A PROPRIEDADE DE TERRAS RURAIS NO BRASIL E A RESTRIÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO DO CAPITAL ESTRANGEIRO

Rural Land Ownership In Brazil And The Restrictions For The Foreign Capital Over Rural Properties

SPERANDIO, Henrique Raimundo do Carmo
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

VEDOVATO, Luís Renato
Universidade Estadual de Campinas

Resumo: Este trabalho faz uma revisão da legislação que regula a propriedade rural no Brasil com foco nas restrições estabelecidas ao capital estrangeiro. Desde 1971, a regulamentação da aquisição de áreas rurais por estrangeiros tem sido submetida a certa insegurança jurídica, devido às divergentes interpretações dos atos normativos. Até 1995, existia alguma convergência para o entendimento de que a legislação era restritiva. De 1995 a 2008, as restrições se tornaram menos agressivas ao capital estrangeiro e de 2008 a 2012, diversos pareceres foram emitidos no sentido de se manter a restrição para aquisição de terras por estrangeiros. Em 2013, alguns julgados autorizaram a aquisição de terras por estrangeiros, tanto no âmbito estadual (TJ-SP) como no federal.

Palavras-chave: *Propriedade rural, empresa brasileira, empresa estrangeira, restrições à aquisição de propriedade rural*

Abstract: This work presents a summary of the laws governing land ownership in Brazil, focusing on restrictions against foreign capital. Since 1971, the legislation on the acquisition of rural areas by foreigners has been subject to legal uncertainty due to different interpretations of the laws. In the period between 1971 and 1995, a common understanding stated that the legislation was restrictive. From 1995 to 2008, restrictions have become less aggressive to the foreign capital and from 2008 to 2012, several legal opinions were issued defending the maintenance of the constraints for land acquisition by foreigners. In 2013, some court decisions granted authorization for it, both at the state (TJ-SP) and the federal levels.

Keywords: *Rural property, Brazilian company, foreign company, restrictions to rural properties acquisition*.

Introdução

A legislação brasileira recente tem apresentado controvérsias com relação ao entendimento das restrições para aquisição de terras por estrangeiros. Posicionamentos favoráveis e contrários foram manifestados por diversos autores e por meio de diferentes pareceres da Advocacia Geral da União. Entre 1971 e 1995, a maior parte das normas e opiniões legais posicionava-se a favor da restrição. No período entre 1995 e 2008, as

ISSN 1679-8902

restrições deixaram de existir e de 2008 a 2012, vários pareceres foram emitidos no sentido de se manter a restrição. Em 2013, alguns julgados garantiram a autorização para aquisição de terras por estrangeiros, tanto no âmbito estadual (TJ-SP) como no federal.

Ao descrever a propriedade, Silva lembra que "propriedade rural, que se centra na propriedade da terra, com sua natureza de bem de produção, tem como utilidade natural a produção de bens necessários à sobrevivência humana" (SILVA, 2009). Daí a importância de se discutir restrições e controlar a propriedade de terras por estrangeiros.

Esse trabalho sintetiza uma revisão bibliográfica da legislação que regula a propriedade rural no Brasil com foco nas restrições estabelecidas ao capital estrangeiro.

No item 1, encontra-se um histórico da propriedade de terras no Brasil desde o Brasil colônia até o século XX, no Item 2 são apontados marcos do ambiente regulatório até 2010 evidenciando momentos de maior e outros de menor restrição ao capital estrangeiro, no Item 3, discute-se o parecer da AGU de 2010 que impõe restrições ao estrangeiro, no Item 4 estão elencadas as recentes decisões a respeito do tema e por fim, no Item 5 são discutidos alguns desafios para a propriedade de terras.

1.Histórico da Propriedade de Terras no Brasil

1.1.A propriedade no Brasil Colônia até 1831

No Brasil Colônia, as terras descobertas eram públicas e pertenciam a Portugal. No período de 1530 a 1822, a corte transferiu parte delas para os colonizadores, através das concessões de sesmarias. Tais terras deveriam ser cultivadas, sob pena de serem devolvidas para a Coroa (*comisso*).

Segundo Alcantara Filho (2009), a formação da propriedade no Brasil se inicia em 1530, com a instituição da colonização baseada na exploração da monocultura de cana-de-açúcar que foi denominada de *Plantation.* A terra era explorada pelos donatários, mas era mantida sob o domínio de Portugal. Em Julho de 1822, encerra-se o período de concessões de sesmarias. O período entre 1822 e 1850 é chamado de "Império de posses", pois havendo uma

ISSN 1679-8902

lacuna normativa, a única forma de aquisição de terras era a posse. Em 1850 surge a chamada lei de Terras (ALCANTARA, 2009).

1.2.Lei Eusébio de Queirós, Lei de 7 de Novembro de 1831

A lei nº 581 Eusébio de Queiroz, publicada em 5 de Setembro de 1850, estabeleceu medidas para a repressão do tráfico de africanos no Império. Logo em seguida, em 18 de Setembro de 1850, foi promulgada a Lei de Terras, que dispunha sobre as terras devolutas. Dois meses após, a Lei sem número de 7 de Novembro de 1831 declarou livres os escravos vindos de fora e determinou penas para os importadores.

1.3.Lei de Terras n. 601/1850

O artigo 3ºda Lei n. 601/1850, definiu terras devolutas como aquelas que não se acharem "applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal", "no dominio particular por qualquer titulo legitimo", "dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo", "ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Conforme aponta Mendes,

> "a primeira fase de transição do regime escravocrata para o sistema de trabalho assalariado no Brasil, entre os anos de 1840 e 1870, conjugou a perspectiva final do tráfico de africanos à necessidade de mão de obra para a cafeicultura" (MENDES, 2009)

A diminuição da oferta da mão de obra escrava, em decorrência da Lei Eusébio de Queiroz, incentivou a formação de contratos de parceria agrícola através dos quais os proprietários de terras arcavam com os custos de viagem de agricultores imigrantes que eram remunerados através da divisão dos lucros da lavoura.

Ora, como as terras devolutas podiam ser doadas gratuitamente, era muito mais interessante ao agricultor imigrante operar sua própria terra ao invés de trabalhar para terceiro de forma que a lacuna deixada pela diminuição da mão de obra escrava não era suprida com a imigração.

A Lei de Terras aparece nesse contexto e visa inibir a aquisição de terras ao pequeno agricultar, privilegiando a aquisição por indivíduos com maior capacidade econômica.

ISSN 1679-8902

Mendes (2009) lembra que o fluxo migratório de europeus, neste período, acabou por se deslocar do Brasil para os Estados Unidos onde o acesso à propriedade era uma possibilidade mais próxima.

2. Ambiente regulatório a partir de 1971

2.1. Lei no. 5.709, de 7 de outubro de 1971

A lei de 1971, promulgada durante o regime militar e durante a vigência da guerra fria, estabeleceu restrições para aquisição de propriedades no Brasil por estrangeiros, incluindo empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro. Em verdade, à empresa estrangeira ficou permitida a aquisição de terras, desde que respeitados limites de tamanho, fosse destinada a projetos específicos e fosse aprovada pelo Conselho de Segurança Nacional.

O caput e o art. 1º da lei de 1971 foram assim redigidos:

> "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."

2.2. Art. 171 da Constituição Federal de 1988 - Empresa Brasileira Capital Nacional e Empresa Brasileira de Capital Estrangeiro.

Conforme se verá no item seguinte, a EC n$^{o.}$ 6 revogou o artigo 171 da CF/88.

É importante, apesar disso, transcrever o artigo para que se tenha uma idéia exata da discussão que será relatada através dos pareceres da Advocacia Geral da União.

> "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

ISSN 1679-8902

> 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[1].”

Ao estender o conceito de empresa brasileira para aquelas que estiverem constituídas sob lei brasileira e com administração e sede no país, sem restringir a nacionalidade do capital, o artigo revoga o § 1º do art.1º da a lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, e evidencia que o dispositivo não fora recepcionado pela CF/88.

2.3. Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993

A lei de 1993, em seu art. 23, § 1º determinava a aplicação ao arrendamento das mesmas restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros previstas na Lei nº 5.709, de 1971, conforme transcrito abaixo:

[1] O artigo 171, constante no texto original da CF 88 está disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/ con1988/CON1988_05.10.1988/art_171_.shtm. Acesso em 19 de Outubro de 2013 às 20:24

ISSN 1679-8902

> "Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.
>
> § 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no caput deste artigo.
>
> § 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida."

Apesar de, como mencionado no item acima, a lei de 1971 não ter sido recepcionada pela CF/88, a lei de 1993 confirma alguns dos pressupostos daquela lei, o que por si só já gera suficiente confusão no entendimento dos critérios vigentes.

2.4. Parecer AGU/LA-04/94

O parecer reconhece a revogação do § 1° do art. 1° da Lei n° 5.709, de 7 de outubro de 1971, apesar da revogação do art. 171 da Constituição de 1988 e abre espaço para a possibilidade de legislação futura limitar o capital estrangeiro à luz de fundamentos relevantes.

2.5. Emenda Constitucional no. 6 de 1995 - Empresa Brasileira X Empresa Estrangeira

A EC no. 6/95 altera o inciso IX do artigo 170 conferindo tratamento "favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País". Além disso, revoga o artigo 171 e, discorrendo mais uma vez sobre a nacionalidade da administração da empresa brasileira, altera o parágrafo 1º. do artigo 176 da CF definindo que

> "a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no

ISSN 1679-8902

> País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas."

A emenda favorece, portanto, a empresa brasileira com sede no Brasil e exclui a empresa brasileira que possui sede no exterior do rol de empresas que possam explorar os recursos minerais.

Segundo Bastos, a importância dessa emenda não se restringe às alterações inseridas no ordenamento jurídico. Para além disso, coloca fim à discussão sobre a diferenciação entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. Enfatiza que nada confronta mais o capital estrangeiro do que a "submissão a um regime jurídico diferenciado do previsto para as empresas nacionais" (BASTOS, 2000, p.44)

2.6. Parecer GQ-181, de 1998

Em 17 de Dezembro de 1998, o Advogado Geral da União, Geraldo Magela da Cruz Quintão, reexaminou o Parecer n° AGU/LA-04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988. Manteve inalterada a conclusão do Parecer no que se refere à revogação do § 1° do art. 1° da Lei n° 5.709, de 7 de outubro de 1971, apesar da revogação do art. 171 da Constituição de 1988.

Discute porque entende que poderá lei futura dispor sobre o assunto. Ao evocar o Parecer CONJUR nº 231/95, da Consultoria Jurídica do Ministério da Ciência e Tecnologia, lembra que o espírito da EC 6/95 é "permitir o tratamento igualitário dos capitais, independentemente de sua origem" (16). Lembra que tal entendimento fora corroborado pelo Parecer PGFN/CAT/N° 1615/96, pois com a revogação do art. 171, foi desconstitucionalizado o conceito de empresa brasileira. Menciona vários artigos da CF de 1988 que tratam da participação de capital estrangeiro como (i) o caput do art. 222 que restringe a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão a brasileiros natos ou naturalizados; (ii) o § 3º do art. 199 da Constituição que veda a participação de capital estrangeiro na assistência à saúde no País; (iii) o art. 192 da Constituição, que prevê a regulação do sistema financeiro nacional por lei complementar; (iv) o art. 172 da CF que prevê a regulamentação dos investimentos estrangeiros e remessa de lucros; e (v) a Lei n° 4.131, que trata

ISSN 1679-8902

da aplicação e remessa para o exterior do capital estrangeiro, cujo art. 1º. desvincula a conceituação de capital estrangeiro da nacionalidade de seu proprietário.

Segundo o parecer, com a Emenda Constitucional nº 6, deu-se a revogação do art. 171 da Constituição. Como tal revogação, não enseja a repristinação da norma revogada o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 deve ser mantido como revogado.

3. Parecer da AGU de 2010

Em 19 de Agosto de 2010, o Advogado Geral da União, Luis Inácio Lucena Adams, revisou e aprovou o parecer GQ-181, de 1998, equiparando a "empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras".

O parecer foi emitido a partir da exposição dos seguintes tópicos: (i) Antecedentes, (ii) O papel da AGU na análise da questão; (iii) Parecer nº GQ-22, de 1994; (iv) A Emenda Constitucional nº 6, de 1995 e o fim do conceito de empresa brasileira e de empresa brasileira de capital nacional; (v) A interpretação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 no que tange aos requisitos para a equiparação da empresa brasileira à empresa estrangeira; (vi) Conclusões e encaminhamentos. Abaixo estão descritos alguns elementos referentes aos tópicos mencionados que podem contribuir com a discussão sobre a nacionalidade do capital nas empresas de propriedade rural. As referências diretas ao texto do parecer contêm o número do item do parecer entre parêntesis.

3.1. Antecedentes

Em reunião na Casa Civil da Presidência da República, em 15.06.2007, o tema foi discutido tendo como base a escassez mundial de alimentos e a adoção do biocombustível como fonte de diversificação da matriz energética nacional. Discutiu-se a revisão do PARECER Nº GQ-181, no sentido de se restringir a aquisição de terras por empresas brasileiras controladas por estrangeiros ou de empresas estrangeiras. O foco da discussão era a

ISSN 1679-8902

possibilidade de se estender às empresas brasileiras controladas por estrangeiras, as mesmas restrições impostas pela lei nº 5.709, de 1971, às empresas estrangeiras.

Existia o entendimento de que dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, apontavam para a inexistência de "condições objetivas" para controlar a aquisição e o arrendamento de terras por empresas brasileiras controladas por estrangeiros não-residentes no território nacional.

A questão é colocada como de "caráter estratégico" uma vez que a inexistência de controle pode (i) afetar as áreas de proteção e preservação ambiental a partir da utilização para atividade agrícola; (ii) gerar especulação imobiliária aumentando o custo da desapropriação para fins de reforma agrária e a diminuição de áreas disponíveis; (iii) abrir espaço para "venda ilegal de terras públicas"; (iv) facilitar o emprego de recursos provenientes de atividades ilícitas como lavagem de dinheiro, ou tráfico de drogas; (v) contribuir para o processo de grilagem de terras, a "proliferação de "laranjas" na aquisição dessas terras" e a biopirataria na Região Amazônica; (vi) incentivar a expansão descontrolada da produção de etanol e biodiesel; e (vii) fragilizar a segurança nacional através da aquisição de terras em faixa de fronteira.

Importante ressaltar que cada um dos pontos levantados podem ser questionados uma vez que a nacionalidade do capital não muda a possibilidade de controle, nem da especulação imobiliária, nem prejudica a reforma agrária pois incidem sobre a propriedade do estado. Da mesma forma, atividades ilícitas como grilagem ou biopirataria devem ser coibidas independentemente se praticadas por nacionais ou estrangeiros. Por último, a faixa de fronteira pode ter tratamento diferenciado sem que prejudique a diminuição de fluxo de recursos provenientes do capital estrangeiro.

Tanto a Consultora da União, Grasiela Moura através de Nota apresentada em 06.07.2007 como o Presidente do INCRA, Rolf Hackbart, em audiência ocorrida em 05.03.2008, concordavam com a necessidade de se regular por meio de lei ordinária a restrição ao capital estrangeiro, uma vez que, corroborando o parecer nº GQ-181, entendia-se que o §1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não fora recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

ISSN 1679-8902

Isso porque a aquisição de terras por estrangeiros poderia ser legalmente aceita, uma vez que empresa brasileira controlada por capital estrangeiro contaria com as mesmas possibilidades para aquisição de terras que empresas brasileiras de capital nacional.

3.2. O papel da AGU na análise da questão

O parecer lembra que a AGU, quando em 1994 foi consultada pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, sobre o entendimento a respeito da recepção pela Constituição Federal de 1988 do parágrafo da Lei nº 5.709, de 1971, emitiu o parecer GQ-22, acolhendo o Parecer Nº AGU/LA - 04/94, que não reconhecia a recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, uma vez que o art. 171, I da CF, não admitiu que a definição de empresa brasileira se restringiria àquela que estivesse expressamente descrita na Constituição.

O parecer lembra a extensão ao arrendamento de terras das mesmas restrições impostas à aquisição de áreas rurais por estrangeiros pela Lei nº 5.709, de 1971 e conclui que, segundo a AGU, as empresas brasileiras, mesmos controladas por estrangeiros, não estavam sujeitas à restrição para aquisição ou arrendamento de áreas rurais. Lembra também a EC nº 6 que eliminou a diferenciação entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. Considerando que o art. 171 da Constituição Federal, que havia fundamentado o parecer GQ-22, foi revogado, o reexame do mesmo foi solicitado.

Como o Parecer GQ-22, de 1994, considerou que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 fora revogado, a partir da revogação do artigo 171, questionava-se a possibilidade da repristinação do referido parágrafo transcrito abaixo:

> "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."

ISSN 1679-8902

O Parecer AGU nº GQ-181, de 1998, admitia a repristinação. Portanto, apesar de revogado o artigo 171 da CF, o assunto volta a ser discutido pela mídia no decorrer de 2007.

3.3. Parecer nº GQ-22, de 1994

3.3.1. Os fundamentos e as conclusões do Parecer nº GQ-22, de 1994

Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior, Consultor-Geral da União, enuncia que se pretendia questionar se a redação original da CF, que continha o artigo 171, admitia a equiparação entre empresa estrangeira e empresa brasileira com capital estrangeiro e, portanto, se as restrições daí decorrentes se aplicavam, ou seja pretendia-se verificar a compatibilidade entre norma infraconstitucional anterior à Constituição de 1988 e a própria Constituição. Se compatível, o texto teria sido recepcionado, do contrário, deveria ser considerado revogado.

Quanto à recepção, Vieira Junior evoca a ADI nº. 415 na qual o Relator Ministro Paulo Brossard, esclarece que se a Constituição não revoga lei anterior, então a recepção se configura. Lembra que o Parecer no. GQ-22 não fora publicado no Diário Oficial da União e, portanto, não possuía efeito vinculante para toda a administração pública federal.

Quanto ao artigo 171 da CF, lembra que a diferenciação prevista nos incisos I e II, fazia sentido pois pretendia estimular a empresa brasileira de capital nacional sem fazer qualquer restrição às empresas brasileiras. Assim, não havendo expressa restrição pela Constituição, também não poderia haver restrição gerada por legislação infraconstitucional. Para dirimir interpretação incorreta com relação à restrição prevista pela Lei nº 5.709, de 1971, Vieira Junior esclarece que a mesma era constitucional já que a Constituição de 1967, através da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não conceituava empresa brasileira, e portanto restrições poderiam ser trazidas por lei ordinária.

3.3.2. Aspectos lógicos e metodológicos

Vieira Junior remete a Luis Roberto Barroso e Canotilho para lembrar que a interpretação da constituição deve seguir os seus princípios fundamentais além de priorizar os pontos de vista que permitam a “máxima efetividade” da norma aplicada a cada caso (68).

ISSN 1679-8902

Com relação à compatibilidade do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, com o inciso II do § 1º do art. 171 da Constituição Federal de 1988, em sua redação original, e as restrições genéricas às empresas brasileiras cumpre esclarecer 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 necessários à sua conceituação.

Segundo o parecer, a Constituição Federal de 1988 impunha, em verdade, restrições genéricas às empresas brasileiras de capital nacional, ao contrário do que sustentava o Parecer nº. GQ-22 de 1994. Tais restrições, com certeza se estendem às empresas brasileiras com capital estrangeiro. Por conseguinte, lei infra-constitucional poderia dispor a respeito de tais restrições, o que permite asseverar que o § 1º do art. 1º. da Lei nº. 5.709, de 1971, deve ser considerada recepcionada.

Quanto à compatibilidade do § 1º do art. 1º. da Lei nº. 5.709, de 1971, com relação ao artigo 190 da CF, abaixo transcrito,

> "Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional."

O parecer GQ-22, levantava a questão de ter o artigo diferenciando empresas estrangeiras das empresas brasileiras de capital estrangeiro da mesma forma que o referido artigo da lei de 1971. Neste ponto, citando Luís Roberto Barroso e o Ministro Carlos Maximiliano, invoca a interpretação teleológica da norma, para buscar o real alcance do artigo. Afirma que tal artigo visa conferir "mecanismos de controle sobre a apropriação por estrangeiros" (109). Cita Nelson Nery Costa e Geraldo Magela Alves, que lembram o possível conflito de interesses entre as empresas estrangeiras e o próprio país (110) e que a lei de 1971 traz a regra que confere à empresa brasileira controlada por estrangeiros o mesmo status que a empresa estrangeira.

Vieira Junior lembra que a lei de 1971 é perfeitamente compatível com os dispositivos constitucionais referentes à soberania (art. 1º,I), garantia de desenvolvimento nacional (art.3º, II) e relações internacionais (art.4º). A soberania é "ao mesmo tempo instrumento e objetivo a nortear a atuação do

ISSN 1679-8902

Estado brasileiro no que concerne à atividade econômica" (120). Cita Canotilho e Dworkin para lembrar que se trata de um princípio impositivo com dupla função: instrumental e de objetivo a ser buscado caracterizando-se como norma-objetivo (121). Como o território integra o "próprio conceito de Estado" (123), a apropriação deste por estrangeiros deve ser limitada e disciplinada. Cita ainda Dallari para lembrar que a soberania pode ser entendida como sinônimo de independência ou como "expressão do poder jurídico mais alto" (126). A garantia de desenvolvimento nacional aliada à soberania pretende conferir condições ideais de desenvolvimento ao país.

Vieira Junior cita o Ministro Eros Grau para lembrar que a soberania deve ser vista como um instrumento para "assegurar a todos existência digna" (131).

Tratando da compatibilidade da lei de 1971 com o art. 172 da CF de 1988 que se refere à necessidade de se disciplinar os investimentos de capital estrangeiro, com base no interesse nacional, Vieira Junior cita José Afonso da Silva para reiterar que a Constituição não traz artigos que se opõem ao capital estrangeiro mas apenas disciplina os investimentos de não brasileiros visando a "soberania econômica nacional" (133) além de lembrar a inadequação da censura a tal dispositivo posto que apenas disciplina o capital estrangeiro da mesma forma que empresas o fazem.

Para esclarecer o conceito de capital estrangeiro, transcreve o artigo 1º. da Lei nº 4.131,

> "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. "

Considerando que o art. 172 da CF prevê que os investimentos de capital estrangeiro devem ser disciplinados por lei ordinária. Se tais investimentos são aqueles pertencentes a residentes ou empresas sediadas no exterior, então a lei de 1971, em benefício do interesse nacional, regula os

ISSN 1679-8902

"investimentos de capital estrangeiro realizados por empresa brasileira controlada por estrangeiros não residentes, no que concerne à aquisição ou arrendamento de imóveis rurais" (136)

Vieira Junior invoca uma vez mais o Ministro Eros Grau para confirmar a recepção da lei de 1971 uma vez que o conceito de capital estrangeiro é diferente da noção de empresa e, portanto, que empresas brasileiras podem fazer investimentos com capital estrangeiro.

Quanto à compatibilidade da Lei de 1971 com o artigo 5º. da CF que veda a "distinção entre brasileiros e estrangeiros residentes no País na fruição de direitos e garantias" (CF 1988, art.5º.), Ronaldo assevera que se trata de uma regra geral sujeita a limitações quando existe evidência de conflito com bens e direitos fundamentais, como é o caso da soberania nacional e proteção de setores estratégicos.

No que se refere à lei nº 8.629, de 1993, Vieira Junior lembra que, no seu artigo 23 estão descritos os limites conforme refere o artigo 190 da CF (153) além de ter fixado a Competência do Congresso Nacional para aprovação de aquisição ou arrendamento por estrangeiros, fora dos limites da lei de 1971, conforme transcrição abaixo:

> "Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.
>
> § 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no caput deste artigo.
>
> § 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida."

Ou seja, a legislação ordinária, reconhece, através da lei de 1993 e, portanto 5 anos após a promulgação da CF, a recepção constitucional da lei de 1971 (156).

ISSN 1679-8902

Pode se afirmar que a principal conclusão do Parecer CQ-22 que confirmou o Parecer nº AGU/LA-04/94 de que, com a revogação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não havia mais impedimento à aquisição de imóvel rural por estrangeiros (159), não deve ser aceita devido às "divergências hermenêuticas apontadas" (160). Dessa forma, os limites previstos na lei de 1971 podem ser aplicados a empresas brasileiras com capital estrangeiro, porquanto serem empresas equiparadas a estrangeiras.

3.4. Emenda Constitucional n$^{o.}$ 6 de 1995

Como visto anteriormente, a EC n$^{o.}$ 6 favoreceu a empresa brasileira com sede no Brasil e excluiu a empresa brasileira que possui sede no exterior do rol de empresas que possam explorar os recursos minerais; revogou o artigo 171 da CF além de ter alterado o inciso IX do artigo 170 e o § 1º do art. 176 da CF (162). Assim, deixou de existir a diferenciação entre empresas controladas por pessoas físicas residentes no país ou por entidades de direito público interno (163). A empresa será considerada brasileira se estiver constituída sob as leis brasileiras e tiver sua sede e administração no país.

Mais uma vez a AGU foi chamada para esclarecer se a revogação do art.171 da CF através da EC no. 6, manteria a revogação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.

A manifestação da AGU veio através do PARECER Nº AGU/LA-01/97, de 17.03.97, aprovado pelo PARECER Nº GQ-181, de 1998, que como foi aprovado pelo Presidente da República (Diário Oficial da União, de 22.01.99) deve ser considerado de efeito vinculante para toda a administração pública federal (168). Manteve-se o entendimento de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não mais vigia, pois com a revogação do art.171 não teria havido a repristinação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 (169).

Vieira Junior lembra que a Lei de Introdução ao Código Civil, de 04 de setembro de 1942, em seu art. 2º, § 3º, sustenta esse entendimento (171):

> "Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.
>
> § 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência."

ISSN 1679-8902

Vale lembrar que a atual Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro manteve a redação do artigo 2$^{0.}$ e § 3° e portanto a lei de 1971, que fora revogada, não pode ser considerado restaurada devido à revogação do artigo 171 da CF.

Se as restrições para aquisição e arrendamento de terras pelo capital estrangeiro não eram consideradas inconstitucionais, e se a lei de 1971 fora revogada, então se o legislador pretendesse que vigorasse tais restrições, deveria haver uma lei que as normatizasse.

Ocorre, entretanto, que há diferença formal entre o parecer GQ n$^{o.}$22 de 1994 e o segundo parecer GQ-181 de 1998, já que o segundo baseia sua argumentação na questão da repristinação, o que parece a Vieira Junior, uma premissa falsa (186), pois, como já demonstrado anteriormente, o presente parecer sustenta que a lei de 1971 foi recepcionada pela CF de 1988.

É ainda preciso discutir se a lei de 1971 foi revogada pela EC n$^{o.}$ 6 (188) pois, apesar de ter eliminado a diferenciação entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, há ainda que se fazer uma análise sistêmica dos artigos da CF de 1988 de no. (i) 170º, I e 1º, I, (ii) 172, (iii) 3º, II, (iv) 4º, I e (v) 5º, respectivamente no que diz respeito à (i) soberania, (ii) normatização dos investimentos feitos pelo capital estrangeiro, (iii) garantia do desenvolvimento nacional, (iv) independência nacional e (v) igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes (189).

3.5. A interpretação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 no que tange aos requisitos para a equiparação da empresa brasileira à empresa estrangeira

A lei de 1971 (i) equipara a empresa brasileira à empresa brasileira com acionista que tenha sede ou residência no exterior, (ii) veda a aquisição de áreas rurais no país a estrangeiros não residentes e às empresas de capital estrangeiro não autorizadas a operar no país (203) e (iii) se funde com a Lei nº 8.629, de 1993, no que se refere à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais, sem discorrer a respeito de imóveis urbanos.

Quanto ao requisito sobre a equiparação citada em (i) no parágrafo anterior, é importante ressaltar que (a) se refere à participação direta (a própria pessoa detém o capital da empresa brasileira) ou indireta (detenção do capital

ISSN 1679-8902

por pessoa interposta) (212), (b) depende da detenção da maioria do capital em mãos de estrangeiro (214), e (c) pressupõe que o detentor do capital seja estrangeiro não residente (227). Pretendeu o legislador com a lei de 1971, restringir a aquisição de terras por estrangeiros sem vínculo com o país de forma a possibilitar o controle sobre o território nacional.

3.6. Conclusões do parecer

Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior cita Gilmar Mendes para lembrar que deve-se considerar o princípio da proporcionalidade no estudo da questão da propriedade de terras, pois ao mesmo tempo que é preciso reconhecer o estatuto da propriedade privada, não se pode deixar de preservar a função social da terra. (246). Para o relator, a lei de 1971 utilizou-se do princípio da proporcionalidade ao restringir a aquisição de terras ao estrangeiro e a empresas com capital estrangeiro, posto que se preocupou com a soberania nacional e o desenvolvimento nacional (247).

Com relação ao questionamento sobre a mudança constitucional, à recepção ou não do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, pela Constituição de 1988, e à impossibilidade de repristinação da norma, então considerada revogada, pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, Vieira Junior acredita que por todo o exposto, e pela especulação imobiliária a que estão sujeitas as terras, a possibilidade de geração de energia por fontes renováveis e a abundância de riqueza mineral, a restrição à propriedade não gera insegurança jurídica. A utilização de recursos da hermenêutica constitucional, afasta a interpretação literal que gerou entendimentos equivocados como o que pretendia justificar pela constitucionalização do conceito de empresa brasileira e de empresa brasileira de capital nacional, o término das restrições impostas a empresas brasileiras (262). Esse parecer conclui que “diferentemente do alegado em outras épocas pela Advocacia-Geral da União, o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, é compatível com o texto constitucional de 1988” (264).

Vieira Junior ressalta que, mesmo que esse parecer seja aprovado pelo “Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União com a conseqüente produção de efeito vinculante sobre toda a administração pública federal”, ainda assim não terão sido enfrentadas “todas as dimensões do problema” (267). Assim é, pois, apesar de limitar a aquisição de propriedades a

ISSN 1679-8902

(i) empresas com maioria de capital estrangeiros, (ii) pessoas físicas residentes no exterior, (iii) empresas sediadas no exterior e (iv) empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, será ainda necessária legislação ordinária para limitar a aquisição de terras a (i) empresas brasileiras com maioria de capital nacional, (ii) empresas brasileiras com maioria do capital detido por estrangeiro e (iii) pessoas físicas ou jurídicas residentes ou com sede no Brasil.

O parecer, portanto, ratifica o entendimento de que a legislação restringe a aquisição de propriedades rurais por estrangeiros e afasta o entendimento de que tal restrição gere insegurança jurídica, apesar de todas as evidências contrárias. Reforça que a restrição deve ser mantida como mecanismo de controle da especulação imobiliária, e no sentido de proteger setores estratégicos como a geração de energia por fontes renováveis e a exploração de riquezas minerais.

4. Decisões recentes – mitigação das restrições ao capital estrangeiro

4.1. Parecer de nº 461/2012 da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo de dezembro de 2012

O Parecer se posiciona contrariamente ao Parecer da AGU de 2010 acima citado. Faz referência à recomendação do Conselho Nacional de Justiça (“CNJ”) de 13 de julho de 2010, para que as Corregedorias locais ou regionais garantissem que os cartórios de Registro de Imóveis e Tabelionatos de Notas observassem o disposto na Lei n.º 5.709 de 1971, ao lavrar “aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas". Lembra que tal recomendação advém do Parecer aprovado pela AGU em 19 de agosto de 2010, recomendado pelo consultor Geral da União Ronaldo Jorge Araújo Viera Junior, em 03 de setembro de 2008.

Cita decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, de 12 de setembro de 2012 que se coloca contrariamente à recepção pela CF/88 do § 1.º do artigo 1.º da Lei n.º 5.709/1971. Explica que, apesar do artigo 190 da CF/88 dispor que "a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira”, não se pode admitir a ampliação desta interpretação até o ponto em que viesse

ISSN 1679-8902

a prejudicar o princípio da livre iniciativa. Especificamente lembra que empresas constituídas sob leis brasileiras e com sede e administração no país, mesmo que com maioria de capital estrangeiro não podem sofrer tais restrições. Reforça que a CF/88 não diferencia a empresa brasileira de capital estrangeiro para impor restrições, mas apenas para definir benefícios ou incentivos.

Cita Fábio Konder Comparato para diferenciar o controle interno ordinário (aquele que é definido em função do percentual de ações ou votos), do controle externo ordinário, que não necessariamente é exercido por algum membro de qualquer órgão e pode resultar de diversas situações, como por exemplo, de endividamento pelo qual o credor passa a controlar a sociedade. Casos como esse deixam evidente que o controle como sinônimo de maioria de ações não pode ser aplicado para "lidar com os movimentos empresariais modernos".

Ora a constituição considerou a nacionalidade da empresa e não a do capital ou dos que exercem o controle. As diversas formas de poder de controle, não estão reguladas pela lei de 5.709/1971. Além desse elemento, para sustentar a não recepção da referida lei pela CF/88 deve-se acrescentar a restrição à livre iniciativa e ao direito de propriedade e a ausência de mecanismos de fiscalização e controle da aquisição de terras em função do poder de controle interno não ordinário ou externo. É evidente que a lei "compromete a unidade lógica, a coerência do sistema jurídico".

Além disso, os artigos 171 e 190 da CF/88, ao tratar do tema, mencionam expressamente a pessoa jurídica estrangeira o que, mais uma vez, sugere a não recepção da lei de 1971 não autorizando a equiparação de empresa brasileira com capital estrangeiro à empresa estrangeira.

Adicionalmente, a partir da EC no. 6, mesmo se a lei de 1971 fosse compatível com o texto constitucional, não estaria vigente pois não houve expressa referência à repristinação.

O parecer lembra que a partir de uma maior relação entre as economias mundiais, a demanda por capitais estrangeiros mitigou o sentido discriminatório sobre o capital de outros países sem com isso eliminar a

ISSN 1679-8902

possibilidade de incentivar o capital nacional e sem prejuízo do controle da União mediante autorização e concessão.

Lembra também, que quando da promulgação da lei de 1971, a CF/67, através da EC no.1 de 1969, § 34 do seu artigo 153, era bem mais restritiva, mesmo para brasileiros, quanto à aquisição de imóvel rural, tornando aceitável as restrições impostas pela referida lei.

4.2. Decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo de Janeiro de 2013

No início de 2013, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) concedeu autorização para que uma empresa brasileira controlada por estrangeiro registrasse terras rurais em seu nome (BRASIL, 2013). A Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo, seguindo o Parecer nº LA-01, de agosto de 2010, da AGU, havia negado o registro com base na Lei nº 5.709. O TJ-SP, entretanto, se manifestou no sentido de que não pode haver distinção entre empresas brasileiras, pois a lei não foi recepcionada pela CF/88. Segundo a decisão, mesmo que a lei ainda vigorasse, no caso em questão houve uma incorporação apenas e não uma operação de compra e venda.

4.3. Portarias de n$^{os.}$ 510 a 512 de 6 de setembro de 2013

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, concedeu a cidadãos de nacionalidade chilena o direito de aquisição de 112,8389 hectares no Estado de Minas Gerais (portaria no. 510), a cidadãos de nacionalidade alemã o direito à aquisição de 2.194,0448 hectares nos municípios de Porto dos Gaúchos e Itanhangá no estado de Mato Grosso (portaria no. 511), e à Sociedade Empresária Fazenda MIH Ltda, empresa brasileira equiparada a pessoa jurídica estrangeira, o direito de compra de de 854,7560 hectares na cidade de Cristalina, estado de Goiás.

São decisões importantes que corroboram o entendimento do parecer da AGU de nº 461/2012 acima detalhado e apontam para um novo caminho no que se refere à propriedade de terras por estrangeiros no país.

5. Desafios para a propriedade de terras

ISSN 1679-8902

5.1. Motivação para restringir a propriedade estrangeira de terras

A diferenciação entre empresa estrangeira e empresa brasileira, largamente citada e analisada nos pareceres acima referidos, foi segundo Silva "um dos mais debatidos e controvertidos no seio da Assembléia Nacional Constituinte". Para ele, ao final concluiu-se por se admitir

> "a existência de empresas brasileiras, empresas brasileiras de capital nacional e empresas não brasileiras (empresas estrangeiras e empresas multinacionais ou transnacionais)" (SILVA, 2009 p. 797, 798).

A partir da revogação do artigo 171 manteve-se apenas o conceito de empresa brasileira ou não-brasileira, sendo a diferença entre elas apenas formal, pois

> "basta que a empresa estrangeira ou multinacional se organize aqui segundo as leis brasileiras e tenha sede aqui para ser reputada brasileira, pouco importando a nacionalidade de seu capital e a nacionalidade, domicílio e residência das pessoas que detêm o seu controle.[...] Suprimido o conceito de empresa brasileira de capital nacional, com a revogação do art. 171, igualmente suprimidos ficaram os privilégios e preferências que a acompanhavam e que não se transferem para as empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no país" (SILVA, 2009, p.798).

Por que então a discussão sobre direitos e privilégios a empresas e indivíduos brasileiros e restrições aos estrangeiros?

Vedovato menciona que:

> "A possibilidade de o Estado definir todas as regras sobre a nacionalidade sofreu grande impacto com o aprofundamento das relações entre os Estados e a maior interdependência entre os países, o que foi reflexo, de forma bastante clara, do surgimento ou incremento do fenômeno chamado globalização, com consequências para as relações entre indivíduos e Estados" (Vedovato, 2012).

Ora, não é possível ignorar o fenômeno da globalização quando se trata de legislar a respeito do capital estrangeiro. Se, por um lado, o ingresso de capitais externos podem interferir na alocação das riquezas nacionais, é fundamental que se garanta o afluxo de capitais, não importa de que nacionalidade sejam, como forma de maximizar o processo de

ISSN 1679-8902

desenvolvimento e geração de riquezas. O que não implica a inexistência de regras sob o capital independentemente se nacional ou externo.

Silva lembra que a Constituição brasileira garante aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à propriedade (art. 5º, *caput*). Em seguida comenta que "não é bem como ali se diz, porque ela própria admite restrições quanto ao direito de propriedade" e se refere à restrição do direito de propriedade de imóveis rurais (SILVA, 2009, p. 339). Quando descreve a condição jurídica do estrangeiro no Brasil, Silva lembra que os estrangeiros residentes no Brasil têm os mesmos direitos e deveres dos brasileiros (SILVA, 2009, p.335).

Pode-se dizer que o disposto no art. 5º e o entendimento dos direitos de estrangeiros residentes está em contraposição às restrições impostas pela Constituição. As contradições que daí emergem foram largamente exploradas nos pareceres da AGU mencionados acima. Porém, o que motiva tais restrições? A soberania, a independência e a proteção do desenvolvimento econômico no interesse do país são suficientes para justificar a imposição de tais restrições?

Silva menciona que o art.1º da Constituição confere à soberania o status de "um dos fundamentos da República Federativa do Brasil" e à independência nacional status de "um dos princípios da ordem econômica". Lembra ainda que, se tomados ao pé da letra, pode-se inferir que o país deve estabelecer a "ruptura de sua dependência em relação aos centros capitalistas desenvolvidos". Tal tarefa foi confiada, pela Constituição, à burguesia nacional e pretende criar "um capitalismo nacional autônomo, isto é, não dependente" (SILVA, 2009, p. 792).

Bastos reconhece que não existe soberania absoluta, uma vez que a atividade econômica implica a dependência de uns estados a outros. E tal dependência é, em certa medida, um dos elementos que promovem o desenvolvimento na sociedade moderna (BASTOS, 2000).

Num cenário mundial onde as relações inter-países assumem um papel cada vez mais importante, como se pode pretender romper com a dependência de outros centros?

ISSN 1679-8902

> "Com a intensificação das relações entre os Estados, fenômeno conhecido como globalização, houve uma sensível transformação no mundo, o que conduziu a interações mais profundas entre o direito internacional e interno" (Vedovato, 2012).

Pode-se questionar se, à época da promulgação da atual constituição, em 1988, o caminho inexorável da globalização não estava tão claramente desenhado como nos dias de hoje, mas há que se admitir a atualização do conceito de independência para que não inclua, necessariamente, a restrição ao capital estrangeiro. Senão, o país poderia caminhar para uma situação de restrição à importação e à exportação, por exemplo, que claramente se mostraria prejudicial ao desenvolvimento nacional.

A soberania e a defesa dos interesses nacionais, como explicitado no item 5.3 a seguir, não depende de restrição ao direito à propriedade. Podem ser protegidos através de mecanismos de controle e prestação de contas, que não decorrem da restrição da propriedade ao estrangeiro.

Do ponto de vista estritamente econômico, os grandes latifundiários que têm aumentado expressivamente a quantidade de áreas que exploram, poderiam se beneficiar do aumento do preço das terras que seria impulsionado pela definitiva eliminação das restrições às aquisições por estrangeiros, em decorrência do aumento da procura por terras. Por que então não se posicionam a favor da maior abertura ao capital estrangeiro? Será que preferem primeiro "tomar" todo o território para depois se beneficiar do aumento de preços numa abertura futura?

5.2. Propriedade rural e reforma agrária

Segundo Silva, a ligação da propriedade agrária à ordem econômica, insere-a no direito econômico público e a obriga ao cumprimento do fim da ordem econômica conforme definido pelo art.170 da CF: *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social* (SILVA, 2009, p. 819).

A função social da terra deve ser vista como mais do que bem patrimonial, obrigando o proprietário a utilizá-la como meio de produção (SILVA, 2009, p. 819).

ISSN 1679-8902

O artigo 186 da CF estabelece os critérios para o cumprimento da função social da propriedade rural: aproveitamento, utilização dos recursos, preservação do meio ambiente, atenção à legislação trabalhista e exploração que favorece o bem estar dos proprietários e trabalhadores.

A reforma agrária é, segundo Silva, a sanção para o imóvel que não cumpra sua função social. Silva lembra que nada tem a ver com revolução agrária como as ocorridas na antiga União Soviética e na China de Mao. Trata-se de uma intervenção estatal na economia agrícola não para "destruir o modo de produção existente, mas apenas para promover a distribuição da propriedade e da renda" consolidando o modelo existente, ao invés de destruí-lo. Lembra, entretanto, que o caráter conservador da Lei Complementar nº 76 , de 6 de julho de 1993, que recomenda a distribuição das terras para unidades familiares, embute uma ideologia que salvaguarda o sistema e garante apoio eleitoral à classe dominante. Melhor seria privilegiar a implantação de cooperativas de produção ou fazendas comunitárias o que estaria mais afinado com o estado democrático de direito (SILVA, 2009 p. 821-823).

5.3. Alguns exemplos de restrição para aquisição de terras em outros países

O Parecer da AGU nº 461/2012 menciona diplomas de alguns países no que se refere às restrições para aquisição de áreas rurais por estrangeiros.

Pela legislação federal americana, os estrangeiros têm obrigação de apresentar relatórios sobre a aquisição ao Secretário de Agricultura. Em Nova York, para possuir terras rurais o estrangeiro deve naturalizar-se americano. Na Virgínia, o estrangeiro só pode deter a posse, mas não a propriedade. Em Iowa e no Missouri, não há restrições para negociação de terras a não ser àquelas destinadas à agricultura que não podem pertencer a indivíduos ou empresas não residentes.

Pela legislação mexicana, o estrangeiro não pode possuir terras na fronteira e beira-mar e necessitam de autorização específica para aquisição de terras urbanas ou rurais.

Segundo Torres e Silva, na África do Sul, não há previsão de restrição para aquisição de terras por estrangeiros, da mesma forma que na Alemanha e Reino Unido. O Chile, Bolívia e Equador restringem apenas a área de fronteira.

ISSN 1679-8902

Na Finlândia o estrangeiro tem o mesmo tratamento que os nacionais. Na Noruega, a aquisição de imóvel rural depende de autorização da autoridade do local de registro. A Argentina restringe a aquisição de terras por estrangeiros que sejam de país limítrofe ao local fronteiriço e proíbe a qualquer estrangeiro a aquisição de área em zona de segurança nacional. Cuba não permite a transmissão de propriedade de terras a empresas ou indivíduos. Na China, a propriedade pertence ao Estado ou à coletividade camponesa sendo permitido aos indivíduos e empresas praticarem a exploração das terras. A Índia restringe a aquisição de terras destinadas à agricultura aos estrangeiros e aos não residentes (Torres e Silva, 2011).

6. Considerações Finais

A necessidade de controle sobre o território nacional e a garantia da soberania nacional, não implicam necessariamente a restrição ao direito de propriedade ao estrangeiro. Podem ser exercidas através de mecanismos de controle nos diversos níveis da federação. Por isso o legislador brasileiro resolveu revogar a lei de 1971, que restringia a aquisição de terras por estrangeiros sem vínculo de residência com o país.

A restrição legal da aquisição de terras por estrangeiros por si só não garante o entendimento preciso do quadro atual de exploração e desenvolvimento conforme apontado pelo parecer da AGU de 2010.

Adicionalmente, a nacionalidade do capital não é a única forma de controle de um empreendimento brasileiro pelo capital estrangeiro. Mecanismos de dívida, por exemplo, com credor externo podem igualmente garantir o controle de empresa brasileira o que evidencia a pouca abrangência, ou até mesmo a ineficiência da legislação vigente para restringir a propriedade de terra ao estrangeiro.

Vários países, como os citados neste trabalho garantem a soberania, o incentivo ao desenvolvimento ou mesmo a proteção a atividades estratégicas, através de mecanismos de controles diferentes da restrição à propriedade por estrangeiros.

ISSN 1679-8902

A motivação para a restrição de propriedade rural no país precisa ser discutida à luz do interesse nacional e da função social da propriedade que abrange obviamente os interesses da nação como um todo e também dos proprietários de terras. Importante ressaltar que os proprietários não são apenas os grandes, nacionais ou estrangeiros, mas também, e principalmente os pequenos produtores que têm condições cada vez mais precárias de adquirir um pedaço de terra.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA FILHO, J.L. & FONTES, R. M. O.. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada** – Vol., 4 Nº 7, Jul-Dez 2009. Disponível em: <http://www.ufjf.br/heera/files/2009/11/ESTRUTURA-FUNDI%C3%81RIA-ze-luispara-pdf.pdf> Acesso em: 19 out. 2013.

BASTOS, C. R.. **Comentários à Constituição do Brasil**. 7º vol. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Editora, 2000.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil – Texto promulgado em 5 de Outubro de 1988.** Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em http:// <www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_171_.shtm>. Acesso em: 19 out. 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional no. 6, de 15 de Agosto de 1995.** Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 76 , de 6 de julho de 1993.** Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/leis/lcp/Lcp76.htm>. Acesso em: 1 nov. 2013.

BRASIL. **Lei no. 5.709, de 7 de Outubro de 1971**. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/leis/L5709.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.

BRASIL. **Lei no. 581, de 4 de Setembro de 1850.** Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Secretaria d'Estado dos Negocios da Justiça: 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM581. htm>. Acesso em: 4 set. 2013.

BRASIL. **Lei no. 601, de 18 de Setembro de 1850**. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio: 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 4 set. 2013.

ISSN 1679-8902

BRASIL. **Lei sem Número de 4 de Setembro de 1850.** Câmara dos Deputados - Legislação Informatizada. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1831, Página 182 Vol. 1: 1850. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html>. Acesso em: 4 set. 2013.

BRASIL. **Parecer da Advocacia Geral da União no. 01/2008 – RVJ, Aprovo 19 de Agosto de 2010**. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/SISTEMAS/SITE/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE=>. Acesso em: 16 out. 2013.

BRASIL. **Parecer da Advocacia Geral da União no. GQ – 181 de 17 de dezembro de 1998 Aprovo 19 de Agosto de 2010.** Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <https://sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecerAGU181.cfm.=>. Acesso em: 16 out. 2013.

BRASIL. **Parecer da Corregedoria de Justiça de SP nº461/2012**. Disponível em Diário de Justiça Eletrônico de 11 de dezembro de 2012, caderno administrativo, p.35 (www.imprensaoficial.com.br). Acesso em: 04 mar. 2013.

BRASIL. **Portaria no. 510, de 6 de setembro de 2013**. Ministério do Desenvolvimento Agrário - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Diário Oficial da União de 9 de Setembro de 2013. Disponível em: <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>, pelo código 00012013090900088.

BRASIL. **Portaria no. 511, de 6 de setembro de 2013.** Ministério do Desenvolvimento Agrário - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Diário Oficial da União de 9 de Setembro de 2013. Disponível em: <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>, pelo código 00012013090900088.

BRASIL. **Portaria no. 512, de 6 de setembro de 2013.** Ministério do Desenvolvimento Agrário - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Diário Oficial da União de 9 de Setembro de 2013. Disponível em: <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>, pelo código 00012013090900088.

BRASIL.. TJ-SP autoriza registro de terras por empresa controlada por estrangeiro. **Revista Digital Resenha Eletrônica.** 2013. Disponível em: <https://www1.fazenda.gov.br/resenhaeletronica /?page=&cod=866073>. Acesso 31 out. 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Poder Judiciário. **Parecer 461/2012-E - IMÓVEL RURAL - Aquisição por pessoa jurídica brasileira cuja maioria do capital social pertence a estrangeiros residentes fora do Brasil ou a pessoas jurídicas com sede no exterior - Mudança da orientação normativa.** Disponível em: <https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?CdTipo publicacao=5&nuSeqpublicacao=4044>. Acesso em: 04 mar. 2013.

CANOTILHO, J. J. G.. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003

HAGE, F.A.S.; PEIXOTO, M.; VIEIRA FILHO, J. E. R.. **Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil: Uma Avaliação Jurídica e Econômica**. Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD114-FabioHage-marcus Peixoto -JoseEustaquio.pdf. Acesso em 04 de Março de 2013 as 14:12

ISSN 1679-8902

TORRES A. V. S e SILVA L. A. G. C. **Aquisição de Terras por Estrangeiros – Legislação Comparada**. Setembro de 2011. Disponível em http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/12498/aquisi%C3%A7ao_terras_ torres%26silva.pdf?sequence=1

VALENÇA, M.L.J.; VINHOLI, L.C.S. Restrições de imóveis Rurais a Estrangeiro. **Jornal Valor Econômico**. São Paulo, 25 de janeiro de 2013. Disponível em http://legiscenter.jusbrasil.com.br/noticias/100310827/restricoes-de-imoveis-rurais-a-estrangeiros. Acesso em 04 de Março de 2013 as 13:28

VEDOVATO, L.R. **Ingresso do estrangeiro no território do Estado sob a perspectiva do Direito Internacional Público**. 2012. Tese (Doutorado em direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Sobre os autores:

Henrique R. C. Sperandio
Telefone: (11) 98331-1347
E-mail: henrique.sperandio@ig.com.br

Luis Renato Vedovato
Telefone: (19) 3701-6683
E-mail: luis.vedovato@fca.unicamp.br

ISSN 1679-8902