

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Walter Augusto Loebel Oliveira

**Restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e
empresas controladas por estrangeiros:**

Impactos da lei nº 13.986/2020 sobre a concessão de garantia
fiduciária à estrangeiros envolvendo imóvel rural

Especialização em Direito Imobiliário

São Paulo/SP

2021

Walter Augusto Loebel Oliveira

Restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e empresas controladas por estrangeiros:

Impactos da lei nº 13.986/2020 sobre a concessão de garantia fiduciária à estrangeiros envolvendo imóvel rural

Especializado em Direito Imobiliário

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Imobiliário sob a orientação do Prof. Dr. Everaldo Augusto Cambler

Banca Examinadora

À minha família, pelo suporte e incentivo
que estimula meu crescimento profissional e
torna tudo possível.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha noiva, que sempre foi um exemplo de inteligência, dedicação e esforço, minha companheira de tantos anos que muito me incentivou e apoiou para que eu siga me aprofundando nos estudos do direito.

Também agradeço meu mentor profissional, Daniel Lopes Coelho, por intermédio do qual fui exposto diversas vezes a discussões sobre o tema das restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e com o qual tive a oportunidade de debates, estudar e amadurecer meus entendimentos sobre este tema.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC - SP

Nome: OLIVEIRA, Walter Augusto Loebel

Título: Restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e empresas controladas por estrangeiros: Impactos da lei nº 13.986/2020 sobre a concessão de garantia fiduciária à estrangeiros envolvendo imóvel rural

RESUMO

Objetiva apresentar a evolução histórica, legislativa e jurisprudencial referente a imposições de restrições à aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras e/ou pessoas jurídicas nacionais equiparadas a estrangeiras, em especial para fins de recebimento de imóveis rurais decorrente de execução de alienação fiduciária, delimitar a amplitude possibilidade a luz da Lei nº 13.986/2020 e fazer uma apreciação crítica acerca da opção do legislador insculpidas em tal lei.

Palavras-chave: Imóvel rural; Estrangeiro; Alienação Fiduciária

ABSTRACT

It aims to present the legislative and jurisprudential historical evolution regarding the restrictions to foreign legal entities and/or national legal entities equated to foreign relative to acquisition of rural properties, especially due to the enforcement of chattel mortgage. Additionally, considering the permission established by Law No. 13,986/2020 to foreigners acquire rural property as real guarantee, this study aims to define the scope of this permission and realize a critical assessment of the legislator's option established in such law.

Keywords: Rural property; Foreign; Chattel mortgage.

SUMÁRIO

1	Introdução	15
1.1	Objetivo	16
2	Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no brasil	17
2.1	Antecedentes históricos	17
2.1.1	CPI da aquisição de terras por estrangeiros e o Relatório Veloso	17
2.1.2	Evolução Legislativa	21
3	Marco legal atual	23
3.1	Do âmbito da restrição da Lei nº 5.709/71	24
3.2	Da aprovação do INCRA	25
3.2.1	Das restrições comuns aplicadas a pessoas jurídicas e naturais estrangeiras	28
3.2.1.1	<i>Das restrições específicas para pessoa física estrangeira</i>	<i>31</i>
3.2.1.2	<i>Das restrições específicas para pessoa jurídica estrangeira</i>	<i>32</i>
3.3	Da aplicação das restrições a pessoas jurídicas nacionais equiparadas a estrangeiras	35
3.3.1	Do fundamento do Parecer GQ-22.....	35
3.3.2	Do fundamento do Parecer GQ-181.....	37
3.3.3	Dos fundamentos jurídicos do Parecer AGU de 2010	38
3.3.4	Dos fundamentos políticos do Parecer AGU de 2010.....	45
4	Dos efeitos do Parecer de 2010 sobre as garantias reais	46
4.1	Da Alienação Fiduciária	48
4.1.1	Primeira Corrente	48
4.1.2	Segunda Corrente	50
5	Lei nº 13.986/2020	53
5.1	Da interpretação do inciso III, do §2º do art. 1º da Lei nº 5.709/71	57
6	Conclusão	61
	Referências	64

1 INTRODUÇÃO

O agronegócio tem se firmado como uma das grandes atividades econômicas do Brasil, sendo que no ano de 2020, representou aproximadamente 21,4% do PIB – Produto Interno Bruto do Brasil de acordo com a Confederação Nacional de Agricultura (CNA).

Tratando-se de atividade econômica tão relevante este mercado tem chamado a atenção de investidores internacionais que desejam realizar investimentos diretos no Brasil por meio da aquisição de imóveis rurais e/ou financiamento da produção nacional mediante o recebimento de outorga de garantias reais, em especial alienação fiduciária.

Por outro lado, a consecução destes investimentos não é tão simples, uma vez que a Constituição Federal do Brasil de 1988 (“Constituição Federal”) autoriza a imposição de restrições via legislação ordinária à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, quer sejam pessoas físicas ou jurídicas. Tal restrição tem como fundamento a soberania e a segurança nacional, em especial das áreas fronteiriças do Brasil.

A despeito das restrições impostas pela legislação vigente, os investidores internacionais têm se articulado para contornar tais restrições, quer seja pela utilização de estruturas societárias complexas ou ainda utilizando-se de institutos jurídicos que não são expressamente vedados por lei, tais como a instituição de direito de superfície ou contrato de parceria agrícola.

Importante destacar que embora não haja nenhuma restrição expressa e específica à constituição de garantias reais sobre imóveis rurais em favor de estrangeiros, existe um relevante problema prático, pois a alienação fiduciária, que é mais eficaz das garantias imobiliárias, quer seja pelo fato de ter uma execução rápida, eficaz e extrajudicial, quer seja por evitar que seja abarcada na massa falida do devedor em caso de falência, tem como condição a consolidação da propriedade imobiliária em favor do credor no caso de inadimplemento da obrigação principal. Razão pela qual, até recentemente, essa modalidade de garantia não era viável para estrangeiros e/ou pessoas jurídicas equiparadas a estrangeiros.

Em razão dessa pressão do mercado e do interesse governamental em atrair investimentos estrangeiros para o setor, ao longo dos últimos anos foram propostos diversos projetos de lei que visam flexibilizar as restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros ou pessoas jurídicas equiparadas a estrangeiros.

Até o presente momento nenhum dos projetos mais amplos foi sancionado, apesar disso, recentemente foi sancionada a Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020 (“Lei nº 13.986/20”),

cujo escopo é limitado e afasta a incidência das restrições referentes a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros exclusivamente para fins de recebimento destes imóveis rurais em liquidação de transações que envolvam garantia real.

Em face da entrada em vigor desta lei, surgem alguns questionamentos, em especial quanto à amplitude da possibilidade de recebimento imóvel rural por pessoas jurídicas estrangeiras à título de execução de garantia real, bem como quanto a assertividade técnica e teleológica do legislador ao permitir tal exceção, ante as demais disposições do ordenamento jurídico sobre o tema da restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Este estudo se voltará ao desenvolvimento destas questões como poderá ser verificado a seguir.

1.1 OBJETIVO

Este trabalho tem como objetivo apresentar a evolução histórica, legislativa e jurisprudencial referente a imposições de restrições a aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras e/ou pessoas jurídicas nacionais equiparadas a estrangeiras, em especial para fins de recebimento de imóveis rurais decorrente de execução de alienação fiduciária, delimitar a amplitude desta liberdade a luz da Lei nº 13.986/20 e fazer uma apreciação crítica acerca da opção do legislador insculpidas em tal lei.

Vale destacar que, embora Lei nº 13.986/20 pode afetar outras garantias reais, este estudo ira concentrar-se na análise dos seus impactos sobre a alienação fiduciária apenas.

2 AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

A Constituição Federal do Brasil de 1988, estabelece em seu art. 190 que *“a lei regulamentará e limitará a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras e estabelecerá os casos em que dependerão de autorização do Congresso Nacional”*.

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Cuidaremos de contextualizar os fatos históricos que motivaram a instituição de legislação que restringisse a aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras, passando pela apresentação da situação política e social que deram base a elaboração de tal legislação.

2.1.1 CPI da aquisição de terras por estrangeiros e o Relatório Veloso

Entre 1964 e 1970, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (“IBRA”) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (“INDA”) passaram por 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 (“CPI”) para apurar as denúncias veiculadas pela imprensa.

Da CPI nasceu o 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 região da Amazônia.

Com base nos dados apurados pela CPI, verificou-se que mais de 20 milhões de hectares de terras brasileiras, a maioria na Amazônia (mais de 15 milhões de hectares), estavam transacionados com grupos estrangeiros.

Para deixar mais claro a dimensão da área em poder dos estrangeiros, vale destacar que tal área possuía uma superfície superior a ocupada por diversos estados brasileiros.

Esse processo lesivo aos interesses nacionais, operou-se mediante o uso de expedientes criminosos e fraudulento, que por si só poderiam vir a convencer a Justiça do país à anulação dos títulos aquisitivos, os quais eram obtidos mediante (i) compra de antigos proprietários ou posseiros, (ii) requisição de terras devolutas aos governos estaduais ou (iii) “Grilagem”.

Isto pode ser observado com exatidão na conclusões do relatório da CPI (“Relatório Velloso”), abaixo transcrito, que indica a averiguação dos métodos e processos de aquisição de terras:

"É, uma constante, na aquisição de terras por estrangeiros, a presença do elemento nacional como intermediário. Talvez uma das poucas exceções seja o Sr. Robin Hollic Mac Glow, cidadão americano, que intensamente se dedica, no Pará, à atividade de compra de vastas áreas para posteriormente vendê-las a compatriotas seus, com grande margem de lucro. Pelas observações podemos agrupar os processos de aquisição de terras em três tipos diferentes:

a) - Compra de antigos proprietários ou posseiros: neste processo um intermediário entra em contato com o proprietário ou posseiro de determinado lugar, de interesse de um grupo, e propõe a compra do mesmo. De um modo geral, o proprietário ou posseiro, sem recursos para explorar suas terras, com dificuldades em obter financiamentos e premido pelos impostos, principalmente os do IBRA, aceita com prazer a proposta, sempre feita com dinheiro à vista. Este processo é repetido com todos os elementos da zona visada, que assim passa a ser propriedade de um grupo estrangeiro, apesar de muitas vezes, enquanto interessar, as terras ainda serem mantidas em nome dos antigos proprietários, o que dificulta em muito o levantamento de áreas do território nacional em mão de estrangeiros.

b) - Requisição de terras devolutas aos governos estaduais: neste processo o elemento nacional intermediário, geralmente com a conivência de funcionários dos Departamentos de Terras estaduais, requer em nome de pessoas, verdadeiras ou fictícias, individualmente, um grande número de lotes, cada um dentro das limitações constitucionais passam de um momento para outro a se constituir em enormes latifúndios em mãos de pessoas ou grupos nacionais ou estrangeiros. Este processo foi usado em larga escala no estado de Mato Grosso, na década de 50, e foi usado, conforme demonstrado em informações colhidas por esta CPI, nos estados do Pará e Amazonas, o que explica grandes extensões desses estados em poder do grileiro João Inácio, requeridas como terras devolutas.

c) - ‘Grilagem’: por intermédio deste processo todos os tipos de fraude são aplicados,

desde escrituras falsificadas, aparentando documentos antigos, até títulos definitivos de compra de terras devolutas, também falsos. Por intermédio desse processo o cidadão norte-americano Stanley Amos Selig conseguiu a posse de todo o município de Ponte Alta do Norte, em Goiás, e, por intermédio desse mesmo processo o seu intermediário, João Inácio, já tinha sob seu controle vastas extensões, em toda a Amazônia, prontas para serem transferidas para grupos nacionais ou estrangeiros. Dentro da 'grilagem', verifica-se que, com o aproveitamento do que dispõe o Código Civil Brasileiro, que permite em seu artigo 134, parágrafo 2º, o uso da escritura particular para transações até NCr\$ 10,00, sistematicamente dão esse valor simbólico a todas as transações feitas, fugindo assim da escritura pública, e assim, de um modo geral, começando os 'grilos', isto é, através de um instrumento particular de compra e venda. É uma constante nas operações desse tipo a venda de terras, sempre pelo total de NCr\$ 10,00, e sempre por intermédio de um instrumento particular, que posteriormente é registrado em um cartório, já mancomunado para isto. Nesse processo de 'grilagem', conforme verificado por esta CPI em sua viagem a Porto Nacional, até o roubo de documentos antigos de velhas igrejas foi feito, sendo o papel em branco de livros de registros paroquiais roubado para ser utilizado na confecção de escrituras, em tudo semelhantes às feitas no século passado. A técnica usada na fraude e no crime, por maus brasileiros, pode ser considerada quase perfeita e valendo-se dela é que muitos grupos estrangeiros estão hoje de posse de vastas extensões do território brasileiro." (GARRIDO FILHA, 1980: 87/9) (grifo meu)"

O jornal Folha de São Paulo, em 05.05.1968¹, ao denunciar a questão das diversas fraudes perpetradas por estrangeiros visando o domínio de imóveis rurais no Brasil, apontou uma série de fatos de modo a confirmar o envolvimento governamental com o acontecido, pois a área mais procurada pelos norte-americanos era exatamente aquela que fora objeto de levantamentos efetuados, em 1964, por uma equipe do "Bureau of Reclamation", órgão do Departamento do Interior dos EUA, por solicitação da USAID e da CIVAT - Comissão Interestadual dos Vales do Araguaia e Tocantins. Ou seja, os norte-americanos contavam com material aerofotogramétrico para decidirem a escolha da área a ser ocupada, documentos estes existentes no seio dos órgãos de segurança nacional, secretos para os brasileiros, mas abertos

¹ FOLHA DE SÃO PAULO - 1968, Suplemento Especial 05/05/68, São Paulo.

para todos os norte-americanos nos Estados Unidos, denotando assim uma grave ameaça a nossa soberania.

Um outro aspecto grave dessa questão, refere-se à utilização de fotografias aéreas e levantamentos aerofotogramétricos realizados pela USAF- a Força Aérea dos EUA - de acordo com permissão dada pelo marechal Castelo Branco. Afirmava-se que os grileiros do então Norte de Goiás, atual estado do Tocantins, e de outros pontos da Amazônia, tiveram acesso àqueles documentos.

Além da permissão para os levantamentos, os norte-americanos contavam com os aviões U-2 e com os satélites artificiais. Inclusive, fotografias da USAF foram encontradas na documentação apreendida na casa do grileiro João Inácio, sócio de Stanley Selig e de Arpad Szuecs, em Campinas.

Neste mesmo sentido, vale ressaltar que o próprio Relatório Velloso deixou registrado, conforme transcrito a seguir, o envolvimento no episódio do então embaixador brasileiro em Washington, Vasco Leitão da Cunha, envolvido na denúncia feita pelo Sr. Mac Glow, da Georgia Pacific, outro latifúndio na Amazônia brasileira:

"Segundo o Sr. Mac Glow, em seu depoimento prestado em Belém perante a Comissão de Investigação do Ministério da Justiça, e na presença do relator desta CPI, esta diferença foi constatada em virtude de ter a Georgia Pacific, em fins de 1966 ou começo de 1967, obtido, por intermédio do embaixador do Brasil em Washington, cópias do levantamento aerofotogramétrico feito pela Força Aérea norte-americana, em cumprimento ao acordo entre o Brasil e os Estados Unidos [...]. De acordo com informações colhidas junto ao Serviço Geográfico do Exército, que controla este tipo de atividades no território nacional, a região foi levantada pelo Serviço Aerofotogramétrico da Cruzeiro do Sul, por contrato com o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, tendo a Companhia de Madeiras e Laminados (Georgia Pacific) comprado uma coleção, num total de 532 fotos."(GARRIDO FILHA, 1980:80/1)

Como aponta Ariovaldo Umbelino de Oliveira², os resultados das investigações sobre as irregularidades apontadas pelo Relatório Velloso não foram adiante, antes, reduziu-se novamente a farsa de fazer a lei para moralizar, deixando porém, a brecha para ratificar as

² Oliveira, A. U. (2010). A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês. Agrária (São Paulo. Online), (12), 12-15.

irregularidades, tornando-as "legalizadas", ou, na pior das hipóteses, legalizáveis, como se verifica a seguir pela análise da evolução legislativa sobre o tema.

Em 3 de junho de 1968, veio a público o parecer do Relatório Velloso denunciando o escândalo da aquisição fraudulenta de imóveis rurais no Brasil por americanos. O deputado federal, Major Haroldo Velloso, eleito pela Arena, representava o controle militar na apuração dos acontecimentos. Sua posição política diante dos novos rumos da economia brasileira, baseava-se no fato de que "o capital estrangeiro era benéfico ao desenvolvimento nacional"; entretanto, seu relatório teve que revelar ao país o escândalo da venda de mais de 20 milhões de hectares de terras à estrangeiros, a maioria delas na Amazônia, a ponto de identificar uma suposta tentativa de constituição de um cordão de propriedades, isolando a região do resto do país.

No segundo semestre de 1968, o Congresso Nacional negou a autorização para que o Supremo Tribunal Federal processasse o deputado federal Márcio Moreira Alves, o autor do pedido da CPI para apurar a aquisição de terras por estrangeiros. A razão evocada em tal processo foi "ofensa grave à honra e dignidade das Forças Armadas".

Na realidade, o deputado havia pedido, em discurso de cinco minutos no Congresso Nacional, o boicote da população aos desfiles de 7 de setembro do ano de 1968. Poucos meses depois, em 13 de dezembro de 1968, o General Costa e Silva assinou o Ato Institucional nº 5³.

O Congresso Nacional, no ano de 1968, foi abalado com grande número de denúncias, e o governo militar, através de tal Ato Institucional nº 5, no final do ano de 1968, fechou-o por tempo indeterminado, suspendeu garantias constitucionais e individuais, efetuou cassações de mandatos políticos de diversos congressistas, etc.

O "bode expiatório" para o endurecimento do regime foi o autor do pedido da CPI referente à apuração da aquisição de terras por estrangeiros, o deputado federal Márcio Moreira Alves. Começava, neste episódio uma das piores fases da história do Brasil, debaixo de regimes militares violentamente repressivos⁴.

2.1.2 Evolução Legislativa

³ MOREIRA ALVES, Maria Helena, (1985) "Estado e oposição no Brasil, 1964-1984". Vozes, Petrópolis, 130.

⁴ OLIVEIRA, A.U. (1997) "A Amazônia norte-matogrossense: grilagem, corrupção e violência", Tese de Livre Docência - FFLCH/USP, São Paulo, p. 67/68.

Na data de 30 de janeiro de 1969, o General Costa e Silva, com base no AI-5, assinou o Ato Complementar nº 45, onde ficava expresso que à aquisição de propriedade rural no território nacional só poderia ser feita por brasileiro ou por estrangeiro residente no país. Este Ato Complementar foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 494 de 10 de março de 1969, que definia parâmetros e critérios para o acesso à terra por estrangeiros, além de proibir a doação, posse ou venda de terras pertencentes à União ou aos estados. Ficava, inclusive o governo com instrumento legal para desapropriar terras rurais em poder de pessoas estrangeiras.

Sobre o Ato Complementar nº 45, Ariovaldo Umbelino de Oliveira⁵ destaca que a adoção de procedimentos legais com aparência "nacionalista", no fundo tinha a intenção de não interferir no processo de entrada e apropriação dos recursos naturais do país pelo capital estrangeiro. Ressalta ainda tal autor que estes atos visavam, antes de tudo, agradar e incorporar a chamada "facção nacionalista" das Forças Armadas ao processo de "endurecimento" da ditadura militar.

Isto pode ser verificado, em primeiro lugar, pelo fato de que a lei não tinha qualquer caráter retroativo. E, em segundo lugar, a ditadura militar, em 10 de outubro de 1969, no mesmo ano do Ato Complementar nº 45 (i.e. 30.01.69) e de seu respectivo regulamento, o Decreto-Lei nº 494 (i.e. 10.03.69), expediu o Decreto-Lei nº 924 (10.10.1969), que simplesmente afastava a aplicação das restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, elencadas no Decreto-Lei nº 494, quando tratar-se de "aquisições de áreas rurais necessárias à execução de empreendimentos industriais considerados de interesse para a economia nacional, cujos projetos tenham sido aprovados pelos órgãos competentes".

Abrindo assim a possibilidade para que os projetos agropecuários e industriais da Superintendência Desenvolvimento Amazônia ("SUDAM"), de propriedade de estrangeiros, por exemplo, ficassem fora dos novos requisitos da lei, o que quer dizer que poderiam controlar as áreas rurais que quisessem no país, desde que demonstrassem que eram necessárias ao desenvolvimento dos seus projetos.

Assim, atrás das medidas supostamente "nacionalistas" e "desenvolvimentistas" vinham medidas que procuravam garantir a continuidade do "entreguismo" das riquezas naturais do país. Era a economia brasileira internacionalizando-se, e os governos militares brasileiros constituindo-se em peças fundamentais nesse processo.

⁵ Oliveira, A. U. (2010). A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês. Agrária (São Paulo. Online), (12), 13.

Em 1971, em pleno governo do General Médici e com o Congresso Nacional domesticado e ordeiro, a ditadura militar aprovou a Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971 (“Lei nº. 5.709/71”) que passava a regular à aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.

A Lei nº 5.709/71 consagrava, portanto, todas as restrições e aberturas para o capital estrangeiro chegar à propriedade da terra no Brasil, além daquelas formas famosas de associação com brasileiros "testas-de-ferro" ou "laranjas" como são denominados na atualidade. E mais, ampliava as possibilidades de regularização das fraudes cometidas antes do Decreto-Lei de 10/03/69. Isto era possível porque a lei, ao contrário do Ato Complementar nº 45 e do Decreto-Lei 494, permitia inclusive que, se os estrangeiros tivessem adquirido terras antes de 1969, teriam um prazo para regularizá-las. Mais do que isto, permitia ao presidente da República, através de decreto, autorizar à aquisição de terras por estrangeiros além dos limites fixados em lei, desde que fosse julgada prioritária face aos planos de desenvolvimento do país.

Em face do exposto, vale destacar que hoje a Lei nº 5.709/71 se mostra bastante eficiente em restringir o acesso à propriedade de imóveis rurais por estrangeiros, em especial aos não residentes, como se verificará no item 3.2 deste estudo.

A despeito do intuito “entreguista” que norteou promulgação da Lei nº 5.709/71, hoje esse sucesso em restringir o acesso à propriedade de imóveis rurais à estrangeiros, em especial aos não residentes, possivelmente decorre de questões conjunturais, em especial às aventadas a seguir: (i) os órgãos estatais envolvidos na condução do processo de autorização à estrangeiros para aquisição de imóveis rurais se encontram menos aparelhados do que se encontravam ao tempo da promulgação da Lei nº 5.709/71, (ii) existe maior pudor político em concessão de autorizações presidencial para empreendimentos individuais, em especial devido (ii.a) a maior fiscalização do Executivo pelo Poder Legislativo e (ii.b) a possibilidade de controle repressivo dos atos do Executivo pelo Judiciário, (iii) complexidade do processo de aprovação e dificuldade de verificação de requisitos essenciais ao processo por falta de registros adequados (*e.g. percentual da área de um município ocupada por cada nacionalidade, em especial considerando empresas brasileiras controladas por estrangeiros*) e (iv) adoção pelo mercado de institutos jurídicos para exploração de imóveis rurais que não se encontrem entre os institutos passíveis às restrições da Lei nº 5.709/71.

3 MARCO LEGAL ATUAL

A Lei nº 5.709/71 atualmente constitui o principal marco legal que trata da aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiro residente no Brasil e pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no país, bem como empresas brasileiras equiparadas à estrangeiras.

Estabeleceu ainda a Lei nº 5.709/71, em seu art. 19 que “*O Poder Executivo baixará, dentro de 90 (noventa) dias, o regulamento para execução desta Lei.*”, razão pela qual o foi publicado o Decreto 74.965, de 26 de outubro de 1974 (“Decreto nº. 74.965/74”), que regulamenta a Lei nº 5.709/71.

Importante frisar que nem a Lei nº 5.709/71 nem o Decreto 74.965 proíbem a aquisição nem o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros residentes no Brasil, pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil ou empresas brasileiras equiparadas a estrangeiras, mas, impõe certas restrições e/ou requisitos para tanto.

Neste sentido, vale destacar que a Lei nº 5.709/71 proíbe categoricamente a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros não residentes no Brasil e pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil.

3.1 DO ÂMBITO DA RESTRIÇÃO DA LEI Nº 5.709/71

O art. 1º da Lei nº 5.709/71 estabelece quais as transações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, cujo objeto são imóveis rurais, que sofrerão restrições importas por tal lei, como se verifica abaixo transcrito:

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.

Com relação a esse artigo vale destacar que ele não se refere simplesmente a “compra e venda”, mas sim usa o termo “aquisição”, que tem sentido bem mais amplo, envolvendo qualquer forma de aquisição de propriedade, que seja, compra e venda, adjudicação, arrematação em hasta pública, usucapião, dentre outros.

Vale ainda reforçar que esse entendimento é chancelado por Lutero de Paiva⁶, conforme excerto abaixo, no qual ele refere-se às transações que são regidas pela Lei nº 5.709/71:

⁶ PEREIRA, Lutero de Paiva. Imóvel rural para estrangeiro. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2017, p.59.

“A aquisição de imóvel rural pode se dar de várias formas, a saber: pela compra e venda direta, pela arrematação em hasta pública, pela usucapião, pela adjudicação e pela transmissão hereditária.

[...]

Todavia, se a aquisição se der por via de adjudicação, o negócio segue o mesmo rito e observa as mesmas exigências feitas para compra e venda direta, quer quanto à autorização do Incra, quer quanto a limitação de áreas etc..., conforme o contínuo na Lei nº 5.709/1971.

Se o credor hipotecário estrangeiro vai exercer o direito de adjudicar o bem, e tem base para isso, este ato importa que importa em aquisição não poderá ser levado a efeito senão mediante autorização expressa do Incra e, se o caso, também da Secretaria Geral do Conselho de Segurança nacional.

Não é diferente quando a questão tem a ver com usucapião.

Outrossim, se um investidor estrangeiro pretender, por exemplo, adquirir em hasta pública um imóvel rural, seu direito somente estará plenamente assegurado quanto preencher todos os requisitos da Lei 5.709/1971. ”

Em suma, qualquer forma de aquisição de propriedade estará sujeita a prévia autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (“INCRA”), salvo poucas exceções indicados no §2º, do art.12 da Decreto nº. 74.965/74, conforme pormenorizado no item 3.2 abaixo.

3.2 DA APROVAÇÃO DO INCRA

De forma geral, adiantando o que será pormenorizado abaixo, a aquisição de imóveis rurais fica condicionada à aprovação de tal aquisição pelo INCRA, que verificará o cumprimento de todas as condições para aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, além de pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiras.

A ausência de aprovação, salvo nos poucos casos em que a lei expressamente dispensa a aprovação do INCRA resultará em nulidade da aquisição como disposto no art. 19 da Lei nº 5.709/71, abaixo transcrito:

Art. 19. É nula de pleno direito a aquisição de imóvel rural que viole as prescrições legais: 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 ficará obrigado a restituir ao adquirente o preço do imóvel, ou as quantias recebidas a este título, como parte do pagamento.

Este procedimento administrativo de obtenção de aprovação para aquisição e/ou arrendamento de imóvel rural por estrangeiro é bastante complexo.

Embora o requerimento seja apresentado ao INCRA que conduzirá o processo administrativo, o procedimento envolve a aprovação de diversos órgão que verificarão o cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Lei nº 5.709/71 e Decreto 74.965/74, de acordo com a situação em questão, podendo envolver (i) Ministério da Agricultura, (ii) Conselho do Desenvolvimento Industrial e da Empresa Brasileira de Turismo, (iii) Ministério da Indústria e do Comércio, (iv) Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e (v) Presidente da República.

Além disso, cabe ressaltar que este procedimento administrativo é regrado de forma específica pela Instrução Normativa nº 88, publicada pelo INCRA em 13 de dezembro de 2017 (“Instrução Normativa nº 88”). Entretanto, não há previsão de prazos para análise, processamento e decisão referente aos pedidos de aprovação apresentados ao INCRA na legislação referente ao tema, nem mesmo de forma mais específica na Instrução Normativa nº 88.

Neste mesmo sentido, a legislação também não é categórica quando aos requisitos para obtenção de aprovação perante o INCRA e diversos órgãos envolvidos no processo administrativo, sorte que não há que se falar que tal procedimento tem natureza de ato administrativo puramente vinculante, antes tal aprovação tem em muitos aspectos natureza discricionária. Ou seja, depende de um juízo de oportunidade e conveniência do órgão competente para aprovar tal aquisição, a exemplo disso, o §1º, do art. 5º da Lei nº 5.709/71, abaixo transcrito:

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.

Veja que há indicação de que os projetos agrícolas, pecuários ou colonização deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, entretanto, a legislação não estabelece nenhum parâmetro para que o Ministério da Agricultura aprovei o projeto em questão. Razão pela qual, não é possível afirmar que o procedimento de obtenção de autorização do INCRA tem natureza de ato admirativo vinculante, o que dificulta bastante a judicialização em caso de inercio do INCRA.

Em face do exposto, considerando (i) a complexidade do procedimento, (ii) a inexistência de prazos de aprovação na legislação e (iii) a ausência de parâmetros precisos que obriguem a aprovação dos órgãos competentes uma vez que verificadas determinadas condições, tem-se que tal procedimento de obtenção de aprovação é virtualmente impossível e não se tem notícia de aquisição de imóvel rural por estrangeiro que tenha logrado existir em obter a autorização do INCRA, após a edição do Parecer de 2010, pormenorizado no item 3.3.3 deste estudo.

Por fim, reforça-se que esse entendimento é confirmado em artigo assinado por Eduardo Tristão⁷, sócio de imobiliário no Madrona Advogados, com larga experiência no assunto, cujo excerto segue abaixo transcrito:

“Com isso, o entendimento anteriormente em vigor⁸ tornava virtualmente impossível a aquisição e arrendamento de terras rurais por estrangeiros ou pessoas jurídicas nacionais controladas por estrangeiro.”

⁷ EDUARDO TRISTÃO, FELIPE LOBO, MATHEUS AIRES BROM MANZANO. Outorga de imóveis rurais em garantia a credores estrangeiros. **Jota**, 31 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/outorga-de-imoveis-rurais-em-garantia-a-credores-estrangeiros-31052020>. Acessado em: 9 jan. 2021.

⁸ Ref. Lei nº 13.986/20, em especial no que toca a aquisição de imóvel rural por empresa brasileira equiparada a estrangeira, para fins de recebimento de imóvel em razão de execução de alienação fiduciária.

3.2.1 Das restrições comuns aplicadas a pessoas jurídicas e naturais estrangeiras

Primeiramente, há que se falar que o art. 1º da 5.709/71 é bastante claro ao definir que apenas (i) a pessoa física estrangeira residente no país e (ii) a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar é que são apassíveis de adquirirem imóvel rurais, ainda que observando o disposto na Lei nº 5.709/71.

Quanto as pessoas físicas não residentes no Brasil e as empresas estrangeira não autorizadas a funcionarem no Brasil, essas ficam de todo impedidas de adquirirem qualquer imóvel rural, independentemente de seu tamanho no Brasil. Com relação aos estrangeiros que podem adquirir imóvel rural será necessária a observação do que segue abaixo.

As hipóteses de obrigatoriedade de obtenção de autorização do INCRA para aquisição de imóveis rurais por pessoa jurídica estrangeira, bem como os limites de aquisição variam dependendo da natureza deste estrangeiro, ou seja, se trata-se de (i) pessoa física ou (ii) pessoa jurídica.

No itens 3.2.1.1 e 3.2.1.2 deste estudo serão pormenorizadas as peculiaridades das restrições impostas a cada um destes tipo de pessoas estrangeiras, por ora iremos cuidas das restrições comuns a ambas.

Essas restrições em comum dizem respeito ao percentual territorial ocupado em determinado município por estrangeiros e formalidades necessárias a transmissão da propriedade, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas e se encontram descritas, com idêntica redação, tanto no art. 5º do Decreto 74.965/74, quanto no art. 12 da Lei nº 5.709/71, cujo inteiro teor segue abaixo transcrita:

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

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

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

I - inferiores a 3 (três) módulos;

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

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

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

Nos termos deste artigo fica estabelecido que estrangeiros podem ocupar apenas 25% do território de determinado municípios, sendo certo que não serão computados para esse fim as áreas (i) inferiores a 3 Módulos de Exploração Indeterminada, (ii) objeto de escritura ou compromisso de compra e venda prenotado perante o cartório de registro de imóveis competente, e cadastrado perante o INCRA em data anterior a 1969 e (iii) objeto de aquisição por estrangeiro que tenha filho brasileiro e/ou casado no regime da comunhão universal de bens com brasileira.

Além disso, estrangeiros de uma mesma nacionalidade não poderão adquirir mais de 40% dos 25% do território municipal que podem ser adquiridos por estrangeiros, salvo mediante autorização do Presidente da República.

Além destas proibições ainda existe a vedação a transferência de propriedade de imóvel rural por qualquer meio que não seja escritura pública, como disposto no art. 8 da Lei nº 5.709/71, como se verifica abaixo:

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.

Neste sentido, fica vedada a aquisição de imóvel rural por estrangeiro mediante instrumento particular, por exemplo, mediante (i) conferência de imóvel rural ao capital social de pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil mediante alteração de contrato social, como previsto no art. 64⁹ da Lei nº 8.934 de 18 de novembro de 1994, ou (ii) aquisição mediante celebração de escritura particular de compra e venda com efeito de escritura pública, com pacto adjeto de alienação fiduciária, como previsto no art. 38¹⁰ da Lei nº 9.514 de 20 de novembro de 1997 (a “Lei nº 9.514/97”).

A doutrina aponta que o fundamento dessa formalidade é assegurar que o Estado, por meio do tabelionato de notas faça o controle do cumprimento das condições essenciais para a celebração de tal escritura, observando os requisitos obrigatórios que devem constar do corpo da escritura, elencados no art. 9º da Lei nº 5.709/71, em especial a autorização do INCRA. Além disso, vale ressaltar que essa mediada também dificulta os processos de grilagem que eram tão comuns nos anos 50, como mencionado no item 2.1.1 deste estudo.

Neste mesmo sentido, esclarece Lutero de Paiva¹¹, o que abaixo segue:

“Enquanto o ato de venda e compra de imóvel rural realizado entre brasileiros pode ser feito através de instrumento particular, e isto sem qualquer participação prévia do Estado para autorizar o negócio, o mesmo não acontece quando

⁹ “Art. 64. A certidão dos atos de constituição e de alteração de sociedades mercantis, passada pelas juntas comerciais em que foram arquivados, será o documento hábil para a transferência, por transcrição no registro público competente, dos bens com que o subscritor tiver contribuído para a formação ou aumento do capital social.”

¹⁰ “Art. 38. Os atos e contratos referidos nesta Lei ou resultantes da sua aplicação, mesmo aqueles que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública. (Redação dada pela Lei nº 11.076, de 2004).”

¹¹ PEREIRA, Lutero de Paiva. Imóvel rural para estrangeiro. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2017, p.59.

uma das partes envolvidas na transação, no caso, o comprador é estrangeiro residente no país, empresa estrangeira autorizada a funcionar no Brasil ou mesmo empresa brasileira cujo capital social é dominado majoritariamente por estrangeiro não residente ou por empresa estrangeira com sede no exterior.

Ao exigir que a compra e venda de imóveis rurais envolva estrangeiro residente ou empresa autorizada a funcionar no país, assim como empresa brasileira de capital predominantemente externo, e com as peculiaridades que indica, se processe somente mediante escritura pública conforme esta expressamente consignado no art. 8º da Lei 5.709/1971, a ideia é manter sob vigilância do Estado os negócios desta espécie, pois é somente através de instrumento desta natureza que o controle da alienação de terras com essa peculiaridade tem efetividade, principalmente quando se observa que para sua lavratura é necessária prévia autorização do Incra.”

Por fim, vale ressaltar que a inobservância de qualquer das restrições impostas pela Lei nº 5.709/71, implicará na nulidade plena da pretensa aquisição de imóvel rural, prescrevendo inclusive responsabilidade civil do tabelião que lavrar tal escritura e do oficial de registro de imóveis que a registrar, conforme consta do art. 18 da Lei nº 5.709/71.

3.2.1.1 Das restrições específicas para pessoa física estrangeira

As restrições referentes a aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira estão estabelecidas no art. 3º da Lei nº 5.709/71, e melhor pormenorizados no art. 7º do Decreto 74.965/74, cuja transcrição segue abaixo:

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.

§ 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 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.

§ 3º Dependerá também de autorização a aquisição de mais de um imóvel, com área não superior a três módulos, feita por uma pessoa física.

§ 4º A autorização para aquisição por pessoa física condicionar-se-á, se o imóvel for de área superior a 20 (vinte) módulos, à aprovação do projeto de exploração correspondente.

§ 5º O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo.

Com relação a pessoa física estrangeira, vale ressaltar que esta pode adquirir um único imóvel rural, com área não superior a 3 Módulos de Exploração Indefinida¹², sem necessidade de obtenção de qualquer autorização do INCRA. Ressalta-se ainda que caso este estrangeiro deseje adquirir um segundo imóvel rural, ainda que a respectiva área seja inferior a 3 Módulos de Exploração Indefinida, haverá a necessidade de obtenção de autorização do INCRA.

Para imóveis entre 3 a 50 módulos de Exploração Indefinida haverá necessidade de autorização do INCRA para aquisição de tais imóveis, sem certo que a partir de 20 Módulos de Exploração Indefinida haverá necessidade também de aprovação do projeto de exploração que se pretende empreender no imóvel, pelo órgão competente, dentro do procedimento de administrativo encabeçado pelo INCRA.

Por fim, vale destacar que a possibilidade de aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira restringe-se a imóveis com área igual ou menor a 50 Módulos de Exploração Indefinida, salvo mediante autorização do Presidente da República.

3.2.1.2 Das restrições específicas para pessoa jurídica estrangeira

¹² O Módulo de Exploração Indefinida (MEI) “é uma unidade de medida, expressa 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. As áreas do MEI buscam refletir também as condições socioeconômicas de cada uma das nove ZTM. Assim, quanto mais desenvolvida for a zona típica de módulo menor será a área do módulo de exploração indefinida, bem como, quanto menor o nível de desenvolvimento maior a respectiva dimensão.” (Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/modulo-exploracao-indefinida>. Acesso em: 08/01/2021).

As restrições referentes a aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira estão estabelecidas no art. 5º da Lei nº 5.709/71, e melhor pormenorizados no art. 11º do Decreto 74.965/74, cuja transcrição segue abaixo:

Art. 11. A pessoa jurídica estrangeira, autorizada a funcionar no Brasil, ou a pessoa jurídica brasileira, na hipótese do artigo 1º § 1º, só poderão adquirir imóveis rurais quando estes se destinem à implantação de projetos agrícolas pecuários, industriais, ou de colonização vinculados aos seus objetivos estatutários.

§ 1º A aquisição dependerá da aprovação dos projetos pelo Ministério da 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.

Quanto a este tema, importa destacar que o art. 11 do Decreto 74.965/74 restringe a possibilidade de aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira apenas para o propósito específico de implantação de projetos agrícolas pecuários, industriais, ou de colonização, independentemente do tamanho da área que será objeto da aquisição.

Conforme disposto neste mesmo artigo, não basta apenas que a pessoa jurídica deseje empreender os projetos de exploração prescritos no art. 11 do Decreto 74.965/74, entes estes projetos devem ser aprovados pelos órgãos competentes conforme § 1º e §2º do mesmo artigo, a bem de assegurar que os imóveis rurais sejam trabalhados dentro de um política de desenvolvimento que interesse ao nosso país e permita que os órgão público possam aferir se a empresa dispões de meio suficientes para concretiza-los de modo satisfatório.

Vele ressaltar que esse mecanismo permite ao Estado evitar que área destinadas a produção de alimentos seja convertida em exploração outras que satisfaça somente aos interesses dos investidores externos, e isto, com prejuízo para a economia interna ou mesmo para a estabilidade social e segurança alimentar.

Neste ponto, ressalta-se que se tratando de pessoa natura, tal restrição será imposta apenas para aquisição de área superior a 20 Módulos de Exploração Indefinida, como prescrito no §4º, art. 7 do Decreto 74.965/74.

Estas restrições têm como base a função social da propriedade privada que já ao tempo da Lei nº 5.709/71, era prevista pelos art. 12 e 13 da Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964 (“Estatuto da Terra”), que fundamentavam a exigência de um controle estatal do que seria desenvolvido nas propriedades privadas acima de 20 Módulos de Exploração Indefinida.

Assim, vale a lição de Osvaldo Opitz e Silvia Opitz¹³, que com relação ao Estatuto da Terra defendem que as restrições ao direito de propriedade dizem respeito aos brasileiros, visto que podem, livremente, adquirir qualquer gleba no território nacional para qualquer um dos fins do Estatuto da Terra, menos para enriquecer-se com a sua valorização.

O mesmo já não pode ser dizer do estrangeiro, porque a finalidade da reforma agrária é a equitativa distribuição da terra aos brasileiros que desejam cultivá-la, aumentando a produtividade nacional.

Portanto, a lógica do Estatuto da Terra é a distribuição dos imóveis rurais, de forma equitativa, entre os brasileiros, assim, a aquisição de terras por empresas estrangeiras tem finalidade apenas residual e só é permitida para propósitos específicos consoantes ao interesse nacional.

Ainda neste sentido, tratando-se pessoa jurídica existe uma segunda exigência constante do mesmo art. 11 do Decreto 74.965/74, relativa a obrigatoriedade de que a atividade que se pretende desenvolver no imóvel rural conste dentre as atividades arroladas como objeto social da empresa em seu contrato social.

Lutero de Paiva¹⁴ entende que o legislador, ao impor tal exigência, quis assegurar-se que as empresas que pretendem adquirir imóveis rurais sejam de cunho eminentemente agrícola, agroindustrial ou de colonização, e isto para evitar que outras empresas, sem experiência ou vocação para tal atividade explorem o imóvel rural aquém de sua capacidade produtiva, ou ainda, que o adquiram para fins eminentemente especulativos, o que certamente é contrário aos fins sociais da propriedade.

¹³ Opitz, Osvaldo; OPITZ, Silva. Tradado de direito agrário brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1983. V.1, p. 364.

¹⁴ PEREIRA, Lutero de Paiva. Imóvel rural para estrangeiro. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2017, p.48.

3.3 DA APLICAÇÃO DAS RESTRIÇÕES A PESSOAS JURÍDICAS NACIONAIS EQUIPARADAS A ESTRANGEIRAS

Nos termos do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, as pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros, são aquelas das quais participem pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas, que detenham a maioria do capital social e residam ou tenham sede no exterior.

A equiparação das empresas brasileiras controladas por estrangeiros às empresas estrangeiras, para os fins das restrições da Lei nº 5.709/71 gerou longa controversa, por conta de discussões a respeito da constitucionalidade do dispositivo da Lei nº 5.709/71 que estabelece tal equiparação, face a princípios da Constituição Federal.

Durante muitos anos, referida equiparação de empresas brasileiras controladas por estrangeiros às empresas estrangeiras foi afastada por orientação jurídica governamental sobre o assunto, baseada no (i) Parecer da Controladoria-Geral da União (“AGU”) GQ-22, de 7 de junho de 1994 (o “Parecer GQ-22”) e (ii) Parecer da AGU GQ-181, de 17 de dezembro de 1998 (o “Parecer GQ-181”).

3.3.1 Do fundamento do Parecer GQ-22

Primeiramente, com relação ao Parecer GQ-22, datado de 7 de junho de 1994, importa destacar que, a despeito deste ter sido aprovado pelo então Presidente da República, o texto do Parecer GQ-22 não foi publicado no Diário Oficial da União, logo, não possuía efeito vinculante para toda a administração pública federal, antes, vinculando com seu entendimento apenas as repartições interessadas, tão logo tenham conhecimento de tal parecer.

Apesar disso, na prática, a partir desta data passou a ser dispensado pelos cartórios e demais órgão da administração a prévia autorização do INCRA para aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros, com fundamento na posição interpretativa adotada pelos Parecer GQ-22.

O Parecer GQ-22 sustentava a tese da não recepção do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 pelo inciso I do art. 171 da Constituição Federal, à época, ainda em sua versão original, tendo sido, posteriormente revogado. Portanto, afastava a equiparação da pessoa jurídica brasileira controlado por estrangeiro à estrangeiro para fins das restrições da Lei nº 5.709/71.

O inciso I do art. 171 da Constituição Federal, abaixo transcrito, constitucionalizava os conceitos de (i) empresa brasileira, ao qual não estabelecia qualquer restrição genérica e (ii) empresa brasileira de capital nacional, ao qual concedia alguns benefícios.

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.

Tal distinção justificava-se na medida em que a Constituição Federal criava benefícios e estímulos a empresa brasileira de capital nacional sem, contudo, ser estabelecida qualquer restrição genérica à empresa brasileira.

Assim, sustentava que somente restrições expressamente consignadas no texto constitucional referentes ao controle das empresas brasileiras, com vistas à preservação da soberania e do interesse nacional e de setores estratégicos para o país poderiam ser admitidas, como era o caso das comunicações (art. 222, § 1º, na redação original), da saúde (art. 199, § 3º), da lavra de recursos minerais e aproveitamento dos potenciais hidráulicos (art. 176, § 1º, em sua redação original).

Ou seja, o Parecer GQ-22 defende que, uma vez que os conceitos de empresa brasileira é constitucionalmente estabelecidos, este conceito só pode ser restringido pela própria Constituição Federal, inclusive no que toca ao seu controle acionário, sob pena de autorizar que a legislação infraconstitucional redefina conceito constitucional.

Ressalta ainda que a equiparação da empresas brasileira controlada por estrangeiros à pessoa jurídica estrangeira, nos termos do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, era compatível com o ordenamento constitucional anterior, pois a Constituição de 1967, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não trazer em seu corpo o conceito de empresa brasileira, que se extraía da legislação infraconstitucional, e, portanto, poderia sofrer restrições impostas por diploma de mesma estatura normativa.

Além disso tal parecer também apresenta como argumento o fato do art. 190 da Constituição Federal dispor sobre a possibilidade de limitação da aquisição de propriedade rural por estrangeiros, e não por empresas brasileiras equiparadas às estrangeiras, como pretendia o dispositivo da Lei nº 5.709/71.

3.3.2 Do fundamento do Parecer GQ-181

Diferentemente do Parecer GQ-21, o Parecer GQ-181 tinha caráter vinculante uma vez que além de ter sido assinado pelo Presidente da República, o texto do Parecer GQ-181 foi publicado no Diário Oficial da União em 22.01.1999, tornando-se vinculante desde então.

Como detalhado no item 3.3.1 deste estudo, o Parecer GQ-21 sustentava que a equiparação da empresa brasileira controlada por estrangeiros à pessoa jurídica estrangeira, nos termos do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 não teria sido recepcionado pela Constituição Federal, tendo como fundamento o inciso I, do art. 171 da Constituição Federal, que constitucionalizava o conceito de “empresa brasileira”, assim não sendo possível que a lei ordinária estabelecesse restrição quanto ao controle acionário uma vez que a própria Constituição Federal não o fez para fins de aquisição de imóveis rurais.

Ocorre que, em 15 de agosto de 1995 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 6 que eliminou do texto constitucional a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, uma vez que revogou o art. 171 da Constituição Federal.

A abem de analisar os eventuais impactos à vedação da equiparação da empresa nacional controlada por estrangeiros à pessoa jurídica estrangeira para os fins do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, a AGU se manifestou por meio do Parecer GQ-181.

O Parecer GQ-181, de plano, reafirma e reconhece a não recepção do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 pela Constituição Federal, em razão dos argumentos exposto no Parecer GQ-21.

O Parecer GQ-181 ainda reconhece que a principal razão para a não recepção da 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 pela Constituição Federal, decorre da constitucionalização do conceito de “empresa brasileira”, insculpido no 171 da Constituição Federal, que ora se encontra revogado pela Emenda Constitucional nº 6.

Essa revogação, pura e simples, qualquer que seja a interpretação que se dê, 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 Parecer GQ-21.

Por fim, o parecer suscita a possibilidade de que lei nova venha a restringir a aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras controladas por estrangeiros, uma vez que o art. 172 da Constituição Federal, que autoriza a disciplina infraconstitucional dos investimento estrangeiros (i.e. incluindo investimentos indiretos) visando a proteção do interesse nacional, abaixo transcrito, não está mais passível de ser limitado pelo art. 171 da Constituição Federal, revogado pela Emenda Constitucional nº 6.

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

Por fim, conclui o Parecer GQ-181 que a Emenda Constitucional nº 6, não constitui empecilho a que o legislador ordinário limite, no futuro, a aplicação de capital estrangeiro em determinadas atividades reputadas estratégicas para o País, com fundamento na soberania, na independência ou no interesse nacionais, estabelecendo, por exemplo, que em determinada atividade o capital estrangeiro fique limitado a determinado percentual do capital social ou do capital com direito a voto, ou que se submeta a determinadas exigências.

3.3.3 Dos fundamentos jurídicos do Parecer AGU de 2010

Como tratado anteriormente, desde 1994 estava autorizada a aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras controladas por estrangeiros, tendo como fundamento a tese da não recepção do art. 1º da Lei nº 5.709/71 pela Constituição Federal trazida pelo no Parecer GQ-22. Essa tese foi confirmada em 1999 pelo Parecer GQ-181, o qual sustentava que, embora a Emenda Constitucional nº 6 revogou o art. 171 da Constituição Federal, o qual era o fundamento da não recepção do art. 1º da Lei nº 5.709/71, não há possibilidade de repristinação no direito brasileiro.

Em 23 de agosto de 2010, a Advocacia Geral da União emitiu o Parecer CGU/AGU 01/2008 (“Parecer de 2010”), o qual foi aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União, desta forma, possui a ter efeito vinculante para toda a administração pública federal, conforme determina o art. 40 da Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993.

Antes de tratar propriamente dos argumentos trazidos pelo Parecer de 2010, vale destacar que, como mencionado anteriormente, os pareceres emitidos pela AGU, anda que

aprovados pelo Presidente da República e publicados no Diário Oficial da União são vinculantes apenas para a administração pública federal, ou seja, não há vinculação aos tribunais de justiça e seus órgãos adjuntos, portanto não vinculava de modo automático os tabelionatos de notas nem os cartórios de registro de imóveis.

Portanto, em face do risco de que tais órgãos aplicassem entendimentos distintos do entendimento enunciado no Parecer de 2010, em 13 de julho de 2010, antes inclusive do Parecer de 2010 ser publicado, a Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça determinou que os tabelionatos de notas e os registros de imóveis passassem a observar integralmente o regime da Lei nº 5.709/71 também para os caso de aquisição de imóvel rural por empresa brasileira equiparada à estrangeira, sob pena de responsabilidade.

Feito esse excerto, ora passemos a analisar o Parecer de 2010 que inverteu o entendimento a respeito da aquisição de imóveis rurais por sociedades brasileiras controladas por estrangeiros até então adotado pelos pareceres anteriores. De acordo com o Parecer de 2010, as empresas brasileiras cuja maioria do capital seja detida por estrangeiros está sujeita às restrições previstas na Lei nº 5.709/71.

Para sustentar tal posição o Parecer de 2010 precisou superar os argumentos centrais trazidos pelo Parecer GQ-22 e Parecer GQ-181, respectivamente, (i) a não recepção do art. 1º da Lei nº 5.709/71 pela Constituição Federal e (ii) a impossibilidade de repristinação do art. 1º da Lei nº 5.709/71 em face da revogação do art. 171 da Constituição Federal, o qual era o fundamento da não recepção.

O Parecer de 2010, do ponto de vista de sua lógica argumentativa, se volta a analisar art. 171 da Constituição Federal, subvertendo a lógica de análise apresentada pelo Parecer GQ-22.

Neste sentido, veja que o Parecer GQ-22 sustentava que a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional visava apenas criar estímulos e incentivos às empresas brasileiras de capital nacional. Em sentido oposto, o Parecer de 2010 ressalta que a regra contida no inciso II do § 1º do art. 171, na redação original da Constituição Federal, tinha evidente conotação restritiva genérica às empresas brasileiras, definidas no inciso I do art. 171 da Constituição Federal, de modo que certos benefício e âmbitos de atuação fora reservados apenas as empresas brasileiras de capital nacional, definidas no inciso II do art. 171 da Constituição Federal.

A exemplo dessa forma de análise, verifica-se que o texto literal do § 1º, caput e inciso I do art. 171 da Constituição Federal, cujo trecho será transcrito a seguir, com relação a empresa

brasileira de capital nacional, expressamente permite que a lei ordinária possa “*conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País*”.

Em contrapartida, na alínea b, inciso II, § 1º do art. 171 da Constituição Federal, também com relação à empresa brasileira de capital nacional, permite que, relativamente a setores considerados “*imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional*”, a lei possa estabelecer “*percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno*”.

Para ficar mais clara a discussão, segue abaixo transcrita a redação do art. 171 da Constituição Federal:

Art. 17115. 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;

¹⁵ Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995.

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.

A despeito de o texto literal do § 1º, caput e inciso II do art. 171 da Constituição Federal fazerem menção expressa à empresa brasileira de capital nacional, há que se extrair do comando da norma a restrição, a *contrario sensu*, imposta de forma genérica à empresa brasileira.

Em primeiro lugar, ressaltamos que no caso de a lei ordinária considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico do país, somente estará autorizada a nele atuar a empresa brasileira de capital nacional.

Assim, além de afastar, peremptoriamente, as empresas brasileiras desses setores considerados estratégicos, exigia-se que as empresas brasileiras de capital nacional estendessem o rigor do controle efetivo, genérico, da empresa às atividades tecnológicas, como previsto na alínea “a”, inciso II, §1º do art. 171 da Constituição Federal.

E mais, ainda fica autorizada à lei ordinária a estabelecer os setores estratégicos ao desenvolvimento tecnológico nacional e fixar percentuais de participação no capital de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país ou entidades de direito público interno.

A lógica deste raciocínio é que, se a lei ordinária estabelece restrições relativas a composição do capital social e controle efetivo de empresas brasileira de capital nacional para atuarem em setores imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, é para evitar que empresas brasileiras, com composição societária formada por pessoas físicas e/ou jurídicas estrangeiras não possam atuar nos setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional.

Em outras palavras, a redação original do art. 171 da Constituição Federal afirmava que em setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional as empresas brasileiras não poderiam atuar. Somente as empresas brasileiras de capital nacional e, ainda assim, se cumprissem requisitos adicionais aos para assegurar o seu enquadramento como empresas brasileiras de capital nacional estabelecidos pela lei ordinária nos limites das alíneas alínea “a” e “b”, do inciso II, do §1º do art. 171 da Constituição Federal.

Neste sentido, vale destacar que a Constituição Federal não especifica quais seriam os “setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional”, assim legando tal decisão a norma infraconstitucional. Portanto, trata-se de norma constitucional restritiva e sem identificação expressa dos setores em que se aplicava a restrição, logo há que se concluir tratar-se de restrições genéricas às empresas brasileiras.

Desta forma, o Parecer de 2010 contraria frontalmente o entendimento sustentado pelo Parecer GQ-22, assim, superando o entendimento veiculado por tal parecer acerca da interpretação do art. 171, que defendia a inexistência de restrições genéricas às empresas brasileiras com sede e administração no país, dentro da sistemática da Constituição Federal, razão pela qual não poderia a norma infraconstitucional impor restrição genérica a empresa brasileira.

Outro argumento trazido pelo Parecer GQ-22, e também enfrentado pelo Parecer de 2010, refere-se ao art. 190 da Constituição Federal, o qual estabelece que “*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*”.

Com relação a este artigo, o Parecer GQ-22 sustentava que, a norma infraconstitucional é autorizada pelo art. 190 da Constituição Federal a restringir a aquisição ou o arrendamento de imóveis rurais apenas por pessoa física ou jurídica estrangeira, desta forma, constitucionalmente falando, não seria aceitável que norma infraconstitucional imponha restrição à empresa brasileira, equiparadas a estrangeira, por ser controlada por estrangeiro. Sendo este um dos argumentos apresentado para fundamentar a não recepção do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71.

O Parecer de 2010, por sua vez, propõe uma interpretação menos literal do art. 190 da Constituição Federal, e mais teleológica. Neste sentido, sustendo que o comando da norma constitucional visa dotar o Estado de mecanismos de controle sobre a apropriação por estrangeiros, diretamente, ou indiretamente, como na hipótese de pessoas jurídica cujo controle de fato e de direito, cujo poder de escolha dos dirigentes e fixação dos rumos esteja nas mãos de estrangeiros.

Ao tratar do art. 190 da Constituição Federal, Nelson Nery Costa e Geraldo Magela Alves¹⁶, reconhecem que o *télos* por traz deste artigo é a preocupação com prováveis conflito

¹⁶ COSTA Nery Costa; ALVES, Geraldo Magela. Constituição Federal anotada e explicada. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

de interesses entre o Estado brasileiro e os estrangeiros que venham adquirir imóveis rurais no Brasil, como se verifica a seguir:

“Prevê o art. 190, do texto constitucional, que lei deve regular e limitar a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira. (...) Existe, ainda, a preocupação com a aquisição de terras por estrangeiros, que possam ter interesses conflitantes com o País, resultando daí o interesse em se estabelecer restrições à aquisição dos imóveis rurais por estes.”

Portanto, o art. 190 da Constituição Federal fornece ao Estado brasileiro ferramenta para regulamentar a possibilidade de aquisição de terras por estrangeiros, observadas certas restrições e aprovação necessárias para mitigar o conflito de interesses que pode haver entre o Estado e os estrangeiros.

Considerando este *télos*, veja que, se estrangeiros possuírem a maioria do capital social de pessoa jurídica brasileira, poderiam comprar, por intermédio da pessoa jurídica brasileira, terras rurais, e da mesma forma haveria o conflito de interesses entre o Estado e os estrangeiros, razão pela qual, a empresa brasileira controlada por estrangeiro também deve ser submetida às restrições estabelecidas pela Lei nº 5.709/71.

O Parecer de 2010 ressalta que o “conflito de interesses” entre o Estado e os estrangeiros que desejam adquirir imóveis rurais, decorre de risco à soberania nacional que a aquisição indiscriminada destas terras por estrangeiros pode provocar.

Neste sentido, analisando a restrição constante do art. 1º da Lei nº 5.709/71, à luz da redação original da Constituição Federal, reconhece que a equiparação da empresa brasileira controlada por estrangeiro à empresa estrangeira nada mais é de que uma manifestação concreta, positivada, dentre as diversas possíveis, de se buscar a efetivação do princípio específico da soberania nacional aplicado à ordem econômica.

Portanto, tal equiparação, visa a dotar o Estado brasileiro de instrumentos aptos a disciplinar e ordenar a distribuição do território nacional segundo suas convicções.

Ainda no sentido da possibilidade da equiparação da empresa brasileira controlada por estrangeiro à empresa estrangeira, soma-se a autorização constitucional, insculpida no art. 172 da Constituição Federal, que não teve alteração em sua redação até o presente momento, para a

lei disciplinar, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivar os reinvestimentos e regular remessas de lucros.

O conceito de “capital estrangeiro”, mencionado no art. 172 da Constituição Federal, é definido pela art. 1º, da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962 (“Lei nº. 4.131/62”), da seguinte maneira “*Art. 1º Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no país, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.*”.

Por um simples silogismo, verificamos que, se o art. 172 da Constituição Federal dispõe que lei disciplinará, com base no interesse nacional os investimentos de capital estrangeiro, e o capital estrangeiro é aquele que pertence aos que residem no exterior, ou às empresas sediadas no exterior, como se verifica da parte final do art. 1º da Lei nº. 4.131/62.

Assim, conclui-se que § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, disciplina, a bem do interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro realizados por empresa brasileira controlada por estrangeiros não residentes, no que concerne à aquisição ou arrendamento de imóveis rurais

Neste sentido, ainda é importante destacar que o conceito de “capital estrangeiro” definido no art. 1º, da Lei nº 4.131/62, diverge do conceito de empresa estrangeira. Assim, temos que, os recursos financeiros investidos por estrangeiros para aquisição de imóveis rurais por meio de empresa brasileira, cujo controle é detido por estrangeiros, tem natureza de “capital estrangeiro”, portanto à luz do art. 172 da Constituição Federal, é constitucional a equiparação imposta pelo § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, pois restringe o “capital estrangeiro”.

Em face dos argumentos apresentados, o Parecer de 2010 reconhece que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 foi recepcionado pela Constituição Federal, não havendo que se falar em repristinação, uma vez que não houve decisão do Supremo Tribunal Federal no sentido da não recepção deste §1º.

A partir da publicação do Parecer de 2010 no Diário Oficial da União, o INCRA e demais órgão federais passaram a aplicar também as restrições da Lei nº 5.709/71 às empresas controladas por estrangeiros, o que, quantitativamente, expandiu os sujeitos objeto das restrições para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, uma vez que, a grande maioria destes investimentos estrangeiros era realizado por meio de empresa brasileira cujo controle era detido por estrangeiros.

3.3.4 Dos fundamentos políticos do Parecer AGU de 2010.

O aumento dos preços agrícolas atingiu níveis alarmantes a partir de 2007, o que caracterizou o fenômeno da “agroinflação”. Embora tenha se registrado um arrefecimento na crise financeira internacional de 2008, os preços dos alimentos voltaram a crescer em 2009.

A elevação generalizada dos preços agrícolas interferem, de um lado, na segurança alimentar e causa, de outro, impacto no crescimento da pobreza, já que reduz o nível de renda relativa das famílias. O risco inflacionário pode comprometer principalmente o crescimento de longo prazo dos países importadores de alimentos.

Segundo Fábio Augusto Santana Hage, Marcus Peixoto e José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho¹⁷, sobre os motivos políticos que fundamentaram o Parecer de 2010 temos que:

O aumento dos preços agrícolas atingiu níveis alarmantes a partir de 2007, o que caracterizou o fenômeno da “agroinflação”.

No Brasil, a aquisição de terras por estrangeiros cresceu desde 2008. Esse aumento levou a Advocacia Geral da União (AGU), em 2010, a reinterpretar a legislação até então vigente, no intuito de limitar o acesso de estrangeiros à propriedade fundiária nacional.

Apesar na necessidade de zelar pela soberania nacional, em especial sobre a soberania alimentar de nosso país, a imposição das restrições à empresa brasileira controladas por estrangeiros, ora equiparadas a estrangeiras para os efeitos da Lei nº 5.709/71, resultou em grande prejuízo ao setor do agronegócio.

Barros e Pessôa¹⁸, em estudo feito para a Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio (ABMR&A), estima que tais restrições sobre aquisição e arrendamento de terras agrícolas geraram em 2011 e 2012 resultaram em prejuízos de cerca de US\$ 15 bilhões ao agronegócio, por inibirem investimentos estrangeiros na forma de capital de risco.

¹⁷HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil Mais oportunidades do que riscos. Revista de Política Agrária (Online), Ano XXI – No 127 3 – Jul/Ago/Set, 2012, p.108

¹⁸ BARROS, A. M. de; PESSÔA, A. (Org.). Impactos econômicos do parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros. São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011.

Ainda, segundo este estudo, o volume de recursos estimados para a aquisição de terras por empresas brasileiras controladas por estrangeiros e implantação da infraestrutura necessária para a operação destes empreendimentos está estimado em pelo menos R\$ 93,5 bilhões.

Ou seja, além de perdas na forma de lucros que o agronegócio deixa de auferir (US\$ 15 bilhões) em razão da impossibilidade de realização de investimentos de risco, uma vez que tal restrição também afeta o recebimento de garantias reais, essenciais neste tipo de investimento de risco, ainda existem perdas relativas ao montante de investimentos no mercado nacional (R\$ 93,5 bilhões), que deixarão de se reverter em eventuais empregos e cadeia produtiva (e.g. insumos, transporte, serviços).

Portanto, embora a discussão sobre a necessidade ou não de restrição à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros seja bastante controvertida, os dados apresentados aqui permitem a conclusão de que a maior parte dos investimentos realizados por estrangeiros no agronegócio, anteriormente à publicação do Parecer de 2010, se dava pela aquisição e/ou arrendamento de imóveis rurais via empresa brasileira controlada por estrangeiro, o que fica evidente quando vemos o montante das perdas. Portanto, certamente tais investimentos foram afetados pela publicação do Parecer de 2010.

4 DOS EFEITOS DO PARECER DE 2010 SOBRE AS GARANTIAS REAIS

Como trato anteriormente, no item 3.3.4, é nítido que a maior parte dos investimentos realizados por estrangeiros no agronegócio brasileiro, anteriormente à publicação do Parecer de 2010, se dava pela aquisição e/ou arrendamento de imóveis rurais via empresa brasileira controlada por estrangeiros.

A partir da publicação do Parecer de 2010, as empresas estrangeiras que desejavam realizar investimentos diretos no agronegócio brasileiro, ainda mantiveram a tática de operarem no Brasil por meio de empresa brasileiras controlada por estrangeiros, entretanto, a estratégia mudou, agora ao invés de adquirirem o imóvel, passaram a operá-lo por meio de direito de superfície ou contrato de parceria agrícola.

Apesar da adoção desses novo modelos de investimento, os quais não pressupõe aquisição ou arrendamento de imóveis rurais, as restrições impostas pelo Parecer de 2010 também se fizeram sentir sobre o recebimento de certas garantias reais por empresas brasileiras, controladas por estrangeiros.

Embora tanto o contrato de parceria agrária quanto a instituição de direito de superfície não pressupunham a aquisição do imóvel de forma definitiva, pressupõe de regra contratos de longa duração, que de modo geral variam entre 10 a 20 anos.

Considerando que o investidor realiza elevados investimentos relativos a implantação de infraestrutura, preparo do solo, dentre outros investimentos antes de começar a auferir lucro, trata-se de condição essencial deste tipo de negócio que o investidor possa usufruir livremente da terra ao longo do período de vigência, para ressarcir-se dos investimento realizados, assim, devendo afastar qualquer risco (i) de evicção do direito de propriedade do dono do imóvel, o que acarretaria o termino do direito de superfície ou da parceria, (ii) relativo a contingências do proprietário do imóvel que possam acarretar a perda prosperidade e/ou da posse do mesmo (e.g. débitos ambiental, trabalhista, cíveis, tributários), (iii) riscos operacionais relativos a eventuais perdas suportadas pelo investidor decorrentes de falsidade das declarações do proprietário do imóvel no contrato de parceria ou escritura de instituição de direito de superfície.

Tratando-se de empresa brasileira de capital nacional, esse tipo de situação costuma ser resolvida mediante outorga de garantia real pelo proprietário do imóvel, ao investidor, sendo que, que muito comumente tal garantia recai sobre o próprio imóvel objeto da exploração econômica. Ressalta-se ainda que na maioria das vezes, a garantia empregada era a alienação fiduciária, uma vez que sua execução é muito mais simples e rápida que a execução das demais garantias reais, assim trazendo grande segurança ao investidor.

Ocorre que, em face do entendimento trazido pelo Parecer de 2010, tal solução já não é mais viável, pois como será detalhado a seguir no item 4.1 e 4.1.2, existe corrente e jurisprudencial e doutrinária majoritária que sustenta que a simples outorga da propriedade fiduciária à estrangeiro ou empresa brasileira equiparada a estrangeira já representaria uma violação à restrição imposta pelo § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71.

Apesar disso, vale ressaltar que, mesmo após a publicação do Parecer de 2010, ainda havia uma corrente minoritária que permitia a utilização deste tipo de garantia real, entretanto, vedava a aquisição definitiva e/ou consolidação da propriedade em favor do credor fiduciário, sem a devida aprovação prévia do INCRA, como detalhado no item 4.1.1, o que na prática, considerando a inviabilidade de obtenção de autorização do INCRA para aquisição de imóvel rural por estrangeiro e/ou pessoa jurídica nacional equiparada à estrangeiro, igualmente fragilizava muito tal garantia real.

Essa situação apenas veio a mudar com a Lei nº 13.986 de 7 de abril de 2020 (a “Lei nº 13.986/2020”), que alterou a Lei nº 5.709/71, por meio da qual a constituição desse tipo de

garantia era afastada do âmbito de incidência das efeitos das restrições impostas pelo § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, como detalhado a diante no item 5 deste estudo.

4.1 DA ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA

Como mencionado anteriormente, o procedimento da alienação fiduciária é um importante mecanismo de eficiência e confiabilidade para estrangeiros realizarem investimentos no Brasil, pois garante que o investidor direto se proteja de riscos relativos a evicção e/ou contingências relativas ao fideiussor e/ou ao parceiro em contratos de superfície e parceria agrícola.

Sem possibilidade de receber garantia por meio de alienação fiduciária o investidor pode recorrer a hipoteca. Entretanto, diferentemente da alienação fiduciária, a hipoteca tem uma série de desvantagens quando comparadas a alienação fiduciária, dentre elas, (i) execução apenas judicial e mais lenta, (ii) bem hipotecado pode vir a integrar massa falida, (iii) credor pode ser preterido em face de créditos trabalhistas e/ou tributários e (iv) menor controle sobre o imóvel (e.g. não há necessidade anuência do credor para alienação do imóvel).

A alienação fiduciária, até a edição da Lei nº 13.986/2020, que alterou o a Lei nº 5.709/71, não era viável que empresa brasileira controlada por estrangeiro figurasse como credora fiduciária de imóvel rural dados em garantia pela devedora fiduciante.

E existiam duas correntes, sendo que ambas concordavam quanto a inviabilidade da alienação fiduciária, entretanto o faziam por motivos diversos.

4.1.1 Primeira Corrente

A primeira corrente, sustenta que inexistente incompatibilidade apriorística entre o instituto da alienação fiduciária de imóvel rural, dado em garantia à credor fiduciário, quer seja estrangeiro ou empresa brasileira equiparada à estrangeiro, passando a existir tal incompatibilidade, de forma específica, apenas no momento da consolidação da propriedade em favor do credor fiduciário, nos termos do §7º, art. 26 da Lei nº 9.514/97.

Assim, não existe uma vedação geral à possibilidade do estrangeiro ou empresa brasileira equiparada à estrangeira celebrar escritura de instituição de alienação fiduciária tendo como objeto imóvel rural, entretanto, havendo a consolidação da propriedade, haverá a

necessidade de obter autorização do INCRA para fins de consolidação da propriedade, sob pena de incidir na nulidade prevista no art. 15 da Lei nº 5.709/71.

Veja que esse entendimento é chancelado por parte minoritária da jurisprudência, a exemplo disso:

Com efeito, a alienação fiduciária de bem imóvel rural em garantia em favor de pessoa física ou jurídica estrangeira, ou a esta equiparada, não se submete às restrições estabelecidas pela Lei n. 5.709/1971. Todavia, os requisitos nela previstos devem ser observados em caso de consolidação da propriedade no patrimônio dessas pessoas, em caso de inadimplemento da obrigação garantida e de consequente excussão do bem, ou para dação do direito eventual do fiduciante em pagamento da dívida garantida¹⁹. (grifo nosso)

Embora essa corrente entende que pode haver alienação fiduciária sem que isso represente ofensa às restrições da Lei nº 5.709/71, haverá incompatibilidade quando cumulativamente, (i) a obrigação garantida por imóvel rural esteja vencida e não tenham sido paga pelo devedor fiduciante (i.e. §1º, art. 26 da Lei nº 9.514/97), (ii) já tenha transcorrido o prazo de carência (i.e. §2º, art. 26 da Lei nº 9.514/97), (iii) o credor fiduciário tenha cumprido o rito da intimação do devedor fiduciante pelo cartório de registro de imóveis (i.e. §3º, art. 26 da Lei nº 9.514/97) e (iv) não tenha ocorrido a purgação da mora pelo devedor fiduciante (i.e. §5º, art. 26 da Lei nº 9.514/97), pois isso resultará na consolidação da propriedade do imóvel rural em nome do credor fiduciário, por meio de averbação na respectiva matrícula do imóvel rural dado em garantia, ante ao pagamento do ITBI – Importo de Transmissão de Bens Imóveis.

Vale ainda destacar que, embora a Lei nº 9.514/97 faculte ao devedor fiduciante o direito de, com anuência ao credor fiduciário, dar a este o seu direito eventual ao imóvel em pagamento da dívida, assim dispensando os procedimentos do leilão, a regra geral, e o mais usual é que ocorra efetivamente o leilão do imóvel dado em garantia conforme previsto no art. 27 da Lei nº 9.514/97.

Como mencionado, ainda que na maioria das situações o credor fiduciário não tenha interesse em receber o imóvel em pagamento, antes deseje apenas o valor em dinheiro equivalente a obrigação não paga, o fato é que, independente do credor fiduciário deter de forma definitiva o domínio do imóvel rural, quer seja (i) pela dação em pagamento dos direitos

¹⁹ TJGO. Agravo de Instrumento nº 5166595.48.2018.8.09.0000. Relator: Desembargador Carlos Alberto França. DJ: 19/02/2019

eventuais ao imóvel do devedor fiduciante ou (ii) se restar infrutífero o segundo leilão do imóvel nos termos do §5º do art. 27 da Lei nº 9.514/97, ou apenas detiver a propriedade de forma temporária, até a realização do leilão, quando esta será alienada à terceiros, é indiscutível que de uma forma ou de outra, por algum momento o credor fiduciário deteve a prosperidade do imóvel rural.

Desta forma, fica evidente a violação ao § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, pois tal consolidação só poderia ter ocorrido mediante prévia autorização do INCRA para tanto, sendo tal omissão apenada com nulidade como previsto no art. 15 da Lei nº 5.709/71.

Segunda essa corrente, os cartórios de notas devem lavrar escrituras de alienação fiduciárias nestas condições, e os cartórios de imóveis, por sua vez devem registra-las, posto que a restrição é relativa apenas à aquisição, que se dá mediante a consolidação da propriedade, e não à concessão de garantia real mediante alienação fiduciária. Apesar disso, o cartório de imóveis deveria abster-se de averbar a consolidação da propriedade, salvo se apresentada a autorização do INCRA para tal.

4.1.2 Segunda Corrente

Diferentemente do que ocorre com o relatado no item 4.1.1, a segunda corrente, que corresponde ao entendimento majoritário sobre o tema, entende que existe uma vedação absoluta ao recebimento de imóvel rural, a título de garantia real pelo credor fiduciário.

O art. 1368-B da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (o “Código Civil”), estabelece que a alienação fiduciária em garantia de bem móvel ou imóvel confere direito real de aquisição ao devedor fiduciante, seu cessionário ou sucessores. Ora, se o devedor fiduciante é aquele que presta a garantia, quando o preceito legal lhe assegura o direito de adquirir o bem alienado fiduciariamente, o pressuposto básico a ensejar esta proteção é que a propriedade de coisa foi transferida ao credor fiduciário.

Em outros termos, se ao credor fiduciante é assegurado o direito de adquirir o bem alienado, é porque o bem não mais lhe pertence.

De fato, com a prestação da garantia de bens imóveis em alienação fiduciária, o devedor fiduciante perde o domínio sobre a coisa que agora é de outrem, sendo que daí por diante resta-lhe somente compartilhar a posse com o credor, respectivamente, posse direta e indireta.

Em suma, o domínio é exclusivo do credor fiduciário, mas a posse está dividida entre ambos, a saber, o devedor fiduciante com a posse direta, e o credor fiduciário com a posse indireta.

Tanto é de fato que a propriedade do imóvel é transferida ao credor fiduciário que se o devedor fiduciante não satisfizer a condição, ao credor é facultada a consolidação da prosperidade em seu nome para que a posse também lhe seja assegurada com exclusividade e em plenitude.

O termo consolidação é explicativo, pois somente pode ser consolidado aquilo que de fato existe e, no caso, a propriedade existe em favor do credor fiduciário desde o momento da constituição da garantia e, uma vez não satisfeita a condição pelo devedor fiduciante, a mesma é plenamente consolidada em seu nome.

Como o credor fiduciário se torna proprietário fiduciário ao tempo do recebimento da garantia, basta o simples ato da consolidação para passar da condição de proprietário fiduciário para a de proprietário pleno.

Aliás, se não fosse para considerar assim a alienação fiduciária, isto é, uma garantia que transmite a propriedade da coisa a outrem, pouca ou nenhuma diferença teria com garantia hipotecaria, salvo sua velocidade de execução.

O entendimento de que, pela alienação fiduciária, opera-se a transferência da propriedade é chancelado por Orlando Gomes, como se verifica a seguir:

Na venda com reserva de domínio a alienação é suspensa, conservando o vendedor a propriedade do bem, até que se realize a condição, enquanto na alienação fiduciária em garantia a transferência da prosperidade é um dos pressupostos da perfeição, em embora com caráter resolúvel, voltando ao patrimônio do transmitente, quando dívida é paga.²⁰

No mesmo sentido, Francisco Eduardo Loureiro escreve:

A propriedade transmitida ao credor fiduciário em garantia é resolúvel, por ser subordinada a um evento futuro e incerto, qual seja, o adimplemento da obrigação garantida. Efetuado o pagamento, a coisa retorna ao devedor automaticamente, sem necessidade de nova emissão de vontade das partes. O devedor fiduciante, embora não diga de modo expresso a lei, tem mais do que a

²⁰ GOMES, Orlando. *Alienação fiduciária em garantia*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970, p. 26-27.

simples posse direta da coisa. Tem a propriedade sob condição suspensiva, vale dizer, a legítima expectativa de recuperar o domínio da coisa tão logo cumprida a obrigação garantida, sem que a isso possa se opor o credor fiduciário.²¹

Veja que, tanto para Orlando Gomes, quanto para Loureiro, o que sobressai é que o devedor fiduciante deixa de ser proprietário do imóvel alienado fiduciariamente ao credor fiduciário.

Desta forma, no direito brasileiro existe a figura do proprietário e do proprietário fiduciário, mas ambos são caracterizados como proprietários. Veja que Loureiro reconhece que o devedor fiduciante tem a “a legítima expectativa de recuperar o domínio”, portanto, se tem expectativa de recuperar a o domínio é por que não o tem, uma vez que se encontra em poder o credor fiduciante.

Aliás, se o bem alienado fiduciariamente deixasse de ser propriedade do devedor fiduciante, sem ser de propriedade do credor fiduciário, o que aconteceria na prática seria um limbo jurídico, em que a coisa deixaria de pertencer a alguém, para não pertencer a ninguém.

Do ponto de vista jurídico é possível sustentar que a alienação fiduciária de bem imóvel transfere ao credor fiduciário a propriedade da coisa, ainda que o faça sob condição resolutiva.

Tanta é certa a transmissão da prosperidade do devedor fiduciante ao credor fiduciário por intermédio da prestação de garantia em alienação fiduciária, que o Superior Tribunal de Justiça (o “STJ”), já decidiu pela impenhorabilidade do bem em execução fiscal promovida contra o devedor fiduciante, por entender que o imóvel não mais integra o seu patrimônio, como se verifica abaixo:

”Execução Fiscal — Embargos de Terceiro — Penhora — Bem alienado fiduciariamente — Impossibilidade — Propriedade do credor fiduciário — Inexistência de privilégio do crédito tributário. 1. “A alienação fiduciária em garantia expressa negócio jurídico em que o adquirente de um bem móvel transfere — sob condição resolutiva — ao credor que financia a dívida, o domínio do bem adquirido. Permanece, apenas, com a posse direta. Em ocorrendo inadimplência do financiado, consolida-se a propriedade resolúvel.”²²

²¹ LOUREIRO, Francisco Eduardo. **Código Civil Comentado**. Coordenador Ministro Cezar Peluso. Barueri: Manole, 2. Ed. p.1363/4.

²² STJ. REsp 47.047-1/SP. Relator. DJ: 14/11/1994

Assim, considerando que a alienação fiduciária de bem imóvel transfere ao credor fiduciário a prosperidade, ou seja, de que a alienação fiduciária é uma forma de aquisição da propriedade, a questão que importa tratar diz respeito ao direito do estrangeiro de receber em garantia alienação fiduciária de imóvel rural no Brasil.

A prescrição legal para aquisição de imóvel rural no Brasil, por estrangeiro, ou pessoa jurídica nacional equiparada a estrangeiro estabelece, dentre outras coisas, que o negócio jurídico se dê somente através de escritura pública de compra e venda, em cujo documento dar-se-á menção à autorização expressa dada pelo INCRA para efetivação da compra.

E, considerando que, como explicado anteriormente, a propriedade fiduciária também é propriedade, ainda que não seja propriedade plena, por tratar-se de propriedade resolúvel, se estrangeiro ou pessoa jurídica brasileira equipara a estrangeira for credor fiduciário de imóvel rural dado em garantia pelo devedor fiduciante, sem a prévia autorização do INCRA, não há como proteger o interesse do estrangeiro que se torna credor fiduciário (proprietário não pleno), pois a alienação fiduciária também trata-se de ato de aquisição de propriedade, ainda que não seja propriamente uma propriedade plena e definitiva.

Por essa razão, essa corrente entende que a celebração de alienação fiduciária sem prévia autorização do INCRA é intolerável, independentemente da consolidação da propriedade do imóvel rural em favor do credor fiduciário.

Essa corrente ainda sustenta que entendimento diverso esvaziaria completamente a Lei nº 5.709/71 de seu objetivo de proteger as terras nacionais da aquisição pelo capital estrangeiro, visto que bastará ao investidor estrangeiro conceder um empréstimo ao nacional, recebendo dele em garantia de alienação fiduciária imóvel rural, para depois tornar-se proprietário pleno do bem sem ter que se submeter às exigências da Lei nº 5.709/71.

5 LEI Nº 13.986/2020

Em 02.10.2019 foi publicada a Medida Provisória 897 de 1º de outubro de 2019, atendendo a demandas do setor do agronegócio no sentido de liberalizar este mercado. Tal medida provisória ficou conhecida informalmente como “MP do Agro”.

Esta medida provisória foi convertida na Lei nº 13.986/2020, e resultou na inserção do “§2º” ao art. 1º da Lei nº 5.709/71. Neste §2º, foram inseridas diversas exceções à aplicação das

restrições impostas para estrangeiros e/ou empresas brasileiras equiparadas a estrangeiros pela Lei nº 5.709/71, como se verifica a seguir:

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 - [...].

§ 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam:

I - [...];

II - às hipóteses de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira;

III - aos casos de recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior, por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma.

A inserção do mencionado “§2º” ao art. 1º da Lei nº 5.709/71, trata especificamente de afastar a incidência dos efeitos Lei nº 5.709/71, quando tratar-se de (i) constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, e (ii) recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica, nacional ou estrangeira por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma.

Neste sentido, veja que esse “§2º” inserido ao art. 1º da Lei 5.709/71, possui uma redação demasiadamente ampla, em especial o inciso III do “§2º” do art. 1º da Lei 5.709/71, que pode ser interpretado de forma equivocada, assim subvertendo a lógica da Lei 5.709/71, trabalhada em detalhes no item 3.3.3 deste estudo, onde falamos sobre *télos* desta norma.

Pela simples leitura dos incisos II e III do referido “§2º”, verificamos que fica permitida a alienação fiduciária de imóvel rural no qual o credor fiduciário seja estrangeiro ou empresa brasileira equiparada a estrangeira, como consta do inciso II.

Quanto ao inciso II, não há grandes dificuldades, sendo relevante apenas ressaltar que fica autorizada a alienação fiduciária, mediante a qual ocorre a transferência da propriedade fiduciária, como detalhado no 4.1.2 deste estudo, entretanto não há autorização expressa à

consolidação da propriedade pelo credor fiduciário, uma vez que a norma fala apenas em “constituição de garantia real” e “transmissão da propriedade fiduciária”, não falando expressamente de transmissão da propriedade plena e/ou domínio, ou ainda, da consolidação da propriedade.

Neste sentido, e considerando exclusivamente o inciso II, temos que é possível a outorga de escritura de alienação fiduciária, entretanto, não há dispensa expressa da autorização do INCRA para fins de consolidação da propriedade em caso de inadimplemento da obrigação garantida.

Com relação ao inciso III, cuja redação é mais ampla ainda, por uma leitura simplista e incorreta ao meu ver, é possível interpretar que estrangeiro ou empresa brasileira equiparada a estrangeira pode adquirir imóvel rural, sem autorização do INCRA, quando tratar-se de liquidação de transação, mediante (i) realização de garantia real, (ii) dação em pagamento e (iii) qualquer outra forma. Desta forma, dando a entender que sempre que houver um negócio jurídico de fundo, que não tenha a transferência da propriedade do imóvel como seu objeto principal, este pode ser resolvido mediante a entrega do imóvel rural, para fins de quitação da obrigação principal, quer seja, como execução de garantia real, dação em pagamento ou ainda qualquer outro arranjo jurídico que satisfaça a obrigação de forma alternativa pela entrega do imóvel (e.g. conferência do imóvel rural aos bens de uma sociedade, a título de integralização de capital na qual o estrangeiro e o dono do imóvel sejam sócios).

Veja que essa interpretação mais ampla é bastante perigosa, pois pode subverter totalmente os fins da Lei nº 5.709/71, já pormenorizados nos itens 2.1.1 e 4, uma vez que é muito suscetíveis à simulações cuja fiscalização é muito difícil.

Assim, é possível que estrangeiro ou empresa brasileira controlado por estrangeiro, que deseje adquirir imóvel rural no Brasil, celebre dolosamente com o proprietário do imóvel rural contrato prevendo obrigações sobre temas não relacionados à aquisição do imóvel rural, o qual as partes não pretendem adimplir, por exemplo, um contrato de venda de gado, ou entrega de grão, garantido pela entrega de imóvel rural ao estrangeiro a título de garantia fiduciária ou dação em pagamento em caso de inadimplemento.

Neste exemplo, por tratar-se de simulação, nos termos do art. 167 da Lei 10.406/2002, haveria prévio acordo entre o estrangeiro e proprietário do imóvel, no sentido de que a obrigação principal, jamais seria cumprida pelo proprietário do imóvel rural, a bem de que essa obrigação fosse liquidada mediante a entrega do imóvel rural ao estrangeiro, quer seja mediante execução de garantia ou diretamente, sem a necessidade de prévia autorização do INCRA.

Considerando os problemas dessa interpretação, e ainda, o objetivo da Lei nº 5.709/71, que visa limitar os investimentos estrangeiros no Brasil, a bem de salvaguardar a soberania nacional, não parece aceitável a interpretação mais ampla do inciso III, do §2º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, que em si é tão contrário a sistemática imposta pela Lei nº 5.709/71.

Embora Lei nº 13.986/2020 realizou relevante reforma na Lei nº 5.709/71, visando permitir que empresas brasileiras equiparadas a estrangeiras pudessem realizar investimento de risco no Brasil e viabilizando a mitigação destes riscos pela possibilidade de receberem garantia real, assim atraindo investimento para o país, deve-se destacar que o legislador não revogou toda a sistemática da Lei nº 5.709/71, portanto, *télos* desta norma, detalhes no item 3.3.3 deste estudo, ainda deve ser o principal cânone interpretativo para compreendermos o inciso III, do §2º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, razão pela qual tal inciso III deve ser interpretado da forma mais restritiva possível, e voltando sua interpretação à exclusiva salvaguarda da possibilidade de empresas brasileiras equiparadas a estrangeiras receberem imóveis rurais a título de garantia real.

Desta forma, parece-nos totalmente contrárias ao *télos* da Lei nº 5.709/71, as interpretações literais do inciso III, do §2º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, que sustente que fica excetuado dos efeitos da restrição imposta pela Lei nº 5.709/71, qualquer dação em pagamento ou ainda, qualquer outra forma de recebimento de imóvel em liquidação de transação.

Não é razoável tal entendimento, uma vez que autorizaria que qualquer obrigação, na qual empresa brasileira equiparada a estrangeira figurasse como credora, pudesse ser resolvida mediante dação em pagamento, ou ainda qualquer outro meio de transferência de propriedade que resolução da obrigação.

Veja que olhando o mercado atual, não é incomum que empresas estrangeiras operem no Brasil a aquisição de produtos agrícolas, para fins de exportação para grandes *traders* internacionais especializados neste tipo de *commodity*.

Tal aquisição de regra é efetivada via empresa brasileira controlada por empresa estrangeira, que adquire a produção agrícola de produtores menores e/ou cooperativas, que não dispões da mesma facilidade de armazenamento e escoamento da produção para o exterior, e, que frequentemente não dispõe de recursos próprios para custear a produção, a qual é realizada mediante os recursos adiantados pela compradora referentes a compra antecipada da safra futura.

Veja que não necessariamente trata-se de contrato aleatório, em muitos casos já é predefinida a quantidades de sacas a serem entregues, deste modo, nada impediria que, em caso

de inadimplemento tal empresa brasileira controlada por empresa internacional, na condição de credora, venha a requerer parte da propriedade do devedor a título de dação em pagamento para quitação da obrigação, ou ainda, a execução judicial do imóvel rural, que inclusive pode ser arrematado pela credora, uma vez que a inciso III, do §2º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 utiliza a expressão “qualquer outra forma”, ao se referir as possibilidades de aquisição de imóvel rural em liquidação de transação.

Desta forma, é necessário interpretar este inciso III, do §2º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 de forma restritiva, compreendendo suas aplicabilidade apenas para a liquidação das obrigações garantidas por garantias reais, em especial, hipoteca e alienação fiduciária, como pormenorizado no item 5.1 deste estudo, de modo a compatibilizar a necessidade de mercado de obtenção de garantia real para operações de investimento de risco e as demais precauções para assegurar a nossa soberania alimentar e territorial importas pela Lei nº 5.709/71.

Entendimento diverso, e mais amplo subverte o *telos* da Lei nº 5.709/71, prejudicando de forma desproporcional o pequenos e médio produtor, e subvertendo a função social da propriedade rural, que inclusive poderá ser detida por empresa especializadas na venda e/ou em operações logísticas envolvendo *commodities*, as quais, inclusive podem não ter a devida vocação para a exploração produtiva de imóveis rurais, o que em tudo contrasta com as precauções exigidas pela Lei nº 5.709/71 para aquisições de imóveis rurais por empresas nacionais equiparadas a estrangeiros em geral (e.g. (i) ter atividade produtiva como objeto social do adquirente, (ii) obtenção de autorização de projeto de exploração, (iii) limitação territorial por município).

5.1 DA INTERPRETAÇÃO DO INCISO III, DO §2º DO ART. 1º DA LEI Nº 5.709/71

Em contraposição a interpretação mais literal, e a meu ver incorreta do inciso III, do §2º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, apresentada anteriormente, passaremos a tratar da forma mais acertada de interpretação desse inciso III.

Primeiramente, há que se destacar que o inciso III, do §2º do art. 1º da Lei 5.709/71, volta-se a resolver uma questão prática, a saber, a restrição aos estrangeiros receberem imóveis rurais mediante alienação fiduciária.

Como mencionado anteriormente nos itens 4.1.1 e 4.1.2 deste estudo, tal restrição decorria de duas correntes interpretativas, (i) a primeira, que entendia que tal vedação decorria da necessária consolidação da propriedade em caso de inadimplemento de alienação fiduciária,

portanto, é possível a lavratura de escritura de alienação fiduciária nestes termos, porém, para fins de consolidação da propriedade em caso de inadimplemento, é necessária a prévia autorização do INCRA, e (ii) a segunda, que sustentava que a propriedade fiduciária já é em si uma espécie de propriedade, portanto, não poderia sequer o estrangeiro figurar como credor fiduciário de imóvel rural, sem a prévia autorização do INCRA.

Tomando o parágrafo anterior como chave interpretativa, vejamos que o inciso II, do §2º do art. 1º da Lei 5.709/71, tem por finalidade enfrentar a segunda corrente interpretativa, detalhada no item 4.1.2, que sustentava a impossibilidade de transmissão de propriedade fiduciária, sem prévia autorização do INCRA. Portanto, a luz do inciso II, não há mais discussão quanto à possibilidade de estrangeiro ou empresa brasileira equiparada a estrangeira celebrar escritura de instituição de alienação fiduciária, da qual o estrangeiro ou empresa brasileira equiparada a estrangeira figura como credora fiduciária.

Por outro lado, inciso III, do §2º do art. 1º da Lei 5.709/71, tem por finalidade enfrentar a primeira corrente interpretativa, detalhada no item 4.1.1, que sustenta a impossibilidade da consolidação da propriedade de imóvel rural dado em alienação fiduciária, sem prévia autorização do INCRA. Este inciso III, permite o recebimento do imóvel rural por estrangeiro ou pessoa jurídica brasileira equiparada a estrangeira, em liquidação de transação (i.e. contrato principal garantido) sem prévia autorização do INCRA, mediante realização de garantia, ou seja, o “recebimento do imóvel” dado em garantia.

Repare que, na alienação fiduciária, o “recebimento do imóvel” se dá com a consolidação da propriedade do imóvel rural, sendo certo que, a luz do mencionado inciso III, fica autorizada a consolidação da propriedade, portanto já não mais sendo possível aventar o entendimento de que a consolidação da propriedade nesta situação seria contrária ao art. 1º da Lei 5.709/71.

Em face do exposto, é nítido que atualmente nada impede (i) a transferência de propriedade fiduciária para estrangeiro, ou seja a celebração da escritura de instituição de alienação fiduciária, e (ii) que este estrangeiro possa consolidar a propriedade do imóvel rural, apesar disso, nada indica se o termo “recebimento do imóvel” refere-se apenas a consolidação temporária (i.e. até a data de realização do leilão) ou se refere-se também à consolidação definitiva da propriedade (i.e. dação em pagamento ou segundo leilão negativo).

Apesar disso, seria possível que se levantasse tal questionamento, sustentando que o inciso III, do §2º do art. 1º da Lei 5.709/71 apenas autorizou a consolidação temporária da propriedade rural, até que seja realizado o leilão judicial, sob o fundamento de que instituição

financeira, incluindo instituições financeiras estrangeiras ou brasileiras equiparadas a estrangeiras, uma vez que, nos termos do art. 3º, §2º, II, da Lei nº 13.506/17, “é vedado às instituições financeiras: adquirir bens imóveis não destinados ao próprio uso, exceto os recebidos em liquidação de empréstimos de difícil ou duvidosa solução ou quando expressamente autorizadas pelo Banco Central do Brasil, observada a norma editada pelo Conselho Monetário Nacional.”, e são, em geral, obrigadas a vender os bens recebidos em liquidação de empréstimos.

Conforme a circular 909/85 do BACEN, fica estabelecido às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, em relação a seus bens inscritos no ativo circulante, que deverão “esgotados o prazo legal de um ano e as eventuais prorrogações concedidas pelo Banco Central, sem que tenha sido alienado o bem, deverá a instituição, sob prévio aviso ao Banco Central, providenciar a realização de leilão, dentro do prazo máximo de 60 (sessenta) dias.”; e “os bens não de uso próprio que, nesta data, tenham permanecido dois anos ou mais em poder da instituição, deverão ser alienados dentro de no máximo um ano”.

A jurisprudência, muito antes da publicação da Lei nº 13.986/2020, já reconhecia que instituições financeiras estrangeiras ou brasileiras e equiparadas a estrangeiras poderiam adquirir imóveis decorrentes de execuções de garantia real, tais como a consolidação temporária e consolidação definitiva da propriedade em caso de alienação fiduciária, uma vez que, por não poderem tais instituições se manterem com o imóvel em seus ativos imobilizados, antes são obrigados a leiloá-los periodicamente nos termos circular 909/85 do BACEN, logo tal aquisição não representam risco à soberania nacional, como se verifica do julgado baixo:

Execução de título extrajudicial Alienação - forçada - Arrematação do bem pela instituição financeira exequente, ora agravada Insurgência dos executados a pretexto de suposta nulidade, fundada na proibição da aquisição, por empresa estrangeira, de imóvel rural. Descabimento - Arrematação do bem com expedição da respectiva carta que não corresponde à aquisição da propriedade pelo arrematante, que depende do respectivo registro público - Óbice à arrematação do bem pelo credor do bem hipotecado, como é o caso, que conflita com a possibilidade de instituição do respectivo direito real de garantia, distanciando-se da necessária interpretação sistemática e ferindo o princípio da boa-fé contratual - Dever legal de alienação do bem de uso não próprio pelas instituições financeiras (nacionais ou estrangeiras) que o recebam em liquidação de empréstimos concedidos (art. 35, ii, da lei 4.595/64) que reforça a ausência de risco à soberania nacional, a recomendar, em nome da segurança jurídica e da boa-fé

objetiva, se ratifique a validade da arrematação Decisão mantida - Recurso improvido²³ (grifo nosso).

Assim, verifica-se que ao consolidar a propriedade de imóvel rural, que garantia uma operação financeira, a instituição financeira nacional ou estrangeira, mesmo após frustrados os leilões previstos nos §§ 1º e 2º do art. 27 da lei 9.514/97, não adquire verdadeiramente a propriedade plena do imóvel rural, visto que, conforme as leis e resoluções que regem as instituições financeiras, tal propriedade será sempre precária e condicionada a venda do imóvel rural.

Diferentemente do que ocorre no caso de instituição financeira, o estrangeiro ou pessoa jurídica brasileira equiparada a estrangeiro que adquire imóvel rural mediante consolidação definitiva da propriedade de imóvel dado em garantia fiduciária, não tem o dever de alinhar o imóvel, antes pode ficar com ele em seu poder, sem necessidade de obtenção de autorização do INCRA. Neste caso, sabemos que o legislador não só autorizou a consolidação provisória da propriedade, mas também a consolidação definitiva, como exposto abaixo.

No mencionado inciso III, verificamos que, além da permissão para o recebimento do imóvel rural, em liquidação de transação, sem prévia autorização do INCRA, mediante realização de garantia, também existia a previsão deste recebimento mediante “dação em pagamento”.

No contexto da alienação fiduciária, após a consolidação da propriedade, fica autorizado o devedor fiduciante a, com a anuência do credor fiduciário, dar seu direito eventual ao imóvel em pagamento da dívida, dispensados os procedimentos relativos ao leilão.

Veja que essa menção à dação em pagamento é bastante relevante, pois além dela deixar claro que é possível que estrangeiro ou empresa brasileira equiparada a estrangeira possa receber o imóvel em dação em pagamento, conforme previsto no §8º, do art. 26 da Lei nº 9.514/97, de modo indireto, também reconhece a possibilidade da consolidação da propriedade de forma definitiva, uma vez que a dação em pagamento é uma forma de aquisição definitiva da propriedade que é expressamente permitida pelo legislador.

Ou seja, em face da possibilidade de receber o imóvel em dação em pagamento, que é uma forma definitiva de propriedade, uma vez que afasta a necessidade de ofertar o imóvel em leilão, o mencionado inciso III, reconhece que o estrangeiro pode adquirir o imóvel rural e permanecer como proprietário dele de forma definitiva.

²³ TJSP. Agravo de Instrumento 2024029-90.2017.8.26.0000. Relator Sebastião Flávio. DJ: 20/06/2018

Sobre esse tema, é importante frisar que atualmente não existem julgados relevantes sobre este tema, bem como, são muito raros os artigos e/ou trabalhos doutrinários sobre o tema, sendo certo que a imensa maioria destes trabalhos não fazem mais do que repetir as hipóteses já constantes do §2º do art. 1º da Lei 5.709/71, sem buscar delimitar a incidência destas hipóteses, que entendo serem demasiadamente abertas.

Possivelmente, essa escassez de decisão decorra de três fatos principais, a saber (i) o curto período de tempo de vigência da Lei nº 13.986/2020, (ii) o controle destas escrituras é realizado pelo cartório de notas, o qual, quando adota entendimento diferente do entendimento das partes, este costuma ser substituído por outro cartório com entendimento mais favorável ao entendimentos das partes para fins da lavratura da escritura, uma vez que esse tipo de cartório não tem uma competência territorial rígida, o que faz desnecessário suscitação de dívida e/ou pedido de providências e (iii) o longo período de tempo envolvido entre a lavratura da escritura de alienação fiduciária e sua execução, quando se verificaram eventuais questionamento do cartório de registro de imóveis quanto a consolidação definitiva da propriedade.

No mesmo sentido da doutrina, vai a Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que até o presente momento se manteve silente, não havendo ainda norma extrajudicial que regre de forma suplementar a relação de estrangeiros e empresas brasileiras equiparadas por estrangeiros que recebam imóvel rural nos termos dos incisos II e III do §2º do art. 1º da Lei 5.709/71.

6 CONCLUSÃO

A questão da aquisição de imóveis rurais, de forma direta ou indireta por estrangeiros, ao longo dos últimos 70 anos tem sido objeto de diversas disputas, cristalizada na evolução legislativa sobre o tema.

Essa discussão é especialmente relevante no nosso país uma vez que a Constituição Federal exige a indenização prévia para a desapropriação de imóveis rurais que não cumprem com sua função social, ou seja, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Por não se tratar de verdadeira desapropriação sanção, na qual não cabe qualquer ressarcimento a quem deixou de cumprir a função social da propriedade rural, antes depende de indenização prévia, ou seja, é necessário o comprometimento de parte do orçamento público

(ainda que futuro) para realização de tal desapropriação, o que não gera grande interesse estatal em promover a desapropriação.

Soma-se a este problema o fato de que o grande capital vinculado ao setor agrário exerce grande pressão política, em especial por meio de seus representantes no Parlamento, o que faz com que o Poder Executivo, também sujeito a estas pressões não tenha grande interesse fiscalizar e desapropriar imóveis rurais que não cumprem com a função social por meio da atuação do INCRA.

Sendo certo que, nos poucos casos em que tal desapropriação ocorre deve-se a heroica e combativa atuação dos movimentos sociais do campo que exigem no judiciário o cumprimento da desapropriação, posto que ficou configurado nos autos o não exercício da função social em relação a determinado imóvel rural por seu proprietário.

Por essa razão, é preciso que reflitamos a quem devemos permitir a aquisição de imóveis rurais e, em que condições devemos autorizar, de modo a desenvolver a economia, mas também preservar a soberania nacional, até porque, como destacado anteriormente, o controle repressivo do não exercício da função social em nosso país é bastante moroso e deficitário.

A atualmente vivemos uma fase política bastante liberal, que se reflete nas opções de nosso legislativo, que já inclusive aprovou flexibilizações às restrições para aquisição direta ou indireta de imóveis rurais por estrangeiros, tal qual se verifica da inserção do inciso III do §2º do art. 1º da Lei 5.709/71, discutida nos itens 5 e 5.1 deste estudo.

Entretanto, até o presente momento, ainda resta a sistemática da Lei 5.709/71, que visa equilibrar os interesses nacionais ligados a soberania territorial e alimentar no país, bem como tutelar a atração de investimento no setor agrário.

Apesar disso, parece-nos que em breve a Lei 5.709/71 deixará de ser o marco regulatório sobre este tema, uma vez que, em 15.12.2020, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei nº 2963/2019 (o “PL 2963/2019”), atualmente em trâmite perante a Câmara dos Deputados.

O PL 2963/2019 traz diversas inovações que praticamente extinguem as limitações atualmente impostas Lei nº 5.709/71 a aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por estrangeiros, dentre as principais alterações estão as listadas a seguir de forma simplificada: (i) dispensa a autorização do INCRA para aquisição ou arrendamento de propriedades rurais por estrangeiros, exceto em situações específicas (e.g. imóveis rurais em zonas de fronteira); (ii) pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros não são mais equiparadas a pessoas jurídicas estrangeiras, e, conseqüentemente, não estão sujeitas à autorização do INCRA para

aquisição ou arrendamento de propriedades rurais, com exceção de aquisição ou arrendamento de imóveis rurais localizados no bioma amazônico; e (iii) apenas as ONGs, fundações e fundos soberanos com capital proveniente de estrangeiros são obrigados a obter autorização do Conselho Nacional de Defesa para adquirir e/ou arrendar propriedades rurais.

Ressalta-se que a redação atual do PL 2963/2019 desregulamenta quase que integralmente a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, portanto, caso o PL 2963/2019 venha a ser convertido em lei, praticamente não haverá mais qualquer restrição a pessoa jurídica nacional equiparada a estrangeira receber imóvel rural a título de execução de alienação fiduciária, salvo para os casos descritos no item “iii” do parágrafo anterior, que ainda haverá necessidade de autorização do Conselho Nacional de Defesa.

Por fim, vale ressaltar que se espera que esse PL 2963/2019 ainda seja objeto de diversas alterações e ajustes pela Câmara dos Deputados, uma vez que existem previsões absurdas a ponto de conceder mais liberdade a estrangeiros para exploração de imóveis rurais no Brasil do que o concedido aos próprios brasileiros. A exemplo desta situação temos o Inciso IV, do Art. 3º do PL 2963/2019 que exige autorização do Conselho Nacional de Defesa para empresa brasileira controlada por estrangeiro adquirir imóvel rural localizado no bioma amazônico, entretanto, não exige tal autorização caso empresa estrangeira autorizada a funcionar no Brasil deseje adquirir tal imóvel.

REFERÊNCIAS

- PEREIRA, Lutero de Paiva. **Imóvel rural para estrangeiro**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2017.
- LOUREIRO, Francisco Eduardo. **Código civil comentado**. Coordenador Ministro Cezar Peluso. Barueri: Manole, 2.ed. p.1.363/4.
- PEREIRA, Lutero de Paiva. **Agricultura e estado – uma visão constitucional**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- COSTA Nery Costa; ALVES, Geraldo Magela. **Constituição Federal anotada e explicada**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- GOMES, Orlando. Alienação fiduciária em garantia. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970.
- LOUREIRO, Francisco Eduardo. **Código Civil Comentado**. Coordenador Ministro Cezar Peluso. Barueri: Manole, 2. Ed.
- EDUARDO TRISTÃO, FELIPE LOBO, MATHEUS AIRES BROM MANZANO. Outorga de imóveis rurais em garantia a credores estrangeiros. **Jota**, 31 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/outorga-de-imoveis-rurais-em-garantia-a-credores-estrangeiros-31052020>. Acessado em: 9 jan. 2021.
- ANNA CAROLINA VENTURINI, LUCIANO GARCIA ROSSI, MARCELLO BERNARDES. Compra de imóvel rural por controladas por estrangeiros ainda gera dúvidas. **Conjur**, 17 de julho de 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-jul-17/compra-imovel-rural-controladas-estrangeiros-ainda-gera-duvidas>. Acessado em: 13 mar. 2021.
- Oliveira, A. U. (2010). **A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês**. Agrária (São Paulo. Online), (12), 3-113.
- HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil Mais oportunidades do que riscos**. Revista de Política Agrária (Online), Ano XXI – No 127 3 – Jul/Ago/Set, 2012.
- BARROS, A. M. de; PESSÔA, A. (Org.). **Impactos econômicos do parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros**. São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011.
- OLIVEIRA, A.U. (1997) "A Amazônia norte-matogrossense: grilagem, corrupção e violência", Tese de Livre Docência - FFLCH/USP, São Paulo, p. 67/68.

MOREIRA ALVES, Maria Helena, (1985) "**Estado e oposição no Brasil, 1964-1984**". Vozes, Petrópolis.

OPITZ, Oswaldo; OPITZ, Silva. Tradado de direito agrário brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1983. V.1.

AUGUSTO REINKE JACINTO. A instituição financeira estrangeira e a alienação fiduciária de imóvel rural – Por Augusto Reinke Jacinto. **IRIB**, 22 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.rib.org.br/noticias/detalhes/artigo-a-instituicao-financeira-estrangeira-e-a-alienacao-fiduciaria-de-imovel-rural-undefined-por-augusto-reinke-jacinto>. Acessado em: 13 mar. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO - 1968, Suplemento Especial 05/05/68, São Paulo. GARRIDO FILHA, I. (1980) "O projeto Jari e os capitais estrangeiros na Amazônia". Petrópolis, Vozes.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO – AGU. Parecer **AGU/LA nº 01/2010, de 19 de agosto de 2010**. Brasília, DF, 19 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/agu/prc-la01-2010.htm. Acesso em: 19 out. 2020.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO – AGU. Parecer **GQ – 181, de 17 de novembro de 1998**. Brasília, DF, 17 de novembro de 1998. Disponível em: <https://www.sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecer/parecerAGU181.html>. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários; altera a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, a Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, e a Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001; revoga o Decreto-Lei nº 448, de 3 de fevereiro de 1969, e dispositivos da Lei nº 9.447, de 14 de março de 1997, da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF, 14 de novembro de 2017.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13506.htm. Acesso em: 10 mar. 2021

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília DF, 26 de fevereiro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 05 fev. 2021.

BRASIL. **Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969.** Dispõe sobre a aquisição de propriedade rural no território nacional. Brasília, DF, 31 de janeiro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-45-69.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995.** Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Brasília, DF, 17 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF, 17 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 19 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.** Regulamenta a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiros no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e da outras Providências. Brasília, DF, 7 de outubro de 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5709.htm. Acesso em: 6 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 6 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962.** Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Brasília, DF, 27 de setembro de 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020.** Institui o Fundo Garantidor Solidário (FGS); dispõe sobre o patrimônio rural em afetação, a Cédula Imobiliária Rural (CIR), a escrituração de títulos de crédito e a concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas; altera as Leis nos 8.427, de 27 de maio de 1992, 8.929, de 22 de agosto de 1994, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 5.709, de 7 de outubro de 1971, 6.634, de 2 de maio de 1979, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.169, de 29 de dezembro de 2000,

11.116, de 18 de maio de 2005, 12.810, de 15 de maio de 2013, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967; revoga dispositivos das Leis nos 4.728, de 14 de julho de 1965, e 13.476, de 28 de agosto de 2017, e dos Decretos-Leis nos 13, de 18 de julho de 1966; 14, de 29 de julho de 1966; e 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Brasília, DF, 7 de outubro de 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13986.htm#art51. Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF, **30 de novembro de 1964.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504compilada.htm#:~:text=Das%20Terras%20articulares-.Art.,Federal%20e%20caracterizado%20nesta%20Lei.&text=O%20Poder%20P%C3%BAblico%20promover%20a%20a,que%20contrariem%20sua%20fun%C3%A7%C3%A3o%20social. Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.934 de 18 de novembro de 1994. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Brasília, DF, 18 de novembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18934.htm. Acesso em: 9 jan. 2021.

Brasil. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Normativa nº 88, de 13 de dezembro de 2017.** Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=353644>. Acesso em: 8 jan. 2021.

Panorama do Agro. **Confederação Nacional da Agricultura**, jun. de 2020. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/cna/panorama-do-agro>. Acessado em: 7 jan. 2021.