

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**A AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DO CONJUNTO NORMATIVO E DOS
ESFORÇOS PARA FLEXIBILIZAÇÃO DE RESTRIÇÕES LEGAIS
E ABERTURA DO MERCADO RURAL AO INVESTIMENTO
ESTRANGEIRO**

VITÓRIA FERNANDES ORNELLAS

RIO DE JANEIRO

2021

VITÓRIA FERNANDES ORNELLAS

**A AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DO CONJUNTO NORMATIVO E DOS
ESFORÇOS PARA FLEXIBILIZAÇÃO DE RESTRIÇÕES LEGAIS
E ABERTURA DO MERCADO RURAL AO INVESTIMENTO
ESTRANGEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Luigi Bonizzato

RIO DE JANEIRO

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

FO74a Fernandes Ornellas, Vitória
A AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO
BRASIL: uma análise do conjunto normativo e dos
esforços para flexibilização de restrições legais e
abertura do mercado rural ao investimento
estrangeiro / Vitória Fernandes Ornellas. -- Rio de
Janeiro, 2021.
68 f.

Orientador: Luigi Bonizzato.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Sociedade empresária brasileira controlada
por estrangeiros. 2. Soberania Nacional. 3.
Propriedade Privada. 4. Desenvolvimento nacional.
I. Bonizzato, Luigi, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

VITÓRIA FERNANDES ORNELLAS

**A AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DO CONJUNTO NORMATIVO E DOS
ESFORÇOS PARA FLEXIBILIZAÇÃO DE RESTRIÇÕES LEGAIS
E ABERTURA DO MERCADO RURAL AO INVESTIMENTO
ESTRANGEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Luigi Bonizzato

Data da Aprovação: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Luigi Bonizzato - Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2021

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Paulo Roberto Ornellas e Valéria Ornellas, aos meus irmãos, Júlio Ornellas e Sofia Ornellas, por terem sido meu alicerce durante essa árdua caminhada, marcada por muita saudade, por idas e vindas de eternas viagens, comprovando que nada neste mundo é maior do que o grande amor que nos une.

Aos meus avós Rosmari Ornellas e Paulo Ornellas, agradeço por todo o amor dedicado, pelo incentivo à minha educação e por sempre terem acreditado no meu potencial. Aos meus finados avós, Benedita Fernandes e Sidney Fernandes, agradeço por todo o carinho e por fazer provar que o amor não se encerra com a partida.

À Ana Carolina Mendes, por todo o amor dedicado e companheirismo. Sem o seu cuidado e apoio eu definitivamente não teria chegado à esta dedicatória.

Aos grandes amigos que a FND e o Rio de Janeiro me deram, Ana Carolina Barros, Isadora Ribeiro, Walquiria Camilo, Silvia Fernandes, Emilly Bezerra, Edson Santana, Bruna Mussi, Gabriella Rodrigues, Flávia Delgadillo, Luisa Lousada, Marcela Medrado, Cynthia Novais, Fernanda Benevides e Julia Veloso, obrigada por todo o amor, carinho, acolhimento e pelos inesquecíveis momentos que passamos juntos.

Aos amigos de longa data, Victória Sigoli, Lucas Pedroso, Fernanda Busnardo, Stephânia Giglio, Matheus Giglio, Ana Beatriz Giglio e Bruna Penariol, agradeço por sempre terem acreditado em mim e terem provado que nenhuma distância é capaz de romper laços de amizade e que o amor de família perpassa os laços sanguíneos.

Agradeço também ao Professor Dr. Luigi Bonizzato, por ter acreditado no meu potencial, o que me impulsionou a pesquisar e escrever com muito entusiasmo em meio aos tempos tão difíceis que estamos vivendo.

Por último, mas definitivamente não menos importante, agradeço aos brilhantes profissionais do escritório Pinheiro Guimarães Advogados, em especial, aos advogados da equipe de Direito Imobiliário, Luisa Cabral e Eduardo Ribeiro, pelo exemplo profissional e aprendizado diário.

RESUMO

A presente monografia sintetiza um panorama histórico sobre a concepção do direito da propriedade rural no Brasil e tem por objeto central a análise da legislação que regula a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no País e seus efeitos sobre as relações jurídicas, políticas e socioeconômicas. Devido à intensa controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre a equiparação de sociedades brasileiras controladas por estrangeiros às sociedades estrangeiras para fins da repercussão da imposição das respectivas restrições legais, ao longo dos anos, instaurou-se, no Brasil um cenário de grande insegurança jurídica, que persiste até os dias de hoje, ressaltada pelas mudanças interpretativas da AGU sobre o assunto e seus efeitos legais, pela morosidade de um posicionamento da Corte do STF com relação ao tema por meio do julgamento da ADPF nº 342 e da ACO nº 2.463 e pela possibilidade de uma reforma integral da legislação vigente, tendo em vista a possível aprovação do Projeto de Lei nº 2.963/2019 e sua respectiva conversão em lei.

Palavras-chave: Imóvel Rural. Soberania Nacional. Sociedade Brasileira. Sociedade Estrangeira. Capital Estrangeiro. Propriedade Privada. Restrições Legais a Estrangeiros.

ABSTRACT

This monograph sintetizes a historical overview of the concept of rural property law in Brazil and has as its central object the analysis of the legislation that regulates the acquisition of rural real estate properties by foreigners in the country and its effects on legal, political and socioeconomic relations. Due to the intense doctrinal and jurisprudential controversy on the equivalence of Brazilian companies controlled by foreigners to foreign companies for the purpose of repercussion of the imposition of legal restrictions, over the years, a scenario of a wide legal uncertainty has been established in Brazil, which persists to this day, highlighted by the AGU's interpretative changes on the matter and its legal effects, by the slowness of the STF Court's position regarding the subject through the judgment of ADPF No. 342 and ACO No. 2.463 and by the possibility of an integral reform of the current legislation, in view of the possible approval of the Bill No. 2.963/2019 and its respective conversion into law.

Keywords: Rural Real Estate Property. National Sovereignty. Brazilian Company. Foreign Company. Foreign Capital. Private Property. Legal Restrictions on Foreigner.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO	Ação Cível Originária.
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.
AGU	Advocacia Geral da União.
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
PL	Projeto de Lei.
STF	Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I - CONTROLE NACIONAL E ESTRANGEIRIZAÇÃO	13
1.1 Princípios constitucionais norteadores da proteção e do controle do Estado frente à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros	13
1.1 <i>Land grabbing</i>: o fenômeno global da estrangeirização de terras e seus impactos no Brasil	25
CAPÍTULO II - RESTRIÇÕES LEGAIS À AQUISIÇÃO E À POSSE DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS	31
2.1 As restrições legais impostas pela Lei nº 5.709/1971 envolvendo imóveis rurais, sociedades estrangeiras e sociedades brasileiras controladas por estrangeiros	31
2.2 Constitucionalidade do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971: mudanças interpretativas da Advocacia Geral da União por meio do Parecer AGU GQ-22/1994, do Parecer AGU GQ-181/1998 e do Parecer AGU LA-01/2010 e seus efeitos jurídicos	40
CAPÍTULO III - A INSEGURANÇA JURÍDICA DIANTE DO PANORAMA ATUAL	51
3.1 ADPF nº 342 e ACO nº 2.463: a necessidade do posicionamento da Corte do STF com relação à recepção ou não do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela CRFB/1988	51
3.2 Análise do Projeto de Lei nº 2.963/2019: propositura, tramitação, interesses políticos e econômicos, possíveis mudanças estruturais e observância aos princípios constitucionais	61
CONCLUSÃO	63

INTRODUÇÃO

A imposição de restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros é um tema de grande relevância no âmbito do direito constitucional, do direito agrário e do direito imobiliário, além de ser um assunto de suma notoriedade para a sociedade em diversos setores, especificamente, às esferas social, política e econômica, não só em âmbito nacional, mas em um contexto global.

O Brasil passou por um longo período de precariedade e construção regulatória no que diz respeito à sua organização fundiária. Desde o período colonial até o que se tem como regulação na República, o País percorreu por um amplo processo de transformação econômica e social, tendo o direito de propriedade ganhado, cada vez mais, uma nova concepção, até que hoje em dia não seja mais tido como um direito absoluto, como já foi antigamente, mas lido em conjunto com os princípios da função social da propriedade, da autodeterminação dos povos, do desenvolvimento, da soberania, da segurança e da independência nacional, bem como da defesa do meio ambiente.

Os princípios acima elencados não possuem uma única função, pois além de estabelecerem a ordem econômica adotada pelo governo e seus alicerces, também fornecem as diretrizes de atuação estatal para que os objetivos da República possam sejam cumpridos. No plano constitucional, no âmbito do acesso a terras por estrangeiros, ao passo que a imposição de restrições à aquisição de imóveis rurais é um aspecto corolário do princípio da soberania nacional, as restrições à propriedade privada e à livre iniciativa podem mitigar o princípio da garantia do desenvolvimento nacional, alçado a objetivo fundamental na CRFB/1988.

Atualmente, a matéria é regulada pela Lei nº 5.709/1971, pelo Decreto nº 74.965/1974 e pela Lei nº 8.629/1993 e as restrições impostas para a aquisição de terras por estrangeiros, conforme o referido arcabouço legal, repercutem sobre pessoas físicas estrangeiras residentes no País, sociedades estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil e sociedades empresariais brasileiras controladas por estrangeiros, ou seja, da qual pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas detenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior.

Nada obstante, a referida legislação estabelece que as restrições também são aplicáveis em caso de aquisição de imóveis rurais de forma indireta por sociedade brasileira controlada por estrangeiro. Ou seja, por meio de, por exemplo, incorporação, fusão ou alteração do controle societário de sociedades empresariais que sejam proprietárias de imóveis rurais.

A problemática normativa do tema diz respeito à intensa controvérsia doutrinária e jurisprudencial no que tange a recepção ou não da norma expressa no artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/1971, que equipara à estrangeira, para fins de imposição das restrições ali previstas, sociedade brasileira controlada por estrangeiros, face à eventual colisão com a norma expressa no artigo 171 da CRFB/1988, em sua redação original.

Isso posto, entre os anos de 1994 e 2010, nos termos do Parecer AGU GQ-22/1994 e do Parecer AGU GQ-181/1998, as autoridades governamentais brasileiras interpretavam que as restrições para a aquisição de imóveis rurais não se aplicavam às sociedades constituídas no Brasil e controladas por estrangeiros. No entanto, por meio do Parecer AGU LA-01/2010, a Advocacia Geral da União mudou essa interpretação e passou a entender que as sociedades brasileiras controladas por estrangeiros, apesar de constituídas no Brasil, deveriam ser tratadas como investidores estrangeiros e, portanto, estariam sujeitas às restrições e limitações impostas a estrangeiros para a aquisição de imóveis rurais.

Como não poderia deixar de ser, dada a controvérsia e a insegurança jurídica do tema, estão em curso perante o STF dois processos que discutem a constitucionalidade da aplicação de restrições à aquisição de imóveis rurais por sociedade brasileira controlada por estrangeiros, quais sejam, a ADPF nº 342 e a ACO nº 2.463, propostas em 2014 e 2015, respectivamente, as quais estavam pendentes de julgamento de mérito até fevereiro deste ano de 2021, quando teve início o julgamento conjunto das referidas demandas. Não surpreendentemente, houve divergência de entendimentos entre a Corte do STF sobre a questão.

Ainda, há de se ter em vista que está em curso sob regime de urgência no Congresso Nacional, por se tratar de matéria de relevante e inadiável interesse nacional, o Projeto de Lei nº 2.963/2019 que, dentre outros aspectos, tem como objeto regulamentar o artigo 190 da CRFB/1988 e reformular as regras referentes à aquisição e a posse de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras e por pessoas jurídicas brasileiras controladas direta ou indiretamente por estrangeiros.

O presente trabalho busca, portanto, sob o prisma dos princípios constitucionais acima elencados e da constitucionalidade da legislação aplicada ao caso, analisar o arcabouço regulatório e a conjuntura política e institucional que cercam o tema da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil e suas respectivas restrições. Para tanto, no primeiro capítulo deste estudo, será exposto um breve panorama histórico da distribuição da propriedade rural no Brasil, incluindo-se a respectiva figura de estrangeiros, seguido de uma abordagem dos princípios constitucionais norteadores do controle do Estado diante do tema, acompanhado de uma exposição sobre o fenômeno global da estrangeirização de terras e seus impactos no País.

No segundo capítulo, serão expostas as restrições legais impostas pela Lei nº 5.709/1971 envolvendo aquisição de imóveis rurais por sociedades estrangeiras e por sociedades brasileiras controladas por estrangeiros, seguidas da análise da discussão dada por meio das mudanças interpretativas da AGU sobre a recepção ou não §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela CFRB/1988 e seus respectivos efeitos jurídicos.

Por fim, no último capítulo, tendo em vista a insegurança jurídica diante da intensa controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre a imposição de restrições à aquisição de imóveis rurais por sociedades brasileiras controladas por estrangeiro e sua equiparação à sociedade estrangeira, serão expostos os motivos pelos quais foram ajuizadas a ADPF nº 342 e a ACO nº 2.463 perante o STF e seus respectivos objetos, seguidos de uma análise do Projeto de Lei nº 2.693/2019, com destaque à propositura, tramitação, interesses políticos, econômicos e possíveis mudanças estruturais ao arcabouço regulatório, em observância aos princípios constitucionais em inerentes ao tema.

CAPÍTULO I - CONTROLE NACIONAL E ESTRANGEIRIZAÇÃO

1.1 Princípios constitucionais norteadores da proteção e do controle do Estado frente à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros

Sob um ponto de vista macro, o direito de propriedade, assegurado desde as primeiras constituições liberais, é compreendido e estendido conforme aspectos políticos, ideológicos, econômicos, sociais e jurídicos em cada sociedade. Além disso, pode-se afirmar que o alcance do direito de propriedade é influenciado pelos princípios que regem a ordem econômica de um determinado Estado.

No Brasil, não poderia ser diferente, especialmente com relação à propriedade rural. Isso porque, os imóveis rurais têm imensurável importância e influência no desenvolvimento do País, pois muitos deles estão relacionados à produção energética, alimentar (seja em função da agricultura ou da pecuária e demais segmentos ligados ao agronegócio) e, ainda, a aspectos ambientais e climáticos.

A formação histórica da propriedade rural no Brasil teve início logo após a chegada dos portugueses no País em 1500, no período colonial, com a constituição das capitânicas hereditárias e a concessão de lotes de terras pela Coroa Portuguesa, as chamadas sesmarias. Esse sistema durou por quase três séculos, até que, em 17 de julho de 1822, às vésperas da Independência do Brasil, foi editada a Resolução nº 76, que pôs fim a esse regime (BRASIL, 1822)¹. Sobre o assunto, ensina Aflaton Castanheira Maluf (2015, p. 60/66):

O primeiro sistema implantado com vistas a organizar o "novo território" (Terra de Santa Cruz) descoberto oficialmente em 1500, pela Coroa Portuguesa, foi o das *capitânicas hereditárias*. As *capitânicas hereditárias* podem ser compreendidas como uma forma de administração territorial imposto pelo Império português sobre suas colônias. Pelo sistema de *capitânicas hereditárias*, a Coroa Portuguesa, com recursos

¹ A esse respeito, confira-se trecho da Resolução nº 76: "Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral Constituinte. Foi ouvida a Mesa do Desembargo do Paço sobre o requerimento em que Manoel José dos Reis pede ser conservado na posse das terras em que vive há mais de 20 anos com a sua numerosa família de filhos e netos, não sendo jamais as ditas terras compreendidas na medição de algumas sesmarias que se tenha concedido posteriormente. Responde o Procurador da Coroa e Fazenda: Não é competente este meio. Deve portanto instaurar o suplicante novo requerimento pedindo por sesmaria as terras de que trata, e de que se acha de posse; e assim se deve consultar. Parece à Mesa o mesmo que ao Desembargador Procurador da Coroa e Fazenda, com que se conforma. Mas V.^a Real Resolverá o que houver por bem. Rio de Janeiro, 8 de julho de 1822. Resolução. Fique o suplicante na posse das terras que tem cultivado e suspenderam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa. Paço, 17 de julho de 1822. Com a rubrica de S.^a Real o Príncipe Regente. José Bonifácio de Andrada e Silva". (BRASIL, 1822).

limitados na época, delegava a tarefa de colonização e exploração de determinadas áreas a particulares, através da *doação* de extensos lotes de terra, em regime de concessão.

[...] As linhas gerais *históricas* das possessões e propriedades rurais brasileiras, ao longo dos séculos da Colônia, demonstram que a "vasta extensão" do território juntamente com escassos e primitivos recursos humanos, somados a concentração de riquezas nas mãos de poucos homens, detentores na época de títulos de nobreza, levaram a predominância no território nacional de grandes propriedades rurais, denominadas atualmente de "*latifúndios*".

A legislação fundiária vigente durante o período em que o Brasil esteve sob domínio de Portugal deixa à mostra a precariedade da situação jurídica da propriedade fundiária àquela época (NOZOE, 2016, p. 589) e, conforme expõe Augusto Souza de Aras (2018, p. 22), o período sesmarial foi estruturado no latifúndio, na monocultura e no regime de escravidão. Com relação a esse momento histórico, Jorge Stroeberl (2014, p. 30 apud VARELA, 2005, p. 111) acrescenta que:

[...] O término do regime sesmarial acontece em uma época em que se vê o início da expansão da economia cafeeira e do movimento que resultou na independência, época em que também já se discutia a necessidade de regulamentação da propriedade privada. Aliado a isso pressões comerciais haviam para o término do tráfico negreiro, sendo por isso necessário encontrar um substituto do escravo, já que a economia produtiva do Brasil estava ancorada no escravismo, o que exigia a organização da propriedade privada e a mercantilização da terra.

Tendo em vista a necessidade da elaboração de um conjunto normativo que regulamentasse o direito da propriedade privada e disciplinasse as diversas situações de comercialização, cultivo e ocupações de terras, em 18 de setembro de 1850, foi promulgada a Lei nº 601/1850, denominada "Lei de Terras", que reconheceu as sesmarias antigas, ratificou formalmente o regime das posses de imóveis rurais e instituiu a compra como único meio de obtenção de terras, nos termos da seguinte ementa:

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara (BRASIL, 1850).

No que corresponde à aquisição e à posse de imóveis rurais por estrangeiros, a Lei de Terras não apresentava nenhuma restrição sequer. Pelo contrário, a Lei de Terras trazia benefícios aos estrangeiros que possuíssem ou viessem a possuir terras no Brasil, conforme o

caso, com a naturalização e dispensa do serviço militar obrigatório, como se vê dos seus artigos 17, 18 e 69:

Art. 69. São cidadãos brasileiros:

[...] 5.º Os estrangeiros, que possuírem bens immoveis no Brazil, e forem casados com brasileiras ou tiverem filhos brasileiros, comtanto que residam no Brazil, salvo si manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade

Art. 17. Os estrangeiros que comprarem terras, e nellas se estabelecerem, ou vierem á sua custa exercer qualquer industria no paiz, serão naturalizados querendo, depois de dous annos de residencia pela fórma por que o foram os da colonia de S, Leopoldo, e ficarão isentos do serviço militar, menos do da Guarda Nacional dentro do municipio.

Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem. Aos colonos assim importados são applicaveis as disposições do artigo antecedente (BRASIL, 1850).

Isso posto, a partir de uma breve análise do início do processo da formação histórica e jurídica da propriedade rural no Brasil, do período entre a implantação do sistema de capitâneas hereditárias e distribuição de sesmarias à promulgação da Lei de Terras, são notórias as razões que levaram o Brasil à cultura do latifúndio que, inegavelmente, teve entre seus objetivos a atração de estrangeiros para o Brasil, não só pela motivação do aumento populacional no País no período colonial mas, posteriormente, pela necessidade de substituição da mão de obra de pessoas escravizadas, diante da vexatória e tardia extinção do regime escravocrata.

Com o passar dos séculos, desde o período sesmarial até o que temos atualmente como organização fundiária no Brasil, o País passou por um amplo processo de transformação econômica e social na concepção do direito de propriedade e seus princípios norteadores que, por sua vez, motivou a imposição de restrições para a aquisição e a posse de imóveis rurais por estrangeiros.

Antes de adentrarmos ao marco histórico das restrições e seus princípios norteadores, cujo arcabouço legal será analisado pormenorizadamente no segundo capítulo deste estudo, faz-se necessário mencionar que a evolução do direito de propriedade no plano histórico-constitucional fez com que a compreensão do direito de propriedade como um direito absoluto fosse superada.²

² Sobre a evolução do direito de propriedade no plano histórico-constitucional, brilhantemente analisa Jorge

O marco inicial do processo de imposição de restrições se deu justamente sob a retórica nacionalista, preponderada na Ditadura Militar, com a baixa do Ato Complementar nº 45/1969, regulamentado pelo Decreto nº 494/1969, que determinou a restrição da aquisição de propriedade rural no território nacional a brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil (art. 1º, *caput*), sob os fundamentos "da defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade" (art. 3), nos seguintes termos:

Art. 1º A aquisição de propriedade rural no território nacional somente poderá ser feita por brasileiro ou por estrangeiro residente no país.

Stoerberl (2014, p. 30/39): A Constituição Imperial de 1824 assegurou o direito de Propriedade em seu artigo 179: "Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte [...]", implantando assim um sistema de propriedade capitalista e absoluta fomentando os latifúndios que já existiam, porém, fez prever a possibilidade de desapropriação mediante indenização prévia, o que se extrai do seu artigo 179, inciso XXII: "É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do Cidadão, será ele previamente será indenizado no valor dela [...]". Com a Constituição Republicana de 1891, todas as leis então vigentes permaneceram em vigor, posto a necessidade de adaptação da nova ordem jurídica e assim permaneceu vigente a Lei de Terras e o seu Decreto Regulamentar. A Constituição de 1891 confirmou a proteção legal da Propriedade como direito absoluto, bem com o a possibilidade de desapropriação mediante prévia indenização, assim como a Constituição Imperial já o fizera, o que se extrai do §17 do seu artigo 72: "O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante indenização prévia". [...] Na seqüência da evolução histórica da Propriedade no Brasil, vem a Constituição de 1934 influenciada pela Constituição de Weimar de 1919 e foi fruto da Revolução Constitucionalista de 1932, que manteve o direito de Propriedade como direito absoluto, apenas mencionando o inciso 17 do artigo 113, que o direito de Propriedade não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo, aparecendo nessas expressões a ideia da função social da Propriedade apesar de ser um tema ainda muito distante da realidade da época. [...] A Constituição de 1937 nada de novo trouxe no que se refere à Propriedade, pelo contrário, retrocedeu quando excluiu em seu texto as expressões – interesse social ou coletivo – que haviam sido mencionadas pela Constituição de 1934, assim como excluiu a expressão – justa – que se conferia à indenização devida em caso de desapropriação. A Constituição de 1946, tratou de mitigar o absolutismo da Propriedade abrindo espaço para a reforma agrária brasileira, já que surgia em meio à ideia das democracias sociais. Como afirma Antônio Moursa Borges, é nessa constituição que nasceu o embrião da função social da Propriedade e a ideia do bem estar social, o que foi expressado em seu artigo 147: "Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos." A função social da propriedade surgiu na Constituição de 1967 que dispôs em seu artigo 157 que a função social da Propriedade é Princípio norteador da ordem econômica que tem por fim realizar justiça social. Com esses preceitos, quebra-se definitivamente o absolutismo do direito de Propriedade, que passa a ser uma garantia relativa e sujeito a desapropriação para fins de reforma agrária. A Emenda Constitucional nº de 1969, alterando o artigo 160 da Constituição de 1967, reiterou ainda mais a função social da Propriedade. Este texto constitucional elevou o direito de Propriedade a Princípio Constitucional na sua inter-relação com a função da social que lhe é inerente, o que constitui um avanço significativo para todo o sistema jurídico. [...] Com a Constituição Federal de 1988, houve a constitucionalização do direito de Propriedade afastando-se o seu absolutismo, passando esse direito a ter uma nova dimensão com a função social da terra. O direito de Propriedade é normatizado pela Constituição de 1988 como uma garantia individual prevista no artigo 5º inciso XXII e como Princípio da ordem econômica no artigo 170, inciso II. Segue assim o viés da maioria das Constituições mundiais inspiradas na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (artigo 17). Esses mesmos dispositivos constitucionais em incisos próprios – artigo 5º inciso XXIII e artigo 170 inciso III explicitam a função social da Propriedade, o que faz compreender que a partir da promulgação da atual Constituição não se pode mais conceber o direito de Propriedade dissociado de sua função social, nem o absolutismo que lhe revestia até então. [...] Diante desse conteúdo se pode afirmar que a constitucionalização da Propriedade elevou-a ao bem estar social, disciplinou as formas de desapropriação e deu a esse direito ampla proteção e garantia.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos de transmissão *causa mortis*.

Art. 2º Para os efeitos dêste Ato, considera-se residente no país o estrangeiro que nêle possua permanência definitiva.

Art. 3º Lei especial determinará as condições, restrições, limitações e demais exigências a que ficará sujeita a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira natural ou jurídica, tendo em vista a **defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade** (BRASIL, 1969, grifos próprios).

Pela primeira vez, ainda que não explicitamente, os princípios da segurança e soberania nacional foram manifestados com relação ao controle nacional frente à aquisição e à posse de imóveis rurais por estrangeiros. Pouco tempo depois, tais normas foram revogadas pela Lei nº 5.709/1971 e pelo Decreto nº 74.965/1974, legislações que vigoram até os dias de hoje.

A CRFB/1988, por sua vez, foi primorosa na defesa dos direitos coletivos. Um dos aspectos desta Carta Constitucional é a valorização da função da propriedade como um direito plural e social, não mais um direito individual absoluto. O direito da função social da propriedade se encontra dentre os direitos e garantias fundamentais no artigo 5º, incisos XXII e XXIII do texto constitucional, a saber: “art. 5º - [...] XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá à sua função social” (BRASIL, 1988).

A Carta Magna criou um capítulo para tratar exclusivamente dos imóveis rurais (artigos 184 a 191) visando a sua regulamentação. No caso da propriedade rural, a função social está prevista no artigo 186 e é cumprida com relação aos itens como (a) aproveitamento racional e adequado; (b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Pois bem. José Diniz de Moraes (1999) ensina que a função social da propriedade, ao ser prevista constitucionalmente, possui três funções: (a) privação de determinadas faculdades; (b) obrigação de exercitar determinadas faculdades, e (c) complexo de condições para o exercício de faculdades atribuídas.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, além de uma nova regulamentação para determinados assuntos, o texto constitucional fornece fundamentos, objetivos e princípios norteadores para o controle de aquisição de posses e imóveis por estrangeiros. O primeiro fundamento constitucional importante para nortear a estrangeirização de terras se refere à

soberania estatal. De acordo com o artigo 1º da CRFB/1988, o Brasil tem como fundamento a soberania estatal (art. 1º, I), o que teria caráter negativo, conforme Husek (2010, p. 200). O autor apresenta essa ideia como:

A impossibilidade para o Estado de ter seu poder limitado por outro qualquer, tanto nas relações internas como nas externas, ou seja, todo Estado vencido que se vê forçado a aceitar as condições impostas pelo vencedor deixa, nesse momento, de ser soberano, perde essa qualidade.

Com relação ao direito internacional, a definição apresentada por Francisco Rezek (2011) trata a soberania como a exclusividade estatal sobre seu território e os habitantes, sem concorrência de jurisdição e a partir da utilização das suas competências. Logo, "não se subordina a qualquer autoridade que lhe seja superior, não reconhece, em última análise, nenhum poder maior de que dependam a definição e o exercício, de forma plena e exclusiva, de suas competências".

Miguel Reale (1998, p. 127), ao definir soberania, descreve-a como "o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência". O conceito apresentado pelo autor remete a capacidade do Estado de se organizar por si só, impondo suas próprias decisões em seu território, mesmo não sendo absoluta e possuindo limites éticos em detrimento à comunidade.

Adicionalmente, a soberania é reconhecida internacionalmente pela Carta das Nações Unidas (ONU) como item fundamental às relações internacionais, materializada no artigo 1º, §1º da referida Carta, dispondo que "a Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros" (ONU, 1945). Nesta leitura, vê-se que a soberania é basilar para que a paz seja mantida na comunidade internacional.

Na seara dos objetivos referentes à República, tem-se que esses são conceituados como metas promovidas pelo Brasil e que devem ter força coativa imediata. Desse modo, possuem eficácia vinculante no tocante ao conteúdo e deve ser concretizada pelo Estado brasileiro em todas as suas ações (FRANÇA, 2013).

Neste assunto, o artigo 3º, II da CRFB/1988 constitui como um objetivo fundamental da República brasileira a garantia do desenvolvimento nacional. José Afonso da Silva (2014, p.

549) justifica a razão pela qual esse direito é considerado fundamental pela CRFB/1988. Para o autor, " o direito ao desenvolvimento é fundamental, porque é essencial à erradicação da pobreza, e, por isso, é solidário com o direito à alimentação e à vestimenta adequadas, e sem ele não se realiza adequadamente o bem-estar das pessoas".

Já Oliveira, Mendonça e Xavier (2008, p. 71) discorreram que o desenvolvimento nacional não é apenas um direito fundamental, mas a própria síntese dos direitos fundamentais. Veja-se:

O direito ao desenvolvimento é uma síntese dos direitos fundamentais, na exata medida em que aglutina a possibilidade de o ser humano realizar integralmente as suas potencialidades em todas as áreas do conhecimento. Pode-se dizer que ele é o marco caracterizador da nova conjuntura de direitos (como a liberdade e a igualdade material noutras eras) e tem como elemento fundamental de seu regime o acesso a políticas públicas.

Adicionalmente, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, de 1986, ensina que desenvolvimento não se restringe somente ao âmbito econômico, sendo um "processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes" (ONU, 1986).

Observa-se que essa concepção está conectada ao denominado Estado de Bem-Estar Social, combinando a eficiência do Estado no provimento de recursos sociais básicos com um mercado interno dinâmico que valorize a economia e sociedade brasileira. Finalmente, a esse respeito, Bambirra e Santos Neto (2017) afirmam que o princípio da soberania nacional deve, portanto, ser pensado conjuntamente aos outros princípios constitucionais, sem ser unidimensional, às custas de desmatamento ambiental, saúde ou segurança, por exemplo.

Ultrapassadas esses primeiros esclarecimentos quanto ao princípio da soberania, é possível avançar para o que dispõe o artigo 4º da CRFB/1988, no qual também são elencados alguns princípios que regem as relações internacionais brasileiras. Importa salientar que, como se observa, os princípios são a materialização dos valores presentes na sociedade e têm grande importância como fonte do direito, pois protegem os cidadãos, o país e auxiliam no suprimento de lacunas normativas. A esse respeito, Miguel Reale (1998) define princípios como sendo

"verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade".

O primeiro princípio presente no inciso I do referido artigo 4º da CRFB/88 é a independência nacional, que se dá em consonância com o artigo 1º, I, que dispõe sobre a soberania. Nesse sentido, é coerente que o Brasil trate sua independência como basilar perante a sociedade internacional.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal destacou o quanto segue a respeito da relação entre soberania estatal e independência nacional na Reclamação nº 11.243, de relatoria do Ministro Luiz Fux:

O artigo 1º da Constituição assenta como um dos fundamentos do Estado brasileiro a sua soberania – que significa o poder político supremo dentro do território, e, no plano internacional, no tocante às relações da República Federativa do Brasil com outros Estados soberanos, nos termos do art. 4º, I, da Carta Magna. A soberania nacional no plano transnacional funda-se no princípio da independência nacional, efetivada pelo presidente da República, consoante suas atribuições previstas no artigo 84, VII e VIII, da Lei Maior" (Rcl. no 11.243, Relator para o acórdão Min. Luiz Fux, julgamento em 8 de junho de 2011, Plenário, DJE de 5 de outubro de 2011).

Para Alexandre Pereira da Silva (2013), esse direito tem um dever corolário: a obrigação de proteger o direito dos Estados, principalmente na seara da integridade e da inviolabilidade dos nacionais e do território. Ademais, a independência nacional também se configura na qualidade de um princípio que deve ser observado juntamente a outros elencados no artigo 4º, como a autodeterminação dos povos, não intervenção e a igualdade entre Estados, previstos nos incisos III, IV e V, respectivamente.

Em seguida, há o princípio da autodeterminação dos povos, que surgiu em razão do processo de colonização no Brasil, porém não se limita a ele. Para Crippa (2011, p. 6), esse faz jus à "[...] auto governabilidade e igualdade jurídica entre Estados como fundamento da manutenção de uma convivência digna e pacífica para todos".

A esse respeito, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966), em seu artigo 1º, prevê que "todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural". Ainda, no inciso I, é ensinado que "todos os povos podem dispor

livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo e do Direito Internacional. Em caso algum poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência".

Avançando com o tema, tem-se o artigo 170 da CRFB/1988, que dispõe sobre a ordem econômica. André Ramos Tavares a conceitua como "a expressão de um certo arranjo econômico, dentro de um específico sistema econômico, preordenado juridicamente. É a sua estrutura ordenadora, composta por um conjunto de elementos que confronta um sistema econômico" (TAVARES, 2006, p. 81). Constitucionalmente, o autor descreve que a ordem econômica "seria o conjunto de normas que realizam uma determinada ordem econômica no sentido concreto, dispondo acerca da forma econômica adotada" (TAVARES, 2006, p. 83).

A ordem econômica tem como escopo a proteção, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa. Tratando-se da livre iniciativa, protegida pelo artigo 170 da CBRF/1988, é possível conceituá-la como um braço da liberdade, pois possibilita a atuação de agentes no mercado com a produção, circulação e venda de bens ou serviços, prezando pela competição de forma justa. Desse modo, o sentido dela é econômico, visando a sobrevivência do mercado e possui limitações. A CRFB/1988, no §4º do artigo 173, para proteger o mercado e a livre concorrência, reprime o abuso de poder econômico e o aumento de lucros arbitrariamente.

Visando assegurar a existência digna, o capítulo dispõe assim de outros princípios de suma importância no caso da estrangeirização de terras, como a soberania nacional (artigo 170, I) a propriedade privada (artigo 170, II), a função social da propriedade (artigo 170, III) e a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (artigo 170, VI).

Os princípios acima elencados não possuem uma única função, pois além de estabelecerem a ordem econômica adotada pelo governo e seus alicerces, também fornecem as diretrizes de atuação estatal para que os objetivos da República brasileira possam sejam cumpridos.

A soberania nacional é colocada junto ao mencionado regramento para pontuar que a

priorização dos interesses da nação não significa o isolamento do país economicamente. José Afonso da Silva (2001, p. 770) complementa que, esse princípio, utilizado com viés econômico, tem o sentido de fazer compreender que "o constituinte de 1988 não rompeu com o sistema capitalista, mas quis que se formasse um capitalismo nacional autônomo, isto é, não dependente".

No caso da propriedade privada, pontuada no inciso II do referido artigo 170 da CRFB/1988, tem-se que é um dos dois elementos essenciais do sistema capitalista, juntamente à livre iniciativa, mencionada no *caput*. Ademais, conforme já pontuado anteriormente no artigo 5º, XVII e reforçado no artigo 170, III, a propriedade privada deve atender à uma função social. André Ramos Tavares (2006, p.156) complementa pontuando que a observância da função social e o respeito à propriedade privada devem ser aplicados inclusive a propriedade dos bens de produção.

Sendo assim, a propriedade privada deve ser compreendida como um princípio que auxilia na estruturação do sistema econômico estatal, auxiliando no equilíbrio e limitação da atuação do Estado na sociedade. Celso Ribeiro Bastos (2004, p. 134/136) trabalha essa relação:

O atual Texto Constitucional em seu art. 5º, inc. XVII, que dispõe sobre o rol dos direitos e garantias fundamentais, observa como princípio a garantia do direito de propriedade. Portanto, a propriedade privada é um direito fundamental.

[...]

A propriedade tornou-se, portanto, o anteparo constitucional entre o domínio privado e o público. **Neste ponto reside a essência da proteção constitucional: é impedir que o Estado, por medida genérica ou abstrata, evite a apropriação particular dos bens econômicos ou, já tendo esta ocorrido, venha a sacrificá-la mediante um processo de confisco** (grifos próprios).

O direito de propriedade, desse modo, não é absoluto, pois já há condições e limites quanto à sua aplicação. José Afonso da Silva (2005, p. 738) trata desses elementos como uma transformação da própria propriedade no sistema do capitalismo, ensinando que:

[...] A Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la, um princípio que condiciona a propriedade como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender com os modos de aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição.

Portanto, é possível observar que a propriedade, mesmo sendo privada, deve atender à

uma função social visando o interesse coletivo, não somente individual.

Isto posto, observa-se ainda que o inciso VI do artigo 170 da CRFB/1988 trata da defesa do meio ambiente, um tema muito debatido na atualidade, principalmente na temática da estrangeirização de terras, especialmente por ser uma questão relevante para a sociedade moderna. Como bem aponta Bastos (2004, p. 156/159):

A defesa do meio ambiente, é sem dúvida, um dos problemas mais cruciais da época moderna. Os níveis de desenvolvimento econômico, acompanhados da adoção de práticas que desprezam a preservação do meio ambiente, têm levado a uma gradativa deteriorização deste, a ponto de colocar em perigo a própria sobrevivência do homem.

No Brasil, a definição é encontrada na Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, entendendo este como "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas".

Um marco da defesa do meio ambiente foi o Relatório de Brundtland realizado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sob a presidência de Gro Harlem Brundtland. No referido relatório é possível encontrar uma definição mais conhecida de desenvolvimento sustentável, como sendo "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades" (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991, p. 46).

Dito isso, a defesa do meio ambiente está atrelada ao desenvolvimento e ao crescimento, pois busca pelo uso consciente dos recursos. Ademais, é utilizada de forma a limitar a atividade econômica que o fere ou possa vir a feri-lo, fazendo-se necessário o desenvolvimento da atividade econômica de maneira sustentável, devendo ser utilizadas ferramentas para preservar a natureza e torná-la ecologicamente equilibrada.

Desse modo, segundo os ensinamentos de Nomura (2004, p. 41/42), as formas de alcançar a sustentabilidade são delineadas por:

(...) Estratégias e diretrizes de ações determinadas e conceituadas pelos agentes públicos e privados, que interagem no processo de uso dos recursos naturais. É o estabelecimento do modus operandi para o desenvolvimento das gerações presentes e futuras."

Ainda, o meio ambiente é defendido pela Constituição Federal no art. 225 com base no princípio da prevenção, pois é de responsabilidade do Poder Público e da coletividade "o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". Sendo assim, o Poder Público tem responsabilidade na ocorrência de práticas danosas e ilícitas, pois é o meio ambiente é um bem de uso comum essencial para garantir a qualidade de vida da população e mais um modo de efetivar a dignidade da pessoa humana.

Feitas essas explicações, certo é que independentemente do viés dos princípios acima mencionados, seja ele econômico, social, cultural, dentre outros, é necessário que a iniciativa privada, para se concretizar, siga os demais princípios positivados pela CRFB/1988. Sobre a violação dos princípios, fica a lição primorosa de Celso Bandeira de Mello (2000, p. 747/748):

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

No caso da colisão entre princípios, na jurisprudência do STF tem sido cada vez mais relevante a utilização do princípio da proporcionalidade como forma de resolução destes conflitos, pois além de resguardar os direitos fundamentais, tal princípio visa a solução do conflito entre eles, aplicando ao caso concreto a comparação mediante aos interesses colocados ou direitos feridos. Nesse sentido, Paulo Bonavides (2000, p. 386) ressalta que:

Uma das aplicações mais proveitosas contidas potencialmente no princípio da proporcionalidade é **aquela que o faz instrumento de interpretação toda vez que ocorre antagonismo entre direitos fundamentais e se busca daí solução conciliatória, para a qual o princípio é indubitavelmente apropriado**. As cortes constitucionais européias, nomeadamente o Tribunal de Justiça da Comunidade Européia, já fizeram uso freqüente do princípio para diminuir ou eliminar a colisão de tais direitos (grifos próprios).

Diante do exposto, a estrangeirização de terras é um tema complexo, que precisa ser discutido e explorado. Nesse sentido, inobstante a importância do princípio da propriedade privada (artigo 170, II da CRFB/1988), também é importante entender como os demais princípios se comportam conjuntamente, à luz do princípio da proporcionalidade, no caso de conflito de normas, de modo a assegurar, principalmente – mas não exhaustivamente – o papel

da soberania nacional (artigo 170, I), da função social da propriedade (art. 170, III) e da defesa do meio ambiente (artigo 170, VI) para o cenário da política de terras nacional.

1.1 *Land grabbing*: o fenômeno global da estrangeirização de terras e seus impactos no Brasil

O conceito de meio ambiente fornecido por Rattner (1992, p. 63) não trata somente do espaço constituído por elementos naturais e sim, do "meio ambiente como sendo o produto de interação entre homens e a natureza e da interação entre os próprios homens, em espaço e tempo concretos e com dimensões históricas e culturais específicas".

Nessa mesma linha, Christiano Silva (2008) divide o meio ambiente em três aspectos: o meio ambiente natural, formado pelo solo, água, flora, fauna, ar; o meio ambiente cultural, sendo estes o patrimônio relacionado à paisagem, arqueológico e histórico; e o meio ambiente artificial, constituído pela construção do espaço urbano e seus elementos, como ruas, áreas verdes, parques, dentre outros.

Utilizando dessa divisão de meio ambiente e conforme os ensinamentos de Sérgio Sauer (2011), a estrangeirização de terras é um fenômeno antigo, porém que modifica sua dinâmica conforme o contexto histórico, político, cultural, social e econômico, principalmente devido ao fenômeno do capitalismo.

Com a repercussão cada vez maior desse assunto, observa-se que, com relação ao Estado, "a estrangeirização da terra virou tema de soberania nacional" e, conseqüentemente, clara "questão geopolítica" (Clements e Fernandes, 2013, p. 2). Com relação ao ambiente social, por sua vez, esse contexto perpassa por situações históricas, buscando a efetivação dos direitos fundamentais e o espaço como fator para a construção de identidades sociais tanto no campo quanto na natureza.

A esse respeito, Sauer e Leite (2012, p. 522) entendem que "assim como o território, a terra não representa apenas um meio de produção e sim um lugar de vida e de construção identitária". "*Grabbing*", como expressão, se refere à "expropriação de terra, da água, de florestas e de outros recursos de propriedade comum; a sua concentração, privatização e transação (como propriedade ou aluguel) corporativas; e, por sua vez, a transformação de

regimes laborais agrários" (White et al, 2012, p. 620). Já Borras e Franco, (2012, p. 34) tratam de definir "*land grab*", discorrendo que:

[...] *Land grab* se tornou uma expressão ‘genérica’ para se referir à explosão recente de transações comerciais (trans)nacionais de terras, principalmente girando em torno da produção e exportação de alimentos, ração animal, biocombustíveis, madeira e minérios.

O termo "*green grabbing*" e seu conceito, levando em consideração publicações e estudos sobre o assunto, pode traduzir-se por "grilagem verde ou associação verde" (LEACH, FAIRHEAD e FRASER, 2012). Fairhead, Leach e Scoones (2012, p. 238) associam esses termos e os processos relativos a eles com a mercantilização da natureza, visando a obtenção de lucro.

Em todo o mundo, os ecossistemas estão à venda. A mercantilização da natureza, e sua apropriação por um vasto grupo de atores, para uma variedade de usos – atual, futuro e especulativo – em nome de ‘sustentabilidade’, ‘conservação’ ou valores ‘verdes’, vem se acelerando.

Historicamente, pode-se afirmar que a narrativa para a mercantilização de terras sempre se baseou em especulações e utiliza-se de termos como "escassez e perdas", fazendo com que seja interpretada como um elemento basilar da privatização e do financiamento de crises para uma nova distribuição de Estado. Fernandes (2010, p. 77) trata das razões multidisciplinares para este fenômeno, pois associa o regime capitalista com os problemas agrários enfrentados ao redor do mundo, como, por exemplo, a crise alimentar.

No Brasil, o processo de estrangeirização é evidenciado de forma mais intensa a partir da década de 60 por meio do Relatório Velloso. Explica-se: os anos de 1964 a 1970 foram um período marcado pela grilagem e venda massiva de terras para estrangeiros. Denúncias foram feitas pela imprensa nacional e, conseqüentemente, instaurou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 1968 para tratar do assunto, sob a orientação do deputado federal da época, Haroldo Velloso, para apurá-las.

O resultado dessa apuração foi o Relatório Velloso, que foi capaz de mostrar, mesmo que de forma singela, a gravidade do problema, além da comprovação do envolvimento de diversos funcionários de órgãos públicos na venda ilícita e estrangeirização de Terras

(OLIVEIRA, 2010). De acordo com Oliveira (2010), a Amazônia foi o foco das referidas transações.

O cenário de "*land grabbing*" começou a se intensificar ainda mais com o ressurgimento da questão agrária no século XXI, fomentado pela procura por alimentos, energia e combustíveis para o agronegócio, principalmente após a crise alimentícia de 2007, sendo certo que as principais áreas no planeta tidas como alvo da estrangeirização de terras são os países africanos e latino-americanos. Pereira (2018) coloca que a exploração nessas regiões são o resultado do processo de estrangeirização de terras do século XVI, processo esse que está intimamente relacionado ao período colonial.

Castro e Igreja (2017) discorrem que a crise alimentícia de 2007/2008 fez com que a disputa territorial tomasse proporções globais, processo esse que foi orientado por duas tendências. A primeira se refere à aquisição de terras em larga escala por empresas e governos de países ricos em capital, porém sem extensão territorial. A segunda tendência, por sua vez, se dá com os investimentos em países ricos em terra, porém pobres em termos de capital. Assim, a elite nacional tem um papel fundamental na condição de investidores dessa prática.

Borras Jr. Kay, Gómez e Wilkinson (2012) destacam outro elemento-chave na América Latina, qual seja: a concentração de terras tanto por pessoas físicas quanto por empresas transnacionais, com grande número de investidores financeiros nacionais. Realizando um recorte para o Brasil, essa classe possui importante papel na compra de terras, pois participam de 57% transações concluídas, conforme o índice *LandMatrix Global* (2021). Em menor proporção, estão os investidores da Holanda (12,0%), Estados Unidos (8,4%), Argentina (5,5%) e Chile (4,6%).

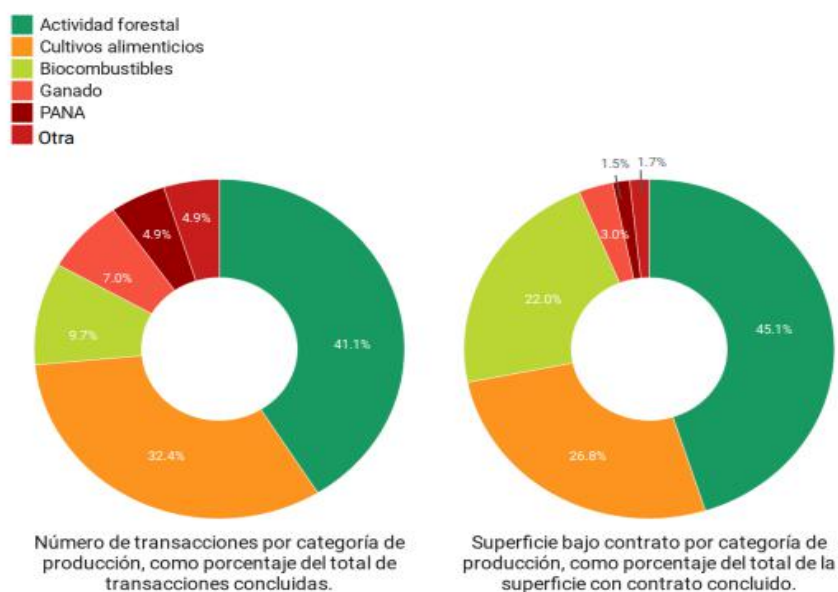
Anualmente, o *Landmatrix Global* fornece dados sobre transações de terra³. Entre os anos de 2000 a 2020, foram realizadas 162 transações, equivalendo 7,7% de toda a terra cultivável (considerando que só 9,7% da superfície total do País se enquadra nesta categoria), o que corresponde a 6.367.825 hectares. No tocante à finalidade, a maioria das transações de

³ Para ser incluído no banco de dados Land Matrix global, as transações devem atender aos seguintes critérios: (1) envolver uma transferência de direitos de uso, controle propriedade do terreno através da venda, arrendamento a concessão; (2) ter começado do ano 2000 em diante; (3) cobrir uma superfície de 200 hectares ou mais; e (4) envolver algum grau de troca de uso do solo.

terras no Brasil são destinadas a atividades florestais, como a produção de madeira, bem como ao cultivo alimentício ou pastos.

Figura 1 - Transações de Terras por Categoria de Produção

Transacciones de tierras por categoría de producción



Fonte: LandMatrix Global, 2020.

Os impactos causados pela estrangeirização de terras no Brasil são diversos. Em primeiro lugar, destaca-se a desocupação de terras em prol da agricultura e pecuária, impactando as comunidades indígena, rural e quilombola. Uma das justificativas utilizadas para ocupar a terra se pauta no discurso de eficácia produtiva, pois tais locais são enquadrados como improdutivos ou inutilizados. Ao uso da terra é atribuído uma perspectiva que, quanto mais intensivo o seu uso, maior o desenvolvimento.

A concepção de desenvolvimento utilizada desconsidera a noção de desenvolvimento sustentável (que atrela o homem, relações sociais e a ecologia). Nomura (2004, p.43) trata dessa ideia, elucidando que:

O termo ‘desenvolvimento sustentável’ impõe que seja abandonada a idéia de que o progresso só será alcançado por meio do padrão de desenvolvimento dos países, capitalistas centrais o que, diga-se, não é fácil, pois significa a superação do apego ao crescimento econômico como propulsor do desenvolvimento.

Outro efeito ocorre com a produção de alimentos, visto que a insegurança alimentar é uma das justificativas para a estrangeirização de terras, cujo impacto se dá por duas vias. A primeira é o fato de que a aquisição dos mencionados territórios se configura como uma alternativa para a alimentação da população. Em segundo plano, as áreas destinadas ao cultivo de alimento se tornam áreas de plantação de *commodities*. As principais *commodities* destacadas por Sauer e Leite (2012), basilares para o processo de estrangeirização são: soja, palma e cana-de-açúcar. A soja é destaque não só no Brasil, sendo predominante também no Paraguai, Bolívia, Argentina e Uruguai, apelidadas de "*Republicas Unidas de la Soja*". O GRAIN⁴ explica o conceito desta nomenclatura:

Em 2003, a empresa Syngenta publicou um aviso anunciando seus serviços nos suplementos rurais dos jornais argentinos Clarín e La Nación, batizando os territórios do Cone Sul onde a soja era plantada com o nome de "República Unida de la Soja". - Integrada pelo Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia-. A partir daí, essa declaração explícita de neocolonialismo permaneceu como uma "marca registrada" do projeto que estava sendo implementado pelas corporações.

Há, ainda, os impactos naturais e climáticos. Muitas vezes, esses impactos não são vistos em curto prazo, porém podem aparecer ao longo dos anos. As aquisições cada vez mais volumosas de terra avançam para os biomas como Cerrado e Amazônia, culminando até mesmo no encarecimento de políticas públicas dos processos de reforma agrária (CASTRO; IGREJA, 2017).

No caso da crise climática, fazendo um recorte para o setor agrícola, o desmatamento de terras para cultivo somados as emissões de gases pelo uso da terra é um dos maiores responsáveis pela mudança climática. Em 2019, de acordo com o relatório do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), o agronegócio e a atividade rural de modo geral foram responsáveis por 72% das emissões de carbono no Brasil.

Inobstante a importância dos impactos socioambientais causados pela estrangeirização, é preciso compreender que, em uma ótica neoliberal, o resultado prático dos processos de mercantilização e privatização é a ressignificação da natureza, pois essa "[...] está se tornando cada vez mais valorada: uma fonte de lucro" e os "[...] ecossistemas são valorados em novas e

⁴ GRAIN é uma pequena organização internacional sem fins lucrativos que trabalha para apoiar camponeses e pequenos agricultores e movimentos sociais em suas lutas para alcançar sistemas alimentares controlados pela comunidade e baseados na biodiversidade.

múltiplas formas" (FAIRHEAD, LEACH e SCOONES, 2012, p. 241). Em conjunto, esses fatores precificam a natureza e convertem em lucro e acumulação o que é provido por ela.

Sassen (2012, p. 27) aponta que a "[...] terra, entendida em sentido amplo, se tornou uma das maiores necessidades do capitalismo avançado – para alimentos e cultivos industriais, lençóis subterrâneos de água, para formas tradicionais e novas de mineração".

Em suma, a estrangeirização de terras é uma forma de controle não somente econômico, mas também político. Castro (2016, p. 87), ao comparar a estrangeirização com o colonialismo, considera que:

[...] Reatualizam-se através da estrangeirização de terras uma série de controles, no campo simbólico (discursos e narrativas) e real (apropriação e financiamento), sobre glebas e territórios. As aquisições estrangeiras em grande escala, mediante capitais para produção de commodities, enfatizam valores comerciais e econômicos da terra que, como território, representa uma multiplicidade de valores, em especial a subsistência do camponês, a ancestralidade dos indígenas, o núcleo parental do agricultor familiar, a memória dos quilombolas e outras tantas valorações socioculturais imanentes a outras categorias sociais.

Sendo assim, todos os efeitos da estrangeirização territorial se relacionam, pois, os impactos ambientais são concomitantes, fazendo com que o problema se intensifique ainda mais em torno de um mesmo objetivo: a garantia de acumulação de capital político e econômico.

CAPÍTULO II - RESTRIÇÕES LEGAIS À AQUISIÇÃO E À POSSE DE IMÓVEIS RURAIIS POR ESTRANGEIROS

2.1 As restrições legais impostas pela Lei nº 5.709/1971 envolvendo imóveis rurais, sociedades estrangeiras e sociedades brasileiras controladas por estrangeiros

Como tratado no capítulo anterior, desde o período colonial e ao longo de sua história, o Brasil sempre ofereceu políticas que estimulassem o ingresso de estrangeiros em suas terras. A necessidade de imposição de restrições às investidas estrangeiras se deu com o decurso do tempo e emergiram durante o período da ditadura militar (1964 – 1985), sob a retórica nacionalista, fundamentadas na soberania, no controle do território e na segurança nacional, período no qual foi editada a Lei nº 5.709/1971, dispositivo esse que será explorado no presente tópico.

Para além da soberania e do controle territorial, também devem ser observadas outras características da referida retórica nacionalista, conforme pontuado a seguir:

Conforme HODGSON et. al. (1999), são inúmeras as razões que levam os Estados a adotarem políticas de restrição ao acesso de estrangeiros à terra. Dentre os principais motivos, além do nacionalismo e xenofobismo, 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 (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012, p. 8).

Pois bem. Inobstante o discurso nacionalista característico da ditadura, certo é que desde a década de 1950, o Brasil passou por um processo de internacionalização da economia, com grande participação do Estado como empresário e no desenvolvimento de infraestrutura (transportes, energia, portos) e políticas de incentivos fiscais⁵. Nesse sentido, consequentemente, ao mesmo tempo que as políticas ditatoriais passaram a pregar um discurso nacionalista, também emergia a necessidade do desenvolvimento regulatório do mercado rural, necessidade essa que se tornou mais evidente ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970.

Por essas razões, foram revogadas as normas anteriores concernentes ao tema, quais sejam, o Ato Complementar nº 45/1969 e o Decreto nº 494/1969 e foi promulgada a Lei nº

⁵ (SILVA, 2021).

5.709/1971 e seu decreto regulamentador, o Decreto nº 74.965/1974⁶, para regular a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no Brasil ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no País.

Abram-se parênteses para destacar que, muito embora a Lei nº 5.709/1971 tenha sido editada sob a retórica nacionalista, com o objetivo de regular as normas de aquisição de terras por estrangeiros, não teve o efeito prático desejado, em razão da falta de fiscalização e controle sobre as aquisições das terras, conforme expõe o Professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2010, p. 3-113) ao destacar a contradição entre o discurso nacionalista e as próprias políticas de abertura ao capital internacional do regime militar⁷.

Naquele momento histórico, a aquisição e a posse de imóveis rurais por estrangeiros necessitava de uma maior atenção do Estado, com a edição de uma norma que fosse além dos parâmetros definidos pelo Ato Complementar nº 45/1969 e pelo Decreto nº 494/1969. Sobre esse cenário, leciona Jorge Stoeberl (2014, p. 109/110):

O disciplinamento da matéria, no entanto, era necessário porque o Brasil passou a ampliar as suas fronteiras econômicas, principalmente após a implantação de Brasília e da abertura das grandes rodovias, surgindo a comercialização de grandes áreas que sofreram valorização, atraindo com isso o interesse de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras na aquisição dessas áreas. Junto com essa atividade econômica que surgia, veio também as transações fraudulentas e ilegais, a grilagem⁸, a invasão de terras devolutas⁹ e indígenas¹⁰.

O escopo principal da lei foi assim de impedir que extensas áreas de terras brasileiras fossem livremente transacionadas no mercado internacional, sendo adquiridas por estrangeiros sem nenhum compromisso com a terra ou com as políticas agrícolas, sociais e econômicas do país, constituindo-se meros exploradores e especuladores, o que obviamente constituiria não só um problema de Soberania mais também econômico e social.

⁶ Complementam esse arcabouço legal, a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 e o Decreto 85.064, de 2 de maio de 1979, que dispõem sobre o regime jurídico da aquisição de imóvel rural localizado na faixa de fronteira.

⁷ A esse respeito: "Entre 1964 e 1970, o IBRA e o INDA viveram um processo intenso de corrupção, grilagens e venda de terras para estrangeiros, que terminou na constituição, pelo Congresso Nacional, em 1968, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as denúncias veiculadas pela imprensa. Da CPI nasceu o relatório – Relatório Velloso, e a comprovação do envolvimento de inúmeros brasileiros particulares e funcionários do IBRA e de cartórios públicos, na grande falcatura da aquisição de terras por estrangeiros, sobretudo na Amazônia [...]. (OLIVEIRA, 2010, p. 5/6).

⁸ Grilagem é a apropriação de terras públicas feita de modo indevido e por meio de falsificação de documentos de titularidade da terra. Prática muito antiga de colocar um papel (contendo um tipo de "comprovação" de propriedade) dentro de uma gaveta junto com alguns grilos. O papel, após algumas semanas, passa a ter uma aparência envelhecida em razão dos dejetos daqueles insetos. Com este papel envelhecido pela ação dos grilos, a pessoa visa comprovar a antiguidade de sua ocupação. (STROEBERL, 2014, p. 109).

⁹ Consideram-se devolutas as terras que, não sendo bens próprios nem aplicadas a algum uso público, federal, estadual, territorial ou municipal, não se incorporaram regular e legitimamente ao domínio privado (STROEBERL, 2019, p. 109, apud Anais do Simpósio Internacional de Experiência Fundiária, 1984 *in* BORGES, 1998, p. 48).

¹⁰ (STROEBERL, 2014, p. 109 apud SODERO, 1975, p. 96/97).

Ainda que as referidas normas tenham sido promulgadas nos anos de 1971 e 1974, ambas foram incontestavelmente recepcionadas pela CFRB/1988. Nesse sentido, sobre a questão da regulamentação da aquisição e da posse de imóveis rurais por estrangeiros, confira-se o que prevê o artigo 190 da Carta Magna:

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. (BRASIL, 1988).

O dispositivo constitucional supramencionado é classificado na qualidade de norma de eficácia limitada. Isso significa dizer que a carta constitucional não delimitou a sua aplicabilidade de forma suficiente no texto pátrio, de modo que se faz necessária uma posterior regulamentação¹¹. Nesse sentido, para que se configure a aplicabilidade plena do referido dispositivo, faz-se necessária a promulgação de lei regulamentadora posterior à CRFB/1988 para regular a aquisição e o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.

Diante desse cenário, isto é, na ausência de lei regulamentadora contrária, em termos de aplicabilidade normativa em matéria de direito positivo, ainda permanecem em vigor a Lei nº 5.709/1971 e respectivo decreto regulamentador, até que seja incumbida ao legislador ordinário a tarefa de complementar o texto constitucional, de modo a positivizar uma nova norma regulamentadora. Isso não obstante, conforme também será tratado no presente estudo, atualmente, encontra-se em curso o Projeto de Lei nº 2963/2019, que pode ser uma via regulamentadora do referido artigo 190 da CRFB/1988a, o qual será analisado detalhadamente no próximo capítulo.

¹¹ De acordo com José Afonso, as normas constitucionais, no tocante à sua eficácia e aplicabilidade, comportam uma classificação tricotômica, assim enunciada: a) normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata; b) normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata, mas passíveis de restrição; c) normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida, que compreendem as normas definidoras de princípio institutivo e as definidoras de princípio programático, em geral dependentes de integração infraconstitucional para operarem a plenitude de seus efeitos. [...] De acordo com essa formulação, [...] normas de eficácia *limitada* são as que não receberam do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação, o qual deixou ao legislador ordinário a tarefa de completar a regulamentação das matérias nelas traçadas em princípio ou esquema. Essas normas, contudo, ao contrário do que ocorria com as ditas não autoaplicáveis, não são completamente desprovidas de normatividade. Pelo contrário, são capazes de surtir uma série de efeitos, revogando as normas infraconstitucionais anteriores com elas incompatíveis, constituindo parâmetro para a declaração da inconstitucionalidade por ação e por omissão, e fornecendo conteúdo material para a interpretação das demais normas que compõem o sistema constitucional (BARROSO, 2018. p. 133/114).

Desse modo, superada a questão histórica do momento econômico, político e social brasileiro quando da promulgação da Lei nº 5.709/1971 e do Decreto nº 74.965/1974, bem como da respectiva recepção dessas normas pela CRFB/1988, destaca-se o primeiro ponto relacionado ao objeto das restrições impostas pela Lei nº 5.709/1971: o *caput* do artigo 1º, que estabelece a repercussão sobre os estrangeiros, sejam eles (i) pessoas físicas residentes no País, (ii) sociedades estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, e (iii) sociedades brasileiras da qual pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas detenham a maioria do capital social e residam ou tenham sede no exterior. Confira-se:

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 (BRASIL, 1969).

Adicionalmente, ressalta-se que o Decreto nº 74.965/1974 igualmente estabelece que as restrições impostas pela Lei nº 5.709/1971 também se aplicam em caso de aquisição e arrendamento de imóveis rurais de forma indireta por sociedade brasileira controlada por estrangeiro. Ou seja, por meio de, por exemplo, incorporação, fusão ou alteração do controle societário de sociedades que sejam proprietárias ou arrendatárias de imóveis rurais:

Art. 20. As normas do regulamento aplicam-se a qualquer alienação de imóvel rural para pessoa física ou jurídica estrangeira, em casos como o de fusão ou incorporação de empresas, de alteração do controle acionário da sociedade, ou de transformação de pessoa jurídica nacional para pessoa jurídica estrangeira (BRASIL, 1974).

Com isso, para adquirir ou arrendar imóveis rurais, é necessário que as sociedades estrangeiras e as sociedades brasileiras controladas por estrangeiros obtenham autorização prévia de diferentes autoridades governamentais brasileiras e cumpram diversos requisitos.

Dentre eles, primeiramente, destaca-se que os imóveis rurais objeto de eventual aquisição devem ser destinados para implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização, os quais devem ser previamente ser aprovados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário ou pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior –, nos termos do artigo 5º da Lei nº 5.709/1971¹²:

¹² Em complemento ao referido dispositivo, os §§1º e 2º do artigo 11 do Decreto 74.965/1974, preveem, com relação a esses projetos, que: [...] §1º. A aquisição dependerá da aprovação dos projetos pelo Ministério da

Art. 5º - As pessoas jurídicas estrangeiras referidas no art. 1º desta Lei só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários.

§ 1º - Os projetos de que trata este artigo deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente de desenvolvimento regional na respectiva área.

§ 2º - Sobre os projetos de caráter industrial será ouvido o Ministério da Indústria e Comércio (BRASIL, 1971).

Além disso, a Lei nº 5.709/1971 também impõe restrições relacionadas ao tamanho da propriedade rural objeto de eventual aquisição por estrangeiros, como se vê da redação do *caput* de seu artigo 3º. O aludido dispositivo prevê que a área total dos imóveis rurais adquiridos por parte de sociedades estrangeiras ou sociedades brasileiras controladas por estrangeiros não poderá exceder 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida de uma área contínua ou não contínua¹³, dispensando de qualquer autorização ou licença, aquisições de imóveis rurais com área inferior a 3 (três) módulos, conforme exceção prevista no §1º do referido dispositivo. Esse limite, por sua vez, pode ser aumentado conforme juízo do Presidente da República, sob anuência do Conselho de Segurança Nacional, nos termos do §3º (BRASIL, 1971):

Lei nº 5.709/1971. Art. 3º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

§ 1º - Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.

§ 2º - O Poder Executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida. (Vide Lei nº 8.629, de 1993).

§ 3º - O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo.

Ainda sobre o limite da área do imóvel rural, determina a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993¹⁴, que o Congresso Nacional tem o poder e competência para autorizar a aquisição de

Agricultura, ouvido o órgão federal competente. §2º. São competentes para apreciar os projetos: a) o INCRA, para os de colonização; b) a SUDAM e a SUDENE, para os agrícolas e pecuários situados nas respectivas áreas; c) O Ministério da Indústria e do Comércio, para os industriais e turísticos, por intermédio do Conselho do Desenvolvimento Industrial e da Empresa Brasileira de Turismo, respectivamente (BRASIL, 1974).

¹³ Adicionalmente, cumpre salientar que a área correspondente ao módulo de exploração varia em cada região do País, conforme dispõe o artigo 4º do Decreto 74.965/1974 prevê que compete ao INCRA fixar, para cada região, o respectivo módulo de exploração, podendo modificá-lo sempre que houver alteração das condições econômicas e sociais da região (BRASIL, 1974).

¹⁴ A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, faz parte do arcabouço legal relacionado à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros e dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal de 1998. (BRASIL, 1993).

imóveis rurais que excedam ao limite de 50 (cinquenta) módulos previsto no *caput* do artigo 3º da Lei nº 5.709/1971, nos termos de do §2º de seu artigo 23 (BRASIL, 1971):

Lei nº 8.629/1993. Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

[...]

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

A esse respeito, é possível aferir que o referido limite de 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida pode oscilar entre 250 (duzentos e cinquenta) e 5.000 (cinco mil) hectares, a depender do caso, conforme leciona Augusto de Souza de Aras (2018, p. 48):

Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o módulo de exploração indefinida (MEI) consiste em uma unidade de medida em hectares, a partir do conceito de módulo rural, para o imóvel com exploração não definida. A dimensão do MEI "varia entre 5 e 100 hectares, de acordo com a Zona Típica de Módulo (ZTM) do município de localização do imóvel rural". Portanto, ao se multiplicar pelos 50 MEI que são permitidos para efeito de aquisição de imóvel rural por pessoas físicas estrangeiras, tal extensão pode oscilar entre 250 ha (50 MEI X 5 ha) até 5000 ha (50 MEI X 100 ha).

Ademais, a Lei nº 5.709/1971 determina que a área total de imóveis rurais de propriedade de sociedades estrangeiras ou sociedades brasileiras controladas por estrangeiros em qualquer Município do território nacional não poderá exceder a $\frac{1}{4}$ (um quarto) da superfície total do respectivo Município, conforme disposto no *caput* do artigo 12. Com vistas a delimitar e proteger ainda mais esse território do controle estrangeiro, o §1º do aludido dispositivo impôs que estrangeiros de mais de uma nacionalidade não poderão ser proprietários, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite de $\frac{1}{4}$ da respectiva área total de superfície.

Adicionalmente, os incisos I e II do §2º do artigo 12 ainda preveem que a referida restrição não é aplicável às áreas inferiores a 3 (três) módulos de exploração indefinida e às aquisições de imóveis rurais por estrangeiros ocorridas antes de 10 de março de 1969 – data em que Decreto nº 494/969, que regulamentou o Ato Complementar nº 45/1969, ambos revogados pela Lei nº 5.709/1971, como já mencionado acima, foi publicado.

Por conseguinte, assim como prevê o §3º do artigo 3º – que o Presidente da República pode aumentar o limite de área a ser adquirida por estrangeiros mediante anuência do Conselho de Segurança Nacional –, o §3º do artigo 12 também prevê que o limite de ¼ (um quarto) da área total adquirida de um Município também pode ser aumentada por meio de decreto, quando o imóvel rural a ser adquirido estiver relacionado a projetos tidos como prioritários diante dos planos de desenvolvimento do Brasil:

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;

§ 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 (BRASIL, 1971).

Com relação à aquisição de imóvel rural situado em área considerada indispensável à segurança nacional por estrangeiros, a Lei 5.709/1971 determina, em seu artigo 7º, que essa depende de anuência prévia da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e, via de regra, o Decreto nº 74.965/1974 determina que toda e qualquer aquisição que seja delimitada entre 3 (três) a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, salvo em casos de transmissão da propriedade por *causa mortis* (conforme artigo §2º do artigo 1º da norma regulamentadora)¹⁵, está sujeita à prévia autorização do INCRA:

Lei 5.709/1971. Art. 7º - A aquisição de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional por pessoa estrangeira, física ou jurídica, depende do assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Decreto nº 74.965/1974. Art. 7º A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

[...]

§ 2º A aquisição de imóvel rural entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida dependerá de autorização do INCRA, ressalvado o disposto no artigo 2º.

¹⁵ 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 neste regulamento. [...] § 2º As restrições estabelecidas neste regulamento não se aplicam aos casos de transmissão *causa mortis*. (BRASIL, 1971).

A Lei nº 5.709/1971 também veda, a qualquer título, a doação de terras da União ou dos Estados à pessoas físicas, bem como à sociedades estrangeiras ou à sociedades brasileiras controladas por estrangeiros, conforme disposto em seu artigo 14º (BRASIL, 1971). A esse respeito, abram-se parênteses para destacar que esse dispositivo representa, em termos históricos, o completo oposto do *modus operandi* da organização fundiária e distribuição de imóveis rurais no Brasil nos regimes colonial e imperial – em que as terras eram doadas a estrangeiros, inclusive, com benefícios – como já abordado no capítulo 1 deste estudo:

Art. 14 - Salvo nos casos previstos em legislação de núcleos coloniais, onde se estabeleçam em lotes rurais, como agricultores, estrangeiros imigrantes, é vedada, a qualquer título, a doação de terras da União ou dos Estados a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas.

No que diz respeito aos aspectos notariais e registrais, a Lei nº 5.709/1971 também impôs restrições. Eis que as transações envolvendo aquisição de imóveis rurais por estrangeiros apenas poderão ser lavradas por meio de escritura pública (conforme artigo 8), dotada de elementos especiais (vide incisos e parágrafo único do artigo 9). Além disso, deverá o Cartório de Registro de Imóveis competente, manter um cadastro especial relacionado às aquisições de imóveis por estrangeiros em um livro auxiliar (conforme artigo 10):

Art. 8º - Na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é da essência do ato a escritura pública.

Art. 9º - Da escritura relativa à aquisição de área rural por pessoas físicas estrangeiras constará, obrigatoriamente:

I - menção do documento de identidade do adquirente;

II - prova de residência no território nacional; e

III - quando for o caso, autorização do órgão competente ou assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Parágrafo único. Tratando-se de pessoa jurídica estrangeira, constará da escritura 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 seu funcionamento no Brasil.

Art. 10 - Os Cartórios de Registro de Imóveis manterão cadastro especial, em livro auxiliar, das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas, no qual deverá constar:

I - menção do documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas;

II - memorial descritivo do imóvel, com área, características, limites e confrontações; e

III - transcrição da autorização do órgão competente, quando for o caso. (BRASIL, 1971)

Não menos importante, no que tange à fiscalização e ao controle das aquisições de imóveis rurais por estrangeiros, estabelece o artigo 11 da Lei nº 5.709/1971, que os Cartórios

de Registro de Imóveis deverão, trimestralmente, enviar informações relativas às transações registradas às Corregedorias da Justiça dos Estados competentes e ao Ministério da Agricultura. Além disso, com relação aos casos em que o imóvel estiver situado em área indispensável à segurança nacional, tais informações também deverão ser enviadas à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Uma vez expostas as restrições e requisitos a serem cumpridos relacionados às aquisições de imóveis rurais por sociedades estrangeiras e sociedades brasileiras com controle estrangeiro, cabe ressaltar que, conforme dispõe o artigo 15 da Lei nº 5.709/1971, as aquisições de imóveis rurais em violação às normas acima expostas serão nulas de pleno direito:

Art. 15. A aquisição de imóvel rural, que viole as prescrições desta Lei, é nula de pleno direito. O tabelião que lavrar a escritura e o oficial de registro que a transcrever responderão civilmente pelos danos que causarem aos contratantes, sem prejuízo da responsabilidade criminal por prevaricação ou falsidade ideológica. O alienante está obrigado a restituir ao adquirente o preço do imóvel. (BRASIL, 1971).

Por fim e não menos importante, em termos procedimentais, faz-se necessário mencionar que, atualmente, o processo de autorização para aquisição de imóvel rural por sociedades estrangeiras ou sociedades brasileiras com controle estrangeiro deve ser instaurado perante o INCRA e é regulado pela Instrução Normativa do INCRA nº 88, de 13 de dezembro de 2017.

A esse respeito, dentre os principais documentos a serem apresentados para o requerimento da abertura do processo administrativo, destacam-se: (i) o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural do imóvel junto ao INCRA; o (ii) comprovante de pagamento do Imposto Territorial Rural referente ao ano em exercício; (iii) a planta e o memorial descritivo do imóvel rural georreferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro; e (iv) o projeto de exploração quanto à área a ser adquirida, elaborado por profissional habilitado pelo conselho da respectiva classe.

Adicionalmente, apesar de não ter força normativa, o INCRA também editou o Manual de Orientação Para Aquisição e Arrendamento de Imóvel Rural por Estrangeiro, aprovado pela Norma de Execução/INCRA/DF/ nº 01, de 2 de janeiro de 2018, que visa esclarecer e orientar requerentes quanto às formalidades legais exigidas para aprovação de seus pedidos de aquisição de imóvel rural, bem como quanto à eventual necessidade de atualização cadastral do imóvel junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e quanto à participação de cada um dos

órgãos públicos envolvidos no processo, seja a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a Casa Civil da Presidência da República, o Congresso Nacional e o Conselho de Segurança Nacional, conforme o caso.

2.2 Constitucionalidade do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971: mudanças interpretativas da Advocacia Geral da União por meio do Parecer AGU GQ-22/1994, do Parecer AGU GQ-181/1998 e do Parecer AGU LA-01/2010 e seus efeitos jurídicos

Para além dos requisitos e restrições expostos no capítulo anterior deste estudo, a Lei nº 5.709/1971 também estabelece que, além do estrangeiro residente no País e da sociedade estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, também estão sujeitas ao regime especial para aquisição de imóveis rurais, a sociedade empresarial constituída no Brasil e controlada por estrangeiros. Confira-se o que está disposto no artigo no §1º do artigo 1º da referida norma:

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 (grifos próprios).

Isso significar dizer que a Lei nº 5.709/1971 equipara sociedades empresariais constituídas sob as leis brasileiras e que tenham controle acionário de estrangeiros, à sociedades empresariais estrangeiras constituídas sob leis alienígenas e com sede no exterior – estabelecendo, portanto, para ambas as sociedades, as mesmas restrições e limitações para a aquisição de imóveis rurais no País.

As discussões sobre a matéria, bem como as constantes mudanças de entendimentos das autoridades governamentais brasileiras sobre a percepção da constitucionalidade ou não do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, por meio do Parecer AGU GQ-22/1994, do Parecer AGU GQ-181/1998 e do Parecer AGU LA-01/2010, são objeto de um dilema jurídico que se perpetua há décadas.

Em uma breve síntese introdutória, antes de se passar à análise dos aspectos jurídicos, históricos e sociais de cada interpretação, faz-se necessário revelar que, entre os anos de 1994 e 2010, nos termos do Parecer AGU GQ-22/1994 e do Parecer AGU GQ-181/1998, as

autoridades governamentais brasileiras interpretavam que as restrições para a aquisição de imóveis rurais não se aplicavam às sociedades constituídas no Brasil e controladas por estrangeiros.

No entanto, por meio do Parecer AGU LA-01/2010, a Advocacia Geral da União mudou essa interpretação e passou a entender que as sociedades brasileiras controladas por estrangeiros, apesar de constituídas no Brasil, deveriam ser tratadas como investidores estrangeiros e, portanto, estariam sujeitas às restrições e limitações impostas a estrangeiros pela Lei 5.709/1971, pelo Decreto 74.965/1974 e pela Lei 8.629/1993, para a aquisição de imóveis rurais.

A esse respeito, é possível afirmar que a regulamentação da aquisição de imóveis rurais por sociedades brasileiras controladas por estrangeiros passou por três fases. A primeira fase, que teve início com a baixa do Ato Complementar nº 45/1969, posteriormente revogado pela Lei nº 5.709/1971, foi marcada pela retórica nacionalista em contradição com a abertura do Brasil ao investimento estrangeiro durante o regime militar, como se viu no capítulo anterior deste estudo.

A segunda fase, por sua vez, foi marcada pelo advento da CRFB/1988, durante o período da redemocratização do País, sob influência de um plano de governo neoliberal¹⁶. Neste ponto, abram-se parênteses para destacar que a redemocratização brasileira e o período de liberalização econômica dos anos 1990 foram um contexto de relevantes alterações ao quadro jurídico-institucional brasileiro no que se refere à regulamentação da aquisição de imóveis rurais por sociedades brasileiras controladas por estrangeiros, as quais serão analisadas a seguir.

A terceira, por seu turno, foi marcada pelo retorno ao viés da defesa dos interesses nacionais da primeira fase, sob a retórica da soberania nacional, da defesa da segurança nacional e da garantia do desenvolvimento econômico nacional, marcado pela crise financeira-

¹⁶ Sobre o assunto, comenta Eros Roberto Grau (2010, p. 267/268): "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 Collor foi obtido pelo governo Fernando Henrique. Argumentava-se, nessa linha, afirmando que a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional seria pernicioso 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]"

econômica mundial dos anos de 2007 e 2008. Em paralelo à crise financeira, conforme leciona Lorena Izá (2017, p. 39), faz-se necessário mencionar, também, a crise energética causada pelo aquecimento global, decorrente de utilização de combustíveis oriundos do petróleo, pela redução gradual das reservas de combustíveis fósseis e pela instabilidade política entre os maiores países produtores do referido recurso natural, o que, por sua vez, gera uma necessidade de mudança da matriz energética e, associado à essa, está o interesse na busca de terras para efeito de se alcançar eventual segurança energética.

Nesse sentido, conforme estudo elaborado por Coutinho, Prol e Castro (2018, p. 220), essas três fases são nítidas e, atualmente, estão acompanhadas de uma possível quarta fase no que diz respeito ao percurso jurídico-institucional brasileiro relacionado ao tema, que reúne esforços em busca de uma reforma do regramento sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros atualmente vigente (ressalta-se que a possível reforma da legislação concernente ao tema será tratada no terceiro capítulo do presente estudo, em que se analisará o Projeto de Lei nº 2.963/2019):

Pode-se dizer, por meio de um exercício de periodização simplificado, que a regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil passou por três períodos. No primeiro, marcado por traços nacionalistas, conceberam-se pela primeira vez limites jurídicos-formais, em nome da segurança nacional. No segundo, em um contexto de liberalização econômica abrangente, alterações constitucionais formaram a base para interpretações que deixaram de aplicar restrições a empresas com sede nacional, mas de capital majoritariamente estrangeiro. No terceiro período, revisões interpretativas retomam, ao menos formalmente, o escopo anterior da legislação, de viés mais voltado à defesa de interesses nacionais – dessa vez, contudo, o discurso é menos sobre segurança nacional e mais relacionado a uma estratégia de desenvolvimento. Atualmente, há movimentos que apontam para a reforma das regras vigentes, em novo sentido de liberalização no plano doméstico.

Feita essa introdução, passa-se à análise das mudanças interpretativas da Advocacia Geral da União por meio do (i) Parecer AGU GQ-22/1994, a partir do qual se instaurou o posicionamento pela não recepção do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição Federal de 1988, (ii) do Parecer AGU GQ-181/1998, por meio do qual defendeu a não repristinação do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, diante da revogação do artigo 171 da CRFB/1988 pela promulgação da Emenda Constitucional nº 6/1995 – ambos associados à segunda fase da regulamentação da aquisição de imóveis rurais por sociedades brasileiras controladas por estrangeiros, conforme exposto na introdução deste capítulo – e (iii) do Parecer AGU LA-01/2010, por meio do qual foi defendida a recepção do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 – esse, por sua vez, associado à terceira fase do referido percurso regulatório.

No primeiro parecer da Advocacia Geral da União, o Parecer AGU GQ-22/1994, expôs o nobre órgão governamental que no momento em que a Lei nº 5.709/1971 foi editada, não havia, pela Constituição de 1967 (a qual o ordenamento estava sujeito), uma conceituação de sociedade brasileira. Ou seja, o conceito de sociedade brasileira não estava estabelecido no texto constitucional, mas inserido em normas infraconstitucionais, como o Decreto-Lei nº. 2.627, de 26 de setembro de 1940, que dispõe sobre as sociedades por ações.

Sobre a conceituação em questão, veja-se o que o referido diploma legal preleciona em seu artigo 60, o qual foi mantido pelo artigo 300 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que revogou parcialmente o referido Decreto, estabelece que "Art. 60. São nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no País a sede de sua administração" (BRASIL, 1976).

Dessa forma, conforme exposto no referido parecer sob análise, o requisito para a classificação de sociedade brasileira conforme o Decreto-Lei nº 2.627/1940 cingia-se à obrigação de a sociedade ser constituída sob a legislação brasileira e ter sede no País. Nada se dispunha, portanto, sobre a origem e detenção do capital acionário majoritário e controle societário. Por sua vez, o conceito de "sociedade estrangeira" era interpretado e sob uma ótica contrária ao disposto pelo referido artigo. Ou seja, a sociedade estrangeira seria aquela que não preenchesse os referidos requisitos de sociedade brasileira (ser constituída sob a legislação brasileira e ter sede no Brasil).

Eis que, com a promulgação da CRFB/1988, entendeu-se que o conceito de sociedade brasileira foi positivado por meio do artigo 171 (posteriormente revogado pela Emenda Constitucional nº 6/1995, como se verá a seguir) que, por sua vez, 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, nos seguintes termos dos incisos I e II:

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.

§ 2º Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional. (BRASIL, 1988, grifos próprios)

Veja-se, portanto, o entendimento do referido parecer sobre a questão:

[...] 15. Observe-se, inclusive, que a Constituição de 69, no § 34 do art. 153, no que se refere à aquisição de propriedade rural, deixou ampla margem de atuação ao legislador infraconstitucional, como se observa, verbis: "Art. 153, §34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, assim como por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade."

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 a empresa brasileira de capital nacional, sem qualquer referência, porém, a restrições à empresa brasileira.

19. Por outro lado, o art. 190 da Constituição de 1988 estabelece: "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."

20. Verifica-se, de plano, que o que cabe à lei é regular e limitar a aquisição de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira. Parece-me indubitoso, também, que os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional, a serem estabelecidas por lei, dizem respeito àquelas mesmas pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, e não a quaisquer outros casos. A análise comparativa entre o § 34 do art. 153 da Constituição de 69, já transcrito, e o art. 190 da atual Constituição demonstra, à saciedade, que o último é significativamente restrito em relação ao primeiro.

21. Dentro desse enfoque, parece-me indiscutível que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, conflita com o conceito exarado no inciso I do art. 171 da Constituição Federal, não tendo sido recepcionado. Não vejo, igualmente, guarida para a sobrevivência daquele dispositivo legal no art. 190 da Constituição. Em consequência, o art. 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, inclusive seu § 2º, não tem aplicação a sociedades que não sejam estrangeiras, como as empresas brasileiras controladas por pessoas jurídicas estrangeiras.

22. O entendimento aqui manifestado encontra respaldo na doutrina pátria. A propósito, tive ocasião de examinar os seguintes doutrinadores, alguns dos quais se encontram entre nossos maiores constitucionalistas modernos:

[...]25. À vista do exposto, verifica-se que a doutrina pesquisada está acorde com a posição por mim manifestada. Parece-me que a interpretação conjunta dos arts. 171 e 190 da Constituição leva, seguramente, à conclusão de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não foi recepcionado pela Carta Magna, por colidir frontalmente com ela. Por outro lado, o art. 23 da Lei nº 8.629, de 1993, não socorre interpretação em sentido contrário. De fato, a referência desse dispositivo legal à Lei nº 5.709, de 1971, só pode ser entendida em relação aos dispositivos desta última que tenham sido recepcionados pela Constituição de 1988, o que não é o caso do § 1º do art. 1º. Entendimento contrário levaria à inconstitucionalidade da última lei. Observe-se, ainda, que o art. 190 da Constituição, que a Lei, entre outras normas constitucionais, visou regular, não ampara, como se viu, a tese. 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 MALLETT: "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." (AGU, 1998)

Pela leitura do referido trecho, é possível aferir que o Parecer AGU GQ-22/1994 concluiu que o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 conflitava com a concepção de empresa brasileira positivada no inciso I do artigo 171 da Constituição Federal de 1988 e, por essa razão, não teria sido recepcionado. Tendo isso em vista, as restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros delimitadas na Lei nº 5.709/1971 e Decreto nº 74.965/1974 não mais se aplicavam às sociedades constituídas no Brasil e controladas por estrangeiro:

Nesse enfoque, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, qualquer empresa que cumprisse os requisitos estabelecidos em seu art. 171 seria considerada brasileira, e, portanto, qualquer restrição imposta a essa empresa somente teria legitimidade nos casos estabelecidos expressamente no texto constitucional. Com isso, não haveria que se estender às empresas consideradas brasileiras, ainda que com controle acionário de estrangeiros, quaisquer restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais no Brasil (art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/71). (TAMARINDO; PIGATTO; JUNIOR, 2017, p. 255).

Com relação aos respectivos efeitos jurídicos, tem-se que o Parecer AGU GQ-22/1994, apesar de ter sido aprovado pelo então Presidente da República, Itamar Franco (PMDB), não foi publicado no Diário Oficial da União. Por essa razão, conforme disposto no §2º do artigo 40 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993, não teve efeito vinculante em toda

a Administração Pública Federal, mas apenas em órgãos jurídicos do Poder Executivo Federal, bem como para o então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária:

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. (BRASIL, 1993)

Ocorre que, em 15 de agosto de 1995, foi promulgada a Emenda Complementar nº 6, que por meio de seu artigo 3º, revogou o aludido artigo 171 da Constituição Federal de 1988, eliminando, do ponto de vista constitucional, a diferença entre sociedade brasileira controlada por estrangeiros e sociedade estrangeira.

Diante da manifesta insegurança jurídica posta em tela, o Parecer AGU GQ-22/1994 foi revisado pela Advocacia Geral da União. Esse reexame se deu por meio do Parecer AGU GQ-181/1998, pelo qual foi defendida a não repristinação do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, diante da revogação do artigo 171 da Constituição Federal de 1988 pela promulgação da Emenda Constitucional nº 6/1995, uma vez que o ordenamento brasileiro não admite a repristinação, salvo disposição expressa em contrário, conforme dispõe a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), em seu artigo 2º, §3º, nos seguintes termos:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

[...]

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência. (BRASIL, 1942)

Sendo assim, entendeu-se que mesmo com a revogação do artigo 171 da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 6/1995, o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 continuava revogado, sendo impossível sua repristinação¹⁷, com a ressalva expressa de que lei futura poderia estabelecer restrição semelhante, nos seguintes termos:

¹⁷ Conforme expõe ARAS (2018, p. 50): "Repristinação consiste na restauração da eficácia de uma lei ante a revogação de dispositivo legal ou constitucional que o havia revogado. Consoante a lição de Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco (Op. Cit., 2012, item 4.6), "a restauração da eficácia é considerada inviável. Não se admite a repristinação, em nome do princípio da segurança das relações, o que não impede, no entanto, que a nova Constituição expressamente revigore aquela legislação. À mesma solução se chega considerando que só é recebido o que existe validamente no momento que a nova Constituição é editada. A lei revogada, já não mais existindo

11. A teoria da recepção, como se sabe, significa, em síntese, que as normas anteriores à vigência de uma nova ordem constitucional, quando não conflitem materialmente com a nova Constituição, são por esta recepcionadas, passando a ter seu fundamento na nova ordem. Ao contrário, quando as normas anteriores conflitam materialmente com a nova Constituição, as normas são tidas como revogadas.

12. Ora, como entendi, no referido Parecer, que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 conflitava com o inciso I do art. 171 da Constituição de 1988, a conclusão inafastável é que o citado dispositivo foi revogado.¹³ A Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, em seu art. 3º, revogou o art. 171 da Constituição. Essa revogação, pura e simples, qualquer que seja a interpretação que se dê, para outros fins, ao dispositivo constitucional, não tem o condão de repristinar a norma que se entendera revogada. Desse modo, continua revogado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, permanecendo inalterada a conclusão do referido Parecer nº AGU/LA-04/94.

14. O que caberá discutir, em razão da mencionada revogação, é se lei futura poderá dispor sobre o assunto, estabelecendo limitações ao capital estrangeiro.

[...] Entendo que a matéria relativa ao tratamento a ser dado ao capital estrangeiro encontra-se, também, de maneira genérica, referida no art. 172 da Constituição, que estabelece: "Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos estrangeiros, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros."

[...]

30. 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 [...].

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 aos 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. [...]" (AGU, 1998).

Importante frisar que o referido parecer AGU GQ-181/1998 foi publicado no Diário Oficial da União em 22 de janeiro de 1999, tendo, portanto, efeito vinculante à toda a Administração Pública Federal, nos termos do disposto no §1º do artigo 40 da Lei Complementar nº 73/1993, acima transcrito.

Com o passar dos anos, durante o governo do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), cujo governo se deu entre 1º de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2010, discussões sobre uma nova mudança no panorama regulatório sobre a aquisição de imóveis por sociedades brasileiras controladas por estrangeiro emergiram, conforme lecionam Coutinho, Prol e Castro (2018, p. 224):

então, não tem como ser recebida".

Em 2010, o panorama regulatório sofreu nova alteração por meio de mudanças interpretativas da AGU, agora pelo meio do Parecer AGU LA 01 (Brasil, 2010). Segundo o parecer, o processo de revisão da regulação teve início em 2007, com uma reunião da Casa Civil da Presidência da República, seguida de audiências no Senado Federal e a constituição de grupos de trabalho no interior da AGU. Os problemas da crise mundial de alimentos e a possibilidade de adoção do biocombustível como fonte alternativa de energia – ou seja, justificativas políticas e econômicas novas que não necessariamente recuperavam a retórica nacionalista do regime militar – eram as principais preocupações do governo federal para retomada da discussão (*idem*, p. 4). Nesse novo contexto, as antigas opiniões da AGU representavam obstáculos para os planos do governo. Na visão do INCRA, além da liberalização, a falta de necessidade de cadastro das terras adquiridas por pessoas jurídicas de capital predominantemente estrangeiro levou à perda da capacidade de acompanhar as aquisições por estrangeiros. De acordo com o presidente do órgão, em audiência realizada no Senado em 2008, chegou-se à situação em que os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural "não refletem a realidade fática, no tocante à forma de detenção por estrangeiros.

Com a revisão da matéria dada pelo Parecer AGU/LA-01/2010, publicado no Diário Oficial da União em 23 de agosto de 2010, todas as limitações estabelecidas pela Lei 5.709/1971 para a aquisição de imóveis rurais, pormenorizadamente analisadas no capítulo anterior deste estudo, passaram novamente a ser impostas para as sociedades brasileiras com controle estrangeiro. Isso porque, o referido parecer adotou entendimento inteiramente oposto ao entendimento dos pareceres anteriores ora expostos, argumentando que o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 foi, sim, recepcionado pela CRFB/1988, razão pela qual jamais teria perdido sua vigência.

Desse modo, sustentou que o parecer o artigo 171 da CRFB/1988 teria, ao conceituar "empresa brasileira" como a sociedade constituída sob as leis brasileiras que tenham sua sede e administração no País de "empresa brasileira de capital nacional", buscado apenas criar determinadas vantagens e benefícios em detrimento de uma a outra, nos termos dos §§1º e 2º do aludido dispositivo.

Ainda que o referido parecer seja consideravelmente extenso, Fábio Augusto Santana Hage, Marcus Peixoto e José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho (2018, p. 17) conseguiram extrair os principais argumentos a favor da recepção do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela CRFB/1988, de modo a impor, na íntegra, todas as restrições e limitações à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros à sociedade brasileira controlada por estrangeiros:

1. contrariamente ao argumento esposado no Parecer nº-GQ-22, de 1994, a distinção entre "empresa brasileira" e "empresa brasileira de capital nacional", constante do ora revogado art. 171 da Constituição Federal de 1988, não teria buscado apenas criar vantagens para a última, mas também impor restrições genéricas à primeira, o que poderia ser mais facilmente inferido da leitura do inciso II do §

- 1º—do dispositivo: afirmava-se ali, *a contrario sensu*, que, em setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional, a serem fixados em lei – logo, sem identificação expressa no texto constitucional –, as empresas meramente brasileiras não poderiam atuar. Sendo assim, com muito mais razão se deveriam admitir as restrições emanadas do § 1º do art. 1º da Lei nº-5.709, de 1971, dirigidas a empresas brasileiras controladas por empresas estrangeiras que não possuíam sede e administração no País ou cujos controladores, pessoas físicas, residissem no exterior;
2. uma interpretação teleológica 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 de que trata o § 1º do art. 1º da Lei nº-5.709, de 1971;
 3. o controverso dispositivo da Lei nº-5.709, de 1971, seria plenamente compatível, ademais, 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, em consonância com a moderna hermenêutica, deve ser ponderado com os anteriores;
 4. considerando que a aquisição de imóvel rural pode ser tida como investimento de capital, outro dispositivo constitucional que serviria como espeque para a recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº-5.709, de 1971, seria o art. 172, que consigna que "a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros";
 5. tendo em vista que o processo legislativo que resultou na Lei nº-8.629, de 1993, foi posterior ao advento da Constituição de 1988, o Congresso Nacional, ao aprová-la – ou, mais notadamente, ao aprovar seu art. 23 –, teria declarado, de forma expressa, a recepção, pela Carta Magna, da totalidade da Lei nº-5.709, de 1971, sem ressalvas.

Ressaltados os principais argumentos do referido parecer, destaca-se que, ao concluir seu parecer¹⁸, o Consultor-Geral da União previu que a revisão do entendimento em tela, fixado administrativamente há mais de 15 anos contados daquele momento, poderia ter o efeito de afugentar o capital estrangeiro e gerar insegurança jurídica nos negócios. Com efeito, o nobre Consultor foi assertivo, pois a mudança radical concernente ao tema gerou muita atribulação ao cenário jurídico-institucional, social e econômico nacional:

Com a mudança radical de entendimento da AGU, instaurou-se um cenário de enorme insegurança jurídica envolvendo a aquisição de imóveis rurais por sociedades brasileiras de capital estrangeiro, que está trazendo consequências muito danosas para a economia nacional. De um momento para o outro, importantes agentes econômicos se viram praticamente impedidos de começar a investir em imóveis rurais brasileiros ou de ampliar investimentos já existentes. Muitos projetos em diversas fases de implantação acabaram suspensos ou cancelados. Publicado o parecer AGU/LA-01/2010, os Cartórios de Notas começaram a se negar a lavrar escrituras públicas de compra de imóveis rurais por sociedades brasileiras de capital estrangeiro, ainda que

¹⁸ Ainda sobre a conclusão do referido parecer, merece destaque a menção a quatro espécies diferentes de pessoas jurídicas no Brasil: (i) pessoas jurídicas brasileiras, com brasileiros detendo a maioria do capital social, (ii) pessoas jurídicas brasileiras com a maioria de seu capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou com sede no Brasil, (iii) pessoas jurídicas brasileiras com a maioria do capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas, residentes no exterior, ou jurídicas, com sede no exterior e (iv) pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil. (AGU, 2010).

tais documentos servissem para aperfeiçoar relações jurídicas iniciadas muito antes de 2010. No mesmo sentido, os Cartórios de Registro de Imóveis passaram a entender pela impossibilidade de registro de escrituras de compra e venda lavradas antes mesmo da publicação do parecer. O parecer AGU/LA-01/2010 estava gerando efeitos retroativos, ainda que a retroatividade de nova interpretação seja expressamente proibida no âmbito da administração pública brasileira. A incorreta aplicação do direito no caso concreto foi responsável por um grande número de demandas judiciais nas quais sociedades brasileiras de capital estrangeiro requeriam a regularização das situações anteriores ao parecer. Em grande parte dos casos, o Judiciário reformou o entendimento dos cartórios. Atingiu-se um ponto em que diferentes órgãos da Administração Pública passaram a ter entendimentos incompatíveis sobre o mesmo tema, contribuindo para o agravamento do cenário de instabilidade e insegurança jurídica. (JAFET; ANTONINI, 2014, p. 5/6)

Por fim, diante do cenário de instabilidade e insegurança jurídica acima aludido, o INCRA editou a Portaria Interministerial n.º 4, de 25 de fevereiro de 2014, que regulamenta a aplicação do Parecer AGU GQ-22/1994, do Parecer AGU GQ-181/1998, às situações jurídicas aperfeiçoadas antes da publicação do Parecer AGU LA-01/2010, fixando entendimento de que são consideradas juridicamente perfeitas as aquisições de imóveis rurais por sociedades brasileiras com controle estrangeiro cuja respectiva escritura tenha sido lavrada entre 7 de junho de 1994¹⁹ e 22 de agosto de 2010²⁰ ou que o instrumento de sucessão empresarial tenha sido protocolado na Junta Comercial competente até 22 de agosto de 2010.

¹⁹ Data de edição do Parecer AGU GQ-22/1994.

²⁰ Data de publicação do Parecer AGU GQ-22/1994 no Diário Oficial da União.

CAPÍTULO III - A INSEGURANÇA JURÍDICA DIANTE DO PANORAMA ATUAL

3.1 ADPF nº 342 e ACO nº 2.463: a necessidade do posicionamento da Corte do STF com relação à recepção ou não do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela CRFB/1988

Estão em curso perante o STF dois processos que discutem a constitucionalidade da aplicação de restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais por sociedade brasileira controlada por estrangeiros, quais sejam: (i) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 342), bem como (ii) a Ação Cível Originária (ACO nº 2.463).

A ACO nº 2.463 foi ajuizada em 2014 pela União e o INCRA, após a Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ter emitido o Parecer nº 461-12-E (o qual se originou de uma revisão de parecer anterior também emitido pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, qual seja, o Parecer nº 250/10-E), com o objetivo de dispensar os Tabelionatos de Notas e Registros de Imóveis da obrigação de observar as disposições constantes da Lei nº 5.709/1971 e do Decreto nº 74.965/1974, que a regulamenta, no que se referem às questões imobiliárias no espaço rural envolvendo empresas nacionais de capital estrangeiro com sede no exterior (ARAS, 2018, p. 55/56).

Diante desse cenário, a União e o INCRA ajuizaram, em 2014, perante o STF, a referida ACO nº 2.463, com pedido liminar, contra o Estado de São Paulo, buscando a declaração de nulidade do teor do Parecer nº 461-12-E emitido pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça paulista. O autor Augusto Souza de Aras (2018, p. 55) resume o objeto da referida ação da seguinte forma:

Nos autos da aludida ACO (n. 2.463), defendem os Autores que a leitura das normas previstas nos artigos 3º, inciso I, 5º, inciso XXII, e 170, *caput*, da Constituição Federal – que preveem, respectivamente, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária como objetivo fundamental da República, a garantia do direito à propriedade e a fundação da ordem econômica no trabalho e na livre iniciativa – deve estar em consonância com o exercício da soberania nacional. Alegam, ainda, que o direito de propriedade, previsto no texto constitucional, norma de eficácia contida, daí ser lícito ao legislador restringir o espectro de seu exercício.

Em 13 de setembro de 2016, o Ministro Marco Aurélio de Mello, Relator da ACO nº 2.463, chegou a conceder a medida liminar requerida, para suspender os efeitos do parecer nº

461/2012-E da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, até o final do julgamento da ação, o que obrigaria, portanto, que os Tabelionatos de Notas e Registros de Imóveis da obrigação de observassem as disposições constantes da Lei nº 5.709/1971 e do Decreto nº 74.965/1974, pois, nos termos do seu entendimento monocrático, "vê-se, em exame inicial, a existência de fundamentos na Carta Federal para o alcance das restrições previstas na Lei nº 5.709/1971" .

A propósito, transcreve-se, a seguir, alguns dos fundamentos que levaram o Ministro Marco Aurélio de Mello a conceder a medida liminar:

[...] **A norma em jogo, embora controversa 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 presumidamente 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 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: [...] 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. (STF, ACO nº 2.463. Ministro Relator: Marco Aurélio de Mello. Data de Julgamento: 13/09/2016, grifos próprios)

Pois bem. A ADPF nº 342, por sua vez, foi ajuizada em abril de 2015 pela Sociedade Rural Brasileira para questionar o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, bem como o último parecer emitido pela AGU sobre o tema²¹. Em resumo, a parte Sociedade Rural Brasileira busca

²¹ Parecer LA-01/2010/AGU. Na petição inicial da Sociedade Rural Brasileira (SBR), diz-se que o Parecer é de 2008 (ano em que o setor consultivo da AGU o finalizou). No entanto, o parecer foi aprovado pelo Advogado-Geral da União apenas em 2010. Como já mencionado, referido parecer concluiu pela compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei 5.709/1971 com a Constituição Federal, contrariando entendimentos esposados em parecer anterior. (ARAS, 2018, p. 57).

ver declarada a não recepção, pela CRFB/1988, do artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/1971. Para tanto, buscou inicialmente, por meio da referida ação, a suspensão da eficácia do referido dispositivo, para que posteriormente a ADPF nº 342 fosse convertida em ação direta de inconstitucionalidade, com o objetivo de ver declarada a não recepção do artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/1971 pela Emenda de nº 6/1995, que implicou na revogação do artigo 171 da Constituição Federal de 1988.

Por meio da referida arguição, a Sociedade Rural Brasileira afirma que a restrição normativa do artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/1971 "enseja diminuição da liquidez dos ativos imobiliários e embaraço ao financiamento da atividade agrária", além de contrariar os preceitos fundamentais relativos à igualdade, propriedade, livre iniciativa, segurança jurídica, liberdade de associação e desenvolvimento nacional (artigos 1º, IV, 3º, II, 5º, *caput* e XVII e XXII da CRFB/1988). Além disso, conforme resume o autor Augusto Souza de Aras (2018, p. 58):

A parte autora postula o reconhecimento de que o tratamento diferenciado conferido pelo dispositivo às empresas nacionais de capital estrangeiro é incompatível com a Constituição de 1988, por alegada afronta aos princípios da livre iniciativa, do desenvolvimento nacional, da igualdade, da propriedade, da liberdade de associação e da segurança jurídica. No mérito, sustentou que, embora a Constituição Federal assegure direitos aos estrangeiros, também impõe restrições a essas pessoas, a exemplo dos direitos políticos e de aspectos da livre iniciativa, tais como a vedação da propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão a estrangeiros. Além disso, destacou o disposto no artigo 172 da Constituição, ao determinar a disciplina, com base no interesse nacional, de investimentos de capital estrangeiro, e a disposição do artigo 190 da Lei Maior, que impõe a regulação e a limitação da aquisição e do arrendamento de terras por pessoa física e jurídica estrangeira.

Em razão da identidade de objetos, a referida ADPF nº 342 foi apensada aos autos da ACO nº 2.463, ambas de relatoria do Ministro Marco Aurélio, as quais estavam pendentes de julgamento de mérito até fevereiro deste ano de 2021, quando teve início o julgamento conjunto das referidas demandas.

Uma vez iniciado o julgamento, o então Ministro Relator de ambas as demandas, Marco Aurélio de Mello, votou pela legalidade da aplicação de tais restrições a sociedades controladas por estrangeiros. Em seu voto, o Ministro salientou que o artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/1971 permite que o sistema regulatório nacional promova a preservação territorial tanto em relação ao meio ambiente quanto no que tangem as questões de segurança nacional. Nesse sentido, no seu entender, "A aquisição indiscriminada de imóveis rurais por estrangeiros e, em via

transversa, pessoas jurídicas constituídas sob as leis nacionais, mas controladas pelo capital estrangeiro, pode acarretar violação da independência do País."

Confira-se trechos do referido voto do Ministro Marco Aurélio:

O artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/1971 mostra-se apto a fomentar o fim visado, ou seja, o controle da propriedade de terra por pessoa jurídica brasileira com a maior parte do capital social pertencente a pessoa natural ou jurídica estrangeira, que resida ou tenha sede no exterior, considerada a proteção da soberania, da justiça social, da função social da propriedade, do meio ambiente sustentável. Quanto à necessidade, é imprescindível que a realização do objetivo não possa ser alcançada, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que limite, em menor medida, a liberdade e o direito à propriedade. O Parecer nº 1/2008 da Advocacia-Geral da União sinaliza a urgência da regulamentação, ante a expansão da fronteira agrícola e o aumento de biopirataria, desmatamento, queimadas ilícitas e grilagem de terras. Fosse desconsiderada a sociedade nacional controlada por pessoa estrangeira, ter-se-ia proteção insuficiente à soberania nacional, à preservação do meio ambiente e à promoção do desenvolvimento sustentável. A norma atende à proporcionalidade em sentido estrito na medida em que não inviabiliza a aquisição de terras, mas a regula, direcionando, à liberdade econômica, restrição razoável frente à consecução de preceitos fundamentais. A terra rural ocupa posição nuclear na condução dos assuntos econômicos, tendo em conta a distribuição desigual. A atuação estatal mostra-se promotora da paz e justiça sociais. Assim não se concluir, a liberdade absoluta à circulação de capital estrangeiro ensejaria graves reflexos do capital especulativo na questão agrária, com o aumento de latifúndios e de conflitos agrários. A mudança de entendimento da Advocacia-Geral da União quanto à interpretação do artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.079/1971, conforme revelado nos Pareceres nº 22/1994 e 1/2008, não implica inobservância do princípio da segurança jurídica. Os pronunciamentos do Órgão possuem, a teor dos artigos 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/1993, natureza consultiva, voltados a orientar a atuação da Administração Pública federal, sendo impróprio afastarem a vigência de dispositivo legal. A segurança jurídica direciona ao respeito do arcabouço normativo. É o preço módico que se paga por viver-se num Estado Democrático de Direito. Julgo improcedente o pedido²². (STF, ACO nº 2.463

²² Adicionalmente, confira-se os demais trechos do voto do Min.: "A Lei nº 5.709/1971 disciplina a aquisição de imóvel rural por pessoa natural ou jurídica estrangeira com residência ou autorizada a funcionar no País, estabelecendo restrições. O § 1º do artigo 1º submete ao regime previsto no diploma pessoa jurídica brasileira com a maior parte do capital social pertencente a pessoa natural ou jurídica estrangeira que resida ou tenha sede no exterior. A Constituição Federal, embora agasalhe os princípios da isonomia e da livre iniciativa, estabelece a soberania como fundamento da República e princípio da ordem econômica – artigos 1º, inciso I, e 170, inciso I. Reservou ao legislador ferramenta voltadas a assegurá-la, visando a preservação da ordem constitucional. Expressou preocupação com a influência do capital estrangeiro em assuntos sensíveis e intrinsecamente vinculados ao interesse nacional. Daí o tratamento diferenciado revelado no artigo 190: Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional. A efetividade da norma pressupõe interpretação do termo "estrangeira" como a alcançar entidades nacionais controladas por capital alienígena. Assim não se concluir, ter-se-á burla ao texto constitucional ante a possibilidade de criação formal de pessoa jurídica nacional ser suficiente à observância dos requisitos legais, mesmo em face da submissão da entidade a diretrizes de fora do Brasil. Esse é o sentido do artigo 172, voltado à regulamentação do ingresso e circulação de capital estrangeiro no País: Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros. O afastamento, pela Emenda de nº 6/1994, do artigo 171, mediante o qual diferenciados os conceitos de empresa nacional e empresa nacional com maioria de capital estrangeiro, não apanhou os citados preceitos – artigos 172 e 190. Descabe modular o alcance das normas encerradas na Carta da República conforme se fizer necessário à glosa de certo ato. Deve-se zelar pela integridade do texto, de modo que os princípios constitucionais, tão caros à Democracia, sejam analisados em conjunto, mantida a

e AFDF nº 342. Ministro Relator: Marco Aurélio de Mello. Voto. Data de Julgamento: 26/02/2021).

Em seguida, o julgamento foi suspenso após pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes que, em junho de 2021, apresentou voto divergente, reconhecendo a inconstitucionalidade do artigo 1º, §1º, da Lei 5.709/1971, bem como dos dispositivos concernentes contidos no Decreto regulamentador nº 74.965/1974, tendo votado pela revogação da liminar anteriormente concedida pelo Ministro Relator Marco Aurélio de Mello nos autos da ACO nº 2.463.

Confira-se trechos do voto do Ministro Alexandre de Moraes quanto à ACO nº 2.463:

Ante o exposto, pedindo todas as vênias ao eminente Ministro Relator, voto pela IMPROCEDÊNCIA da ação, **reconhecendo a legalidade do Parecer 461-12-E, de 3/12/2012, da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que dispensou os tabeliães e os oficiais de registro de observarem o que previsto no art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971, e no Decreto 74.965/1974, em relação às aquisições de imóveis rurais por empresas brasileiras com a maior parte do capital social pertencente a pessoas físicas estrangeiras residentes no exterior ou jurídicas que tenham sede no exterior, ficando revogada a decisão que deferiu a liminar** (STF, ACO nº 2.463 e ADPF nº 342, Ministro Relator: Marco Aurélio de Mello. Voto do Ministro Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 26/02/2021, grifos próprios)

Quanto à ADPF nº 342, confira-se a ementa com um resumo do entendimento divergente do referido Ministro Alexandre de Moraes:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS. EMPRESAS NACIONAIS EQUIPARADAS ÀS ESTRANGEIRAS. ART. 1º, § 1º, DA LEI 5.709/1971. NÃO RECEPÇÃO RECONHECIDA.

unidade do documento básico que efetivamente represente o espírito do povo. [...] Com os dispositivos, objetiva-se o desenvolvimento de um capitalismo nacional a estimular a igualdade em relação às demais potências no mercado global. [...] A aquisição indiscriminada de imóveis rurais por estrangeiros e, em via transversa, pessoas jurídicas constituídas sob as leis nacionais, mas controladas pelo capital estrangeiro, pode acarretar violação da independência do País. A ausência de regulação compromete o aspecto externo da soberania, ao permitir que parcela do território seja submetida à vontade de pessoas de fora. [...] O artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/1971 está longe de impedir a constituição de pessoas jurídicas, interferindo na autonomia e funcionamento interno. Limita-se a fixar parâmetros à atuação considerada aquisição de imóvel rural, havendo interesse nacional, mostrando-se ausente violação à liberdade de associação. A distinção entre empresas com base na origem do capital é compatível com a Carta da República, levando em conta, além dos princípios da soberania e orientadores da ordem econômica, a opção político-normativa reservada ao legislador para dispor sobre o investimento estrangeiro – artigo 172. A disciplina do tema, no direito comparado, revela controle relativo da aquisição de propriedade por estrangeiro considerados segurança nacional, preservação de recursos naturais e fomento à agroindústria. [...]" (STF, ACO nº 2.463 e ADPF nº 342. Ministro Relator: Marco Aurélio de Mello. Voto. Data de Julgamento: 26/02/2021).

1. O § 1º do art. 1º da Lei 5.709/1971, editada sob a égide da Constituição de 1967, equiparou as empresas brasileiras controladas por estrangeiros às empresas alienígenas para fins de aquisição de terras, submetendo-as às disposições do referido diploma legal.
2. Com a promulgação da Constituição de 1988, foi introduzida uma nova sistemática que distinguia as empresas brasileiras das empresas brasileiras de capital nacional, por força do art. 171, que passou a prever a possibilidade da criação de benefícios temporárias às empresas de capital nacional.
3. Assim, mesmo na sua redação original, a Constituição primava pelo tratamento isonômico para as empresas brasileiras, admitindo apenas excepcionalmente benefícios temporários às empresas de capital nacional.
4. **Não obstante, com a Emenda Constitucional nº 6/1995, a distinção entre empresas brasileiras com base na nacionalidade do capital deixou de existir no texto constitucional, a demonstrar que o texto constitucional não mais admite o tratamento discriminatórios de empresas brasileiras pelo ordenamento jurídico.**
5. **Nesses termos, não se compatibiliza com o texto constitucional, na sua redação original ou após a Emenda Constitucional nº 6/1995, o § 1º do art. 1º da Lei 5.709/1971.**
6. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada integralmente procedente. (STF, ACO nº 2.463 e ADPF nº 342, Ministro Relator: Marco Aurélio de Mello. Voto do Ministro Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 26/02/2021, grifos próprios)

Ato contínuo, em 1º de julho de 2021, diante do pedido de destaque formulado pelo Ministro Gilmar Mendes, o julgamento da ADPF nº 342 e da ACO nº 2.463 foi retirado do plenário virtual, para ser realizado em sessão plenária presencial (ou por meio de videoconferência, em razão da pandemia). Com isso, o julgamento será reiniciado. Antes, todavia, os processos deverão ser redistribuídos a novo relator, em razão da aposentadoria do Ministro Marco Aurélio de Mello.

O efeito prático do reinício do julgamento é o descarte dos votos proferidos no plenário virtual pelo Ministro Relator Marco Aurélio de Mello e pelo Ministro Alexandre de Moraes, uma vez que será dado início a um novo julgamento sobre a matéria, com fundamento no artigo 21-B. §3º do Regimento Interno do STF²³, bem como no artigo 4º da Resolução nº 642/2019²⁴, atualizada pela Resolução nº 669/2020. Não há previsão para retomada dos julgamentos.

²³ "Art. 21-B. §3º. No caso de pedido de destaque feito por qualquer ministro, o relator encaminhará o processo ao órgão colegiado competente para julgamento presencial, com publicação de nova pauta." (BRASIL, 2021).

²⁴ "Art. 4º. Não serão julgados em ambiente virtual as listas ou os processos com pedido de destaque feito: I - por qualquer ministro; II - por qualquer das partes, desde que requerido até 48 (quarenta e oito) horas antes do início da sessão e deferido pelo relator; §1º. Nos casos previstos neste artigo, o relator retirará o processo da pauta de julgamentos eletrônicos e o encaminhará ao órgão colegiado competente para julgamento presencial, com publicação de nova pauta; §2º. Nos casos de destaques, previstos neste artigo, o julgamento será reiniciado."(BRASIL, 2020)

Muito embora o Ministro Relator Marco Aurélio de Mello tenha destacado a importância de regulação da matéria em seu voto, o que se observa é uma grande insegurança jurídica permeando a aquisição de imóveis rurais por sociedades brasileiras controladas por estrangeiro, o que traz consequências muito danosas para a economia nacional. Isso porque, não bastassem as mudanças de entendimento da AGU ao longo dos últimos anos, as quais causaram dificuldades práticas cartorárias concernentes à lavratura e ao posterior registro de escrituras públicas de compra de imóveis rurais por sociedades brasileiras com controle estrangeiro, conforme observado, o STF ainda não se pronunciou de forma definitiva a respeito da matéria.

Como resultado, conforme explicado pelos autores Danilo Haddad Jafet e Rafael Rego Antonini, "a incorreta aplicação do direito no caso concreto é responsável por um grande número de demandas judiciais nas quais sociedades brasileiras de capital estrangeiro requeriam a regularização das situações anteriores ao parecer" (2014, p. 4). A esse respeito, os autores afirmam até mesmo que "Atingiu-se um ponto em que diferentes órgãos da Administração Pública passaram a ter entendimentos incompatíveis sobre o mesmo tema, contribuindo para o agravamento do cenário de instabilidade e insegurança jurídica." (2014, p. 4).

Diante do exposto, a definição regulatória dessas questões é de suma importância para o desenvolvimento nacional, bem como para que a segurança jurídica sobre o tema possa ser minimamente garantida. A matéria abrange não apenas as consequências práticas concernentes ao direito agrário ou ao direito imobiliário, uma vez que dialoga com diversas outras consequências econômicas e empresariais tanto para os particulares quanto para a própria Administração Pública. Dito isso, a correta interpretação sobre a situação da aquisição de imóvel rural no Brasil por sociedades brasileiras controladas por estrangeiros e a unanimidade de entendimentos quanto à recepção ou não das restrições da Lei 5.709/1971 pela CRFB/1988 é uma questão prioritária.

3.2 Análise do Projeto de Lei nº 2.963/2019: propositura, tramitação, interesses políticos e econômicos, possíveis mudanças estruturais e observância aos princípios constitucionais

Está em curso sob regime de urgência no Congresso Nacional²⁵, por se tratar de matéria de relevante e inadiável interesse nacional, conforme artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados²⁶, o PL nº 2.963/2019, proposto pelo Senador Irajá Silvestre Filho (PSD/TO), que tem como objetivo de reformular as regras referentes à aquisição e a posse de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras e por pessoas jurídicas brasileiras controladas direta ou indiretamente por estrangeiros.

Desse modo, o PL nº 2.963/2019 busca regulamentar o artigo 190 da CRFB/1988²⁷, alterar a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, bem como revogar integralmente a Lei nº 5.709/1971 e o artigo 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993²⁸ (analisados no capítulo 2.1 deste estudo).

A grande questão colocada em tela neste estudo versa sobre a possibilidade de o PL nº 2.963/2019 poder proporcionar maior segurança jurídica ao cenário atual, diante do que foi exposto nos capítulos anteriores, com a atração de investimentos no âmbito do mercado rural do Brasil e, ainda assim, contemplar e não ofender os princípios constitucionais estudados no primeiro capítulo deste trabalho. Desse modo, passa-se à elaboração de uma análise normativa dos artigos que compõem o respectivo projeto de lei.

Pois bem. O PL nº 2.963/2019 dispensa a obtenção de qualquer autorização ou licença para aquisição ou posse de imóveis rurais de até 15 módulos fiscais por estrangeiros, desde que

²⁵ Vide tramitação em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2268070>.

²⁶ Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no §2º do artigo antecedente.

²⁷ 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.

²⁸ Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no caput deste artigo.

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

o adquirente ou possuidor não tenha outro imóvel rural bem como prevê, também, que a soma das áreas rurais de propriedades ou arrendadas por pessoas estrangeiras não poderá ultrapassar 25% da superfície do Município onde as áreas rurais estiverem situadas e que pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias ou possuidoras de mais de 10% da superfície de cada Município.

Adicionalmente, o referido projeto de lei estabelece que a aquisição ou posse de imóveis rurais situados em área indispensável à segurança nacional dependem do assentimento prévio do Conselho Nacional. Ainda, determina que o Congresso Nacional poderá, com manifestação prévia do Poder Executivo, após ouvido o Conselho de Defesa Nacional, autorizar a aquisição de imóveis rurais além dos limites mencionados acima, quando se tratar de implantação de projetos julgados prioritários diante dos planos de desenvolvimento do País.

Além disso, encerrando a saga da recepção ou não do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela CRFB/1988 e toda a discussão sobre a conceituação de pessoas jurídicas perante o ordenamento jurídico pátrio para imposição ou não de restrições referentes a aquisições de imóveis rurais por estrangeiros, o Projeto de Lei nº 2.963/2019 prevê que as restrições estabelecidas nas normas ora elaboradas não se aplicam às sociedades brasileiras controladas direta ou indiretamente por estrangeiros, conforme determinadas exceções.

Dentre essas exceções, estão elencadas: (a) sociedades em que haja participação de (i) organização não governamental com atuação no Brasil e sede no exterior ou estabelecida no Brasil com maior parte do orçamento anual oriundo de pessoa física estrangeira ou empresa com sede no exterior, quando a localização do imóvel for na faixa de fronteira, (ii) fundação particular com instituidores estrangeiros ou autorizado a funcionar no Brasil, com sede no exterior ou (iii) mais de 10%, de fundos soberanos constituídos por recursos provenientes de estados e/ou sociedades estatais estrangeiras; e (b) pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras quando o imóvel rural, objeto da aquisição ou posse, estiver localizado na Amazônia e sujeito à reserva legal igual ou superior a 80%.

Destaca-se, ainda, que nos casos ilustrados acima, objetos da exceção à regra de que as restrições não se aplicam às sociedades brasileiras controladas direta ou indiretamente por estrangeiros, o PL nº 2.963/2019 determina que será necessária a aprovação prévia do Conselho de Defesa Nacional para a consolidação das respectivas transações.

Por outro lado, em todos os casos, as sociedades brasileiras controladas por estrangeiros que adquirirem imóveis rurais deverão (i) cumprir a função social dos imóveis rurais de sua propriedade ou posse – o que, abram-se parênteses, foi posto em observância ao respectivo princípio, disposto no artigo 5º, XXII e XXIII da CRFB/1988 e (ii) fornecer informações, nos termos de regulamento a ser editado pelo Poder Executivo, sobre a composição do seu capital social e a nacionalidade dos sócios no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), anualmente e sempre que houver aquisição, alteração do controle societário, transformação da natureza societária e celebração de contrato de qualquer modalidade de posse.

Ainda, nos atuais termos do Projeto de Lei nº 2.963/2019, as restrições ora dispostas não se aplicam quando a aquisição de direitos reais ou o exercício de posse de qualquer natureza se destinar à execução ou a exploração de concessão, permissão ou autorização de serviço público, inclusive atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, ou à concessão ou autorização de uso de bem público da União. Neste ponto, abram-se parênteses para reconhecer o esforço do legislador ordinário com relação à ponderação entre os princípios constitucionais da soberania nacional e da garantia do desenvolvimento nacional.

Com vistas a erradicar a insegurança jurídica entorno do cenário atual, destaca-se, ainda, que o PL nº 2.963/2019 torna válida todas as aquisições e os arrendamentos de imóveis rurais celebrados por pessoas físicas ou jurídicas brasileiras constituídas ou controladas, direta ou indiretamente, por pessoas privadas, físicas ou jurídicas, estrangeiras, durante a vigência da Lei 5.709/1971.

Com relação à tramitação, resta destacar que autógrafo do PL nº 2.963/2019 foi aprovado pelo Senado Federal em 15 de dezembro de 2020 e, desde então, aguarda revisão pela Câmara dos Deputados, nos termos do artigo 65 da CRFB/1988²⁹, sem perspectiva de ser votado e/ou alterado para, então, ser posteriormente remetido à sanção presidencial. Desse modo, ainda há um longo caminho para que seja convertido em lei.

²⁹ Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Pelo exposto, sob o ponto de vista jurídico, destaca-se que o referido projeto de lei traz uma atualização importantíssima ao estabelecer que as restrições para aquisição de imóveis rurais não se aplicam às sociedades brasileiras controladas por estrangeiros, salvo exceções, diante da grande insegurança jurídica posta entorno da recepção ou não do §1º do artigo 1º da lei 5.709/1971 pela CRFB/1988 e da morosidade do posicionamento da Corte do STF sobre o tema, pois no que diz respeito ao universo do direito societário e dinâmica do mercado de capitais, com a crescente dinâmica de fusões e incorporações de empresas brasileiras (KPMG, 2021)³⁰, é comum que sociedades empresárias sejam constituídas no Brasil e tenham ações adquiridas por estrangeiros, sejam essas pessoas físicas ou jurídicas e, até mesmo, fundos de investimentos.

³⁰ O Brasil registrou um recorde de fusões e aquisições de empresas no 1º trimestre de 2021. De acordo com um levantamento produzido pela KPMG (2021): "o Brasil registrou 375 operações de fusões e aquisições nos primeiros três meses de 2021. A maioria delas, totalizando 244 transações, aconteceu entre empresas brasileiras. Este resultado faz com que o primeiro trimestre de 2021 seja o recordista em fusões e aquisições nos últimos 20 anos. Segundo o estudo "Fusões e Aquisições 2021 – 1º trimestre", entre as 131 operações envolvendo empresas de outros países registradas no início deste ano: 116 foram transações de estrangeiros comprando empresas brasileiras; 13 delas eram operações do tipo CB2, em que brasileiros adquirem empresas estrangeiras estabelecidas no exterior; 1 foi de tipo CB3, em que brasileiros adquirem empresas estrangeiras estabelecidas no Brasil; 1 de tipo CB4, em que estrangeiros adquirem de outros estrangeiros alguma empresa estabelecida no Brasil."

CONCLUSÃO

Diante da premissa de que o direito de propriedade é compreendido e estendido conforme aspectos políticos, ideológicos, econômicos, sociais e jurídicos estruturantes de cada sociedade e influenciado pelos princípios que regem a ordem econômica de um determinado Estado, demonstrou-se no presente estudo que o Brasil, historicamente, passou por um longo período de precariedade no que diz respeito à sua organização fundiária. Dessa forma, constatou-se que as raízes histórica e regulatória no Brasil revelam a necessidade de se compreender o direito de propriedade em sua dimensão constitucional contemporânea, que se dá por um extenso conjunto de princípios norteadores.

Por si, o direito de propriedade confere a quem o detém o poder e o controle sobre determinada parte de um território, isso posto, contatou-se, com relação à problemática do domínio de imóveis rurais por estrangeiros, do fenômeno global do *land grabbing* e seus respectivos impactos no Brasil, que tal direito deve ser objeto de uma cautelosa ponderação entre os princípios que o norteiam, quais sejam, o soberania nacional, da propriedade privada e do desenvolvimento nacional, todos regentes da ordem econômica do País – dado que a propriedade rural é um elemento basilar da formação da infraestrutura energética, da produção alimentar e da proteção ao meio ambiente no País e que o mercado nacional necessita de investimento estrangeiro para subsistir.

Como exposto neste estudo, desde a promulgação da CRFB/1988, instaurou-se uma intensa controvérsia nas esferas administrativa e jurídica do País, que perdura até os dias de hoje, quanto à interpretação sobre a recepção ou não do artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/1971 que, ao regular o tema, equipara à sociedade empresária estrangeira, para fins da imposição das restrições ali previstas, sociedade empresária brasileira com controle estrangeiro, face à eventual colisão com a concepção de "empresa brasileira" disposta na redação original do artigo 171 da Carta Magna, posteriormente revogado pela Emenda Constitucional nº 6/1995.

Ao longo deste estudo foi possível observar que a constante mudança de entendimento da AGU sobre a percepção da constitucionalidade ou não do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 não se deu apenas por aspectos controvertidos relacionados à interpretação jurídica da questão, mas, também, foi influenciada pelo viés ideológico no campo político e econômico adotado por cada governo pelo qual o País foi administrado e, apesar de provocada a se

manifestar sobre a questão, a Corte do STF ainda não firmou um entendimento uníssono sobre o tema – pelo contrário, houve divergência.

Diante disso, ao se apresentar como via regulatória do artigo 190 da CRFB/1988, com o objetivo de se revogar a legislação vigente sobre o tema, pensada sob a ótica de um Brasil da década de 1970, tem-se que a aprovação e conversão do PL nº 2.963/2019 em lei, nos atuais termos do seu autógrafo, deve ser vista com bons olhos. Conforme exposto no presente estudo, por meio da análise normativa do referido projeto de lei, é possível observar a preocupação do legislador ordinário à observância dos princípios constitucionais norteadores do controle do Estado frente à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

Por fim, ao estabelecer que as restrições para aquisição de imóveis rurais não se aplicam às sociedades brasileiras controladas por estrangeiros, salvo exceções, diante da grande insegurança jurídica posta entorno da recepção ou não do §1º do artigo 1º da lei 5.709/1971 pela CRFB/1988 na esfera administrativa e da morosidade do posicionamento da Corte do STF sobre o tema, o legislador ordinário certamente se atentou ao fato de que com a Emenda Constitucional nº 6/1995 a distinção entre empresas brasileiras com base na nacionalidade do capital deixou de existir no texto constitucional e que o tratamento discriminatório de empresas brasileiras não é mais admitido pela CRFB/1988.

Diante desse cenário, é notória a atenção do legislador ordinário ao panorama socioeconômico atual, em que é muito comum que sociedades empresárias sejam constituídas no Brasil e tenham ações adquiridas por estrangeiros e que as restrições impostas de modo irrestrito a essas sociedades importam no travamento de importantes transações que, sem dúvidas, poderiam alavancar o desenvolvimento nacional do País nas suas mais diversas esferas, especialmente, no âmbito da infraestrutura energética e da produção alimentar.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE et al. **Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil 1970-2019**. Disponível em: <https://tinyurl.com/3s4mcxsx>. Acesso em: 26 set. 2021.

ARAS, Augusto de Souza. **Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros: o conflito entre a soberania nacional e a sociedade privada**. 2018. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2694>. Acesso em: 13 set. 2021.

BAMBIRRA, Felipe Magalhães; SANTOS NETO, Arnaldo Bastos. **O objetivo fundamental de "garantir o desenvolvimento nacional" na constituição federal de 1988: análise de um conceito jurídico indeterminado**. Prisma Jurídico, v. 16, n. 2, p. 241-259, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito econômico**. São Paulo: Celso Bastos, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2000.

BORRAS JR, Saturnino; KAY, Cristóbal; GÓMEZ, Sergio; WILKINSON, John. **Land grabbing and global capitalism accumulation: key features in Latin America**. Journal of Development Studies, v. 33, n. 04, p. 402-416, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.963, de 2019**. Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art.1º da Lei nº. 4.131, de 3 set. de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Disponível em: <https://tinyurl.com/4wcbmuwj>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974. Regulamenta a Lei nº 5.709**, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d74965.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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: <https://tinyurl.com/r6htpy>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Lei com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 225 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl. nº 11.243**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 8 de junho de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO nº 2.463**. Relator: Min. Marco Aurélio de Mello. Julgamento em 26 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 342**. Relator: Min. Marco Aurélio de Mello. Julgamento em 26 fev. 2021.

CASTRO, Luis Felipe Perdigão de; IGREJA, Rebecca Lemos. **Estrangeirização de Terras na Perspectiva das Pormas de Colonialidade no Agro Latino-Americano**. Revista de estudos e pesquisas sobre as américas, v.11, n. 2, 2017.

CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Conflitos territoriais da estrangeirização da terra no Paraguai**. Revista Latinoamericana de Estudantes de Geografia, n. 7, ago. de 2020.

CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e Moçambique**. Observador Rural (OMR). Maputo: Doc. de Trabalho, n. 6, 2013.

COUTINHO, Diogo R.; PROL, Flávio Marques; CASTRO, Henrique Almeida de. **"Brazil For Sale: as Transformações do Regime Jurídico da Aquisição de Terras por Estrangeiros"**. Blucher, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/11-21211>. Acesso em: 13 set. 2021.

CRIPPA, Stefania Dib. **Os Princípios Constitucionais das Relações Internacionais Estado**. 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade UNIBRASIL, Curitiba, 2011. Disponível em: <https://tinyurl.com/898su6pa>. Acesso em: 17 set. 2021.

USP. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

FAIRHEAD, James; LEACH, Melissa; SCOONES, Ian. **Green grabbing: a new appropriation of nature?** Journal of Peasant Studies, v. 39, n. 2, 2012.

FRANÇA, Philipp Gil. **Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e escolhas públicas: perspectivas de caminhos constitucionais de concretização do desenvolvimento intersubjetivo**. RIDB, ano 2, n. 9, 2013.

HADDAD JAFET, Danilo. REGO ANTONINI, Rafael. **O Ainda Preocupante Cenário da Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiros no Brasil**. Revista de Direito Privado, vol. 59/2014, p. 2. setembro, 2014.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de Direito Internacional Público**. 10. ed. São Paulo: LTr, 2010.

HUSEK, Carlos Roberto. **La república unida de la soja recargada**. GRAIN, 2013. Disponível em: <https://grain.org/es/article/4739-la-republica-unida-de-la-soja-recargada>. Acesso em: 23 set. de 2021.

INCRA. **Manual de Orientação para Aquisição e Arrendamento de Imóvel Rural por Estrangeiro.** Disponível em: https://antigo.incra.gov.br/media/docs/cadastro-rural/manual_aquisicao_estrangeiro.pdf. Acesso em: 13 set. 2021.

INCRA. **Instrução Normativa nº 88, de 13 de dezembro de 2017.** Legisweb. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=353644>. Acesso em: 07 set. 2021,

IPIRANGA, Ana Silva Rocha; GODOY, Arilda Schimidit; BRUNSTEIN Janette. **Apresentação: Desenvolvimento sustentável: um desafio para o mundo acadêmico, a práxis profissional e as escolas de Administração.** Rev. Adm. Mackenzie, v. 12, n. 3, 1991.

KPMG. **Brasil registra recorde de fusões e aquisições no 1º trimestre de 2021.** Disponível em: <https://home.kpmg/br/pt/home/insights/2021/07/recorde-fusoes-aquisicoes-2021.html>. Acesso em: 27 set. 2021.

PEREIRA, Lorena Iza. **O processo de estrangeirização da terra na América Latina: o estudo de caso da Argentina.** Boletim Dataluta, n. 125, mai. de 2018.

LEACH, Melissa; FAIRHEAD, James; FRASER, James. *Green grabs and biochar: revaluing African soils and farming in the new carbon economy.* *Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 2, 2012.

MALUF, Aflaton Castanheira. **Propriedade Imóvel Rural no Brasil.** Fundamentos Históricos e Jurídicos Das Sesmarias ao Século XXI. Disponível em: <https://tinyurl.com/m8ftk3yd>. Acesso em: 13 set. 2021.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988.** São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

NOMURA, Milton Sussumu. **Segurança Ambiental. Desenvolvimento sustentável: princípio e práticas institucionais,** ano. 1, 2004.

NOZOE, Nelson Hideiki. **Sesmaria e apossamento de terras no Brasil Colônia.** Revista da ANPEC, Brasília, v. 7, n. 3, p. 587-605, 2006. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p587_605.pdf. Acesso em 21 jul. de 2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês. Agrária,** São Paulo, n. 12, p. 3-113, 2010.

OLIVEIRA, Diogo Pignataro; MENDONÇA, Fabiano André de Souza; XAVIER, Yanko Marcus de Alencar. **A governança pública e o estado regulador brasileiro na efetivação do direito fundamental ao desenvolvimento.** In: MENDONÇA, Fabiano André de Souza; FRANÇA, Vladimir da Rocha; XAVIER, Yanko Marcus de Alencar (Orgs.). **Regulação econômica e proteção dos direitos humanos: um enfoque sob a óptica do direito econômico.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <https://brasil.un.org/conheca-a-onu/documentos/>. Acesso em 21 jul. de 2021.

PEREIRA, Lorena Izá. **Land grabbing, land rush, controle e estrangeirização da terra: uma análise dos temas e tendências da produção acadêmica entre 2009 e 2017**. Estudos internacionais, v. 5, n. 2, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/4wc9myyu>. Acesso em: 13 jul. 2021.

PEREIRA, Lorena Iza. **O jeitinho estrangeiro: as estratégias do controle do território por estrangeiros no Brasil**. Pegada, São Paulo, v. 19, n. 1, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.33026/peg.v19i1.5729>. Acesso em: 13 set. 2021.

LANDMATRIX. **Projeto Landmatrix Global em colaboração com a International Land Coalition**. Disponível em: <https://landmatrix.org/resources/perfiles-de-pa%C3%ADs-brasil/>. Acesso em: 26 set. de 2021.

MORAES, Bernardo Queiroz. **Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: "land grabbing" e o universalismo latino-americano**. Revista de Direito Civil Contemporâneo, v. 10, p. 73–99, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/4wk3jw98>. Acesso em 22 jul. de 2021.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTANA HAGE, Fábio Augusto. PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil: Uma Avaliação Jurídica e Econômica. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado (NEP/SF)**. Rio de Janeiro, junho de 2012. Disponível em: <https://bityli.com/SwZoj0>. Acesso em: 21 jul. de 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Contabilização econômica do meio ambiente: elementos metodológicos e ensaio de aplicação no Estado de São Paulo**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 1992.

SASSEN, Saskia. **Land Grabs today: Feeding the disassembling of national territory**. Globalization, v. 10, n. 1, 2013.

SAUER, Sérgio; BORRAS JR, Saturnino. **'LAND GRABBING' E 'GREEN GRABBING': uma leitura da 'corrida na produção acadêmica' sobre a apropriação global de terras**. CAMPO-Revista de geografia agrária, edição especial, p. 6-42, jun. 2016.

SAUER, Sérgio; LEITE, S.P. **Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 50, n. 3, jul. 2012.

SILVA, Alexandre Pereira da. **Os princípios das relações internacionais e os 25 anos da Constituição Federal**. Revista de Informação Legislativa, ano 50, n. 200, out./dez. 2013.

SILVA, Christiano Camatti. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica nos crimes ambientais e as sanções penais aplicáveis**. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Centro de ciências

sociais e jurídicas curso de Direito – Núcleo de Prática Jurídica. São Jose, 2008. Disponível em: <https://tinyurl.com/47kpb9m>. Acesso em 27 set. de 2021.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

STOEBERL, Jorge. **Os princípios da propriedade e da soberania e a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil**. 2014. 153 f. Dissertação (Mestrado em Fundamentos do Direito Positivo) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014. Disponível em: <https://siaiap39.univali.br/repositorio/handle/repositorio/2022>. Acesso em: 13 set. 2021.

TAMARINDO, U. G. F; PIGATTO, G; BRAGA JUNIOR, S. **Aquisição de terras rurais brasileiras com a participação de estrangeiros: uma análise das restrições jurídicas, da jurisprudência e dos possíveis impactos econômicos decorrentes ao agronegócio**. *Brazilian Journal of Biosystems Engineering*. v. 11, n. 3, p. 247-264, 2017. Disponível em: <https://seer.tupa.unesp.br/index.php/BIOENG/article/view/555/343>. Acesso em 21 jul. de 2021.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2006.

WHITE, Ben; et al. *The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals*. *Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 3-4, 2012.