

# POLÍTICA AGRÁRIA E ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE AQUISIÇÃO DE TERRAS BRASILEIRAS POR ESTRANGEIROS

*AGRARIAN POLICY AND INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS AS FOR THE PURCHASE OF BRAZILIAN LANDS BY FOREIGNERS*

**Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy<sup>1</sup>**

Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)

**RESUMO:** O ensaio trata da legislação aplicável à compra de terras brasileiras por investidores estrangeiros. Indicam-se os vários problemas que a falta de controle relativa a esses negócios pode acarretar. Analisa-se o conjunto normativo que informa o problema.

**PALAVRAS-CHAVE:** compra de terras brasileiras por estrangeiros; legislação aplicável; problemas; possibilidades.

**ABSTRACT:** *The paper summarizes the Brazilian legislation regarding the market of Brazilian land by foreigners investors. It indicates several problems related to the lack of control within the context of this important realm of business.*

**KEYWORDS:** *Brazilian land and foreigners investors; legislation; problems; possibilities.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 As intervenções da Advocacia-Geral da União (AGU); 2 A Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971; 3 A Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 27 de setembro de 2012; 4 Especulações em torno de um novo marco regulatório; Conclusões; Referências.

**SUMMARY:** *Introduction; 1 The role of the Brazilian Attorney General and its staff; 2 Law nº 5.709, from October the 7th, 1971; 3 Normative Instruction nº 1, from September the 27th, 2012; 4 Some speculation on a conception of a new regulatory pattern; Conclusions; References.*

## INTRODUÇÃO

**O**s arranjos institucionais relativos à aquisição de terras brasileiras por estrangeiros qualificam política agrária que enfrenta problemas delicados, exigindo segurança jurídica e firmeza na orientação.

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Consultor-Geral da União.

A questão é sobretudo política, ainda que se traduza em várias formulações jurídicas. Há certa inquietação de que a descontrolada compra de terras brasileiras por estrangeiros elevaria os preços de nossos imóveis rurais.

Ainda, há preocupação de que se desestabilizaria um modelo de segurança alimentar, que também decorre do controle sobre o que se produz. Teme-se que o descontrole também ameaçaria regime de proteção ambiental, porquanto, de algum modo, talvez não contássemos com a certeza de que conheceríamos nas mãos de quem estariam as propriedades rurais brasileiras.

Preocupa-se também que a perda do controle do monitoramento da titularidade de nossas terras desarticulária percepção de continuidade fundiária, dificultaria o acesso a propriedade rural para pequenos e médios produtores rurais, que ameaçaria a segurança nacional, especialmente em área de fronteira. Interesses públicos de primeira grandeza seriam afetados. Poderia haver reflexos em políticas públicas, a exemplo da reforma agrária.

Pode-se temer que o descontrole das autoridades brasileiras para com o conhecimento dos titulares das terras atentaria contra formulação de política de controle fundiário que remonta à Lei de Terras, de 1850, conjunto normativo baseado em modelo concebido na Áustria<sup>2</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>3</sup>. É fórmula do século XIX, vinculada a setores que defendiam a escravidão e que evitavam a concorrência do trabalho do imigrante europeu.

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

---

<sup>2</sup> Cf. VIAL, Sandra Regina Martini. *Propriedade da terra, análise sociológica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 181.

<sup>3</sup> 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".

<sup>4</sup> Cf. ZELEDÓN, Ricardo. *Derecho agrário y derechos humanos*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 35.

<sup>5</sup> Cf. BORGES, Antonino Moura. *Curso completo de direito agrário*. Leme: Edijur, 2007. p. 1019.

escolhendo-se a melhor alternativa que as restrições da vida real permitem<sup>6</sup>, no contexto da função social da propriedade rural<sup>7</sup>, aproximando-se vontade estatal e vontade privada<sup>8</sup>.

A procura internacional por alimentos, bem como as demandas internas, justificam concepções ousadas de políticas agrárias<sup>9</sup>. Cidadania e segurança alimentar são conceitos convergentes<sup>10</sup>. Além do que o setor do agronegócio, eventualmente fomentado pelo capital estrangeiro, poderia desenhar 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.

Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), o capital estrangeiro já deteria 4,35 milhões de hectares de terras no Brasil. Seriam 3.689 Municípios que conviveriam com proprietários estrangeiros. Uma área que equivaleria ao Estado do Rio Grande do Norte (cerca de 0,47% do território nacional) já pertenceria a investidor de outro país. Japoneses, italianos, norte-americanos, argentinos e chineses deteriam a maior parte destas terras<sup>11</sup>.

Uma avaliação sobre o estado da arte desse complexo problema é o tema do presente ensaio, com especial foco na legislação aplicável, nas várias intervenções da Advocacia-Geral da União, bem como na normatização que se deu à questão, por parte dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), do Turismo (Mtur), a par do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá).

Cuida-se também de se apresentarem as linhas gerais texto legal reprimado, a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971. Por fim, algumas considerações são alavancadas, a propósito de um novo marco regulatório de que se cogitaria, a exemplo de projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional.

<sup>6</sup> Cf. COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito e economia*. Tradução de Luis Marcos Sander e de Francisco Araújo Costa. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 37.

<sup>7</sup> Cf. OLIVEIRA, Umberto Machado de. *Princípios de direito agrário na Constituição vigente*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 166 e ss.

<sup>8</sup> Cf. MARQUES, Nilson. *Curso de direito agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 16 e ss.

<sup>9</sup> Cf. ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A desapropriação no direito agrário*. São Paulo: Atlas, 1992. p. 46.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Disponível em: [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br). Acesso em: 31 out. 2011.

## 1 AS INTERVENÇÕES DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)

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 (AGU), há algumas manifestações que alcançam a questão, especialmente os Pareceres AGU nºs GQ-22, 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 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 a 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. A AGU respondeu com parecer no qual se repudiou eventual ideia de repristinação. Manteve-se orientação anterior a 1994. Entendeu-se que o direito à aquisição de imóvel rural por empresa brasileira controlada por pessoa física ou jurídica estrangeira não se submeteria às restrições da Lei nº 5.709, de 1971, tendo em vista a suposta não recepção, pela Constituição de 1988, do § 1º do art. 1º da referida lei, que tinha como destinatário o estrangeiro interessado em adquirir imóveis no Brasil:

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.

Diante de revogação de dispositivo supostamente revogador, concluiu-se pela inocorrência de repristinação, mantendo-se a orientação anterior. 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 1969, 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 nº 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. Vinculava apenas o consulente.

É que, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 1993, de 10 de fevereiro de 1993, o parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tiveram ciência. Por outro lado, ainda no contexto da Lei Complementar nº 73, de 1993, vincula toda a Administração Federal o parecer aprovado pelo Presidente e publicado juntamente como o despacho presidencial.

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. Havia se 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, por parte de 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 limitação

originária que se encontrava no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971. Por isso, mais uma vez, 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-se o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.

É importante consignar que no entendimento primeiro da AGU, 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 repristinação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971. Foi esse 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, adotou mais uma manifestação de Consultor da União, 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. Nesse caso, toda a Administração Pública estava vinculada ao conteúdo do novo entendimento.

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 repristinado 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:

[...]

30. Assim, parece evidente que a EC 6/1995 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 interpretação 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 nº 73, de 1993).

Mais tarde, fulminando a suposição de que a Constituição teria revogado a lei, e, portanto, superando todos os entendimentos anteriores, o Parecer nº LA-01, de 2010, concluiu que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, continuava em vigor. Isto é, as empresas brasileiras controladas por estrangeiros também deveriam se submeter às limitações materiais e procedimentais ali impostas. Cuidou-se, todavia, de enfatizar que os efeitos do novo parecer deveriam “ser produzidos a partir de sua publicação no Diário Oficial da União, consoante o disposto no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784, de 20.01.1999”, que assim dispõe:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, mora-

lidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, *vedada aplicação retroativa de nova interpretação*.  
(grifo nosso)

O Parecer nº LA-01 recebeu o *aprovo* do Presidente da República e foi publicado no Diário Oficial da União de 23 de agosto de 2010 (Seção 1, p. 1). Concluiu-se pela necessidade de revogação de entendimento anterior. O Parecer AGU nº LA-01 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.

O parecer recomenda a revisão dos entendimentos 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 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.

Como efeitos desse descontrole, 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 deveria buscar seria conjunto de mecanismos de controle. Mencionou-se ainda manifestação do Ex-Presidente do Inbra, Rolf Hackbart, para quem o entendimento anterior da AGU permitiria que empresas supostamente nacionais ocupassem terras brasileiras. Além do que, informou-se, haveria resistência, por parte de alguns cartórios, de se comunicar ao Inbra e às corregedorias estaduais sobre negócios na compra e venda de terras, envolvendo estrangeiros.

A distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional não visava apenas a 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, somente empresas brasileiras de capital nacional poderiam atuar no setor de desenvolvimento tecnológico.

Conclusivamente, entendeu-se que 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 em pareceres anteriores. 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 revogado sustentava que o art. 190 da Constituição limitava a aquisição de terras por *estrangeiros*, e não por empresas equiparadas às estrangeiras.

Com o Parecer nº 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 do que se trata em seguida.

## 2 A LEI N° 5.709, DE 7 DE OUTUBRO DE 1971

A Lei n° 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, 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, viesse 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 poderia exceder a 50 módulos de exploração indefinida (MEI), em área contínua ou descontínua. Tem-se ainda que a aquisição seria 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.

Dispôs-se que a aquisição de imóveis rurais que viole as prescrições da lei em apreço seria 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, estaria 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 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).

### **3 A INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 1, DE 27 DE SETEMBRO DE 2012**

Os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Turismo (Mtur), bem como o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incrá), baixaram instrução normativa conjunta que estabelece procedimento administrativo para processamento de requerimento de autorização para aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoa estrangeira submetida ao regime da Lei nº 5.709, de 1971.

Dispõe-se que o requerimento de autorização para pessoa natural ou estrangeira adquirir ou arrecadar imóvel no território nacional deve ser apresentado à sede da Superintendência Regional do Incra no Estado da situação do imóvel rural a ser adquirido (art. 1º). Se protocolado em Brasília, da capital o expediente será encaminhado à Superintendência do Incra competente (parágrafo único do art. 1º).

Deve o interessado apresentar projeto instruído por documentação comprobatória contendo a justificativa de proporcionalidade entre o quantitativo de terras visado e a dimensão do projeto, o cronograma físico e financeiro do investimento, o eventual uso de crédito oficial, a viabilidade logística de sua execução, a par da demonstração de compatibilidade com os critérios para o Zoneamento Econômico Ecológico do Brasil (ZEE), referentes à localidade do imóvel, quando disponível (art. 3º).

Em seguida, a Superintendência Regional do Incra certificará nos autos se há superposição total ou parcial do imóvel com eventual fase de dados georreferenciada (art. 4º). Nesse passo, é ouvida a Diretoria de Ordenamento de Estrutura Fundiária do Incra, para análise técnica, quando também se colherá a opinião da Procuradoria-Geral Especializada que lá atua (art. 5º).

Devidamente instruído, o processo administrativo segue para o Ministério que atua na área preponderante da proposta, para aprovação. Por exemplo, atividade agrícola, pecuária ou assemelhada é de responsabilidade do Mapa (inciso I do art. 6º).

Uma vez aprovado, o projeto é encaminhado ao Incra, para regular prosseguimento, ou para análise da Secretaria-Geral de Defesa Nacional, na hipótese do imóvel estar situado em faixa de fronteira ou em área considerada de segurança nacional, ou, ainda, para a Casa Civil da Presidência da República, nos casos de necessidade de autorização do Congresso Nacional (art. 7º).

#### **4 ESPECULAÇÕES EM TORNO DE UM NOVO MARCO REGULATÓRIO**

Há espaço para que novo marco regulatório seja 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 estrangeiras por estrangeiros. Há muitos projetos de lei que caminham nesse sentido, no Congresso Nacional<sup>12</sup>.

Seria necessária a concepção de texto de lei ordinária que estabeleça limites, objetivamente, para 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.

---

<sup>12</sup> Exemplifico, entre os aludidos projetos de lei, com o PL 3.483/2008, da Deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), que pretende limitar a extensão de imóvel rural adquirido por empresa estrangeira; com o PL 2.376/2007, do Deputado Carlos Alberto Canuto (PSC-AL), que veda a compra de terra destinada à plantação de matérias-primas para a produção de biocombustíveis; com o PL 4.240/2008, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP), que sujeita as empresas brasileiras com maioria do capital social estrangeiro às mesmas regras das estrangeiras para efeitos de aquisição de terras; com o PL 2.289/2007, do Deputado Beto Faro (PT-BA), que dispõe que as pessoas físicas ou jurídicas não poderão adquirir ou arrendar imóveis rurais com mais de 35 módulos fiscais; com o PL 7.407/2006, do Deputado Carlos Souza (PP-AM), que cuida da posse de terras por estrangeiros, na hipótese de propriedade por brasileiros ou por empresas brasileiras; bem como com o PL 5.655/2009, de autoria do Poder Executivo, que altera o Estatuto dos Estrangeiros, proibindo a aquisição de terras por estrangeiros em zona de fronteira.

Há um conjunto de princípios que deve orientar a tarefa. 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, 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, e no presente ensaio já explicitada.

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 estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional (art. 190). Essa 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.

Argumentos contrários à política adotada invocariam, por outro lado, que:

- a) a doutrina de segurança nacional que substancializa a Lei nº 5.709, de 1971, não mais se sustentaria em um contexto de democracia e de prestígio de direitos humanos;*
- b) a vedação da aquisição de terras por estrangeiros hostilizaria o princípio da igualdade;*
- c) desrespeitaríamos atos internacionais que garantem reciprocidade nos investimentos;*
- d) a Constituição não mais diferencia empresas brasileiras controladas por brasileiros das empresas brasileiras controladas por estrangeiros;*
- e) já haveria muitas situações consolidadas que devem ser respeitadas;*
- f) haveria direitos sucessórios que podem ser ameaçados;*
- g) nosso modelo de cartórios privados (ainda que controlados pelo Estado) não deteria expertise para controlar as titularidades;*
- h) haveria intensa movimentação de rearticulação empresarial;*
- i) pretender-se-ia reprimatizar o art. 171 da Constituição, em sua redação originária, alterada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995;*
- j) a medida ameaçaria a segurança jurídica;*
- k) não se levaria em conta conjunto de direitos adquiridos;*
- l) caminharíamos na contramão da globalização;*
- m) desestimularíamos o investimento estrangeiro;*
- n) viveríamos em um Estado absolutamente interventor;*
- o) a medida seria escatológica, tremendamente apocalíptica;*
- p) não haveria proporcionalidade entre o que se pretende alcançar e a medida adotada.*

São temores descabidos. 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 essa

divergência, aliando-nos com os norte-americanos. Foi a opção da época, hoje mero registro histórico.

A doutrina contemporânea de segurança nacional reforça que brasileiros são pacíficos, por tradição e por convicção, como afirmaram Roberto Mangabeira Unger e Nelson Jobim, em documento então dirigido à Presidência da República, na gestão presidencial passada. 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 diverso, 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. Perderíamos a oportunidade de aquisição de terras no estrangeiro. É um dever nosso: respeitar a soberania dos outros Estados. Por outro lado, não se propõe a vedação pura e simples. Pretende-se, tão somente, o alcance de mecanismos de controle.

Situações já consolidadas 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 observam 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 repristinação da redação original do art. 171 da Constituição. Cuida-se da efetiva aplicação do art. 190 do mesmo Texto Constitucional.

A intervenção é necessária. 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.

Insiste-se, a intervenção é necessária, e já se faz sentir, especialmente, em âmbito de região amazônica<sup>13</sup>. Há projeto de lei já aprovado na Câmara dos Deputados, e presentemente sob análise do Senado, que tem como objeto 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.

Dispõe-se também que a vedação se aplica à pessoa jurídica. Também se fixou 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 em um ajuste entre meios e fins. É necessária

---

<sup>13</sup> Há intensa movimentação para a efetiva vedação de aquisição de terras, por estrangeiros, na Região Amazônica, bem como intensa preocupação com a presença de estrangeiros em terras indígenas. Assim, a PEC 286/2008 tem por objetivo permitir a expropriação, sem direito a indenização, de glebas adquiridas por estrangeiros na Amazônia. A PEC 537/2000 pretende alterar a redação do art. 231 da Constituição, vedando o ingresso e a permanência de estrangeiros na Região Amazônica. Por fim, a PEC 568/2002, de igual modo, pretende vedar ingresso e permanência de estrangeiros na Região Amazônica, com a seguinte justificativa: “São notórias as denúncias que envolvem atividades suspeitas de estrangeiros junto às comunidades indígenas no Brasil. Já se mencionaram planos de internacionalização da Amazônia, que seriam deflagrados sustentando-se a incapacidade do Estado brasileiro de assegurar os direitos indígenas e conclamando intervenções internacionais. Para afastar de vez tais riscos e cessar quaisquer suspeitas, o remédio precisa ser rigoroso. Embora tenha por princípio a não discriminação entre brasileiros e estrangeiros, em mais de um aspecto a Constituição entende adequado estabelecer ressalvas a tal princípio [...]”.

a medida. Lei que controle 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, urge a retomada de um novo marco regulatório.

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 recebesse, direta ou indiretamente, recursos de pessoa jurídica estrangeira. Haveria limites para a aplicação da regra, no que se refere à sucessão legítima. Haveria previsão de outras normas, a exemplo da incomunicabilidade do imóvel rural adquirido por cônjuge brasileiro casado com estrangeiro.

O modelo deve controlar com rigor a aquisição de terras brasileiras por pessoa natural ou jurídica estrangeira no que se refere a áreas que a lei fixaria, eventualmente em módulos fiscais, em área contínua ou descontínua. Em áreas de dimensão superior aos limites, deve-se buscar autorização do Congresso Nacional.

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, a interesses nacionais de primeira grandeza.

## **CONCLUSÕES**

O regime de compra de terras brasileiras por investidores estrangeiros retoma caminho abandonado ao longo da década de 1990, quando restrições foram relativizadas por força de interpretação da redação originária da Constituição de 1988.

Ainda que se registre muita crítica, por parte de investidores estrangeiros, há necessidade de modelo que garanta o controle e o conhecimento desses negócios, por várias razões, inclusive de segurança nacional.

Revela-se alguma insegurança jurídica, dada a inexistência de regra de transição, desde a aprovação de recente parecer da AGU que tratou do tema (Parecer nº LA-01). A presente discussão que se desdobra no Congresso Nacional oferece espaço político para que se disponha definitivamente sobre a matéria.

## 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 Zeledón. *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.

