

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

LUKAS HENRIQUE FAKHOURI

AQUISIÇÃO DE TERRAS RURAIS BRASILEIRAS POR ESTRANGEIROS:

Impactos na Soberania Nacional

São Paulo  
2019

LUKAS HENRIQUE FAKHOURI

AQUISIÇÃO DE TERRAS RURAIS BRASILEIRAS POR ESTRANGEIROS:  
Impactos na Soberania Nacional

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para  
obtenção do título de Bacharel no Curso  
de Direito da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

ORIENTADOR: PROF. DR. BRUNO CESAR LORENCINI

São Paulo  
2019

AQUISIÇÃO DE TERRAS RURAIS BRASILEIRAS POR ESTRANGEIROS:  
Impactos na Soberania Nacional

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para  
obtenção do título de Bacharel no Curso  
de Direito da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

---

Examinador: Prof. Dr. Bruno Cesar Lorencini

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

## **AGRADECIMENTOS**

E o tão sonhado dia chegou, um sonho distante, de estudar no prédio de tijolinhos vermelhos, que hoje chega ao fim. O fim do início.

Agradeço, primeira e imensamente, a Deus, pela proteção dada em todos os passos e por não ter me desamparado nenhum dia sequer.

Agradeço aos meus pais, Marcelo e Suely, por lutarem incansavelmente para proporcionar o melhor da vida, a oportunidade de estudar e por sempre estarem dispostos a aceitar todas as minhas façanhas.

Ao meu orientador, Professor Bruno Lorencini, agradeço por estar presente neste momento da minha vida e por ter sido tão solícito e competente nos momentos de orientação. Que você continue sendo referência para seus alunos e orientandos.

Aos meus amigos, os de longa data que conheço desde a infância e os mais recentes, que tive a oportunidade de conhecer ao longo da graduação, sou grato imensamente por sempre acreditarem no meu potencial e estarem ao meu lado em momentos decisivos.

Por fim, agradeço à Universidade Presbiteriana Mackenzie, por toda a assistência pedagógica e disponibilização dos meios estruturais que permitiram minha caminhada até aqui.

## **AQUISIÇÃO DE TERRAS RURAIS BRASILEIRAS POR ESTRANGEIROS:**

Impactos na Soberania Nacional

**Lukas Henrique Fakhouri**

**RESUMO:** Este trabalho versa sobre a abordagem do tema aquisição de terras rurais brasileiras por estrangeiros, através de um detalhado exame doutrinário e jurisprudencial. Primeiramente, é apresentado o histórico da legislação aplicável e entendimento atual de órgãos envolvidos. Após, expõe-se a fundamentação legal válida para períodos anteriores e a política adotada atualmente através de análises sobre o caso concreto, com uso de jurisprudência, doutrina e pareceres. Em seguida, analisa-se a polêmica aplicação da lei que regulamenta e restringe as aquisições de imóveis rurais por estrangeiros, especialmente em relação à extensão das limitações para as pessoas jurídicas brasileiras equiparadas às estrangeiras, bem como as restrições envolvendo faixa de fronteira e restrições específicas no estado de São Paulo. Em seguida, analisam-se projetos de lei em tramitação legislativa que podem diminuir as dúvidas de aplicação e sanar algumas lacunas da lei atualmente em vigência. Por fim, faz-se uma análise crítica de como a necessidade de grandes corporações multinacionais pode resultar em risco à soberania nacional brasileira e conclui-se que a aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não representa ameaça à segurança nacional, visto que a propriedade rural brasileira se submete a regramento constitucional que lhe impõe certas observâncias.

**Palavras-chave:** Direito Imobiliário. Direito Internacional. Direito Constitucional. Imóvel Rural. Aquisição. Estrangeiros. Soberania nacional.

**Abstract:** This paper discusses the acquisition of Brazilian rural lands by foreigners, through a detailed doctrinal and jurisprudential examination. Firstly, the history of the applicable legislation and current understanding of the agencies involved are presented. After that, the valid legal basis for previous periods and the policy currently adopted through analysis of the specific case, using jurisprudence, doctrine and opinions, are presented. The paper, then, discusses the controversial application of the law that regulates and restricts the acquisition of rural properties by foreigners, especially in relation to the extension of limitations for Brazilian companies equivalent to foreign ones, as well as the restrictions involving border

line and specific restrictions in the state of São Paulo. Then, bills in the legislative process that can reduce the doubts of application and remedy some shortcomings of the law currently in force are analyzed. Finally, a critical analysis is made of how the need for large multinational corporations can result in a risk to Brazilian national sovereignty and it is concluded that the acquisition of rural real estate by foreign individuals or legal entities does not pose a threat to national security, since Brazilian rural property submits itself to the constitutional rule that imposes certain observances on it.

**Keywords:** Real Estate Law. International Law. Constitutional Law. Rural property. Acquisition. Foreigners. National sovereignty.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Legislação Aplicável e Restrições à Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiros. 2.1. Conceito de Imóvel Rural. 2.2. Conceito de Estrangeiro. 2.3. Legislação Nacional. 2.3.1. Aquisição de Imóvel Rural por Pessoa Física. 2.3.2. Aquisição de Imóvel Rural por Pessoa Jurídica. 2.3.3. Restrições Envolvendo Faixa de Fronteira. 2.3.4. Restrições no Estado de São Paulo. 2.3.5. Cenário Legislativo Atual. 3. Impactos na Soberania Nacional. 4. Consideração Finais. 5. Referências Bibliográficas.

## 1. INTRODUÇÃO

Os movimentos migratórios em conjunto com o processo de globalização são eventos que traduzem a importância de regulação dos direitos e deveres de estrangeiros. Nesse contexto, é imprescindível a preocupação com a soberania da segurança do território nacional, principalmente quando se considera um cenário no qual os limites fronteiriços são constantemente desafiados, levando à fixação de pessoas em territórios diferentes de seus países originais.

No Brasil, essa preocupação é antiga, e as primeiras normas que regularam a aquisição de terras por estrangeiros são datadas da época do Império, do Governo Imperial<sup>1</sup>. Nos dias atuais, a aquisição de terras rurais por estrangeiros é regulada por lei especial, qual seja, a Lei nº 5.709/71 e pelo Decreto nº 74.965/74, com a Constituição Federal de 1988, em conjunto com outras disposições pontuais que determinam limites e condições para que este

---

<sup>1</sup> HAVRENNE, Michel François Drizul. *A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil*. São Paulo. Revistas dos Tribunais, 2012, p. 86.

negócio jurídico seja formalizado. A discussão relacionada às restrições e limitações impostas pela Lei nº 5.709/71 tem gerado diversas consequências para os investidores estrangeiros, e inclusive para empresas brasileiras que possuam participação societária de pessoas estrangeiras.

Logo, mister a análise, inicialmente, do histórico legislativo da matéria, com exposição desde o marco legal inicial até o entendimento mais atual sobre o tema. Em seguida, serão estudados os pormenores da Lei Federal nº 5.709/71, assim como a recepção da lei pela Constituição Federal de 1988.

Em que pese o entendimento de alguns doutrinadores e legisladores de que as restrições deveriam ser menos brandas, há projetos de lei atualmente em tramitação defendendo o contrário, os quais podem diminuir as dúvidas de aplicação e sanar algumas lacunas da lei atualmente em vigência, sem colocar em risco a soberania nacional.

Portanto, pretende-se, com o presente trabalho, elucidar os principais pontos relacionados às restrições existentes para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e/ou empresas brasileiras equiparadas (empresas brasileiras controladas por estrangeiros), e entender se a necessidade de grandes corporações multinacionais pode resultar em risco à soberania nacional brasileira, levando-se em consideração que o incremento dos investimentos é capaz de gerar milhões de novas oportunidades no cenário econômico.

## **2. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL E RESTRIÇÕES À AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR ESTRANGEIROS**

### **2.1. Conceito de Imóvel Rural**

Os bens são legalmente classificados em móveis e imóveis, e estes últimos em urbanos e rurais. Ao elaborar o Código Civil, o legislador brasileiro não delineou conceitualmente tal definição, deixando esta tarefa nas mãos da doutrina.

Conforme o critério da localização do imóvel, que tem como adeptos Clóvis Beviláqua e Eduardo Espínola, considera-se rural o imóvel situado fora dos limites dos perímetros urbanos estabelecidos pelas leis municipais. Segundo o critério da destinação

econômica do imóvel, adotado por Borges Carneiro e Teixeira de Freitas<sup>2</sup>, é rural o imóvel que tem por finalidade a exploração agrícola, pecuária, extrativa ou agroindustrial, independentemente de estar situado ou não em área urbana.

Embora tenha havido certa discussão doutrinária para identificar o conceito de imóvel rural, o critério da destinação é o principal para distinguir se um imóvel é rural ou não. Os Decretos-Leis nºs 7.449 e 8.127, de 1945, que tratam sobre a organização rural foram os primeiros diplomas legais a adotar tal critério e o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964) consagrou-o, ao definir, em seu artigo 4º, inciso I, que imóvel rural é “o prédio rústico<sup>3</sup>, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária, ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”.

Apesar de a Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional) ter adotado o critério da localização e, portanto, conflitante com aquele vigente à época, a desorientação foi logo sanada no cenário jurídico com o advento do Decreto-Lei nº 57, também de 1966, que restaurou a destinação econômica do imóvel como fator caracterizador da sua natureza rural ou urbana.

A Lei nº 5.868, de 1972, pacificou definitivamente o tema, acatando o critério do uso econômico para fins de incidência do Imposto Territorial Rural (ITR) ao criar o Sistema Nacional de Cadastro Rural.

## 2.2. Conceito de Estrangeiro

Conforme lição de José Afonso da Silva, estrangeiro é aquele que nasceu fora do país e que, por qualquer forma prevista na Constituição Federal, não adquiriu a nacionalidade brasileira, podendo ser residente no país ou não<sup>4</sup>.

No Brasil, o *status* do estrangeiro é regulado pela Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980, denominada Estatuto do Estrangeiro. Os estrangeiros legalmente residentes no Brasil gozam de praticamente todos os direitos reservados aos brasileiros natos, à exceção do direito

---

<sup>2</sup> BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, A. Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (Org.). *O direito agrário na Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>3</sup> Conceito de “prédio rústico”: aquele que fica fora da área urbana (Ap. 41.343, TJGB, DJ, 11 de setembro de 1958, apenso ao n. 207, p. 2793).

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 578.



a votar e ser votado. Há também limitações pontuais com relação ao direito de propriedade dos estrangeiros, as quais serão estudadas adiante no presente trabalho.

Mais importante do que a denominação, é a consciência por um grupo de indivíduos de que esses fazem parte de um mesmo Estado, que são herdeiros de uma tradição comum de surgimento de um país, que têm os mesmos ideais e perseguem os mesmos sonhos para o futuro. Esta consciência foi denominada pela Corte Internacional de Justiça como “pertencimento”<sup>5</sup>, constituindo a base do critério jurídico da nacionalidade. A título de curiosidade, a Corte ou Tribunal Internacional de Justiça é a sucessora da antiga Corte Permanente de Justiça Internacional (criada em 1921, pela Sociedade das Nações), tendo sido o primeiro tribunal permanente conhecido, com seu estatuto desenvolvido por juristas ao longo de três anos. Encontra-se acima dos demais órgãos, pois é o braço judiciário da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo um papel especial – como afirma a própria Carta das Nações Unidas<sup>6</sup>. Tem sede no Palácio da Paz (sede da antiga Sociedade das Nações), em Haia, Holanda.

O conceito de estrangeiro é estabelecido por exclusão, ou seja, caso a pessoa física não seja brasileira, nata ou naturalizada, nos termos do art. 12 da Constituição Federal, deve ser considerada estrangeira, e, deste modo, deve observar as normas da lei nº 5.709/71 para a aquisição ou arrendamento de terras no Brasil.

Art. 12 - São brasileiros:

I - natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;

b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;

c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira;

II - naturalizados: a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;

---

<sup>5</sup> CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA DA HAIA. Definição no caso Caso Nottebohm: “*a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties*”. (ICJ Reports 1955, 4, 23).

<sup>6</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 26. Jun. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.

Ainda que pese o art. 5º da Constituição Federal ter garantido aos nacionais e estrangeiros direitos e garantias à igualdade e à propriedade, o próprio constituinte fixou, no mesmo plano constitucional, regra exceptiva a esses mesmos direitos, quando se tratar de aquisição ou arrendamento de imóvel rural por parte de estrangeiros.

### **2.3. Legislação Nacional**

A Constituição Federal traz em seu artigo 190 uma norma constitucional de eficácia limitada, que depende de regulamentação legal, isto é, de uma norma infraconstitucional posterior para surtir efeito e detalhar o direito previsto, senão vejamos:

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.

Nos dias atuais, a aquisição de terras rurais por estrangeiros é regulada, portanto, por lei especial, qual seja, a Lei nº 5.709/71 e pelo Decreto nº 74.965/74, com a Constituição Federal de 1988, em conjunto com outras disposições pontuais que determinam limites e condições para que este negócio jurídico seja formalizado. A referida lei, anterior à Constituição Federal de 1988, foi recepcionada por esta, que permitiu a vigência da norma infraconstitucional feita em conformidade com a constituição pretérita, uma vez que não contrariava materialmente (direitos previstos) a nova constituição e suas emendas.

De acordo com o Parecer GQ nº 22 de 1994, ratificado pelo Parecer GQ nº 181 de 1998, ambos da Advocacia-Geral da União (AGU), o §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71 era incompatível com a Constituição Federal. Em 23 de agosto de 2010, foi publicado no Diário Oficial da União o Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ (“Parecer”), emitido pela Consultoria Geral da União, adotado pelo AGU e aprovado pelo Presidente da República, a respeito da compatibilidade do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71, que regula essa matéria, com a Constituição Federal de 1988, o qual assim dispõe:

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.

Em suma, a aquisição de imóveis rurais por empresas controladas por estrangeiros não estava sujeita às limitações previstas na Lei nº 5.709/71 até a publicação do referido Parecer e, segundo aquele entendimento, as empresas brasileiras equiparas podiam adquirir terras no Brasil livremente, respeitadas algumas restrições como, por exemplo, as aquisições em faixa de fronteira, conforme se verá adiante.

O Parecer reverteu este posicionamento e entendeu pela constitucionalidade do §1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71, bem como pela equiparação das empresas brasileiras de capital estrangeiro a empresas estrangeiras para fins de aquisição de propriedades rurais no Brasil.

Portanto, a partir de 23 de agosto de 2010, o Parecer tornou-se de observância obrigatória, vinculando toda a administração pública, inclusive os oficiais dos Cartórios de Registro de Imóveis e os tabeliães dos Cartórios de Registro de Notas, os quais ficaram impedidos de proceder à lavratura e registro de aquisições e arrendamentos por estrangeiros ou empresas brasileiras equiparadas, sem que fossem obtidas previamente as devidas autorizações dos órgãos competentes, sob pena de nulidade dos atos.

A respeito da obrigatoriedade dos requisitos no tempo, entendeu-se que o Parecer deveria ser aplicado apenas às aquisições posteriores à sua publicação, não podendo retroagir para atingir as transações realizadas com fundamento na disciplina jurídica adotada anteriormente.

Relevante ressaltar que a Lei nº 5.709/71 regula a aquisição e arrendamento (Lei nº 8.629/93) de imóveis rurais por estrangeiros, nada dispondo sobre imóveis urbanos, de sorte que não há qualquer restrição para a citada aquisição de imóveis que estejam no perímetro urbano das cidades. Essa questão é crucial para o registro de imóveis, uma vez que, tratando-se de imóveis urbanos, valem as regras de aquisição comum, não estando os registradores de imóveis obrigados a observar as prescrições da lei ora em apreço. Todas as pessoas físicas que não forem brasileiras estão sujeitas às prescrições da Lei nº 5.709/71.

### 2.3.1. Aquisição de Imóvel Rural por Pessoa Física

As pessoas físicas estrangeiras poderão adquirir imóveis de até três módulos de exploração sem a necessidade de autorização do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (art. 7º, §1º do Decreto nº 74.695/74)<sup>7</sup>. Mesmo, nesse caso, os demais requisitos previstos na lei em comento deverão ser cumpridos sob pena de nulidade do ato de transmissão. O módulo de exploração indefinido (MEI) é fixado pelo INCRA, de acordo com critérios definidos em regulamento, para cada região específica do território nacional.

A aquisição em tela entre três e cinquenta MEI depende de autorização específica do INCRA para a lavratura da escritura de transmissão do imóvel, bem como para o seu registro no cartório competente. Independentemente do tamanho do imóvel, caso este se encontre em área de segurança nacional, além da autorização do INCRA, é necessária a autorização do Conselho de Defesa Nacional (art. 7º, da Lei nº 5.709/71). Em caso de aquisição ou arrendamento de área superior a cinquenta MEI, é obrigatório, ainda, a autorização do Congresso Nacional (art. 23, §2º da Lei nº 8.629/93)<sup>8</sup>.

### 2.3.2. Aquisição de Imóvel Rural por Pessoa Jurídica

O primeiro ponto a ser observado em relação à aquisição de terras por pessoas jurídicas estrangeiras é a existência de autorização para funcionar no Brasil. Sem essa autorização, não é possível a aquisição. A competência para a autorização é do Poder Executivo federal nos termos do art. 1.123, § único do Código Civil.

---

<sup>7</sup> Art. 7º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua. § 1º - Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei. BRASIL. *Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974*. Regulamenta a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [1977]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D74965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm). Acesso em: 3 nov. 2019

<sup>8</sup> Art. 23, § 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. BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm). Acesso em: 3 nov. 2019

Art. 1.123 - A sociedade que dependa de autorização do Poder Executivo para funcionar reger-se-á por este título, sem prejuízo do disposto em lei especial.

Parágrafo único - A competência para a autorização será sempre do Poder Executivo federal.

Somente os estrangeiros com residência no Brasil podem adquirir ou arrendar imóveis rurais no país. Residência não se confunde com o domicílio. Segundo o art. 70 do Código Civil “o domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo”. A pessoa pode residir em vários lugares diferentes, mas o seu domicílio é o lugar onde se presume que, habitualmente, se encontre e realize os seus atos e negócios jurídicos<sup>9</sup>. Assim, para os efeitos da lei de aquisição de terras por estrangeiros, basta a residência do estrangeiro no Brasil, não necessitando que o seu domicílio habitual esteja em território brasileiro.

Os limites para aquisição são os mesmos das pessoas físicas, ou seja, até cinquenta MEI é necessária a autorização do INCRA, e, acima desse montante, somente por autorização do Congresso Nacional. Insta esclarecer que as pessoas jurídicas estrangeiras, independentemente do tamanho da área, só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projeto agrícola, pecuário, industrial, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários (art. 11 do Decreto nº 74.965/74), desde que aprovado pelo INCRA. Assim, para as pessoas jurídicas, mesmo em áreas inferiores a três MEI, é essencial a autorização desse órgão para regular transmissão do bem imóvel rural.

De modo resumido, os principais restrições que devem ser observadas para a aquisição são: (i) a área total do terreno rural não pode exceder 25% da área do município onde o imóvel está localizado; (ii) pessoas físicas ou jurídicas da mesma nacionalidade não podem ser detentoras de mais do que 10% do território dentro do mesmo município; (iii) o adquirente deve visar ao uso da terra em projetos de exploração em conexão com as atividades compreendidas em seu objeto social e os projetos precisam ser aprovados pelo Ministério da Agricultura e, ainda, no caso de projetos industriais, também deverá ser obtida a aprovação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e (iv) a aquisição de terras rurais com mais de 100 módulos de “exploração indefinida” requer a aprovação pelo Congresso Nacional.

---

<sup>9</sup> DINIZ, Maria Helena. *Sistema de Registros de Imóveis*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

Além disso, caso o imóvel esteja localizado em faixa de fronteira ou área considerada indispensável à segurança nacional, deverá ser obtido o assentimento prévio da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, conforme dispõe a legislação aplicável, qual seja, a Lei nº 6.634/79.

O pedido de autorização para aquisição de imóvel rural por estrangeiro ou pessoa equiparada deve ser apresentado à Superintendência Regional competente do INCRA da localidade do imóvel, cujo procedimento observará o trâmite indicado a seguir, observando-se que, depois de analisados os aspectos jurídicos, a Procuradoria regional do INCRA remeterá o processo à Procuradoria Federal Especializada (PFE), que, por sua vez, encaminhará à Presidência do INCRA/DF<sup>10</sup>.

Dentre as razões que levam um país a adotar uma política de restrição ao acesso de estrangeiros à terra, o americano Stephen Hodgson<sup>11</sup> destaca, além do nacionalismo e xenofobismo:

- a) A segurança nacional: restrições de área fronteira à propriedade de terras estrangeiras – e em áreas próximas a bases militares, em alguns casos – são implementadas como parte das políticas estaduais de segurança militar;
- b) A prevenção contra a especulação estrangeira: alguns governos, como o da Hungria, incluíram expressamente restrições à propriedade estrangeira para lidar com a ameaça percebida em um momento em que a demanda excede a oferta;
- c) O controle dos investimentos diretos estrangeiros: um exemplo é a *Australian Foreign Takeovers Act* de 1975, que restringe as aquisições de estrangeiros em terrenos urbanos. Outros estados, como Tailândia e Malta, limitam severamente os propósitos para os quais as terras podem ser compradas para garantir que essas propriedades estejam de acordo com as metas e objetivos de desenvolvimento econômico nacional;
- d) A regulação da imigração: no início do século passado, vários estados da costa oeste dos Estados Unidos usaram restrições à propriedade da terra para reduzir indiretamente a imigração do Extremo Oriente<sup>12</sup>.
- e) A garantia do controle da produção de alimentos: podem-se citar como exemplos o Marrocos, onde apenas marroquinos podem possuir terras agrícolas, e vários estados

<sup>10</sup> Nos termos da Instrução Normativa IN-76, de 23.8.2013

<sup>11</sup> HODGSON, Stephen; CULLINAN, Cormac; CAMPBELL, Karen. *Land ownership and foreigners – A comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners*. 1999. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-bb039e.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

<sup>12</sup> SULLIVAN, Charles H. Sullivan. *Alien Land Laws: A Re-evaluation*. 1962. Temple Law.

canadenses e norte-americanos, que também restringem ou proíbem a propriedade estrangeira de terras agrícolas.

Sobre as restrições da Lei nº 5.709/71, destaca-se a manifestação dos brasileiros Oswaldo Opitz e Silvia Opitz:

Não há uma proibição absoluta de o estrangeiro tornar-se proprietário de terras rurais no País, porque a lei abre exceção, desde que ele tenha residência permanente em nosso território; por isso a aquisição de propriedade rural no território nacional somente poderá ser feita por brasileiro ou por estrangeiro residente no país. Não basta a simples residência, é preciso que seja permanente, porque considera-se residente no País o estrangeiro que faça prova de fixação permanente no território nacional, de acordo com a legislação em vigor. (...) A pessoa jurídica estrangeira não poderá adquirir imóvel rural no Brasil, salvo se for autorizada a funcionar no país, devendo as aquisições serem vinculadas aos objetivos estatutários da sociedade.<sup>13</sup>

Sobre as restrições da Lei nº 5.709/71, conclui-se ainda que: (i) os estrangeiros não residentes e as pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil não podem comprar imóveis rurais no país; (ii) as restrições impostas abrangem a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais, não se aplicando aos imóveis urbanos; (iii) não é qualquer participação acionária de estrangeiros não residentes que dá ensejo à incidência da equiparação posta no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 – há de ser uma participação que caracterize a figura do acionista controlador previsto no art. 116 da Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/76), qual seja:

Art. 116 - Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembleia geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e

b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.

<sup>13</sup> OPITZ, Oswaldo; OPITZ, Silvia. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 334.

Em síntese, segundo o artigo acima, a empresa brasileira será equiparada à empresa estrangeira, caso ocorram de forma cumulativa os três requisitos: (i) o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou pessoa jurídica não-sediada no país; e (ii) participe a qualquer título da composição acionária de pessoa jurídica brasileira; e (iii) essa participação assegure a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Segundo Parecer da AGU nº LA01<sup>14</sup>, de 2010, da Advocacia-Geral da União, a gravidade da presença de estrangeiros como detentores de terras no Brasil é cada vez mais importante, pois a ausência de controle dessas aquisições gera, entre outros, os seguintes efeitos: (i) expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação; (ii) valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gerando aumento do custo do processo desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim; (iii) crescimento da venda ilegal de terras públicas; (iv) utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras; (v) aumento da grilagem de terras; (vi) proliferação de “laranjas” na aquisição dessas terras; (vii) incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica; (viii) ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel; (ix) aquisição de terras em faixa de fronteira, pondo em risco a segurança nacional.

Dentre as consequências práticas em caso de descumprimento das normas vigentes, destacam-se: (i) os atos praticados serão nulos de pleno direito; (ii) o tabelião e o oficial do Cartório de Registro de Imóveis responderão pelos danos que causarem aos contratantes e pelos crimes de prevaricação e falsidade ideológica; (iii) o alienante estará obrigado a restituir ao adquirente o preço; e (iv) as Juntas Comerciais e a CVM devem exigir a prévia autorização do INCRA em caso de arquivamento de ato societário que altere o controle de sociedade detentora de imóveis rurais.

Em 2019, estima-se que os estrangeiros detenham 3,6 milhões de hectares no Brasil<sup>15</sup>. Conforme BARROS e PESSOA (2011, p. 66)<sup>16</sup>, em estudo feito para a Associação

---

<sup>14</sup> BRASIL. *Parecer nº LA-01*, de 19 de agosto de 2010. Advocacia-Geral da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm). Acesso em: 2 nov. 2019.

<sup>15</sup> SCHMID, Marcelo Leoni. A aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: aspectos legais e econômicos. *AASP Educacional*. Disponível em: [http://cursos.aasp.org.br/detalhecurso.aspx?id\\_aceite=589731&id\\_curso=23715](http://cursos.aasp.org.br/detalhecurso.aspx?id_aceite=589731&id_curso=23715). Acesso em: 03 nov. 2019.



Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio (ABMR&A), as restrições do Governo decorrentes do Parecer da AGU nº LA01, de 2010 (que aprovou o Parecer CGU/AGU nº 01/2008) sobre aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas estrangeiras geraram em 2011 e 2012, prejuízos de cerca de US\$ 15 bilhões ao agronegócio brasileiro. Segundo o *Hancock Natural Resource Group*, a retirada das restrições de compra de terras por parte de estrangeiros poderá gerar um investimento de R\$ 150 bilhões no prazo de cinco anos. Conforme a Frente Parlamentar de Silvicultura, a aprovação de uma nova lei sobre venda de terras para estrangeiros deve destravar investimentos de pelo menos R\$ 50 bilhões só na silvicultura, conforme exposição futura.

Para melhor elucidação da questão, vide Tabela 1 ao final do trabalho.

### 2.3.3. Restrições Envolvendo Faixa de Fronteira

Importante breve estudo acerca da Lei Federal nº 6.634, de 2 de maio de 1979, a qual traz restrições à aquisição de imóvel rural por estrangeiro especificamente em faixa de fronteira.

A faixa de fronteira (ou de segurança nacional) é a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, conforme art. 1º da Lei nº 6.634/79.

Nos termos do artigo 2º, incisos V e VI, da Lei nº 6.634, é vedada qualquer transação, incluindo-se qualquer direito real, posse ou direito real de garantia, de imóveis rurais localizados em faixa de fronteira envolvendo estrangeiro, bem como é vedada a participação de estrangeiros em pessoas jurídicas detentoras de direito real sobre imóvel rural, salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional.

Recente alteração legislativa (Lei Federal nº 13.097, de 2015), autorizou a constituição de direitos reais em garantia em favor de instituições financeiras controladas por estrangeiros, bem como o recebimento de imóveis rurais localizados em faixa de fronteira,

---

<sup>16</sup> BARROS, Alexandre Mendonça de; PESSÔA, André (Orgs.). Impactos Econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros. São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011. Disponível em: <http://www.souagro.com.br/agricultores-defendem-liberdade-parainvestimentos-estrangeiros>. Acesso em: 13 set. 2019.

como consequência de liquidação de empréstimos de difícil solução<sup>17</sup>. Além disso, a alienação e a concessão de terras pública na faixa de fronteira não poderão exceder 3.000 hectares.

Qualquer ato praticado em desacordo com a legislação será considerado nulo e sujeitará aos responsáveis a multa de até 10% sobre o valor declarado no negócio realizado de maneira irregular.

#### 2.3.4. Restrições no Estado de São Paulo

Em 12 de setembro de 2012, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP) publicou uma decisão<sup>18</sup> autorizando o registro da incorporação de empresas titulares de imóveis rurais, por uma empresa brasileira equiparada, sem autorização prévia do INCRA.

Em 11 de dezembro de 2012, por meio do Parecer n° 461/12, a Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo (CGJ/SP), em consonância com a decisão do TJ/SP (i) declarou o seu entendimento de que as restrições à aquisição de imóveis rurais impostas pela Lei n.º 5.709/71 não são aplicáveis a “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”; e (ii) dispensou os oficiais dos Cartórios de Notas e de Registros de Imóveis de observarem as restrições.

Em 3 de maio de 2013, foi concedida liminar suspendendo os efeitos do Parecer n°461/12, nos autos do Mandado de Segurança n° 0008093-73.2013.4.03.0000, impetrado pela União e pelo INCRA perante o Tribunal Regional Federal (TRF) da 3ª Região, valendo a suspensão até que se recebessem informações da CGJ/SP.

Em 22 de maio de 2013, as informações aguardadas foram prestadas pela CGJ/SP e, em decisão de 28 de agosto de 2013 (publicada em 27 de dezembro de 2013), o TRF da 3ª Região declarou-se incompetente para julgar o mandado de segurança, encaminhando o processo para outro tribunal e cassando a decisão liminar que suspendia os efeitos do Parecer, de forma que os efeitos do Parecer voltaram à sua eficácia.

Diante disso, em 23 de outubro de 2013, a CGJ/SP publicou o Comunicado n° 1303/13, com o seguinte teor:

---

<sup>17</sup> Hipótese na qual os imóveis deverão ser vendidos dentro do prazo de um 1 ano, a contar de seu recebimento, prorrogável até duas vezes, a critério do Banco Central.

<sup>18</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. *Mandado de Segurança n° 0058947-33.2012.8.26.0000*, relator Desembargador Guerrieri Rezende. 12 de set. 2012

A Corregedora Geral da Justiça do estado de São Paulo comunica aos tabeliães de notas e aos oficiais de registro que a liminar suspendendo os efeitos do ato normativo veiculado no parecer nº 461/12-E, concedida pelo E. TRF da 3.<sup>a</sup> Região nos autos do Mandado de Segurança nº 0008093-73.2013.4.03.0000/SP, subsistiu até a vinda das informações do Exmo. Sr. Corregedor Geral da Justiça, prestadas no dia 22 de maio de 2013, e que, no dia 28 de agosto de 2013, o C. Órgão Especial do E. TRF da 3.<sup>a</sup> Região, reconheceu sua incompetência para o conhecimento e julgamento do processo, determinando o encaminhamento dos autos ao E. Tribunal de Justiça de São Paulo.

Em 25 de junho de 2014, o INCRA e a União ajuizaram a Ação Civil Originária nº 2.463 perante o Supremo Tribunal Federal (STF), pedindo a anulação do Parecer nº 461/12, cujos autos estão conclusos. A eventual anulação do Parecer nº 461/12 geraria efeitos retroativos e as transações realizadas sem atendimento às restrições da Lei nº 5.709 e do Decreto nº 74.965/1974 seriam consideradas nulas de pleno direito e deveriam ser canceladas, a menos que o STF, a seu exclusivo critério, “module” os efeitos de sua decisão.

Em que pese o fato de que a depender do êxito da Ação Civil Originária nº 2.463 as aquisições e arrendamento possam ser questionados, a partir de agosto de 2013 as empresas brasileiras equiparadas estão autorizadas a adquirir/arrendar livremente imóveis rurais no Estado de São Paulo.

#### 2.3.5. Cenário Legislativo Atual

Nos últimos anos, diversas discussões e propostas efetivas foram feitas a fim de facilitar ou dificultar o cenário da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Um grande exemplo é o Projeto de Lei nº 4.059, de 2012, de autoria da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Em 2016, após inúmeras reuniões de parlamentares e representantes do Planalto com a Casa Civil, Ministério da Defesa e Advocacia-Geral da União, uma nova minuta foi elaborada. Dentre as principais mudanças, o investidor estrangeiro poderia comprar até 100 mil hectares de terra (cerca de 1 mil km<sup>2</sup>) para produção, podendo ainda arrendar outros 100 mil hectares; para as sociedades com capital aberto (ou seja, registradas na Comissão de Valores Mobiliários) não haveria tal limite; e haveria obrigatoriedade de informações detalhadas do projeto a ser desenvolvido e sua real execução.

Um novo texto do Projeto de Lei nº 4.059/2012 foi entregue em abril de 2017 ao então Ministro da Casa Civil, Eliseu Padilha e ao então presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM/RJ). Pelo novo texto, não haveria mais limites para a compra, excetuando as áreas de fronteira, de reserva legal e do bioma amazônico. Nestes três casos, o novo texto prevê um sócio controlador brasileiro.

Mais recentemente, a bancada ruralista intensificou as articulações para dar novo impulso a uma proposta que provoca divisões no próprio setor do agronegócio. A iniciativa consta do Projeto de Lei nº 2.963, de 2019, apresentado em maio pelo senador Irajá Abreu (PSD-TO), filho da ex-ministra da Agricultura e também senadora, Kátia Abreu (PDT-TO).

O Projeto em exame objetiva regulamentar em novas bases legais o art. 190 da Constituição Federal, que determina que a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional. A matéria ganha importância ao estabelecer novas condições para a aquisição, a posse e o arrendamento de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

Embora a equipe econômica do atual presidente tenha uma orientação liberal, na campanha eleitoral, o próprio Jair Bolsonaro disse ser contrário à venda de terras para estrangeiros. Suas críticas se dirigiam principalmente à China. Agora, no entanto, entidades do segmento agropecuário estimam que a abertura desse mercado possa gerar investimentos de R\$ 50 bilhões por ano.

Nas palavras da atual ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil, Tereza Cristina, que sempre apoiou a compra de terras por empresas estrangeiras: “Esse projeto pode ajudar a agropecuária brasileira sem deixar janelas para que se tenha a invasão de fundos soberanos de outros países ou concentração de terras. Tem gente que ainda não quer, mas o projeto de lei é conservador e traz limites para a compra de terras.”<sup>19</sup>

De acordo com o texto, estrangeiros não podem possuir áreas rurais que ultrapassem 25% do território total de um município, e pessoas da mesma nacionalidade não poderão adquirir mais do que 10% da área rural do município. Entende-se haver um interesse econômico grande no assunto por conta do momento de crise e o projeto defende que, para

---

<sup>19</sup> ZAIA, Cristiano; EXMAN, Fernando. Ruralistas tentam emplacar venda de terra a estrangeiro. Valor Econômico, 10 set. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/09/10/ruralistas-tentam-emplacar-venda-de-terra-a-estrangeiro.ghtml>. Acesso em: 11 out. 2019.

comprar terra no Brasil, o estrangeiro terá que abrir empresa, gerar empregos em âmbito local e cumprir com as leis trabalhistas – travas que têm a função de não promover concorrência desleal com os produtores brasileiros e desconcentrar investimentos, na visão de Irajá Abreu<sup>20</sup>.

Apesar da mobilização política, o tema ainda enfrenta obstáculos até dentro do próprio setor de agronegócios. Grandes empresas ou produtores de grãos, como o ex-ministro da Agricultura Blairo Maggi, são contra<sup>21</sup>. Eles defendem limites para propriedades com cultivo de soja e milho, por exemplo, e temem o aumento do preço da terra, um impeditivo à expansão de seus negócios. Já pequenos produtores veem uma oportunidade para a valorização de suas propriedades e um potencial aumento de liquidez desses ativos<sup>22</sup>.

Além do setor florestal em especial, que vislumbra grande aporte de fundos estrangeiros para investimento em áreas no Brasil, os bancos também são grandes defensores do projeto<sup>23</sup>. As instituições financeiras estrangeiras reivindicam executar terras de produtores em caso de inadimplência de crédito rural, o que é vedado hoje pela legislação brasileira.

Para o deputado Alceu Moreira (MDB-RS), presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), é preciso fazer um trabalho “muito bem feito” de convencimento dentro do próprio setor e junto ao Executivo para vencer possíveis resistências. “Esse projeto de lei com algumas emendas é um belo instrumento para regulamentarmos a compra de terras de tal maneira que o capital estrangeiro não seja só dono de terras”, afirmou. “Se estrangeiro pode comprar hospital e montar fábrica no Brasil, por que o setor do agronegócio não? Não pode ter preconceito.”<sup>24</sup>

Observa-se que o art. 2º do Projeto de Lei nº 2.963/2019 estabelece que os imóveis rurais adquiridos por sociedade estrangeira no Brasil deverão obedecer aos princípios da função social da propriedade, disposições que estão em harmonia com os requisitos constitucionais contidos no art. 186, no Capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>20</sup> AVISITE. Ruralistas tentam emplacar venda de terra a estrangeiro. Agrolink, 10 set. 2019. Disponível em: [https://www.agrolink.com.br/noticias/ruralistas-tentam-emplacar-venda-de-terra-a-estrangeiro\\_424121.html](https://www.agrolink.com.br/noticias/ruralistas-tentam-emplacar-venda-de-terra-a-estrangeiro_424121.html). Acesso em: 11 out. 2019.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

O Projeto de Lei nº 2.963/2019, agora, está pronto para entrar na Pauta da Comissão de Assuntos Econômicos e de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal<sup>25</sup>.

### 3. IMPACTOS NA SOBERANIA NACIONAL

Em entrevista, Irajá Abreu, autor do Projeto de Lei nº 2.963, de 2019, declarou: “O projeto cria um novo ambiente de negócios. Queremos os investidores estrangeiros como bons parceiros. A soberania nacional não correrá riscos.”<sup>26</sup> Mas o que seria tal soberania e em que grau ela é impactada com a presença de estrangeiros detendo imóveis rurais?

No interior dos Estados (ou, às vezes, até mesmo no exterior destes), todos estão submetidos ao seu poder político e jurídico, que é a chamada soberania. Em função desta característica, decorre a subordinação de todas as demais relações à soberania.

Entre todos os Estados, sejam grandes, médios ou pequenos, as relações são de coordenação, não de subordinação, pois, juridicamente, estes são todos iguais entre si em função da soberania de cada um. Do ponto de vista jurídico, portanto, todos os países contemporâneos são caracterizados pela igualdade jurídica, não importando as diferenças políticas, militares, territoriais, populacionais ou de recursos naturais entre eles. Vale ressaltar que não existe nenhuma autoridade supranacional, isto é, acima da soberania dos Estados – a União Europeia, por exemplo, é uma criação dos seus Estados-membros, sendo dependente destes e subordinada a eles.

Os Estados nacionais são sujeitos do Direito Internacional Público e são os únicos sujeitos dotados de soberania, uma característica jurídico-política. Os Estados foram por quase 250 anos os únicos sujeitos do Direito Internacional Público e, por serem os mais antigos, são chamados de sujeitos originários ou primários, com personalidade e capacidade jurídicas originárias.

Os Estados não são criações da natureza, mas invenções jurídicas e políticas de um grupo de indivíduos. São uma forma de organização política, social e jurídica, sendo a configuração mais evoluída e sofisticada deste tipo de organização. Contudo, não deixam de

---

<sup>25</sup> SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa*. Projeto de Lei nº 2963, de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136853>. Acesso em: 06 nov. 2019.

<sup>26</sup> COMISSÕES podem votar projeto que libera compra de terras por estrangeiros. *Agência Senado*, 09 out. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/09/comissoes-podem-votar-projeto-que-libera-compra-de-terras-por-estrangeiros>. Acesso em: 15 out. 2019.

ser entes fictícios e, por isso mesmo, é necessário verificar quais são as condições para que uma forma de organização, uma sociedade possa se configurar como Estado.

A característica mais importante dos Estados é a sua soberania, como afirmado pela própria Corte Internacional de Justiça<sup>27</sup>. A soberania é responsável por reunir e unificar os chamados elementos constitutivos ou formadores dos Estados. Estes, isoladamente, não resultam na formação de um Estado, mas, em conjunto, representam a aquisição da soberania.

A Convenção de Montevideu sobre os Direitos e Deveres dos Estados, uma convenção interamericana de 1933 que permanece em vigor até hoje, é referência quando se fala dos deveres e direitos dos Estados. A Convenção explicitou como condições essenciais para que um ente adquira soberania e, portanto, personalidade jurídica, três elementos: (i) território definido; (ii) população permanente (grupos migrantes, que não se fixam em um território, não podem pretender criar um Estado – o Marrocos, por e, alega que uma parte da população do Saara Ocidental é nômade e reivindica a posse sobre o território); e (iii) governo organizado e com capacidade para manter relações jurídicas com outros Estados.

A aceitação consolidada destes elementos pelo Direito Internacional é o que resultará na aquisição da soberania, da personalidade e da capacidade jurídicas estatal. Assim, define-se soberania como o poder incontestável, incontestável, irrevogável, irrefutável de querer coercitivamente, exercido de forma uniforme e única pelo Estado.

De modo resumido, a aquisição de soberania pode-se dar por três formas: (i) derivada; (ii) mediante desmembramento de dois Estados anteriormente existentes; ou (iii) mediante fusão de dois Estados anteriormente existentes. A forma originária, através da qual a maior parte dos países europeus adquiriu sua soberania, não existe mais.

Após adquirir a soberania, os Estados passam a contrair uma série de competências jurídicas estatais, que têm sua base no exercício da soberania pelo Estado. Ou seja, a soberania é a causa e as competências seriam os efeitos da causa. Perder a soberania significa perder competências; contudo, perder ou renunciar por vontade própria ao exercício de algumas competências não significa perder a soberania. Os países-membros da União Europeia (1993), por exemplo, através de décadas de tratados, foram abrindo mão de várias competências que tinham em favor dos órgãos comunitários da União. Atualmente, há um

---

<sup>27</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples General Assembly resolution 1514 (XV) of 14 December 1960*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Independence.aspx>. Acesso em: 24 out. 2019

conjunto de competências da União Europeia que invade um âmbito que, anteriormente, pertencia aos Estados; estes, no entanto, permanecem soberanos.

O primeiro conjunto de competências que os Estados têm o direito de exercer são as competências territoriais. Todos os Estados soberanos, independentemente do tamanho do seu território, possuem-nas. De acordo com as diferentes parcelas do território, a soberania estatal, através do exercício das competências, é exercida em graus maiores ou menores. O principal elemento geográfico responsável por determinar qual a extensão de um Estado é o seu território ou espaço terrestre, que corresponde à visão mais tradicional de Estado, desde a época em que algumas casas dinásticas começaram, ainda na Idade Média, uma série de guerras e lutas que durariam quase 500 anos, buscando construir seus Estados, na tentativa de consolidar um poder territorial que não pudesse ser objeto de intervenção por outros soberanos ou pelo Papa.

O espaço terrestre é definido modernamente como a coluna de terra sobre a qual o Estado está assentado, a sua base geográfica, independentemente da sua extensão, incluindo águas internas (rios nacionais, lagos contidos exclusivamente no território terrestre, golfos e baías), espaço aéreo, subsolo e diferentes áreas do mar (no caso de Estados dotados de litoral). Sobre estes elementos que formam o território terrestre, os Estados exercem uma soberania quase de tipo absoluto. Os únicos limites são aqueles colocados pelas normas nacionais e internacionais às quais o Estado se vincula.

Em suma, a soberania caracteriza-se pela organização político-jurídica do Estado, mediante o poder efetivo existente pelo consentimento do povo. Expressa-se como a qualidade suprema do poder, na capacidade inerente ao Estado de livremente se organizar jurídica e politicamente, e manifesta-se na capacidade da supremacia e acatamento de suas decisões no limite de seu espaço físico.

O Estado é soberano e não pode perder o controle da ocupação do território nacional, mesmo diante da existência de uma legislação mais flexível ao investimento externo estrangeiro na produção agrícola. Porém, no que tange à segurança alimentar, caso haja desabastecimento do mercado interno, o país pode adotar quotas e impostos de exportação, bem como criar estoques reguladores.



A questão se fundamenta de um lado na teoria da nacionalidade, elaborada pelo jurista italiano Pasquale Stanislao Mancini<sup>28</sup>, que sustenta que “a nação é uma sociedade natural de homens, como unidade de território, de origem, de costumes e de língua com uma consciência social e vida em comum”; o que demanda a proteção das terras e de seus cidadãos. Daí a necessidade da regulação e da limitação do acesso às terras nacionais por pessoas estrangeiras.

Quanto à soberania nacional, os estrangeiros estão sujeitos às mesmas regras jurídicas e ambientais que o produtor brasileiro e, havendo qualquer desobediência à legislação ou mesmo uso indevido da terra, pode-se adotar a desapropriação como medida corretiva.

No plano da ordem econômica encontramos o conjunto de princípios, direitos e respectivas limitações, bem como os instrumentos de controle e incentivo, que determinam os meios de que se valerá a política econômica para contribuir com o desenvolvimento nacional e delimitam a intervenção do Estado do domínio econômico, no tocante à produção, distribuição e consumo.

É importante ponderar a esse respeito que, considerada sua baixa frequência, transações comerciais envolvendo a aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não representam ameaça à segurança nacional, desde que realizadas fora das áreas de fronteiras, visto que a propriedade rural brasileira se submete a regramento constitucional que lhe impõe observância de sua função social.

Há que se ter presente, por exemplo, que todas as propriedades rurais do País, independentemente da origem do capital de quem as detém, estão sujeitas à desapropriação se descumprida sua função social. Empresas brasileiras controladas por estrangeiros ou empresas brasileiras de capital nacional não fogem à condição de estarem subordinadas ao ordenamento jurídico brasileiro.

De igual modo, o risco de imigração de trabalhadores rurais de outros países não representou maior gravidade em outros momentos da história nacional, quando italianos e japoneses, por exemplo, se deslocaram em grandes contingentes para o Brasil na primeira metade do século XX. No mesmo sentido, não se vislumbra ameaça de desabastecimento ou insegurança alimentar oriunda da instalação de grandes empresas exportadoras no País, tendo

---

<sup>28</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. v. 1, 15 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

em conta as vantagens comparativas do agronegócio brasileiro, que permitem preços competitivos no mercado internacional de commodities.

Na legislação internacional, chama a atenção que países de grande extensão territorial, como a Rússia, até estimulem a propriedade de terras por estrangeiros em seu território<sup>29</sup>.

No campo das oportunidades, há que se ponderar que o capital estrangeiro e a maior inovação que evocam podem ser componentes determinantes para maior sucesso de empreendimentos rurais de maior escala, atraídos pelos recursos de terras férteis, água e tecnologia existentes à disposição do agronegócio brasileiro, que possui larga experiência na produção de proteínas vegetais e animais, além de domínio na produção de fibras e agro energia.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após análise dos detalhes que envolvem a aquisição de propriedades rurais por estrangeiros e questões que repercutem em diversas áreas da sociedade jurídica e acadêmica, especialmente em relação à segurança jurídica das operações realizadas por estrangeiros em face da legislação aplicável, conclui-se que, dada a insegurança jurídica ainda reinante, é consensual a necessidade de um marco legal mais consistente e atual para a regulamentação do art. 190 da Constituição Federal.

Sendo a lei um retrato de determinado momento histórico, dos valores e crenças da sociedade em determinada época, e considerando que a principal lei que regula o tema de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil é de 1971, seria saudável para a economia brasileira a aprovação de um novo marco legal, porque o objetivo é liberar as empresas estrangeiras da limitação de aquisição ou arrendamento circunscrita a imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização vinculados aos seus objetivos estatutários.

O Projeto de Lei nº 2.963/2019 prevê, acertadamente, a revogação da Lei nº 5.709, de 1971, e a convalidação das aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por empresas brasileiras controladas por estrangeiros efetivados durante a vigência da lei que se busca

---

<sup>29</sup> AMADO, Guilherme. Relator dá parecer favorável a projeto que regulamenta venda de terras a estrangeiros. *Época*, 29 set. 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/relator-da-parecer-favoravel-projeto-que-regulamenta-venda-de-terras-estrangeiros-23980902>. Acesso em: 12 out. 2019

revogar. Tal medida possui um aspecto positivo, desburocratizante, por suprimir a necessidade de processo de aprovação ministerial prévia desses projetos.

No contexto de mundo globalizado, a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil é, ao mesmo tempo, uma necessidade de grandes corporações multinacionais que estão privadas de terras agricultáveis em seus países de origem, seja por limitação econômica, seja por restrição de disponibilidade, e, também, um problema de política pública uma vez que o excesso de terras em mãos estrangeiras pode resultar tanto em risco à soberania nacional, quanto em maior desigualdade social, já que dificulta o acesso às terras brasileiras aos produtores nacionais, especialmente, aos pequenos agricultores, em razão da natural elevação dos preços dos imóveis rurais.

Há que se ter presente, por exemplo, que todas as propriedades rurais do País, independentemente da origem do capital de quem as detém, estão sujeitas à desapropriação se descumprida sua função social. Empresas brasileiras controladas por estrangeiros ou empresas brasileiras de capital nacional não fogem à condição de estarem subordinadas ao ordenamento jurídico brasileiro. Assim, entende-se que o Estado é soberano e não vai perder o controle da ocupação do território nacional, mesmo diante da existência de uma legislação mais flexível ao investimento externo estrangeiro na produção agrícola.

Por fim, considerando que o incremento dos investimentos é capaz de gerar milhões de novas oportunidades, sendo a agroindústria muito relevante na agregação de valor e seu estímulo, essencial para o progresso nacional, conclui-se que transações comerciais envolvendo a aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não representam ameaça à segurança nacional, desde que realizadas fora das áreas de fronteiras, visto que a propriedade rural brasileira se submete a regramento constitucional que lhe impõe observância de sua função social e as imposições da legislação ambiental.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BARROS, Alexandre Mendonça de; PESSÔA, André (Orgs.). *Impactos Econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros*. São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011. Disponível em: <http://www.souagro.com.br/agricultores-defendem-liberdade-parainvestimentos-estrangeiros>. Acesso em: 13 out. 2019.

BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, A. Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (Org.). *O direito agrário na Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BIJOS, Leila Maria da Juda; DAYRELL, Cristiano de Castro. A Aquisição de Terras por Estrangeiros e Soberania: Aportes para uma Proteção Normativa. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 09, nº 4, 2007.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 11. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 1998.

OPITZ, Oswaldo; OPITZ, Silvia. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 334.

BOVINO, Márcio Lamonica. *Agronegócio* – v. 1. 1 ed. Portugal: Editora Chiado, 2017.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer no GQ – 22*. Brasília: AGU, 1994.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. *Parecer no GQ – 181*. Brasília: AGU, 1999.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. *Parecer no LA – 01*. Brasília: AGU, 2010.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. AGU e MDA restauram segurança jurídica para estrangeiros que compraram terras no Brasil entre 1994 e 2010. *AGU*, 26 fev. 2014. Disponível em: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/268205](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/268205). Acesso em: 13 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. *Solicitação de providências para cumprimento do Parecer AGU nº LA-01*. Aviso nº 110/AGU, ao Ministro Fernando Damata Pimentel, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Brasília, DF: 15 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 03 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973*. Regulamenta a Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D72106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D72106.htm). Acesso em: 03 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940*. Dispõe sobre as sociedades por ações. Brasília, DF: Presidência da República, [1940]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2627.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2627.htm). Acesso em: 13 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971*. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1971]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5709.htm). Acesso em: 22 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972*. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1972]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5868.htm). Acesso em: 25 out. 2019.

BURANELLO, Renato. *Restrições à aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros*. In: Manual do Direito do Agronegócio. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2018.

COMISSÕES podem votar projeto que libera compra de terras por estrangeiros. *Agência Senado*, 09 out. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/09/comissoes-podem-votar-projeto-que-libera-compra-de-terras-por-estrangeiros>. Acesso em: 15 out. 2019.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA DA HAIA. Definição no caso Caso Nottebohm: “a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties”. (ICJ Reports 1955, 4, 23).

DINIZ, Maria Helena. *Sistema de Registros de Imóveis*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito agrário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GOLÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro – Vol. 5. Direito das Coisas*. 11ª Edição, 2016.

HACKBART, Rolf. *Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros*. In: Audiência Pública 4ª Reunião (Conjunta) da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e 4ª Reunião da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 05 mar. 2008. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CRA/AP/AP20080305\\_Rolf\\_Hackbart.pdf](http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CRA/AP/AP20080305_Rolf_Hackbart.pdf). Acesso em: 19 out. 2019.

HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira. *Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil: uma Avaliação Jurídica e Econômica*. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Junho/2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-114-aquisicao-de-terras-por-estrangeiros-no-brasil-uma-avaliacao-juridica-e-economica>. Acesso em: 08 out. 2019.

HODGSON, Stephen; CULLINAN, Cormac; CAMPBELL, Karen. *Land ownership and foreigners – A comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners*. 1999. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-bb039e.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. *Manual para Orientação de Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro*. 2018. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/aquisicao-e-arrendamento-de-terras-por-estrangeiro/manual\\_estrangeiro\\_2.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/aquisicao-e-arrendamento-de-terras-por-estrangeiro/manual_estrangeiro_2.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. v. 1, 15 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 26. Jun. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

POCHMANN, Marcio. *Qual desenvolvimento?: oportunidades e dificuldades do Brasil Contemporâneo*. 1 ed. São Paulo: Publisher Brasil, 2009.

ROCHA, Ibrahim *et. al.* *Manual de Direito Agrário Constitucional*. 2 ed. Lições de Direito Agroambiental. São Paulo: Editora Fórum, 2015.

SAUER, Sérgio. Demanda Mundial por Terras: “land grabbing” ou oportunidade de negócios no Brasil? *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 04, nº 1, 2010.

SCHMID, Marcelo Leoni. A aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: aspectos legais e econômicos. *AASP Educacional*. Disponível em: [http://cursos.aasp.org.br/detalhecurso.aspx?id\\_aceite=589731&id\\_curso=23715](http://cursos.aasp.org.br/detalhecurso.aspx?id_aceite=589731&id_curso=23715). Acesso em: 03 nov. 2019.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 578

TOLEDO, Marcelo. Agronegócio Sustentável. Criticada por Ambientalistas, Venda de Terras para Estrangeiros Volta à Tona. *Folha de São Paulo*, Ribeirão Preto, 17 set. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/09/1918963-criticada-por-ambientalistas-venda-de-terras-para-estrangeiros-volta-a-tona.shtml>. Acesso em: 08 nov. 2019.

ZAIA, Cristiano; EXMAN, Fernando. Ruralistas tentam emplacar venda de terra a estrangeiro. *Valor Econômico*, 10 set. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/09/10/ruralistas-tentam-emplacar-venda-de-terra-a-estrangeiro.ghtml>. Acesso em: 11 out. 2019.

ZAIA, Cristiano; EXMAN, Fernando. Venda de terras a estrangeiro divide produtores rurais. *Valor Econômico*, 10 set. 2019. Disponível em: <http://www.pecuaria.com.br/info.php?ver=25101https://alinegarciaa.jusbrasil.com.br/artigos/338551102/aquisicao-de-imovel-rural-por-estrangeiro>. Acesso em: 11 out. 2019.

TABELA 1

Tabela 1 – Distribuição regional dos imóveis cadastrados pelo Incra (totais e de estrangeiros) e suas respectivas áreas por regiões brasileiras nos anos de 2003 e 2007

Tipo	Regiões brasileiras	2003		2007		Δ% imóveis	Δ% área
		Quantidade de imóveis (mil)	Área (milhões de hectares)	Quantidade de imóveis (mil)	Área (milhões de hectares)		
Imóveis totais cadastrados no SNCR	Sudeste	1158,0	68,9	1384,6	80,7	20%	17%
	Sul	1245,0	41,7	1482,9	51,0	19%	22%
	Centro-Oeste	335,1	133,1	417,5	168,2	25%	26%
	Norte	345,3	90,2	403,6	162,7	17%	80%
	Nordeste	1207,1	84,6	1469,6	114,8	22%	36%
	Amazônia Legal	548,8	178,2	670,1	286,0	22%	61%
	<b>BRASIL</b>	<b>4290,5</b>	<b>418,5</b>	<b>5158,2</b>	<b>577,5</b>	<b>20%</b>	<b>38%</b>
Imóveis pertencentes a estrangeiros	Sudeste	16,5	0,7	16,0	0,9	-3%	22%
	Sul	8,8	0,4	8,6	0,5	-3%	4%
	Centro-Oeste	2,5	2,6	3,1	1,4	26%	-45%
	Norte	1,9	1,0	1,9	0,5	5%	-48%
	Nordeste	3,0	0,3	3,6	0,5	21%	57%
	Amazônia Legal	2,8	2,6	3,5	1,4	25%	-47%
	<b>BRASIL</b>	<b>32,6</b>	<b>5,1</b>	<b>33,2</b>	<b>3,8</b>	<b>2%</b>	<b>-25%</b>

Fonte: INCRA (2011).

Obs.: Os totais para o Brasil não incluem os dados da Amazônia Legal.

30

<sup>30</sup> HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira. *Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil: uma Avaliação Jurídica e Econômica*. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Junho/2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-114-aquisicao-de-terras-por-estrangeiros-no-brasil-uma-avaliacao-juridica-e-economica>. Acesso em: 08 out. 2019.