

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Faculdade de Direito

Curso de Direito

Henrique De Almeida Pires Lancsarics

AQUISIÇÕES DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

São Paulo

2023

HENRIQUE DE ALMEIDA PIRES LANCSARICS

AQUISIÇÕES DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade monografia, apresentado ao Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Adriano Lichtenberger Parra

São Paulo

2023

**Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
Ficha Catalográfica com dados fornecidos pelo autor**

Lancsarics, Henrique De Almeida Pires Lancsarics
Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil /
Henrique De Almeida Pires Lancsarics. -- São Paulo, 2023.
45 p.: il.

Orientador: Adriano Lichtenberger Parra.
Trabalho de Conclusão de Curso. Monografia (Graduação)--
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Graduação em
Direito.

Aquisição. Imóveis Rurais. Investimento estrangeiro.
Soberania Nacional. Legislação I. Lichtenberger Parra,
Adriano. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,
Graduação em Direito. III. Título.

CDD

HENRIQUE DE ALMEIDA PIRES LANCSARICS

AQUISIÇÕES DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade monografia, apresentado ao Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Orientador: _____

Instituição: _____

Membro Titular: _____

Instituição: _____

Membro Titular: _____

Instituição: _____

RESUMO

Este trabalho monográfico tem como objetivo analisar a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, foi realizada uma pesquisa detalhada das normas e regulamentos aplicáveis, bem como da jurisprudência relacionada ao tema. O estudo abrange tanto a legislação específica, como a Lei nº 5.709/71, quanto a Constituição Federal de 1988, que estabelece restrições à aquisição de terras por estrangeiros. Também são examinados casos emblemáticos e decisões judiciais relevantes sobre o assunto. A análise desse tema é de grande relevância, uma vez que a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros possui implicações econômicas, sociais e ambientais, sendo amplamente necessário que haja um consenso que gere segurança jurídica ao tema, equilibrando a proteção a soberania nacional bem como não limitando oportunidades de crescimento com capital estrangeiro. Ao final, são apresentadas considerações sobre os desafios e perspectivas para o futuro dessa questão no Brasil.

Palavras-chave: aquisição, imóveis rurais, estrangeiros, soberania nacional, Lei nº 5.709/71, agronegócio, investimentos estrangeiros, estrangeirização.

ABSTRACT

This monographic work aims to analyze the acquisition of rural properties by foreigners in the Brazilian legal system. To do so, detailed research has been conducted on the applicable norms, regulations, and jurisprudence related to the subject. The study encompasses both specific legislation, such as Law No. 5.709/71, and the Federal Constitution of 1988, which establishes restrictions on the acquisition of land by foreigners. Emblematic cases and relevant judicial decisions on the matter are also examined. The analysis of this topic is of great relevance, as the acquisition of rural properties by foreigners has economic, social, and environmental implications. It is widely necessary to reach a consensus that provides legal certainty to the subject, balancing the protection of national sovereignty while not limiting opportunities for growth with foreign capital. Finally, considerations are presented on the challenges and prospects for the future of this issue in Brazil.

Keywords: acquisition, rural properties, foreigners, national sovereignty, Law No. 5,709/71, agribusiness, foreign investments, land grabbing

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

2 O DIREITO DE PROPRIEDADE

2.1 Fundamentos históricos da aquisição de imóveis rurais no Brasil

2.2 A Função Social da Propriedade no ordenamento jurídico brasileiro

2.3 A segurança jurídica e a normatização do Direito de Propriedade

3. ATUAL REGIME JURÍDICO DE RESTRIÇÃO À AQUISIÇÃO E AO ARRENDAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

3.1 Contexto da Lei nº 5.709/1971 e demais normas que regulamentam a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no país

3.2 Não recepção do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PARECER DA AGU LA-01/2010

4.1 Precedentes contrários ao parecer da AGU LA-01/2010

4.2 A necessária busca por equilíbrio entre as oportunidades advindas da entrada de capital estrangeiro no país e a preservação da soberania nacional

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE A NÃO APLICABILIDADE DA LEI Nº 5.709/1971

6. CONCLUSÃO

I. INTRODUÇÃO

A propriedade é um direito de grande importância nos aspectos sociais, econômicos, políticos e jurídicos e desempenha um papel vital no desenvolvimento da humanidade em todas as esferas, além de ser um elemento estruturante do Estado. No campo do direito, especificamente no direito agrário, a propriedade é conceituada nas relações obrigatórias e socioeconômicas entre os principais atores das atividades rurais e agrícolas. Esta área é responsável por regular as relações jurídicas relativas à propriedade rural e por fornecer um marco regulatório para o setor que trate de todos os aspectos a ela relacionados.

Ao longo do século passado, o conceito de direitos de propriedade baseou-se cada vez mais na função social e sustentável da propriedade, particularmente com a incorporação dos direitos de propriedade na Constituição e na lei civil. Atualmente, a propriedade está voltada para uma finalidade social e sustentável, na qual são considerados direitos coletivos que vão além dos interesses exclusivos do proprietário e enfatizam o interesse público na produção de alimentos.

Um exemplo proeminente dessa perspectiva ocorreu em 2007 e 2008, quando houve um aumento explosivo dos preços das commodities, levando a preocupações e especulações sobre a inflação dos produtos agrícolas internacionalmente. O desequilíbrio entre oferta e demanda gerou uma crise de commodities no mercado global, pois o aumento da demanda por produtos primários, impulsionado pelo desenvolvimento dos países em desenvolvimento e pelo crescimento populacional, enfrentou redução da oferta de produtos agrícolas, resultando em instabilidade do mercado.

Esta situação levou os países industrializados dependentes da importação de alimentos a competir por terras, especialmente em áreas da África e da América Latina. Como resultado, houve um aumento significativo do envolvimento do capital estrangeiro na aquisição de terras, principalmente no Brasil.

Um estudo do Banco Mundial em 2010 revelou um aumento significativo na demanda global por terras desde 2008, transformando o fenômeno das "disputas territoriais" em algo global. Antes de 2008, a transferência de terras agricultáveis girava em torno de quatro milhões de hectares por ano, mas entre outubro de 2008 e agosto de 2009 foram negociados mais de 45 milhões de hectares, sendo 75% na África e outros 3,6 milhões de hectares no Brasil e na Argentina.

Entre 2000 e 2015, aproximadamente 42,2 milhões de hectares foram comercializados globalmente por empresas estrangeiras, sendo que 26,7 milhões desses hectares foram efetivamente adquiridos. O Brasil está entre os cinco países com maior área envolvida nessas transações, ao lado da República Democrática do Congo, Indonésia, Sudão do Sul e Papua Nova Guiné.

Esse fenômeno ficou conhecido como *land grabbing*. O *land grabbing*, apesar de encontrar divergência conceitual na doutrina, é utilizado nesse âmbito para referir-se às “*transações comerciais (trans)nacionais de terras para a produção e exportação de, principalmente, mas não exclusivamente, alimentos e biocombustíveis*”

O estudo do Banco Mundial supracitado traça o perfil dos principais reclamantes de terras do mundo e destaca três grupos principais: governos preocupados com o consumo interno e capacidade insuficiente para produzir alimentos para sua população, especialmente após a crise alimentar de 2008; financeiras encontrando vantagens na aquisição de terrenos; e empresas do setor agroindustrial tentando expandir seus negócios devido à concentração do comércio e processamento de alimentos. Esse processo de aquisição de terras, também conhecido como neogrilagem, levantou preocupações entre os governos sul-americanos sobre a expansão estrangeira em seu território.

No contexto brasileiro, a legislação relativa à aquisição de terras por estrangeiros há muito é controversa. A respeito deste tema, foram manifestadas diversas opiniões e pareceres da Procuradoria Geral do Estado. Entre 1971 e 1995, a legislação brasileira restringiu a aquisição de terras por estrangeiros de acordo com a Lei nº 5.709/71. No entanto, entre 1995 e 2008, essas restrições foram suspensas porque a AGU, em parecer emitido em 1994, considerou que o § 1º não havia sido recepcionado pela Constituição, tendo em vista o disposto no inciso I do art. 171. Vejamos:

Art. 171. São consideradas: I – empresa brasileira a *constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País*.

Desde 2008, houve um aumento significativo no fluxo de aquisições de terras por estrangeiros no Brasil, o que levou a Advocacia Geral da União a mudar sua interpretação e em 2010 emitiu uma nova instrução em relação à legislação vigente com o objetivo de limitar o acesso de estrangeiros à propriedade fundiária nacional.

É importante ressaltar que muitos países da América do Sul, principalmente o Brasil, têm parcela significativa de seu produto interno bruto concentrada no setor

agrícola. Isso cria várias razões para os estados adotarem políticas que restringem o acesso estrangeiro à terra. As principais razões incluem a segurança nacional, o controle da infraestrutura, a prevenção contra a especulação estrangeira, a preservação do tecido social da nação, o controle do investimento estrangeiro direto, a regulamentação da imigração e a garantia do controle da produção de alimentos.

No entanto, a falta de regulamentação normativa aliada ao discurso político de manutenção da soberania estatal diante das mudanças econômicas e sociais globais pode reduzir ou inviabilizar o investimento produtivo no agronegócio brasileiro. Neste contexto, é necessário encontrar um difícil equilíbrio entre a garantia da segurança alimentar como princípio básico da dignidade humana, o apoio ao desenvolvimento nacional sustentável e a não renúncia aos investimentos estrangeiros.

Este trabalho visa analisar, do ponto de vista da soberania nacional e da constitucionalidade, a legislação aplicada ao caso concreto, que inclui a questão da venda de imóveis rurais a estrangeiros no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, o primeiro capítulo fará um apanhado histórico da propriedade das terras rurais no Brasil, incluindo o papel do estrangeiro em cada momento, seguido de uma análise da função social da propriedade, que deve ser respeitada por todos aqueles que usufruem das terras, independente da nacionalidade. Ainda, serão feitas breves considerações sobre a necessidade de segurança jurídica em relação à aquisição de imóveis rurais, devido à falta de regulamentação atual sobre essa questão.

No segundo capítulo, será apresentado um breve panorama sobre as normas que regem a aquisição de terras por estrangeiros e o histórico interpretativo do Ministério Público Estadual em relação à Lei nº 5.709/1971 desde sua promulgação até os dias atuais. Serão esclarecidos os argumentos levantados a favor e contra as restrições à aquisição de terras por estrangeiros.

No último capítulo, pretende-se analisar as razões que levam os Estados a restringir a aquisição de terras por estrangeiros, para além do fato de esses obstáculos poderem conduzir à perda ou redução do investimento estrangeiro. Será discutida a necessidade de preservar a soberania nacional sem incorrer em grandes perdas econômicas. Para atingir esse equilíbrio, será enfatizada a importância da edição de normas que garantam a segurança jurídica e eliminem a dependência de diferentes interpretações do Ministério Público Federal na matéria.

2. DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL

2.1 Visão geral da oferta de imóveis rurais no Brasil

A propriedade rural sempre teve um papel central no contexto brasileiro. O primeiro sistema de organização dos vastos territórios recém-descobertos surgiu nos anos 1500, originalmente conhecida como Terra de Santa Cruz pela coroa portuguesa, durante o período dos capitães hereditários. Esse sistema representava uma forma de administração territorial imposta pelo Império português às suas colônias.

Nela, a coroa portuguesa, devido aos recursos limitados da época, delegou a colonização e exploração de áreas a particulares por meio da doação de grandes extensões de terra em regime de concessão. Este método já havia sido usado na exploração das ilhas atlânticas por Portugal e foi replicado no Brasil. Assim, esse sistema inicial de atribuição de terras a particulares foi fundamental para a organização do território brasileiro.

Os indivíduos beneficiários da coroa portuguesa, conhecidos como capitães talentosos, tinham a máxima autoridade dentro de suas respectivas capitanias e eram responsáveis por seu desenvolvimento com recursos próprios. A ligação jurídica entre o rei de Portugal e os donatários era estabelecida por uma carta de doação em que lhes era dada a posse do terreno, mas não lhes era permitido vendê-lo (apenas para o transmitir aos seus herdeiros, resultando na expressão "hereditária capitães"). Além disso, havia um foral que estabelecia direitos e obrigações entre o rei e os donos das terras concedidas.

Os deveres dos governadores talentosos incluíam fundar aldeias, construir engenhos e distribuir terras para quem quisesse cultivá-las, dividindo a terra em parcelas menores conhecidas como sesmarias. As sesmarias portuguesas foram baseadas na Lei Imperial de 28 de maio de 1375, também conhecida como "Lei das Sesmarias".

Assim, por meio de um sistema de concessões, a coroa portuguesa dividia o território descoberto em capitanias hereditárias, nas quais os capitães doados se tornavam titulares ou beneficiários diretos. Além disso, os capitães talentosos faziam "subconcessões" e distribuíam terras aos cristãos por meio do sistema de sesmar, no qual os sesmeiros eram obrigados a cultivar a terra.

Em 1549, foi instituído por Alvará Régio o "Cadastro Geral das Sesmarias". Para que as doações fossem consideradas válidas, passou a ser obrigatório o registro da sesmaria na Ouvidoria. Esse procedimento cadastral, que durou mais de 140 anos, representou a primeira medida normativa voltada para a regularização e individualização de áreas no Brasil colonial.

Sesmarias doadas, mas não utilizadas ou cultivadas, viraram lotes vagos. Esses terrenos vagos eram aqueles que haviam sido separados do domínio público sem serem incorporados à propriedade privada, voltando assim ao domínio público.

Assim, desde os tempos do Brasil colonial, a considerável expansão do território, aliada à escassez de recursos humanos e primitivos, aliada à concentração da riqueza nas mãos de um pequeno número de nobres, levou à criação de grandes latifúndios conhecido hoje como "latifúndio", conforme descrito no estatuto fundiário. Embora essa lei tenha sido amplamente substituída, ela ainda está em vigor.

Após a chegada da família real portuguesa em 1808, foi promulgado um decreto de 25 de novembro permitindo a concessão de sesmaria a estrangeiros residentes no Brasil, por ser "conveniente para o serviço régio e para o bem público" e visando "ampliar a agricultura e população" da colônia portuguesa.

No que diz respeito ao período do Brasil Império, após a declaração de independência da colônia, a proteção à propriedade foi estabelecida na constituição de 1824. A Resolução nº 76 de 1822 extinguiu o antigo sistema de sesmarias seculares, que vigorou até a aprovação da Lei Imperial nº 601 de 1850, conhecida como Lei de Terras, uma das primeiras leis que tratavam do direito agrário no Brasil. Essa lei reconheceu formalmente as antigas sesmarias, ratificou o regime de posse e estabeleceu a compra como único meio de aquisição de terras.

Isso se deve principalmente à promulgação da Lei Eusébio de Queiroz momentos antes de 1850, que acabou com o tráfico negreiro. Isso estimulou a vinda de estrangeiros ao Brasil para suprir a demanda de mão de obra em grandes propriedades rurais que haviam sofrido prejuízos com o fim da escravidão.

A Lei de Terras foi introduzida como uma tentativa inicial de regularizar a posse da terra nas propriedades rurais brasileiras. Foi instituído um sistema de registro, desta vez sob a tutela dos vigários das freguesias (paróquias), conhecido por "registro do vigário". No entanto, esse registro não tinha o poder de conceder a propriedade plena, mas servia como um dispositivo probatório para provar a posse do imóvel e, em muitos casos, possibilitar a usucapião.

A referida Lei de Terras buscou criar obstáculos para a aquisição de terras por pessoas de baixa renda, especialmente estrangeiros. Afinal, os primeiros imigrantes chegaram ao país sem a devida regulamentação e fiscalização do governo, de tal forma que havia o temor de que esses estrangeiros se tornassem proprietários de terras e concorressem com os importantes latifundiários brasileiros.

Após o estabelecimento da República e do Sistema Federativo em 1889, a Lei de Terras de 1850 foi preservada e ganhou destaque no sistema jurídico republicano junto com as chamadas Ordenações Filipinas até a promulgação do primeiro Código Civil Nacional em 1916.

A primeira Carta Republicana, promulgada em 1891, estabeleceu o direito de propriedade como um princípio fundamental. No entanto, foi somente com o passar do tempo que as constituições subsequentes do Brasil começaram a enfatizar a função social das propriedades.

A Constituição de 1934, em seu artigo 113, foi a primeira a estabelecer explicitamente a função social para as propriedades brasileiras. A partir desse momento, a propriedade não poderia ser exercida de forma arbitrária ou contrária aos interesses da sociedade.

Em 1946, a Constituição reforçou ainda mais a função social das propriedades, condicionando o uso da propriedade ao "bem-estar social", conforme estipulado no artigo 147. Esse dispositivo buscava garantir que a propriedade fosse utilizada de maneira a contribuir para o benefício coletivo e não apenas para o interesse individual.

A Constituição de 1967, em sua redação original do artigo 157, inciso III, e posteriormente modificada pela Emenda Constitucional nº 01/1969, no artigo 160, III, reiterou a importância da função social das propriedades. Essas disposições legais visavam garantir que a propriedade não fosse utilizada de maneira prejudicial à coletividade e que seu uso estivesse alinhado aos interesses sociais.

No âmbito infraconstitucional, somente na década de 1960, o Brasil introduziu uma legislação específica relacionada às propriedades rurais. Essa legislação, conhecida como Estatuto da Terra, foi estabelecida pela Lei Federal nº 4.504/1964. Antes disso, não havia uma regulamentação específica no país que restringisse o acesso de estrangeiros à propriedade de terras, exceto em áreas situadas em faixas de fronteiras.

As primeiras medidas no sentido de limitar a aquisição de propriedades por estrangeiros surgiram em janeiro de 1969, com a promulgação do Ato Complementar

nº 45. Esse ato estipulou que apenas brasileiros ou estrangeiros que residissem no país teriam permissão para adquirir propriedades, restringindo assim o acesso dos estrangeiros à propriedade de terras.

Através da Emenda Constitucional nº 01, promulgada em outubro de 1969, foram estabelecidos limites à aquisição de terras por estrangeiros. Essa medida foi justificada com base na necessidade de proteger a integridade do território nacional, preservar a segurança nacional e promover uma distribuição justa da propriedade.

Essa emenda constitucional reconheceu a importância de salvaguardar a soberania e a integridade do país, considerando que o controle estrangeiro excessivo sobre as terras poderia comprometer a autonomia nacional e a capacidade de tomar decisões estratégicas em relação aos recursos naturais e ao desenvolvimento do país.

Além disso, a imposição de limites à aquisição de terras por estrangeiros também buscou promover uma distribuição mais equitativa da propriedade, evitando a concentração excessiva de terras nas mãos de poucos. Essa preocupação com a justiça social refletiu o objetivo de garantir que todos os cidadãos brasileiros tivessem oportunidades igualitárias de acesso à terra e aos recursos naturais, contribuindo assim para a redução das desigualdades sociais.

Portanto, a Emenda Constitucional nº 01/1969 foi justificada com base na proteção da integridade do território, na segurança nacional e na busca por uma distribuição mais justa da propriedade, restringindo a aquisição de terras por estrangeiros no país. Vejamos:

Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969

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

[...]

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

Em 1971, foi promulgada a Lei nº 5.709, que passou a regular a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros residentes no Brasil ou por pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a operar no país. Essa lei estabeleceu restrições específicas

e aplicáveis também a empresas brasileiras nas quais estrangeiros não residentes ou não sediados detivessem a maioria do capital social.

Posteriormente, em 1993, a Lei nº 8.629, em seu artigo 23, ampliou as limitações estabelecidas pela Lei nº 5.709/71 para abranger os casos de arrendamento de terras brasileiras por estrangeiros residentes e por pessoas jurídicas autorizadas a operar no Brasil.

Com a promulgação da Constituição de 1988, a questão continuou sendo objeto de discussões, pois passou a ser debatida a recepção ou não do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709. Essa análise será abordada em capítulos posteriores.

Atualmente, a Constituição brasileira de 1988 consagra o princípio da função social da propriedade em seus artigos 5º, XXIII, e 170, III, reconhecendo-o como um direito individual e um princípio da ordem econômica. Além disso, o artigo 191 da Constituição estabelece o direito ao usucapião, e o artigo 184 prevê a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social, exceto pequenas e médias propriedades rurais e propriedades produtivas, conforme o artigo 185. Essas medidas visam alcançar apenas os latifúndios improdutivos. É importante ressaltar que a função social da propriedade deve ser cumprida por todos os proprietários de terras, independentemente de serem nacionais ou estrangeiros, e tem como objetivo proteger a dignidade da pessoa humana.

2.2 A Função Social da propriedade

No século passado, o direito de propriedade passou por transformações para se adaptar a uma nova realidade econômica e social, abandonando seu caráter absolutista e sofrendo severas restrições. Desde o início, Hardin, em seu trabalho "A Tragédia dos Comuns", já alertava para a necessidade de limitar o caráter individualista dos direitos de propriedade, reconhecendo a escassez dos recursos e a necessidade de regulamentação estatal em contraposição a uma liberdade irrestrita e liberal.

Como destacado por Jeremy Waldron, o direito de propriedade deve ser fundamentado em valores amplamente legitimados, que, no caso brasileiro, passaram a ser dispostos constitucionalmente. Assim, ao longo do último século, ocorreu o

processo de constitucionalização do direito de propriedade, uma das principais transformações envolvendo esse instituto nessa época.

As mudanças sociais e o desenvolvimento do sistema capitalista fizeram com que interesses de ordem pública fossem incorporados à concepção de direito de propriedade, contrapondo-se ao caráter absolutista e individualista anteriormente atribuído a ele. Como resultado, o direito de propriedade individual foi limitado, visando conciliar seus aspectos individualistas com demandas relacionadas a interesses trabalhistas, ambientais, urbanísticos e muitos outros, surgindo assim a ideia de funcionalização do direito de propriedade.

Nesse sentido, vale dizer que a funcionalização do direito de propriedade no Brasil é um tema que envolve tanto a doutrina jurídica quanto o contexto histórico das constituições brasileiras. De acordo com o renomado jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, *"a propriedade, como direito subjetivo, tem a função, não só de servir aos interesses do titular, mas, também, de atender à função social que lhe é inerente"*.

Desde a primeira Constituição do país, em 1824, até a atual, de 1988, houve uma evolução na forma como o direito de propriedade é compreendido e aplicado, tendo como ponto central a sua funcionalização. A Constituição de 1824 estabelecia um regime de propriedade individualista, enquanto a Constituição de 1891, influenciada pelo ideário liberal, consagrou a funcionalização da propriedade ao estabelecer que ela deveria cumprir sua função social. A Constituição de 1988 consolidou esse princípio ao estabelecer a função social da propriedade rural e urbana, garantindo a redistribuição de terras para fins de justiça social.

Portanto, a funcionalização do direito de propriedade no Brasil reflete não apenas uma evolução jurídica, mas também uma preocupação com a justiça social e o bem-estar coletivo. Ao atribuir à propriedade a função de servir aos interesses do titular e atender à função social, busca-se estabelecer um equilíbrio entre o direito individual e os interesses da coletividade, promovendo uma sociedade mais justa e igualitária.

Atualmente, a função social da propriedade encontra-se consagrada no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, o qual estabelece que *"a propriedade atenderá a sua função social"*. Além disso, o artigo 170 da mesma Carta Magna destaca a função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica.

Essa função social da propriedade implica que o seu exercício deve contribuir para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país. Em outras palavras,

a propriedade não pode ser exercida de forma egoística, visando apenas ao interesse individual do proprietário, mas sim em consonância com os interesses da coletividade e do bem comum como supramencionado.

Nos imóveis rurais, a função social da propriedade ganha relevância ainda maior, tendo em vista a importância do setor agropecuário para a economia e o desenvolvimento do país. O artigo 186 da Constituição Federal estabelece os critérios para o cumprimento da função social da propriedade rural, determinando que esta deve atender, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

a) Aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, observando-se, dentre outros fatores, a preservação do meio ambiente e a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis;

b) O cumprimento da função social da propriedade implica também a utilização adequada dos recursos humanos disponíveis, por meio da promoção de condições de trabalho dignas e do respeito aos direitos trabalhistas dos empregados;

c) A observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

d) A utilização adequada das terras, de forma a garantir o desenvolvimento econômico do país e a segurança alimentar da população;

e) A promoção da justiça social e da redução das desigualdades, por meio da distribuição justa dos benefícios decorrentes do uso da propriedade rural.

Diversos doutrinadores têm contribuído para a compreensão e aplicação da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, em especial no que se refere aos imóveis rurais. O jurista Miguel Reale, por exemplo, destaca a importância de se evitar a concentração excessiva de terras, buscando uma distribuição mais equitativa, de forma a promover a justiça social. Para ele, a função social da propriedade é uma "imposição ético-social", que busca conciliar os interesses individuais com os interesses coletivos. Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, ressalta a necessidade de se buscar um equilíbrio entre os direitos do proprietário e os direitos da coletividade. Segundo ele, a propriedade deve ser exercida de forma a beneficiar não apenas o titular, mas também a comunidade em geral.

Sob tal perspectiva, no que diz respeito à propriedade imobiliária, especialmente a propriedade rural, o solo é um recurso escasso por natureza, uma vez que não pode ser aumentado ou expandido. Diante dessa condição de escassez de terra e do contínuo aumento populacional, surge um verdadeiro desafio em

equilibrar a equação entre o acesso a esse bem escasso e o número de pessoas que desejam usufruir desse acesso. Além disso, essa situação gera um aumento nos preços das terras, o que tem impulsionado países estrangeiros a adquirir terras em outros países, incluindo o Brasil.

O direito à terra deve ser cada vez mais reconhecido como um princípio fundamental dos direitos humanos, uma vez que constitui a base para o acesso à alimentação, moradia e desenvolvimento. Sem acesso à terra, muitas pessoas enfrentam uma grave insegurança econômica. Por isso, em diversos países, o acesso e o direito à terra são frequentemente estratificados e baseados em sistemas hierárquicos e segregados, nos quais os mais pobres e menos educados enfrentam dificuldades em obter segurança na posse.

Diante disso e especialmente porque a propriedade rural está intrinsicamente ligada à função social de garantir o direito coletivo à segurança alimentar, é responsabilidade do Estado regulamentar o uso desse recurso escasso por meio de normas claras e objetivas. Isso implica fiscalizar tanto a utilização da propriedade por cidadãos nacionais quanto por estrangeiros, garantindo segurança jurídica a todos os compradores.

2.3 A Segurança Jurídica e a regulamentação do Direito de Propriedade

O princípio da segurança jurídica ocupa uma posição central no ordenamento jurídico brasileiro, garantindo estabilidade, previsibilidade e confiança nas relações sociais e jurídicas. Esse princípio consiste na ideia de que as normas devem ser claras, estáveis e aplicadas de forma consistente ao longo do tempo, evitando mudanças bruscas e surpresas para os cidadãos. Como ressalta o doutrinador renomado Celso Antônio Bandeira de Mello, a segurança jurídica é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, pois permite que os indivíduos organizem suas vidas, negócios e atividades em conformidade com as normas vigentes, confiando que essas regras serão respeitadas e não serão alteradas arbitrariamente. Além disso, a segurança jurídica também está ligada à proteção dos direitos fundamentais, pois assegura que as decisões judiciais sejam baseadas em critérios estáveis e previsíveis, evitando assim a arbitrariedade e garantindo a igualdade perante a lei.

A segurança jurídica é fundamentada em uma série de princípios que têm como objetivo garantir estabilidade, previsibilidade e confiança nas relações jurídicas.

Dentre os principais princípios que norteiam a segurança jurídica, destaca-se o princípio da legalidade, que assegura que todas as ações do Estado estejam fundamentadas em leis pré-existentes e aplicadas de forma uniforme. Nesse sentido, o renomado jurista Hans Kelsen afirma que *"o princípio da legalidade é essencial para a segurança jurídica, pois permite que os indivíduos conheçam antecipadamente as normas a que estão submetidos e que os poderes públicos atuem dentro dos limites estabelecidos pela lei"*.

Outro princípio relevante é o princípio da proteção da confiança, que busca preservar as expectativas legítimas dos indivíduos que, baseados em normas existentes, agiram de determinada maneira. Sobre esse princípio, o jurista alemão Friedrich Müller destaca que *"a segurança jurídica pressupõe que o cidadão confie nas normas vigentes e que possa planejar suas ações com base nessa confiança. O Estado tem o dever de proteger essa confiança e evitar mudanças bruscas e retroativas que possam prejudicar os direitos adquiridos"*.

Esses princípios, entre outros, trabalham em conjunto para proporcionar a segurança jurídica, elemento essencial para a ordem jurídica e o Estado de Direito. Nessa linha, Hans Kelsen disserta mais uma vez com absoluta precisão:

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

A partir da análise dos trechos doutrinários mencionados, pode-se concluir que a segurança jurídica está intrinsecamente ligada à certeza do Direito. Essa certeza diz respeito à estabilidade das relações jurídicas, garantindo a proteção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada. Além disso, a segurança jurídica também está relacionada ao princípio da proteção, que se manifesta na salvaguarda da confiança e na boa-fé do cidadão. Esse princípio defende que os atos praticados pelo Poder Público devem ser legítimos e devem ser mantidos e respeitados tanto pela própria Administração quanto por terceiros.

Em outras palavras, a segurança jurídica busca assegurar que as pessoas possam confiar nas normas existentes, planejando suas ações com base nessa

confiança, enquanto o Estado deve agir de forma coerente e previsível, garantindo a estabilidade das relações jurídicas.

O princípio da segurança jurídica tem papel fundamental no Estado de Direito e no constitucionalismo moderno. Nesta ordem jurídica, a jurisdição e a governança devem estar sujeitas a normas estabelecidas por uma autoridade central que proporcione previsibilidade aos indivíduos. A segurança jurídica está intrinsecamente ligada ao Estado de Direito e é um princípio estruturante desse sistema, além de ser um direito fundamental do cidadão. Seu objetivo é proteger a sociedade de mudanças bruscas na realidade jurídica dada e impõe ao Estado a obrigação de adotar um comportamento coerente, estável e não conflitante.

O princípio da segurança jurídica estabelece, assim, a obrigação de zelar pela estabilidade, fiabilidade, previsibilidade e mensurabilidade no exercício da autoridade pública, de forma a que os cidadãos possam conhecer previamente as regras válidas e aplicáveis. A segurança jurídica como proteção de direitos garante que os indivíduos saibam de antemão as consequências diretas de suas ações e que as negociações conduzidas sob os auspícios de uma regra sejam preservadas mesmo que a regra seja substituída no futuro. A segurança jurídica assegura, assim, a confiança e a estabilidade necessárias ao bom funcionamento da ordem jurídica e à proteção dos direitos dos cidadãos.

O conhecimento e a compreensão dos efeitos das nossas ações não se limitam apenas ao indivíduo, mas também abrangem a forma como terceiros podem reagir a essas ações. Essa premissa se aplica também ao contexto da propriedade rural, onde é crucial garantir um mínimo de segurança jurídica nas transações envolvendo a terra. Infelizmente, nos últimos tempos, essa segurança jurídica tem sido comprometida, tornando-se cada vez mais difícil para os estrangeiros adquirirem terras no Brasil.

A necessidade essencial de segurança jurídica demanda uma ordem estável com continuidade, onde as mudanças de paradigmas devem ser consistentes com o princípio da segurança jurídica, fornecendo aos investidores estrangeiros de boa-fé confiança na aquisição de terras.

Atualmente, não há uma norma consolidada que defina claramente as circunstâncias envolvendo a aquisição de terras por estrangeiros. Essa questão tem sido regulada há muito tempo por pareceres vinculantes e não vinculantes da Advocacia Geral da União, os quais alteram a interpretação das normas sem o devido processo democrático legislativo, gerando um grande impacto para os interessados.

As mudanças bruscas e frequentes de posicionamento da Advocacia Geral da União em relação aos detalhes da aquisição de terras por estrangeiros, bem como a elaboração de novos pareceres que revogam pareceres anteriores, têm causado impactos imensuráveis na economia. Estima-se que apenas nos anos de 2011 e 2012, o agronegócio tenha sofrido prejuízos de US\$ 15 bilhões. Diante desse cenário, diversos grupos estrangeiros desistiram de investir no Brasil, direcionando seus recursos para outros países.

É fundamental reconhecer a importância de promover um ambiente jurídico estável e previsível para atrair investimentos estrangeiros e impulsionar o desenvolvimento econômico. Medidas devem ser tomadas para estabelecer normas claras e estáveis que regulamentem a aquisição de terras por estrangeiros, levando em consideração os interesses nacionais, a proteção ambiental e a promoção do progresso socioeconômico do país. Somente assim poderemos evitar perdas significativas, preservar a confiança dos investidores e garantir o crescimento sustentável do setor agrícola no Brasil.

3. ATUAL REGIME JURÍDICO DE RESTRIÇÃO À AQUISIÇÃO E AO ARRENDAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

3.1 Contexto da Lei n 5.709/1971 e demais normas que regulamentam a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no país

O Brasil enfrenta um cenário em que a estrutura de propriedade da terra é altamente concentrada, uma realidade que remonta aos tempos coloniais e está associada às vulnerabilidades cadastrais e à apropriação ilegal. Essa concentração de terras e as questões jurídicas envolvidas resultam em uma situação de ilegalidade e instabilidade no acesso à terra no país, o que também afeta o processo de aquisição de terras por parte de estrangeiros.

Nos últimos tempos, temos observado uma corrida global por terras, na qual diversos países da América Latina, incluindo o Brasil, se tornaram um alvo preferencial para investimentos estrangeiros no setor do agronegócio e para a compra de terras. Essa tendência tem resultado em um considerável aumento dos investimentos estrangeiros nesse setor específico.

É importante ressaltar que a presença de investidores estrangeiros no agronegócio e na aquisição de terras também traz consigo uma série de desafios e questionamentos. Ainda que esses investimentos possam trazer benefícios econômicos para o país, como o aumento da produção agrícola e a geração de empregos, é necessário garantir que essas transações ocorram de forma transparente, dentro dos limites legais e com consideração pelas comunidades locais e pelo meio ambiente.

Dessa forma, é fundamental que o Brasil adote medidas para regular e fiscalizar de maneira eficiente a aquisição de terras por parte de estrangeiros, a fim de evitar a concentração excessiva de terras e garantir a segurança jurídica tanto para os investidores quanto para a população brasileira. Além disso, é necessário fortalecer os mecanismos de controle e cadastramento de terras, a fim de evitar a apropriação ilegal e assegurar que a distribuição de terras seja mais equitativa e justa.

Nesse sentido, é crucial promover um debate amplo e participativo sobre as questões relacionadas à propriedade da terra no Brasil, envolvendo diversos setores da sociedade, como organizações não governamentais, comunidades rurais, setor acadêmico e órgãos governamentais. Somente dessa forma será possível encontrar soluções sustentáveis e equilibradas para lidar com os desafios presentes e garantir o desenvolvimento socioeconômico do país de forma justa e responsável.

É justamente diante de tal contexto que a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros em território brasileiro tentou se firmar, seja por pessoa física ou jurídica, ou por pessoa jurídica brasileira com a maioria do capital social detido por estrangeiro nos moldes da já mencionada Lei 5.709/1971.

No que tange ao contexto histórico da referida Lei, vale mencionar que ela foi editada sob a égide da Constituição de 1969, na qual não havia definição específica de empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, haja vista que tão distinção passou a existir no ordenamento jurídico brasileiro apenas com o advento da Constituição Federal de 1988.

Na época da Constituição de 1967, diversos programas especiais de desenvolvimento regional e os chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento (“PND”) foram elaborados e o primeiro deles (1972 – 1974) ficou caracterizado por um

período de crescimento econômico acelerado, com relevante fluxo de capital estrangeiro e uma redução do foco nas importações, visando potencializar grandes projetos de integração nacional e de infraestrutura, por exemplo. O segundo (1974 – 1979), por sua vez, teve seu foco direcionado para as chamadas indústrias de base, especialmente a siderúrgica e petroquímica, mas também com construções de hidrelétricas como a de Itaipu, a título de exemplo.

Nesse contexto, é altamente relevante ao presente trabalho dispor que a Lei nº 5.709/1971 não visava impedir a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, mas sim limitar e regulamentar este direito, tendo como objetivo primordial coibir que estrangeiros adquirissem terras no território nacional com uma finalidade meramente especulativa, de modo a prejudicar consideravelmente os supramencionados Planos Nacionais de Desenvolvimento.

É este o justo motivo pelo qual a Lei 5.709/1971 passou a prever que a aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras para a implementação de projetos agroindustriais, deveriam ser previamente aprovados pelo Ministério da Agricultura, ou que fosse ouvido o órgão competente da região ou pelo Ministério da Indústria e Comércio.

Assim sendo, a compreensão do contexto histórico temporal – Regime Militar e sob as diretrizes normativas da Constituição em 1969 – que a Lei 5.709/1971 foi promulgada tem papel fundamental para que se possa entender a inclusão do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, que equiparou pessoa jurídica brasileira, da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e/ou sejam sediadas no exterior a uma empresa estrangeira.

No artigo 1º da Lei nº 5.709/71, são estabelecidas restrições específicas para a compra de imóveis rurais, as quais se aplicam tanto aos estrangeiros residentes no Brasil quanto às pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a operar no país. Além disso, a lei também determina que as pessoas jurídicas brasileiras que tenham a maioria do seu capital social pertencente a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, que residam ou tenham sede no exterior, devem seguir as disposições estabelecidas por essa legislação:

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

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

Além da Lei mencionada, foram estabelecidas outras regulamentações relacionadas ao assunto, com destaque para a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. No artigo 23 dessa lei, as restrições previstas também são estendidas às operações de arrendamento de imóveis rurais.

Em resumo, o ordenamento jurídico brasileiro impõe as seguintes restrições em relação a esse tema:

1. É necessário obter o consentimento prévio da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional quando o imóvel estiver localizado em uma área considerada indispensável à segurança nacional (Constituição Federal, art. 91, § 1º, III, combinada com a Lei nº 5.709/1971, art. 3º, caput e § 1º, e com a Lei nº 8.183/1991, arts. 1º, parágrafo único, 'c', e 2º, § 3º).
2. A formalização desses atos requer a lavratura de uma escritura pública, na qual devem constar, no caso de pessoa física, a menção ao respectivo documento de identidade, prova de residência no território nacional e, se aplicável, autorização do órgão competente ou consentimento prévio da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional. No caso de pessoa jurídica, é necessário registrar o ato que concedeu autorização para a aquisição da área rural, bem como os documentos comprobatórios de sua constituição e licença para funcionamento no Brasil (Lei nº 5.709/1971, arts. 8º e 9º).
3. Os cartórios de registro de imóveis devem manter um cadastro especial em um livro auxiliar para esse tipo de operação e, a cada trimestre, devem enviar esses dados à corregedoria do Poder Judiciário do respectivo Estado, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, no caso de imóveis localizados em áreas indispensáveis à segurança nacional, também à Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional (Lei nº 5.709/1971, arts. 10 e 11).

4. A soma das áreas rurais destinadas a pessoas estrangeiras não pode exceder 25% da superfície dos municípios em que estão localizadas. No entanto, quando se trata de pessoas estrangeiras da mesma nacionalidade, esse limite é reduzido para 10%. Essas restrições não se aplicam quando a área rural é inferior a três módulos de exploração indefinida ou quando a pessoa física estrangeira tiver filhos brasileiros ou for casada com brasileiro sob o regime de comunhão de bens (Lei nº 5.709/1971, art. 12).
5. A doação de terras da União ou dos estados a pessoas estrangeiras, em qualquer circunstância, é proibida, exceto nos casos previstos em legislação específica relacionada a núcleos coloniais, nos quais estrangeiros imigrantes se estabelecem como agricultores em lotes rurais (Lei nº 5.709/1971, art. 14).
6. A aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros que violem as prescrições legais são nulos de pleno direito (Lei nº 5.709/1971, art. 15). Quanto à compra e ao arrendamento de terras exclusivamente por pessoas físicas estrangeiras, a legislação aplicável impõe as seguintes restrições:
 - Essas operações não podem exceder a cinquenta módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua, sendo permitidas sem a necessidade de autorização ou licença quando o imóvel tiver área não superior a três módulos de exploração da mesma espécie, sujeitas apenas às exigências gerais estabelecidas por lei (Lei nº 5.709/1971, art. 3º, caput e § 1º).
 - O Congresso Nacional pode, de forma excepcional, autorizar a aquisição ou o arrendamento de terras além dos limites de área e percentual indicados na legislação (Lei nº 8.629/1993, art. 23, § 2º, primeira parte).
 - Nos loteamentos rurais realizados por empresas particulares de colonização, a aquisição e ocupação de, no mínimo, trinta por cento da área total devem ser realizadas obrigatoriamente por brasileiros (Lei nº 5.709/1971, art. 4º).
 - As restrições acima não se aplicam aos casos de sucessão legítima, exceto quando o imóvel estiver situado em área considerada indispensável à segurança nacional (Lei nº 5.709/1971, arts. 1º, § 2º, e 7º).

Quanto às pessoas jurídicas estrangeiras, as seguintes condições específicas são aplicadas para a aquisição e o arrendamento de terras:

- Essas entidades só podem adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos industriais (neste caso, é necessário consultar o atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), agropecuários, pecuários e de colonização (nesses casos, é necessário consultar o atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), desde que estejam relacionados aos objetivos estatutários da entidade (Lei nº 5.709/1971, art. 5º).
- Quando a área a ser adquirida for superior a cem módulos de exploração indefinida, a operação deve ser autorizada pelo Congresso Nacional (Lei nº 8.629/1993, art. 23, § 2º, parte final).

Após a promulgação da Lei nº 5.709/71, houve uma nova constituição federal em 1988. Nessa constituição, no artigo 171, foram estabelecidas duas categorias de empresas brasileiras: (i) empresas brasileiras formadas de acordo com as leis do país e que tenham sua sede e administração no território nacional; e (ii) empresas brasileiras de capital nacional, onde o controle efetivo é detido por pessoas físicas e jurídicas brasileiras:

Art. 171: São consideradas:
 I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;
 II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.
 § 1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:
 I – conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;
 II – estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos: a) a exigência de que o controle referido no inciso II do caput se estenda às

atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;
b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

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

Desse modo, foram estabelecidas distinções constitucionais entre as "empresas brasileiras", que são aquelas constituídas de acordo com as leis do Brasil, tendo sua sede e administração no país, independentemente da origem do capital, e as "empresas brasileiras de capital nacional".

Em consequência disso, surgiram questionamentos sobre a recepção do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709 pela Constituição. O então Ministro da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária consultou a Advocacia Geral da União, que concluiu pela revogação desse parágrafo, uma vez que não foi recepcionado pela Constituição e seu artigo 171. Essa posição foi expressa no Parecer GQ-22/94 e será aprofundada a seguir no presente trabalho.

3.2 Não recepção do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971

No que tange a recepção do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição Federal de 1988 vale dizer que há o entendimento sobre a existência de duas principais correntes de interpretação.

A primeira delas determina que com a Constituição Federal de 1988, os conceitos de empresa brasileira e de empresa brasileira de capital nacional passaram a ser determinados constitucionalmente, nos termos do artigo 171, incisos I e II, respectivamente.

Conforme mencionado anteriormente, a definição de empresa brasileira foi estabelecida no artigo citado como uma empresa constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no país. Além disso, o artigo também definiu a empresa brasileira de capital nacional como aquela em que o controle efetivo está permanentemente nas mãos de pessoas físicas residentes no Brasil, entidades de

direito público interno, ou sob titularidade direta ou indireta dessas pessoas, compreendendo o poder decisório para a gestão das atividades sociais. A Constituição Federal também permitiu que a lei concedesse proteção e benefícios especiais à empresa brasileira de capital nacional.

A distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital estrangeiro, estabelecida pela Lei nº 5.709/1971 com base na maioria do capital social detido por pessoas residentes ou com sede no exterior, passou a entrar em conflito com a Constituição Federal de 1988. A nacionalidade do capital não foi considerada como critério para determinar se uma empresa é brasileira, conforme mencionado acima. Portanto, o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 entrou em conflito com o conceito definido no inciso I do artigo 171 da Constituição Federal e, portanto, não foi recepcionado pela mesma.

Com a Emenda Constitucional nº 6, publicada em 15 de agosto de 1995, o artigo 171 da Constituição Federal foi revogado, o que encerrou a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. Nesse momento, o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 já havia sido revogado pela Constituição Federal de 1988 e não poderia ser restaurado sem uma nova legislação específica.

Vale ressaltar que no ordenamento jurídico brasileiro não é permitida a restauração de uma lei revogada apenas pela revogação da norma revogadora, exceto se houver previsão expressa na nova lei. Portanto, a legislação que perdeu sua eficácia com a promulgação da Constituição Federal não será automaticamente restabelecida com uma nova modificação da Constituição, a menos que haja uma lei que a reedite explicitamente. Seria necessário, portanto, a edição de uma nova lei para disciplinar a questão.

Independentemente da corrente de interpretação adotada, é evidente que o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 entrou em conflito material com a nova Constituição e, portanto, foi revogado. Com a Emenda Constitucional nº 6, o conceito de empresa brasileira de capital nacional deixou de existir, tornando-se uma questão de nacionalidade definida pelo local de constituição da pessoa jurídica. A partir desse momento, para ser considerada brasileira, a empresa precisa ter sido constituída de

acordo com a lei brasileira. Portanto, o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 se tornou incompatível com a Constituição Federal de 1988 e deixou de ser válido.

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PARECER DA AGU LA-01/2010

A Advocacia Geral da União (AGU) emitiu o Parecer LA-04/94 em 1994, concluindo que o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71 não foi reconhecido pela Constituição de 1988. De acordo com esse parecer, não houve restrições à aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras de capital estrangeiro desde a promulgação da Constituição Federal.

Apesar de aprovado pelo Presidente da República, o Parecer LA-04/94 não foi publicado, o que gerou questionamentos sobre sua aplicabilidade. Como resultado, foi emitido o parecer AGU GQ-181 em março de 1997, aprovado pelo Presidente da República em dezembro de 1998 e publicado em janeiro de 1999.

O Parecer AGU GQ-181 abordou a revogação do § 1º do artigo 1º da lei mencionada, utilizando o Parecer AGU/LA-04/94 como referência. Nele, a AGU reafirmou que empresas brasileiras, independentemente da composição de seu capital (mesmo se totalmente detido por estrangeiros), tinham o direito de adquirir livremente imóveis rurais no Brasil.

O Parecer AGU-LA-2010 revisou as conclusões dos Pareceres GQ-181 de 1998 e GQ-22 de 1994. Nesse parecer, de forma inadequada e sem embasamento legal, argumentou-se que a Constituição de 1988 reconheceu o parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, buscando reintroduzir as restrições e condições impostas por essa lei às aquisições diretas de estrangeiros para empresas brasileiras com maioria do capital social detido por estrangeiros, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas.

O Parecer AGU-LA-2010 também buscou ampliar (i) o conceito de maioria do capital social, mencionado na Lei nº 5.709/1971, para incluir o controle acionário da empresa e (ii) a aplicação das restrições da Lei nº 5.709/1971 a arrendamentos realizados por empresas brasileiras com maioria do capital estrangeiro, indo contra a literalidade do artigo 23 da Lei nº 8.629/1993. Também afirmou que o conceito "a

qualquer título" deveria abranger tanto a participação direta quanto a indireta na empresa brasileira.

Contrariando a posição da AGU, o artigo 23 da Lei nº 8.629/1993 apenas estabelece que as restrições da Lei nº 5.709/1971 se aplicam ao arrendamento de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou por pessoa jurídica estrangeira autorizada a operar no Brasil.

Não há disposição na Lei Federal nº 8.629/1993 que equipare empresas brasileiras com maioria do capital estrangeiro a estrangeiros para efeitos de aplicação das restrições da Lei nº 5.709/1971.

De acordo com a hermenêutica básica, normas restritivas de direitos não devem ser interpretadas de forma ampla. Portanto, é inadequado interpretar extensivamente o artigo 23 da Lei nº 8.629/1993 para ampliar o alcance da norma e criar restrições adicionais não expressamente previstas.

Apenas a lei, devidamente aprovada pelo Congresso Nacional, tem o poder de redefinir esse critério estabelecido em legislação ordinária. Em nenhuma circunstância, um parecer de um órgão do Poder Executivo pode ter o mesmo peso de uma lei.

Assim, pode-se concluir que a AGU excedeu sua competência legal, ao revigorar uma norma que não foi reconhecida pela Constituição atual e ao dar uma interpretação ampla à lei ordinária. O Parecer AGU-LA-2010, ao considerar que o §1º do artigo 1º da Lei Federal nº 5.709/1971 foi reconhecido, estabeleceu uma distinção entre empresas brasileiras que a Constituição atual deixou de fazer. Portanto, consideramos que o referido parecer de 2010 é inconstitucional.

Afinal, a Constituição Federal vigente não faz diferenciação entre empresas brasileiras, conforme defendido pelo Parecer AGU-LA-01/2010. Uma empresa é brasileira se tiver sede e administração no Brasil, independentemente da nacionalidade de seus sócios.

4.1 PRECEDENTES CONTRÁRIOS AO PARECER DA AGU LA-01/2010

Decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo e pelo Corregedor Geral de Justiça de São Paulo confirmam que não há distinção entre empresas brasileiras, independentemente da composição de seu capital.

De acordo com o entendimento expresso no Mandado de Segurança nº 0058947-33.2012.8.26.0000, impetrado pela empresa International Paper do Brasil Ltda. contra o ato do Corregedor Geral de Justiça de São Paulo/SP, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo afirmou que a revogação do artigo 171 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/1995, não resultou na restauração automática do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971. Portanto, não há distinção no ordenamento jurídico em vigor entre empresas brasileiras, independentemente da nacionalidade de seus sócios. A decisão destacou que a restrição imposta pelo referido artigo não é aplicável às empresas brasileiras com participação de capital estrangeiro. Além disso, ressaltou que a interpretação sistemática e teleológica, assim como a ponderação dos interesses e a razoabilidade jurídica, também são contrariadas pela decisão que veda a averbação de ato de incorporação societária em Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Casa Branca, como se pode observar na ementa descrita abaixo:

Acórdão TJSP. EMENTA: I – Mandado de Segurança contra ato do Corregedor Geral de Justiça de São Paulo que negou provimento ao recurso administrativo interposto pelo impetrante. II – Cabe direito líquido e certo da impetrante em face da decisão administrativa que, mudando interpretação jurídica, vedou averbação de ato de incorporação societária em Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Casa Branca. III – O art. 1º, § 1º da Lei 5.709/1971 não foi recepcionado pela Constituição de 1988, o que o torna não incidente à empresas brasileiras que tenham participação de capital estrangeiro. IV – Não é passível a repristinação do referido artigo, com a revogação integral do art. 171 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 06/95. V – A decisão coatora emanada após a realização concreta do negócio jurídico sucessivo da incorporação viola ato jurídico perfeito e direito adquirido, afrontando, também os princípios da isonomia e da segurança jurídica, sem dizer que fere de morte a interpretação sistemática e teleológica, bem como a moderna hermenêutica da ponderação dos interesses e da razoabilidade jurídica. VI – Sucessão a título universal a título de subscrição de capital não identifica o negócio de compra e venda imobiliária. VII – Defere-se o writ, a fim de ordenar averbação do ato de incorporação válido e eficaz, no álbum imobiliário de Casa Branca

Da mesma forma, o então Corregedor Geral da Justiça de São Paulo, Dr. José Renato Nalini, em sua decisão publicada no Diário de Justiça do Estado de São Paulo, confirmou que o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Com base nesse entendimento, os tabeliães e oficiais de registro do estado de São Paulo foram dispensados de observar as restrições impostas por essa lei em relação às pessoas jurídicas brasileiras com maioria do capital social em poder de estrangeiros residentes fora do Brasil ou de pessoas jurídicas com sede no exterior:

DECISÃO: Aprovo, atribuindo-lhe força normativa, o parecer do MM. Juiz Assessor da Corregedoria e, assim, por seus fundamentos, que adoto, revejo a orientação normativa estabelecida com a aprovação do parecer nº 250/10-E, lavrado nestes autos (fls. 77/87 e 88), e reconheço, inclusive na linha do decidido pelo Colendo Órgão Especial de Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo (Mandado de Segurança nº 0058947-33.2012.8.26.0000, relator Desembargador Guerrieri Rezende, julgado 12.09.2012), que o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, de sorte , portanto, a dispensar os tabeliães e os oficiais de registro de observarem as restrições e as determinações impostas pela Lei nº 5.709/1971 e Decreto nº 74.965/1974, bem como do cadastramento do *Portal do Extrajudicial*, **em relação às pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social se concentre em poder de estrangeiros residentes fora do Brasil ou de pessoas jurídicas com sede no exterior**. Sem prejuízo, oficie-se ao Excelentíssimo Senhor Corregedor Nacional de Justiça, o eminente Ministro Francisco Falcão, dando-lhe conhecimento da presente decisão. Publique-se, inclusive o parecer. São Paulo, 05 de dezembro de 2012. (a) JOSÉ RENATO NALINI, Corregedor Geral de Justiça.

Em consonância com essas decisões, o ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, proferiu voto favorável na ADPF nº 342 e na ACO nº 2.463, afirmando que a revogação do artigo 171 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 6/1995 não tem o poder de restabelecer a norma não recepcionada. Ele ressaltou que a repristinação automática é proibida no ordenamento jurídico brasileiro, a menos que haja previsão expressa na nova lei. Além disso, destacou que a restauração de eficácia é proibida, a menos que haja previsão legal específica. Segundo o ministro, mesmo que a mudança promovida pela EC-6 pudesse ser compatibilizada com a Lei Federal nº 5.709/1971, não poderia haver convalidação ou recepção da lei devido à sua nulidade original insanável. Ele concluiu que as

alterações promovidas são inconstitucionais, contrariando a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e os princípios constitucionais da legalidade, segurança jurídica e razoabilidade.

Portanto, com base nas decisões mencionadas, pode-se concluir que a aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras com maioria de capital estrangeiro não está sujeita às restrições previstas na Lei nº 5.709/1971, devido à não recepção de seu §1º do artigo 1º pela Constituição atual e à impossibilidade de repristinação sem uma lei que a autorize.

4.2 A necessária busca por equilíbrio entre as oportunidades advindas da entrada de capital estrangeiro no país e a preservação da soberania nacional

Diante do exposto, é possível perceber que o discurso político utilizado para justificar a restrição à aquisição da propriedade rural por estrangeiros está pautado nos princípios da soberania do Estado e da proteção dos interesses nacionais, bem como dos direitos inerentes aos cidadãos. No entanto, apesar da importância desse cargo para a preservação da soberania do Estado, o discurso seco e distante da realidade econômica brasileira pode prejudicar o desenvolvimento nacional e principalmente o setor agropecuário, vital para o país.

O investimento estrangeiro na agricultura brasileira cresceu significativamente desde a implementação do Plano Real em 1994. Desde 2000, o capital estrangeiro tem desempenhado um papel importante na expansão dos setores sucroalcooleiro, florestal (papel e celulose) e grãos e algodão na produção regiões como Mato Grosso, Bahia, Piauí, Maranhão e Tocantins. Além de contribuir para o crescimento da produção nacional desses produtos, o investimento estrangeiro tem promovido a modernização dessas indústrias e fortalecido sua governança.

Neste contexto, as restrições à aquisição de terras por estrangeiros e mesmo as restrições ao arrendamento de terras rurais podem não ser benéficas para promover o desenvolvimento do país ou para proteger os direitos e liberdades individuais dos cidadãos. Existe o risco de que essas restrições não tenham efeito prático devido ao progresso econômico e às complicações legais que dificultam a identificação dos beneficiários efetivos do capital investido.

Restrições à aquisição de terras rurais por estrangeiros temem que empresas estrangeiras desloquem a produção para seus países de origem e cobrem preços abaixo do mercado. No entanto, essa prática pode ser facilmente controlada pelo órgão fiscalizador, a Receita Federal, por meio do conceito de preços de transferência. Esse procedimento é facilmente verificável quando se trata de commodities listadas em bolsas internacionais.

Outra preocupação comum associada à presença de investidores estrangeiros na agricultura brasileira é a possibilidade de eles adquirirem terras com potencial agrícola no país sem investir para torná-las produtivas, com o objetivo apenas de especular com imóveis. No entanto, isso não pode acontecer na prática, pois a legislação brasileira exige que todas as terras, sejam de proprietários nacionais ou estrangeiros, cumpram sua função social. Normas legais como situação fundiária e taxas mínimas de produtividade impedem essa prática, pois terras improdutivas podem ser desapropriadas para fins de reforma agrária.

O ordenamento jurídico brasileiro já oferece uma solução para preocupações que resultam em restrições excessivas à aquisição de terras por estrangeiros. Essas soluções podem ser exploradas para garantir uma interpretação segura das leis aos interessados e evitar mudanças bruscas causadas por interpretações ultrapassadas do governo federal.

É importante ressaltar que a aquisição ou titularidade de imóvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira não significa necessariamente a desnacionalização de tais terras, uma vez que a propriedade permanece sujeita à observância da legislação nacional. O país não perde a soberania sobre o território onde a propriedade está registrada para um estrangeiro.

Não se trata de defender a isenção total e ilimitada da aquisição de terras por estrangeiros, mas sim a criação de normas que garantam segurança jurídica ao Estado e aos investidores e evitem mudanças bruscas na interpretação de uma lei ultrapassada.

Nesse sentido, é importante mencionar que o Congresso Nacional já está discutindo esse tema, com diversos projetos de lei em tramitação para regulamentar o tema. Um exemplo é o Projeto de Lei nº 590/2015, de autoria do senador Waldemir

Moka, que propõe alterações na Lei nº 5.709/71 e introduz novos critérios e mecanismos para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil.

A justificativa dessa lei é que a propriedade da terra por estrangeiros (ou por empresas brasileiras de capital estrangeiro) não significa perda de soberania, pois o Estado mantém o poder de desapropriar a área caso ela não cumpra sua função social. A justificativa do projeto também afirma que o Brasil precisa de investimento estrangeiro para aproveitar as mudanças no mercado mundial de produtos agrícolas, porque o investimento estrangeiro traz tecnologia e inovação. O setor de florestas plantadas está em expansão no país, oferecendo oportunidades de emprego e renda em diversos estados.

Argumenta-se que, desde 2010, o parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) ameaça o crescimento do setor agrícola e já levou à perda de investimentos significativos no setor florestal, incluindo papel e celulose, siderurgia e madeira painéis. Estima-se que foram perdidos cerca de R\$ 37,32 bilhões em investimentos, resultando na não arrecadação de R\$ 3,5 bilhões em impostos e na geração de 40 mil empregos.

Sobre mudanças climáticas, o referido projeto de lei visa amenizar as restrições à aquisição de terras estrangeiras, afirmando que o setor de florestas plantadas tem se mostrado comprometido com iniciativas e estudos sobre o potencial de mitigação de gases de efeito estufa por meio da captura de CO₂ atmosférico. Em 2013, 7,6 milhões de hectares de plantações florestais no Brasil contribuíram com aproximadamente 1,67 bilhão de toneladas de CO₂ armazenado, o que desempenha um papel importante no equilíbrio ambiental nacional e global.

A insegurança jurídica causada pelo parecer da AGU LA-01/2010 provocou atrasos nos investimentos e levou as empresas a buscarem oportunidades em outros países. Esta incerteza tem também impacto nos negócios que já se encontravam em funcionamento antes da publicação do parecer, e afeta os projetos que se encontravam em fase de implementação. Ainda existem operações de aquisição de terras rurais que foram planejadas antes de 2010, mas ainda não foram implementadas e exigem grandes recursos. Essas operações foram realizadas com

garantias de segurança jurídica proporcionadas por uma análise criteriosa do ordenamento jurídico brasileiro.

Para essas operações, a mudança de entendimento da AGU afetou diretamente o planejamento dos investimentos e alterou significativamente o contexto em que as decisões eram tomadas. Portanto, é preciso fazer uma transição que garanta a segurança jurídica e a continuidade desses investimentos, estimados em R\$ 37 bilhões apenas para o setor de florestas cultivadas.

A intenção do Projeto de Lei nº 590/2015 é promover a preservação do investimento internacional no Brasil sem comprometer o controle soberano do Estado. Propõe que as restrições da Lei nº 5.709/71 não se apliquem às pessoas jurídicas de capital predominantemente estrangeiro que atuem no setor agropecuário e florestal, desde que exerçam suas atividades por meio de projetos de investimento e pesquisas econômicas definidas na forma do art. da conta.

Essa redação busca conciliar a segurança jurídica para os investidores internacionais com a preservação da soberania nacional. O objetivo é estabelecer padrões que estimulem o investimento estrangeiro na agricultura e pecuária e garantam o desenvolvimento econômico do país. A segurança jurídica também é essencial para atrair potenciais investidores e demonstrar o compromisso do Brasil com a estabilidade jurídica.

Em conclusão, há que encontrar um equilíbrio entre a proteção da soberania nacional e a promoção do investimento estrangeiro na agricultura e pecuária. O Projeto de Lei nº 590/2015 propõe soluções que buscam garantir segurança jurídica ao Estado e aos investidores, evitando interpretações inconsistentes e mudanças bruscas na legislação. Assim, será possível apoiar o desenvolvimento econômico

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE A NÃO APLICABILIDADE DA LEI Nº 5.709/1971

Embora se possa considerar que o parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 tenha sido aceito, a eficácia dessa lei tem sido questionada desde a sua entrada em vigor.

A falta de informações necessárias nos registros regulatórios aplicáveis, especialmente a impossibilidade de obtenção dessas informações por parte dos

órgãos públicos, tem sido um dos principais motivos para a ineficácia da Lei nº 5.709/1971 em termos práticos, desde 1971 e, portanto, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988.

De fato, a Lei nº 5.709/1971 estabelece que a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros está sujeita ao cumprimento das seguintes condições: (i) a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras não pode exceder 1/4 (um quarto) da superfície dos municípios onde estão localizadas; (ii) pessoas da mesma nacionalidade não podem ser proprietárias de mais de 40% (quarenta por cento) desse limite em cada município.

Conforme estipulado pelo artigo 12 do Decreto nº 74.965/1974, uma pessoa jurídica que deseje obter a aprovação de um projeto deve apresentá-lo ao órgão competente. O projeto deve estar devidamente documentado comprovando, entre outros aspectos: (i) a área total do município onde o imóvel a ser adquirido está localizado; e (ii) a soma das áreas rurais registradas em nome de estrangeiros no município, discriminadas por nacionalidade.

O Decreto nº 74.964/1974 estabelece que os Cartórios de Registro de Imóveis têm a obrigação de: (i) manter um cadastro especial em um livro auxiliar das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, sejam elas físicas ou jurídicas; e (ii) enviar trimestralmente à Corregedoria da Justiça dos Estados aos quais estão subordinados, bem como à repartição estadual do INCRA, uma lista das aquisições de áreas rurais por estrangeiros.

No entanto, desde 1971, essa determinação não tem sido cumprida. Até o momento, não há registro da existência de qualquer cadastro especial das aquisições de terras rurais por estrangeiros, seja por pessoas físicas ou jurídicas, mantido pelos Cartórios de Registro de Imóveis em um livro auxiliar. Da mesma forma, não há conhecimento da existência dos envios trimestrais das listas das aquisições de áreas rurais por estrangeiros pelos Cartórios de Registro de Imóveis à Corregedoria da Justiça e à repartição do INCRA nos respectivos Estados.

Nunca foi estabelecido um cadastro nacional (ou regional) integrado que centralizasse as informações sobre aquisições de imóveis rurais por estrangeiros em uma única base, a fim de permitir a elaboração de um inventário das áreas adquiridas

e possibilitar o controle, pelos Cartórios, da quantidade de terras disponíveis para aquisição por cada nacionalidade, conforme previsto na lei.

Além disso, a falta de definição na Lei nº 5.709/1971 e no decreto que a regulamenta do conceito de nacionalidade para fins de verificação do limite de 40% das áreas de propriedade de pessoas da mesma nacionalidade também contribui para a sua ineficácia.

Considerando que a Lei nº 5.709/1971 tem como objetivo o controle e a fiscalização de estrangeiros que adquirem imóveis rurais no Brasil, deveria haver uma previsão que esclarecesse o critério a ser considerado, como a origem do capital social ou a sede da empresa. Sem isso, torna-se inviável aplicar a lei.

Como podemos observar, o Decreto nº 74.965/1974, que regulamenta a Lei nº 5.709/1971, atribui ao interessado em adquirir imóveis rurais a responsabilidade de comprovar o status das propriedades rurais no Brasil, sem fornecer condições para a sua aplicação efetiva.

Além das questões anteriormente mencionadas que evidenciam a inviabilidade da aplicação da Lei nº 5.709/1971, o Ministério da Agricultura, que seria responsável pela aprovação de projetos necessários para a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, chegou à conclusão de que não há restrições para a aquisição ou arrendamento por parte de empresas brasileiras com maioria do capital estrangeiro. Essa posição foi estabelecida na Manifestação Conclusiva/CJ nº 243/95 emitida pela Consultoria Jurídica, através de um despacho proferido em 14 de dezembro de 1995 e publicado no Diário Oficial da União em 18 de dezembro de 1995. Essa manifestação afirmava que empresas brasileiras com maioria do capital estrangeiro podem "livremente arrendar ou adquirir imóveis rurais no Brasil, como qualquer outra empresa constituída por brasileiros", uma vez que estão isentas das restrições impostas pela Lei nº 5.709/1971.

Portanto, se o próprio Ministério da Agricultura entendeu que a aprovação de projetos para aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por empresas brasileiras com maioria do capital estrangeiro não depende da sua intervenção, é natural concluir que os requisitos exigidos pela Lei nº 5.709/1971 são inviáveis de serem cumpridos.

6.CONCLUSÃO

A questão da aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil tem sido objeto de debate no ordenamento jurídico pátrio. A Lei nº 5.709/71, aprovada durante o período da ditadura militar, originalmente visava proteger o território nacional, demonstrando pouco interesse no capital estrangeiro. No entanto, nas últimas décadas, houve uma desregulamentação nesse sentido, o que resultou em um aumento desenfreado do investimento de capital internacional no país.

Essa desregulamentação ocorreu devido à interpretação da Advocacia Geral da União (AGU) em dois casos, nos quais o § 1º do art. 1º da referida Lei, que limitava a aquisição de terras por pessoas jurídicas de capital predominantemente estrangeiro, foi considerado incompatível com a Constituição Federal. Com a crise das commodities em 2008 e as preocupações com o controle estrangeiro de terras no Brasil, a AGU posicionou-se a favor da aplicação das restrições impostas pela Lei nº 5.709/71, gerando incertezas para quem já tinha projetos implementados no país. Essa questão também chegou ao judiciário, que ainda não se pronunciou sobre o assunto.

É evidente que surgiram interpretações conflitantes como resultado de pressões políticas. Inicialmente, decidiu-se não aplicar a Lei nº 5.709/71 e restringir a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, pois isso também limitaria a entrada de capital estrangeiro no país e prejudicaria o desenvolvimento nacional. Isso não interessaria a um governo que busca resultados em termos de crescimento econômico e geração de empregos, principalmente em períodos eleitorais e em meio a crises econômicas globais.

Posteriormente, as pressões voltaram-se para a reintrodução de regulamentação sobre a aquisição de terras rurais por estrangeiros, contradizendo a posição anterior. Essa mudança acabou surpreendendo muitos setores.

Argumenta-se que, no cenário atual, é importante que o Brasil se desenvolva economicamente abrindo-se ao capital estrangeiro, mas sem comprometer sua soberania e segurança nacional. Portanto, é imperativo que o Legislativo aprove uma nova lei que aborde essa questão de maneira mais atualizada e contemple as

questões específicas que surgiram. O último parecer da AGU, que desconsiderou os pareceres GQ-22 e GQ-181, não aborda todas as dimensões desse problema.

O critério baseado apenas na nacionalidade do capital é falho, pois pode impedir a entrada de capitais internacionais destinados a investimentos altamente benéficos ao país, desde que não sejam puramente extrativistas e especulativos. Deve-se levar em consideração se o setor que pretende receber investimento estrangeiro tem projetos definidos e produtivos, ao invés de simplesmente analisar se o capital utilizado para aquisição de imóveis rurais é estrangeiro ou nacional.

Para controlar a aquisição ou arrendamento de terras, é preciso criar um sistema que permita ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) monitorar efetivamente qual percentual da produção está nas mãos de estrangeiros. Caso a política pública seja limitar o controle dessa produção, seria necessário promulgar uma lei exigindo que os notários registrassem essas transações em cartórios, para que o INCRA pudesse controlar o percentual da produção nacional sob o controle de empresas estrangeiras. O Estado deve avaliar a necessidade de investimento estrangeiro, garantindo a soberania nacional, a preservação das tradições culturais, a estabilidade econômica das comunidades locais e a sustentabilidade ambiental.

Atualmente, o Congresso Nacional já está trabalhando para encontrar uma solução para esse problema, mas enfrenta dificuldades devido aos acalorados debates entre defensores de diferentes posições. Espera-se que o problema seja solucionado por meio da mobilização em torno do tema e da efetiva regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros, garantindo maior segurança jurídica nessa matéria. A regulamentação adequada poderá permitir o investimento estrangeiro necessário para o desenvolvimento do setor agrícola e rural do Brasil, ao mesmo tempo em que resguarda os interesses e a soberania nacional.

7. REFERÊNCIAS

AGU. Parecer da Advocacia-Geral da União nº GM-01, de 21 de julho de 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971. Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 out. 1971. Seção 1, p. 10699.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 fev. 1993. Seção 1, p. 2788.

BANCO MUNDIAL. World Bank Group Land and Poverty Conference. Washington, D.C.: World Bank, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa. 5. ed. rev. e ampl. Curitiba: Positivo, 2010.

GUERRA, Sidnei. A nova lei de terras brasileira: uma análise dos imóveis rurais adquiridos por estrangeiros. In: Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, v. 68, n. 156, p. 19-49, out./dez. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MACHADO, Tarcísio. Direito Agrário Brasileiro. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARQUES, Cláudia Lima. Direito dos Contratos: teoria geral. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Agrário. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

SOUZA, Luiz Carlos Guimarães de. Land grabbing, agronegócio e segurança alimentar. In: VARGAS, Heloisa L.; FERNANDES, Bernardo Mançano; ALCANTARA, Valter Luis de. (Org.). Desafios do rural brasileiro no século XXI. Campinas: Editora Unicamp, 2012. p. 15-40.

TOMAZETTE, Marlon. Curso de Direito Empresarial: Direito de Empresa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

UNIÃO, Advocacia-Geral da. Instrução Normativa nº 88, de 15 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o procedimento administrativo para aprovação, pelo Advogado-Geral da União, de atos de aquisição de imóveis rurais por pessoa jurídica estrangeira. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Seção 1, p. 245.

FARIA, Maria Alice de Souza; PENA, Cláudia Regina Pellegrino; CAVALCANTE, Jouberto Uchôa de Mendonça. A propriedade da terra no Brasil: da sesmaria ao Estatuto da Terra. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 31, n. 3, p. 529-558, jul./set. 2000.

WACHOWICZ, Marcos; CLOSS, Lediane S.; BACKES, Bruna T. F. O papel da propriedade rural na formação socioeconômica do Brasil. In: WACHOWICZ, Marcos; ALVES, Vera. (Orgs.). Diversidade na ruralidade brasileira: perspectivas históricas, geográficas e culturais. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015. p. 22-48.

FERNANDES, Liliam. História agrária e a questão agrária no Brasil: conceitos, processos e conflitos. Brasília: Embrapa, 2016.

CARVALHO, Pedro M.; AMARAL, Roberta L. do. A Lei de Terras de 1850 e a evolução histórica da estrutura fundiária brasileira. Sociedade & Natureza, Uberlândia, v. 22, n. 1, p. 1-15, jan./abr. 2010.

GOMES, Flávio S.; SILVA, André J. M. da. A legislação sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 28, p. 123-138, jan./jun. 2016.

MEDEIROS, Carlos Augusto. O princípio da função social da propriedade e a reforma agrária no Brasil. *Revista do Advogado*, São Paulo, n. 45, p. 247-256, 1994.

SABOYA, Renato. *Direito agrário: propriedade rural, função social e reforma agrária*. São Paulo: Atlas, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MÜLLER, Friedrich. A segurança jurídica como princípio constitucional. Tradução de Peter Naumann. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 131, p. 13-25, jul./set. 1996.

BRASIL. Projeto de Lei nº 590/2015. Autor: Moka, Waldemir.