 1940, com pequenas alterações. No segundo caso – empresa brasileira de capital nacional – adotou, também em linhas gerais, o conceito de empresa nacional constante do art. 12 da Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984 (antiga Lei de Informática).

17. O conceito de empresa estrangeira continuou a ser fornecido por exclusão, ou seja, empresa estrangeira será aquela que não preencher os requisitos de empresa brasileira.

18. Estabelecido, na própria Constituição, o conceito de empresa brasileira, qualquer restrição às empresas que preencham os requisitos nela referidos somente poderão existir nos casos expressamente previstos na mesma Constituição. Da análise do art. 171 da Constituição resulta a convicção de que ela não deixou margem ao legislador infraconstitucional para estabelecer restrições à empresa brasileira. O que se verifica, dos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, é que se estabelecem vantagens para empresa brasileira de capital nacional, sem qualquer referência, porém, a restrições à empresa brasileira. [...]

25. [...] É de concluir-se, portanto, que não cabe autorização do Congresso Nacional no caso de aquisição ou arrendamento de propriedade rural por empresa brasileira, controlada por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. Encerro esta análise, por pertinentes, com as palavras de Estevão Mallet: 'Sendo assim, pode-se afirmar, com segurança, não existir, desde a promulgação do vigente texto constitucional, qualquer impedimento à aquisição de imóvel rural por empresa brasileira de capital estrangeiro. Se a conveniência dessa situação pode ser politicamente questionada, não há como negá-la, em face do direito positivo atual'. À consideração superior.

A AGU, naquele momento, reconheceu que não haveria mais restrições à aquisição de propriedades rurais no Brasil, por parte de empresas brasileiras, ainda que controladas por estrangeiros. O parecer foi aprovado pelo Presidente da República, porém não foi publicado no Diário Oficial da União. De certa forma, vinculava apenas o consulente.

Entendeu-se que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não fora recepcionado pelo inciso I do art. 171 da redação originária da Constituição de 1988. Este último fragmento havia constitucionalizado o conceito de empresa brasileira. De tal modo, com a conceituação de empresa brasileira, no texto constitucional, entendeu-se, não se poderiam admitir restrições outras, em normas infraconstitucionais.

Consignou-se que no contexto da Constituição de 1969 havia possibilidade de que tais restrições se fizessem, pelo que se justificou o conteúdo da restrição originária que se encontrava no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971. Por isso, mais uma vez resumidamente, a AGU entendeu, em 1994, que o ordenamento jurídico brasileiro não limitava a aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com controle acionário estrangeiro, repelindo o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.

É importante consignar que no entendimento primeiro da AGU (Parecer GQ-22) o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, fora revogado, isto é, não se adotou o conceito de recepção, de grande uso no direito constitucional contemporâneo.

Porém, a Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, simplesmente revogou o art. 171 da Constituição de 1988. Assim, se o posicionamento da AGU, no sentido de não se limitar a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, se fundava em artigo revogado da Constituição de 1988, questionou-se se a revogação do art. 171 da

Constituição de 1988 teria como resultado a reprivatização do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971. Foi este o novo questionamento que o Ministério da Agricultura dirigiu à AGU.

A resposta seguiu em 17 de dezembro de 1998 quando o ainda Advogado-Geral da União, Geraldo Magela Quintão, por meio do Parecer GQ-181, adotou mais uma manifestação de um Consultor da União, Luiz Alberto Silva, que já havia se pronunciado sobre o assunto quando da primeira consulta. Os pareceres foram aprovados pelo Presidente da República e publicados na íntegra no Diário Oficial da União na edição de 22 de janeiro de 1999.

Naquela ocasião entendeu-se que a revogação da art. 171 da Constituição, por força do art. 3º da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, não teria reprivatizado a regra do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, embora, no futuro, obstáculos não haveria para que nosso marco regulatório tratasse do assunto de modo diverso:

3º. Assim, parece evidente que a EC nº 6/95 não constitui empecilho a que o legislador ordinário limite, no futuro, a aplicação de capital estrangeiro em determinadas atividades reputadas estratégicas para o País, com fundamento na soberania, na independência ou no interesse nacionais, estabelecendo, por exemplo, que em determinada atividade o capital estrangeiro fique limitado a determinado percentual do capital social ou do capital com direito a voto, ou que se submeta a determinadas exigências, ressalvados, quando cabível, casos de reciprocidade nos países de origem. [...]

32. Não parece, realmente, admissível que a simples revogação do art. 171 da Constituição possa ser interpretada como impedimento para que o legislador ordinário, presentes razões ligadas à soberania, à independência e ao interesse nacionais, estabeleça, em determinados casos, limitações à aplicação do capital estrangeiro no País. O engessamento, antes criado pela Constituição, ao definir empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, era, de fato, inconveniente. Assim, a desconstitucionalização da matéria atende a interesses nacionais. Mas esse atendimento encontra-se fundamentado, justamente, na possibilidade de atuação do legislador ordinário, o que, de resto, é prática reconhecida nos países civilizados.

Manteve-se, de tal maneira, o entendimento originário, no sentido de que restrições não havia, para a compra de imóveis brasileiros, por parte de estrangeiros. Tal entendimento (Parecer GQ-181) era vinculante

para toda a Administração Pública Federal, porquanto aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União (art. 40 da Lei Complementar 73, de 1993).

Porém, com o passar dos anos, e com o agravamento das suspeitas relativas ao regime de aquisição de terras rurais por estrangeiros no Brasil, a situação justificou nova intervenção a AGU. Luís Inácio Lucena Adams, na qualidade de Advogado-Geral, aprovou parecer de autoria do então Consultor-Geral da União, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior. A aprovação é de 19 de agosto de 2010, quando a situação ganhou, novamente, amplo destaque na imprensa.

O parecer recomenda a revisão dos pareceres anteriores, insistindo na recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, por parte da Constituição de 1988, inclusive em face da redação do art. 171, posteriormente revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995. Nos termos do referido parecer, as restrições da Lei nº 5.708, de 1971, ao contrário do anteriormente afirmado pela AGU, aplicam-se também a empresas brasileiras que contem com participação de estrangeiros, em todas as nuances que a situação suscite.

Há uma bem fundamentada defesa da necessidade de se aperfeiçoar a legislação nacional. Parte-se da premissa de que a situação exige hoje novos vetores e chaves interpretativas, isto é, deve-se levar em conta a crise internacional de alimentos e a adoção do biocombustível como alternativa para matrizes energéticas.

No entender do então Consultor-Geral da União, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior, o Brasil teria perdido governabilidade e controle efetivo sobre aquisição e arrendamento de terras, nas hipóteses de transações efetivadas por empresas brasileiras controladas por estrangeiros.

E como efeitos desse descontrole, algumas circunstâncias já evidenciadas no início do ensaio, nomeadamente, a expansão da fronteira agrícola em desfavor de áreas de proteção ambiental e unidades de conservação, a superlativa valorização de nossas terras, com a conseqüente especulação imobiliária, o aumento dos custos para a reforma agrária, a venda ilegal de terras públicas, a possibilidade de que se tenham processos de lavagem de dinheiro em transações de aquisição de terras, um eventual aumento na grilagem de terras, o incremento da biopirataria na região amazônica, a ameaça do modelo de segurança nacional, no que se refere à ocupação de terras de fronteira.

No entender do parecerista, o que se deve buscar é um conjunto de mecanismos de controle. O parecer ainda mencionou manifestação de ex-presidente do INCRA, Rolf Hackbart, para quem o entendimento

anterior da AGU (Parecer GQ-181) permitiria que empresas supostamente nacionais ocupem terras brasileiras. Além do que, informou-se, haveria resistência, por parte de alguns cartórios, de se comunicar ao INCRA e as corregedorias estaduais, sobre negócios na compra e venda de terras, envolvendo estrangeiros.

Noticiou-se também a existência de demandas no Congresso Nacional, com o objetivo de se normatizar entendimento diverso ao deduzido pela AGU por ocasião do Parecer GQ-181. Seguiu um grupo de trabalho que entendeu pela necessidade de revisão do Parecer GQ-181. Por outro lado, preocupou-se também com a insegurança jurídica que a revisão do Parecer GQ-181 poderia gerar no setor, com especial atenção para com investidores na indústria de papel e celulose. Evidenciou-se também que a Comissão de Reforma Agrária no Senado estaria interessada na revisão do Parecer GQ-181.

No entender do último entendimento da AGU, o Parecer GQ-22 tratava de matéria de fundo, de índole inconstitucional, bem como o Parecer GQ-181 cuidaria de eventual repriminção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.

Na concepção do último (e hoje definitivo) entendimento da AGU, o Parecer GQ-22 não se mostrava conceitualmente adequado, porquanto haveria compatibilidade entre o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 e o art. 171 da Constituição de 1988, na redação originária. É que, no entender do parecerista, a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional não visava apenas criar estímulos e incentivos para empresas brasileiras de capital nacional.

E porque haveria uma série de prerrogativas às empresas brasileiras de capital nacional, a contrário senso, haveria restrições genéricas às empresas brasileiras. Por exemplo, retomo o parecer, somente empresas brasileiras de capital nacional poderiam atuar no setor de desenvolvimento tecnológico. Conclusivamente, entendeu o parecerista, haveria restrições às empresas nacionais, com sede e administração no país, com participação de capital estrangeiro. Empresas poderiam ser constituídas no Brasil, tinham sede no Brasil, porém o controle era externo. Apontou-se equívoco no Parecer GQ-22.

O então Consultor-Geral da União pontuou também compatibilidade entre o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, com o art. 190 da CF, que dispõe que a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional. Isto é, o Parecer GQ-22 sustentava que o art. 190

da Constituição limitava a aquisição de terras por estrangeiros, e não por empresas equiparadas às estrangeiras.

Com o parecer LA-01 retomou-se o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, de modo que restrições há, no que se refere à compra de terras rurais por estrangeiros, nomeadamente aqueles que não sejam residentes no Brasil, bem como por pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a aqui funcionar. É esta a posição atual da AGU.

## **2 A PROPÓSITO DE UM NOVO MARCO REGULATÓRIO**

Um novo marco regulatório pode ser concebido. Com alguma alteração de pormenor, que propiciasse mecanismos de controle suficientes, limitando-se as restrições apenas a imóveis rurais, haveria condições objetivas para que se propusesse medida provisória que tenha como núcleo a vedação da aquisição de terras nacionais por estrangeiros.

Seria necessária concepção de texto de lei ordinária que estabeleça limites, objetivamente, à aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. É preciso que se controle o avanço do capital estrangeiro no território brasileiro, no que se refere à compra de terras por estrangeiros no Brasil. E justificativas há, a mancheias, para a concepção de nosso marco regulatório, que propicie um maior controle da aquisição de terras rurais brasileiras, por parte de estrangeiros. Deve-se controlar também o regime de arrendamento.

Em primeiro lugar, é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional (inciso II, do art. 3º da Constituição). E ainda que também o seja a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV, art. 3º), não se teria, com o controle da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, qualquer forma de discriminação.

Tem-se, na verdade, uma afirmação de nossa soberania. O princípio constitucional de vedação de discriminação cederia a outros princípios e critérios, a exemplo de referenciais de soberania nacional. Afinal, é a soberania o fundamento vetor do Estado democrático de direito, no qual se constitui a República Federativa do Brasil (inciso I do art. 1º da Constituição).

É a soberania nacional também núcleo da ordem econômica (inciso I do art. 170 da Constituição). No mesmo contexto, a função social da propriedade (inciso III do mesmo art. 170). Não se pode evidenciar função social em propriedade que comprometa política agrária e que, de alguma forma, contrarie interesses públicos incontestáveis.

Ainda no que se refere à ordem econômica, é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de qualquer autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (parágrafo único do art. 170 da Constituição). Já há lei que presentemente restringe a propriedade de terras por estrangeiros, refiro-me à Lei nº 5.709, de 1971, plenamente vigente, marco regulatório com o qual se conta.

Além do que, a Constituição também dispõe que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro (art. 172). A aquisição de terras por estrangeiros é matéria de interesse nacional, e os recursos que das operações decorrem qualificam investimentos de capital estrangeiro.

A Constituição dispõe que a lei regulará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e que estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional (art. 190). Esta disposição é indicativa segura e definitiva que eventual invocação de discriminação não prospera, no minado campo da propriedade fundiária. É que a Constituição já prevê tratamento diferenciado, que decorre de forte indicação de soberania nacional.

Pode-se argumentar, por outro lado, que a doutrina de segurança nacional que substancializa a Lei nº 5.709, de 1971, não mais se sustentaria num contexto de democracia e de prestígio de direitos humanos. Ou que a vedação da aquisição de terras por estrangeiros hostilizaria o princípio da igualdade. Ou que desrespeitaríamos atos internacionais que garantem reciprocidade nos investimentos. Ou que a Constituição não mais diferencia empresas brasileiras controladas por brasileiros das empresas brasileiras controladas por estrangeiros. Ou que já há muitas situações consolidadas que devem ser respeitadas. Ou que há direitos sucessórios que podem ser ameaçados. Ou que nosso modelo de cartórios privados (ainda que controlados pelo Estado) não deteria expertise para controlar as titularidades. Ou que haverá intensa movimentação de rearticulação empresarial. Ou que se pretende repristinar o art. 171 da Constituição, em sua redação originária, alterada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995. Ou que a medida ameaça a segurança jurídica. Ou que não se levará em conta conjunto de direitos adquiridos. Ou que caminharíamos na contramão da globalização. Ou que desestimularíamos o investimento estrangeiro. Ou que retrocederíamos, no sentido de que viveríamos num Estado absolutamente interventor. Ou que a medida seria escatológica, tremendamente apocalíptica. Ou que não haveria proporcionalidade entre o que se pretende alcançar e a

medida adotada. Esses argumentos e dúvidas não prosperam, como se demonstrará.

A doutrina da segurança nacional que fundamentou a Lei nº 5.709, de 1971, não é a mesma doutrina que sufraga a mesma lei, 40 anos depois. Em 1971 vivíamos no contexto da Guerra Fria, espremidos entre duas tendências ideológicas opostas. Explorávamos esta divergência, aliando-nos com os norte-americanos. Foi a opção.

A doutrina contemporânea de segurança nacional reforça que brasileiros somos pacíficos, por tradição e por convicção, como afirmaram Roberto Mangabeira Unger e Nelson Jobim, em documento então dirigido ao então Presidente Luís Inácio Lula da Silva. A ideia de segurança nacional que hoje vinga é conceito que converge à percepção de soberania e de independência nacional.

Não se tem nenhuma mácula ao princípio da igualdade. O conceito é relacional. Simplesmente, não se pode equiparar estrangeiro a brasileiro, para efeitos de segurança nacional ou de política fundiária. São realidades e contingências distintas, que merecem tratamento distinto, e assim já o proclama o art. 190 da Constituição.

Não se pode falar também em desrespeito a atos internacionais que garantam reciprocidade nos investimentos. Perderemos a oportunidade de aquisição de terras no estrangeiro. É um dos preços que pagamos pela nossa soberania: respeitar a soberania dos outros Estados.

Situações já consolidadas, por outro lado, devem ser respeitadas. Uma nova lei que limitasse a aquisição de terras por estrangeiros levaria em conta a disposição do inciso XXXVI do art. 5º da Constituição. De igual modo, a natureza ex nunc de eventual norma nesse sentido atenderia à disposição do inciso XXX do art. 5º da Constituição que garante o direito de herança.

Eventual deficiência do modelo cartorial contaria com monitoramento do Conselho Nacional de Justiça, que já se conhece, inclusive como resultado de provocação do Ministério Público Federal e de deferência para com recomendação do Tribunal de Contas da União.

Determinou-se que corregedorias locais ou regionais junto aos tribunais respectivos determinem aos cartórios de registros de imóveis e tabelionatos de notas que façam observar rigorosamente as disposições da Lei nº 5.709, de 1971, quando se apresentarem ou tiverem de lavrar atos de aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas.

Deve-se preparar para o enfrentamento de eventuais rearticulações empresariais. E, entre outros, a Comissão de Valores Mobiliários, Juntas Comerciais, deveriam, neste sentido, exercer forte controle, com aproximação

com o Ministério Público e demais atores deste contexto institucional. Não se trata de repriminção da redação original do art. 171 da Constituição. Cuida-se da efetiva aplicação do art. 190 do mesmo texto constitucional.

### **3 CONCLUSÕES**

Não se caminhará na contramão da globalização. É que a globalização também pode ser o mote para o fortalecimento da democracia, para o impulso de uma concreta e construtiva participação, combatendo todos os modelos deterministas, que nos acorrentam e que nos fazem prisioneiros das supostas regras que articulam a abstrata ideia de mercado, e de forças determinantes dos vários modelos sociais que há.

A globalização propiciou uma agenda política neoliberal que pretendia uma ruptura entre Estado e cidadão. Uma indiferença recíproca matizaria as relações entre indivíduo e poder. A intervenção que se defende, embutida na concepção da vedação da aquisição de terras brasileiras por estrangeiras, é fórmula de resgate de uma cidadania que se vê ameaçada.

O investimento estrangeiro de que precisamos não é unicamente aquele que se refere à aquisição da propriedade fundiária. Devemos negociar nossos próprios termos de recepção de investimentos, e a medida é afirmativa de soberania. Não há nenhum retrocesso, no sentido de que retomariamos um Estado interventor, tal qual se observou em algumas circunstâncias pretéritas, de memória perturbadora.

A intervenção é necessária. Mais. É imperativo de independência nacional. E ainda, não se defende aqui a vedação da aquisição de terras brasileiras por estrangeiros; advoga-se, tão somente, um maior controle destas transações, com a especificação clara de limites e de procedimentos.

A intervenção é necessária, e se já se faz sentir, especialmente, em âmbito de região amazônica. Há projeto de lei já aprovado na Câmara dos Deputados, e presentemente sob análise do Senado, que tem como objeto uma fortíssima intervenção no regime fundiário dos Estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Mato Grosso, de Rondônia, de Tocantins, de parte do Maranhão, no que se refere a restrições à propriedade de terras, por parte de estrangeiros.

O referido projeto de lei dispõe sobre prazos e condições para aquisição de grandes imóveis rurais, por pessoas estrangeiras, no território de abrangência da Amazônia Legal brasileira. Pretende-se proibir no aludido território a posse, a qualquer título, de imóvel rural

com área superior ao correspondente a 15 módulos fiscais, por pessoas físicas e entidades estrangeiras, respectivamente, domiciliadas e não instaladas no país há pelo menos 10 anos.

Dispôs-se também que a vedação se aplica à pessoa jurídica. Também se dispôs que na área territorial de fronteira internacional do Brasil com os países limítrofes às regiões Norte e Centro-Oeste não será permitida a posse, a qualquer título, de imóvel rural por pessoas jurídicas estrangeiras.

A proporcionalidade exige adequação, necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito, que consiste num ajuste entre meios e fins. É necessária a medida. Lei que vede a aquisição de terras por estrangeiros é de todo adequada. Meios e fins se acomodam.

Forte na premissa de que se deva controlar a aquisição de imóvel rural por estrangeiro não residente no Brasil, bem como por pessoa jurídica não autorizada a funcionar no país, pode-se pensar na retomada de um novo marco regulatório. Ou ainda, deve-se atender ao comando do Parecer LA-01, no sentido de que se aplique, efetivamente, o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.

O modelo também seria aplicável a pessoa jurídica brasileira com controle efetivo, de fato ou de direito, por pessoa estrangeira, a par de pessoa jurídica brasileira, sem fins lucrativos, que receba, direta ou indiretamente, recursos de pessoa jurídica estrangeira.

Haveria controle também para a aplicação da regra, no que se refere à sucessão legítima. Haveria previsão de outras regras, a exemplo da incomunicabilidade do imóvel rural adquirido por cônjuge brasileiro casado com estrangeiro.

O modelo deve expressar limites, isto é, deve controlar a aquisição por pessoa natural ou jurídica estrangeira no que se refere a áreas que a lei vai fixar, eventualmente em módulos fiscais, em área contínua ou descontínua. Em áreas de dimensão superior aos limites deve-se buscar autorização do Congresso Nacional. O modelo deve suscitar também ampla atuação do INCRA.

Em vários países do mundo há restrições a aquisição de terras, por parte de investidores estrangeiros, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos e no México. Com efeito, mera cláusula de reciprocidade limitaria substancialmente o acesso de terras brasileiras a investidores estrangeiros, o que revela a dimensão do problema, sob uma ótica externa. Não se trata de postura xenofóbica ou de restrição absoluta. O que se deve fazer é a concepção de modelo de controle que atenda, prioritariamente, interesses nacionais de primeira grandeza.

## REFERÊNCIAS

- BORGES, Antonino Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. Leme: Edijur, 2007.
- COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito e Economia*. Tradução de Luis Marcos Sander e de Francisco Araújo Costa. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- MARQUES, Nilson. *Curso de Direito Agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- OLIVEIRA, Umberto Machado de. *Princípios de Direito Agrário na Constituição Vigente*. Curitiba: Juruá, 2006.
- ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A Desapropriação no Direito Agrário*. São Paulo: Atlas, 1992.
- VIAL, Sandra Regina Martini. *Propriedade da Terra, Análise Sociológica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- ZELEDÓN, Ricardo. *Derecho Agrário y Derechos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2006.
- ZIBETTY, Darcy. Cidadania e Segurança Alimentar no Brasil. in Barroso, Lucas Abreu; Passos, Cristiane Lisita. *Direito Agrário Contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

