

Hage, Fábio Augusto Santana; Peixoto, Marcus; Vieira Filho, José Eustáquio Ribeiro

Working Paper

Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: Uma avaliação jurídica e econômica

Texto para Discussão, No. 1795

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Hage, Fábio Augusto Santana; Peixoto, Marcus; Vieira Filho, José Eustáquio Ribeiro (2012) : Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: Uma avaliação jurídica e econômica, Texto para Discussão, No. 1795, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91192>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1795

TEXTO PARA DISCUSSÃO

AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO JURÍDICA E ECONÔMICA

Fábio Augusto Santana Hage
Marcus Peixoto
José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho

AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO JURÍDICA E ECONÔMICA*

Fábio Augusto Santana Hage**

Marcus Peixoto***

José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho****

* Este texto é uma versão atualizada e revisada do *Texto para Discussão* n. 114, do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal (NEP/SF), publicado em junho de 2012.

** Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Direito Civil e Agrário. E-mail: hage@senado.gov.br.

*** Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Política Agrícola e Agrária. E-mail: marcus.peixoto@senado.gov.br.

**** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea e professor da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: jose.vieira@ipea.gov.br

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Cortês Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto

Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Q15, Q18, R52

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 MARCO LEGAL	9
3 AVALIAÇÃO EMPÍRICA SOBRE O DOMÍNIO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS	21
4 IMPACTOS ECONÔMICOS: PARECER DA AGU Nº LA-01 DE 2010	32
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS	38
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	39
APÊNDICE	40

SINOPSE

O aumento dos preços agrícolas atingiu níveis alarmantes a partir de 2007, o que caracterizou o fenômeno da “agroinflação”. Com os preços dos alimentos em expansão e a expectativa de forte crescimento populacional para os próximos anos, a questão da aquisição de terras por estrangeiros no mundo vem chamando a atenção, especialmente em regiões africanas e latino-americanas. No Brasil, a aquisição de terras por estrangeiros cresceu desde 2008. Esse aumento levou a Advocacia Geral da União (AGU), em 2010, a reinterpretar a legislação até então vigente, no intuito de limitar o acesso de estrangeiros à propriedade fundiária nacional. O debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros é controverso. Não há dúvida de que é preciso monitorar a inserção estrangeira na economia, o que pode ser feito via registro e atualização dos dados. Além disso, deve-se ter cautela com os investimentos de fundos soberanos de países com forte interesse na importação de produtos primários brasileiros. Todavia, é importante lembrar que o Estado pode regular o mercado mesmo com uma legislação mais flexível ao investimento estrangeiro.

Palavras-chave: agricultura; legislação; aquisição de terras.

ABSTRACTⁱ

The rise in agricultural prices to alarming levels since 2007 characterized the “agrinflation” phenomenon. Because of the increase in food prices and the expectation of strong population growth in the coming years, the issue of land grabbing by foreigners in the world has been drawing the attention, especially in African and Latin American regions. In Brazil, the land grabbing by foreigners has increased since 2008. In 2010, this increase has led the General Attorney of the Union (AGU) to reinterpret the Brazilian legislation of land acquisition, in order to limit the access to Brazilian landed property by foreigners. The debate about land grabbing by foreigners is controversial. There is no doubt about the importance of monitoring the integration of foreigners in Brazilian economy, which can be done by registering and updating data from land acquisition data. Moreover, there should be caution in terms of investments from sovereign wealth funds from countries with strong interest in importing Brazilian primary products. However, it is important to mention that the state can regulate the market even with a legislation that is more flexible to foreign investments.

Keywords: agriculture; legislation; land grabbing.

ⁱ *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

O aumento dos preços agrícolas atingiu níveis alarmantes a partir de 2007, o que caracterizou o fenômeno da “agroinflação”. Embora se tenha registrado um arrefecimento na crise financeira internacional de 2008, os preços dos alimentos voltaram a crescer em 2009. A elevação generalizada dos preços agrícolas interfere, de um lado, na segurança alimentar e causa, de outro, um impacto no crescimento da pobreza, já que reduz o nível de renda relativa das famílias.¹ O risco inflacionário pode comprometer, principalmente, o crescimento de longo prazo dos países importadores de alimentos.

A “agroinflação” pode ser explicada por um conjunto de fatores surgidos ao longo da última década. O forte crescimento econômico experimentado pelos mercados emergentes, a elevação dos preços internacionais do petróleo, o avanço da produção de biocombustíveis, os efeitos climáticos adversos à produção e os baixos estoques de alimentos no mundo foram fatores que contribuíram para a elevação dos preços. Aliado a tudo isso, o crescimento da população mundial foi significativo, atingindo um contingente de 7 bilhões de habitantes no final de 2011.

Com os preços dos alimentos em expansão e a expectativa de forte crescimento populacional para os próximos anos, a questão da aquisição de terras por estrangeiros no mundo vem chamando a atenção, especialmente em regiões africanas e latino-americanas.² A compra de terras por estrangeiros é uma maneira de minimizar os efeitos negativos do processo inflacionário no mercado, garantindo acesso privilegiado aos alimentos e, ao mesmo tempo, mantendo a redução da pobreza e o crescimento econômico.

1. De acordo com o Banco Mundial (2011), o índice de preço de alimentos subiu 15% entre outubro de 2010 e janeiro de 2011, ficando somente 3% abaixo do pico alcançado em 2008. Numa tentativa de estimar o impacto do aumento do preço no crescimento da pobreza desde a segunda metade do ano de 2010, mostrou-se que a extrema pobreza em países de baixa e média renda tinha aumentado em 44 milhões de pessoas, em termos líquidos. Enquanto 68 milhões de pessoas caíram abaixo da linha de pobreza (referência de US\$1,25), 24 milhões de produtores de alimentos foram capazes de escapar da extrema pobreza.

2. Para uma discussão da tradução do termo “aquisição de terras” na literatura, ver Reydon e Fernandes (2012). De um lado, *land grabbing* é o termo mais utilizado para descrever o acentuado crescimento de compra de terras por estrangeiros após 2008. Entretanto, geralmente, este conceito tem uma conotação ruim, já que associa o comportamento dos investidores à especulação financeira descomprometida de questões ambientais. Tais situações acontecem em países com Estado fraco, o que é, por exemplo, o caso da África. De outro, segundo Deininger (2011), o mesmo fenômeno de aquisição de terras é denotado por *large-scale land acquisitions*, no intuito de mostrar que o crescimento dos investimentos tem um lado benéfico para a promoção do desenvolvimento econômico e regional, gerando aumento da produção local e do emprego. Nesse artigo, entende-se que *land grabbing* é suficiente para explicar o fenômeno, sem que o mesmo esteja associado ao comportamento adverso dos investidores.

No Brasil, a aquisição de terras por estrangeiros cresceu desde 2008. O aumento do fluxo da compra de propriedades rurais por estrangeiros levou a Advocacia Geral da União (AGU) a definir, em 2010, nova interpretação da legislação até então vigente, no intuito de limitar o acesso de estrangeiros à propriedade fundiária nacional.

Conforme Hodgson, Cullinan e Campbel (1999), são inúmeras as razões que levam os Estados a adotarem políticas de restrição ao acesso de estrangeiros a terra. Dentre os principais motivos, além do nacionalismo e xenofobismo, destacam-se: a segurança nacional, o domínio da infraestrutura, a prevenção contra a especulação estrangeira, a preservação do “tecido” social da nação, o controle dos investimentos diretos estrangeiros (IDEs), a regulação da imigração, bem como a garantia do controle da produção de alimentos.

O debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros é controverso e varia na legislação de diferentes países.³ Todavia, é preciso ressaltar que, no caso brasileiro, o Estado é soberano e não pode perder o controle sobre a ocupação do território nacional, mesmo com uma legislação mais flexível ao investimento externo estrangeiro na produção agrícola. No que tange à segurança alimentar, caso haja desabastecimento do mercado interno, o país pode adotar cotas e impostos de exportação, bem como criar estoques reguladores. Quanto à soberania nacional, os estrangeiros estão sujeitos às mesmas regras jurídicas e ambientais que o produtor brasileiro. Havendo qualquer inobservância à legislação ou mesmo uso indevido da terra, pode-se adotar a desapropriação como medida corretiva.

As restrições impostas à aquisição de terras por estrangeiros podem reduzir ou mesmo inviabilizar o investimento produtivo no setor agropecuário brasileiro.⁴ O presente estudo procura contribuir com o debate em torno das políticas públicas voltadas para a questão da compra e arrendamento de terras por estrangeiros. Para tanto, o trabalho foi dividido em cinco partes, inclusive esta breve introdução. A segunda seção aborda o marco legal existente relacionado à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. A terceira seção faz uma avaliação empírica da presença estrangeira no mercado brasileiro de terras.

3. Ver a legislação comparada no relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados (CAPADR), destinada a analisar o processo de aquisição de áreas rurais no país (Câmara dos Deputados, 2011).

4. Para uma análise dos grupos sociais que têm interesse na regulamentação proposta pelo Parecer da AGU, que reabriu os debates no país a respeito da aplicação de limitações à aquisição de propriedades rurais por pessoas jurídicas de capital estrangeiro, os possíveis efeitos socioeconômicos da aplicação destas restrições sobre o campo, com aportes teóricos da Nova Economia Institucional (NEI) e da economia dos direitos de propriedade, ver Scoton e Trentini (2011).

A quarta seção discute o impacto econômico causado pelas restrições à compra de terras por estrangeiros. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 MARCO LEGAL

2.1 DA LEI Nº 5.709, DE 7 DE OUTUBRO DE 1971

A Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971,⁵ que “regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências”, prevê diversas restrições à compra de terras nacionais – tanto públicas quanto privadas – por estrangeiros, sejam estas pessoas físicas ou jurídicas. Ademais, há outras normas que cuidam do assunto, notadamente o Artigo 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, o qual estende aquelas restrições às operações de arrendamento de imóvel rural.

Em substância, as restrições erigidas pelo nosso ordenamento jurídico em face das pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, no que diz respeito à aquisição e ao arrendamento de propriedades rurais, são as que seguem:

- 1) É necessário o assentimento prévio da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional (CDN), quando o imóvel se situar em área tida como indispensável à segurança nacional (Constituição Federal (CF), Artigo 91, § 1º, III, combinada com a Lei nº 5.709, de 1971, Artigo 3º, *caput* e § 1º, e com a Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991, Artigos 1º, parágrafo único, ‘c’, e 2º, § 3º).
- 2) É da essência desses atos a escritura pública, da qual deverá constar, na hipótese específica de pessoa física, a menção ao respectivo documento de identidade, prova de residência no território nacional e, se for o caso, autorização do órgão competente ou assentimento prévio da Secretaria-Executiva do CDN; e, na hipótese de pessoa jurídica, a transcrição do ato que concedeu autorização para a aquisição da área rural, bem como dos documentos comprobatórios de sua constituição e de licença para funcionamento no Brasil (Lei nº 5.709, de 1971, Artigos 8º e 9º).

5. Toda a legislação mencionada no corpo deste estudo está arrolada nas referências, ao fim do texto.

- 3) Os cartórios de registro de imóveis devem manter cadastro especial, em livro auxiliar, desse tipo de operação e, trimestralmente, remeter tais dados, sob pena de perda do cargo pelo titular da serventia, à Corregedoria da Justiça do respectivo Estado-membro, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e, no caso de imóvel localizado em área indispensável à segurança nacional, também à Secretaria-Executiva do CDN (Lei nº 5.709, de 1971, Artigos 10 e 11).
- 4) A soma das áreas rurais reservadas a pessoas estrangeiras não pode ultrapassar 25% da superfície dos municípios onde se situem, sendo que, tratando-se de pessoas estrangeiras de mesma nacionalidade, esse limite se reduz a 10% (essas restrições, porém, não se aplicam, se a área rural for inferior a três módulos de exploração indefinida⁶ ou se, no caso da pessoa física, esta tiver filho brasileiro ou for casada com brasileiro sob o regime de comunhão de bens) (Lei nº 5.709, de 1971, Artigo 12).
- 5) É vedada a doação de terras da União ou dos estados a pessoas estrangeiras, a qualquer título, salvo nos casos previstos em legislação atinente a núcleos coloniais, onde estrangeiros imigrantes se estabeleçam como agricultores em lotes rurais (Lei nº 5.709, de 1971, Artigo 14).
- 6) A aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiro que violem as prescrições legais são nulos de pleno direito (Lei nº 5.709, de 1971, Artigo 15).

No que concerne à compra e ao arrendamento de terras exclusivamente por pessoas físicas estrangeiras, a legislação pertinente impõe as seguintes objeções:

- 1) Tais operações não podem exceder a cinquenta módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua, sendo livres, porém, quando

6. *Módulo de exploração indefinida* é aquele que não tem a natureza de sua exploração especificada, em contraposição àqueles classificados nas seguintes categorias: de lavoura permanente, de lavoura temporária, de exploração pecuária, de exploração hortigranjeira e de exploração florestal. A unidade de medida é expressa em hectares e definida para cada imóvel rural inexplorado ou com exploração não definida, em função da Zona Típica de Módulo (ZTM) do município de situação do imóvel. Varia de 5 hectares a 100 hectares. ZTMs: regiões delimitadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com características ecológicas e econômicas homogêneas, baseada na divisão microrregional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando as influências demográficas econômicas de grandes centros urbanos.

se tratar de imóvel com área não superior a três módulos de mesma espécie, independentemente, neste caso, de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais estabelecidas em lei (Lei nº 5.709, de 1971, Artigo 3º, *caput* e § 1º).

- 2) O Congresso Nacional pode excepcionalmente autorizar-lhes a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual indicados na legislação (Lei nº 8.629, de 1993, Artigo 23, § 2º, primeira parte).
- 3) Nos loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização, a aquisição e a ocupação de, no mínimo, 30% da área total devem fazer-se, necessariamente, por brasileiros (Lei nº 5.709, de 1971, Artigo 4º).
- 4) As restrições acima não se aplicam aos casos de sucessão legítima, exceto se o imóvel estiver situado em área considerada indispensável à segurança nacional (Lei nº 5.709, de 1971, Artigo 1º, § 2º, e 7º).

Já quanto às pessoas jurídicas estrangeiras, eis as condicionantes específicas, também para os casos de aquisição e arrendamento de terras:

- 1) Essas entidades só podem adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos industriais – quando, então, deve ser ouvido o atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) –, agrícolas, pecuários e de colonização – hipóteses em que se deve proceder à oitiva do atual Mapa – vinculados a seus objetivos estatutários (Lei nº 5.709, de 1971, Artigo 5º).
- 2) Quando a área for superior a cem módulos de exploração indefinida, a operação deve ser autorizada pelo Congresso Nacional (Lei nº 8.629, de 1993, Artigo 23, § 2º, parte final).

2.2 DA NÃO RECEPÇÃO, PELA CF, DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 1º DA LEI Nº 5.709, DE 1971

A despeito da incontestada vigência da mencionada Lei nº 5.709, de 1971, um dilema jurídico tem desafiado, precipuamente, o Poder Executivo Federal, desde o advento da

CF de 1988 e, mais notadamente, após a revogação do Artigo 171 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995.

Antes da alteração da Carta Magna de 1988 por essa emenda constitucional, a questão consistia em saber se o § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, teria sido recepcionado pela Constituição.

Em 1994, o então ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária suscitou essa questão perante a AGU, a qual, por meio do Parecer nº GQ-22 (Brasil, 1994), negou a recepção, pelos motivos sucintamente expostos a seguir.

O aludido § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, estabelece que, além do estrangeiro residente no país e da pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, fica sujeita ao regime excepcional desse diploma legal também a pessoa jurídica brasileira cujo capital social pertença, em sua maioria, a pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que residam ou tenham sede no exterior.

Conforme é informado naquele primeiro parecer da AGU, o conceito de “empresa brasileira” ou de “sociedade nacional”, antes do advento da CF de 1988, estava inserido exclusivamente em normas infraconstitucionais. Não à toa, o Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940, que dispõe sobre as sociedades por ações, em seu Artigo 60 (mantido pelo Artigo 300 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que revogou parcialmente o Decreto), estatui: “Artigo 60. São nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no País a sede de sua administração”.

O conceito de “sociedade estrangeira” era obtido pela interpretação em contrário desse dispositivo de lei, sendo, portanto, aquela sociedade personalizada que não preenchia os requisitos legais para ser classificada como “empresa brasileira”.

Ademais, tendo em vista a inexistência de norma constitucional versando sobre o assunto, poder-se-ia admitir norma jurídica de mesma hierarquia que alterasse o conceito legal acima transcrito, de forma geral ou parcial (isto é, apenas para determinados efeitos), o que exatamente veio a fazer, afinal, a Lei nº 5.709, de 1971, ora sob enfoque.

No referido parecer, observou-se, a propósito, que a CF de 1969 (Emenda Constitucional nº 1, de 1969), no § 34 de seu Artigo 153, conferiu ampla liberdade ao legislador infraconstitucional para dispor sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro ou estrangeiro residente no país, bem como por pessoa natural ou jurídica, cabendo-lhe, dessa forma, estabelecer condições, restrições, limitações e demais exigências para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade.

Reconheceu-se, entretanto, que a CF de 1988 promoveu profundas alterações no trato da matéria, visto que ela própria fixara, no Artigo 171, o conceito de empresa brasileira (inciso I, mantendo, em linhas gerais, aquela mesma definição constante do Artigo 60 do Decreto-Lei nº 2.627, de 1940, acima transposta) e o de empresa brasileira de capital nacional (inciso II, adotando, também genericamente, o conceito adotado pelo Artigo 12 da Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984 – antiga Lei de Informática). O conceito de empresa estrangeira continuava a ser inferido (por exclusão).

Eis o texto integral do Artigo 171 da CF:

Artigo 171. São consideradas:

I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§ 1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I – conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II – estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do caput se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia; b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

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

A partir de então, qualquer restrição às empresas que, preenchendo os requisitos exigidos pelo Artigo 171, I, da CF, fossem classificadas como brasileiras só poderia prosperar nas hipóteses previstas expressamente nessa mesma CF. Além disso, salientou-se, no parecer, que sequer os § 1º e 2º desse Artigo 171 teriam erigido restrições às empresas brasileiras, mas meramente possibilitado o estabelecimento de estímulos e incentivos à empresa brasileira de capital nacional, em determinadas situações.⁷

Por outro lado, sublinhou-se a relevância também do Artigo 190 da CF de 1988: “Artigo 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”.

No citado parecer da AGU (Brasil, 1994), entendeu-se que esses casos que dependeriam de autorização do Congresso somente poderiam referir-se àquelas mesmas pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras mencionadas no próprio Artigo 190 (entre as quais não se incluiria, obviamente, a “empresa brasileira” do inciso I do Artigo 171, ainda que sob controle de capital estrangeiro), e a nenhum outro caso.

Em suma, no Parecer nº GQ-22, de 1994, concluiu-se que o § parágrafo 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, conflitava com o conceito exarado no inciso I do Artigo 171 da CF e não teria sido, dessarte, recepcionado. Por conseguinte, tampouco poderia o Artigo 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 – o qual trata do arrendamento de imóvel rural por estrangeiros, determinando, para tanto, a aplicação subsidiária da Lei nº 5.709, de 1971 –, incidir sobre sociedades que não sejam estrangeiras (e não deveriam ser consideradas estrangeiras – repita-se – as empresas brasileiras controladas por pessoas jurídicas estrangeiras).

Observe-se que, conquanto aprovado pelo então presidente da República, o Parecer nº GQ-22, de 1994, não foi publicado no *Diário Oficial da União* (DOU) e, por conseguinte, à luz do Artigo 40 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro

7. Por exemplo, em matéria de licitações administrativas.

de 1993 – que *institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências* –, não importou em efeito vinculante para toda a administração pública federal, mas apenas para os órgãos jurídicos do Poder Executivo Federal, bem como para o então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (Maara), que, como mencionado, foi o consulente que deflagrou a elaboração do parecer.

2.3 DA NÃO OCORRÊNCIA DE REPRISTINAÇÃO DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 1º DA LEI Nº 5.709, DE 1971, A DESPEITO DA REVOGAÇÃO DO ARTIGO 171 DA CF

Já após a aludida revogação do Artigo 171 da Carta Magna pela Emenda Constitucional (EC) nº 6, de 1995, a AGU passou a proceder, a partir de março de 1997, ao reexame do Parecer nº GQ-22, de 1994, concluindo, enfim, por meio do Parecer nº GQ-181, de 1998 (Brasil, 1999), cujos fundamentos serão sucintamente apresentados a seguir, que tal revogação, pura e simples, não teria o condão de repristinar aquela norma legal que se entendera não recepcionada (vale dizer, restaurar sua existência).⁸

Como é cediço, de acordo com a teoria da recepção, quando as normas anteriores à vigência de certa ordem constitucional conflitam materialmente com a nova CF, são tidas como revogadas, tal qual teria ocorrido com o § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971.

O Artigo 3º da EC nº 6, de 1995, revogou o Artigo 171 da CF. Mas essa revogação, de per si, não teria o condão de repristinar a norma que se entende revogada, pois nosso ordenamento jurídico, salvo disposição expressa em contrário,⁹ não admite a repristinação, em nome da segurança das relações jurídicas (Artigo 2º, § 3º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Se aquela norma legal não fora recepcionada, simplesmente teria deixado de existir, tornando-se impossível, portanto, a retomada de sua validade e eficácia.¹⁰

8. Consequentemente, sua validade e eficácia.

9. Em hipótese alguma admite-se a repristinação *tácita*.

10. O que, porém, não impede, em tese, que a própria CF revigore, de modo expresso, uma lei que não tenha sido recepcionada anteriormente.

O Parecer nº GQ-181, de 1998, no entanto, resguarda a possibilidade de que lei ordinária futura (isto é, posterior à Emenda Constitucional nº 6, de 1995) disponha sobre o assunto, estabelecendo restrições ao capital estrangeiro. Conforme esse entendimento, o fato de o Artigo 171 ter pura e simplesmente deixado de existir no mundo jurídico, sem que nenhuma disposição análoga ocupasse o vazio jurídico deixado por sua revogação, significaria, tão somente, que o conceito de empresa brasileira foi desconstitucionalizado (o que, por sinal, implicaria o atendimento aos interesses nacionais).

Além disso, nota-se que, apesar da revogação do Artigo 171, a CF permanece a tratar da questão relativa à participação de estrangeiros ou de capital estrangeiro em diversos dispositivos, a saber:

- no Artigo 222, § 4º, ao outorgar ao legislador ordinário a competência para disciplinar a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão de que trata o seu § 1º;
- no Artigo 199, § 3º, ao vedar a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no país, salvo nos casos previstos em lei (permitindo-se, portanto, ao legislador ordinário que mitigue a vedação); e
- no Artigo 192, ao prever a regulação do sistema financeiro nacional por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

No aludido parecer da AGU de 1999, entende-se, todavia, que, mesmo fora desses casos especificamente arrolados na CF, seria admissível erigir, mediante lei ordinária, restrições à participação estrangeira em investimentos no país, especialmente em face do relevo assumido pelo Artigo 172 da CF com a revogação de seu Artigo 171. Para melhor entendimento, cumpre transcrever o dispositivo: “Artigo 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros”.

Deduz-se, então, nesse último parecer, que a EC nº 6, de 1995,

não constitui empecilho a que o legislador limite, no futuro, a aplicação de capital estrangeiro em determinadas atividades reputadas estratégicas para o País, com fundamento na soberania, na independência ou no interesse nacionais, estabelecendo, por exemplo, que em determinada atividade o capital estrangeiro fique limitado a determinado percentual do capital social ou do capital com direito a voto, ou que se submeta a determinadas exigências, ressalvados, quando cabível, casos de reciprocidade nos países de origem.

O esboço para tal entendimento estaria não apenas no Artigo 172 da Carta Magna, que faz menção ao interesse nacional, como também nos seus Artigos 1º, I, 4º, I, e 170, I, que se referem, respectivamente, à soberania, à independência nacional e à soberania nacional (a última diferencia-se da primeira por consistir em uma faceta da soberania aplicada particularmente à ordem econômica e financeira).

Importante salientar que, contrariamente ao que havia ocorrido com o Parecer nº GQ-22, de 1994, esse Parecer nº GQ-181, de 1999, tornou-se vinculante para toda a administração pública federal, por força do disposto no § 1º do Artigo 40 da Lei Complementar nº 73, de 1993. Eis a transcrição de todo o dispositivo:

Artigo 40. Os pareceres do advogado-geral da união são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

2.4 DO NOVO REEXAME, A QUE A AGU PROCEDEU EM 2010, SOBRE A RECEPÇÃO, PELA CF DE 1988, DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 1º DA LEI Nº 5.709, DE 1971

Em face de todas as recentes alterações do cenário econômico nacional, como a maior evidência emprestada à questão do biocombustível, a inflação dos preços agrícolas e o conseqüente aumento do interesse mundial no cultivo de áreas rurais brasileiras, o governo federal, principalmente a partir do ano de 2004, passou a atentar de modo mais detido para os problemas relacionados à revogação do Artigo 171 da CF, tendo

promovido seminários e até mesmo organizado um grupo de trabalho composto por uma série de órgãos – como a Casa Civil, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR), o Mapa, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Incra e a AGU –, a fim de buscar alternativas legais que viabilizassem restrições ao capital estrangeiro no acesso à terra, como mecanismo estratégico de defesa da soberania nacional.

Por provocação desse grupo de trabalho, a AGU iniciou, no segundo semestre de 2007, um novo exame da questão, passando a revisar os pareceres anteriormente mencionados, consubstanciado sob a forma do Parecer nº LA-01, de 2010. Esse parecer foi aprovado pelo presidente da República e publicado no DOU de 23 de agosto de 2010, tendo, portanto, efeito vinculante para todos os órgãos da administração pública federal.

O então consultor-geral da AGU, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior, que foi o responsável pela elaboração do parecer, adotou entendimento inteiramente oposto aos pareceres anteriores. Defende que o § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, foi recepcionado pela CF de 1988 e, portanto, jamais teria perdido vigência a norma segundo a qual 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 submetem-se aos ditames da referida lei, equiparando-se, desse modo, à pessoa jurídica estrangeira autorizada a aqui funcionar.

Esse parecer é consideravelmente extenso, mas dele se podem extrair, em substância, os seguintes argumentos a favor da recepção da íntegra da Lei nº 5.709, de 1971, pela atual Carta Magna:

- 1) Contrariamente ao argumento esposado no Parecer nº GQ-22, de 1994, a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, constante do ora revogado Artigo 171 da CF de 1988, não teria buscado apenas criar vantagens para a última, mas também impor restrições genéricas à primeira, o que poderia ser mais facilmente inferido da leitura do inciso II do § 1º do dispositivo: afirmava-se ali, *a contrario sensu*, que, em setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional, a serem fixados em lei – logo, sem identificação expressa no texto constitucional –, as empresas meramente brasileiras não poderiam atuar. Sendo assim, com muito mais

razão se deveriam admitir as restrições emanadas do § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, dirigidas a empresas brasileiras controladas por empresas estrangeiras que não possuíam sede e administração no país ou cujos controladores, pessoas físicas, residiam no exterior.

- 2) Uma interpretação teleológica do Artigo 190 da CF de 1988 levaria à conclusão de que eventuais limitações estabelecidas em sede legal à aquisição ou ao arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira deveriam se estender à pessoa jurídica brasileira de que trata o § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971.
- 3) O controverso dispositivo da Lei nº 5.709, de 1971, seria plenamente compatível, ademais, não somente com a garantia constitucional do desenvolvimento nacional (Artigo 3º, II) e com os princípios constitucionais da soberania (Artigo 1º, I), da independência nacional (Artigo 4º, I) e da soberania nacional (Artigo 170, I), como também com o princípio da isonomia entre brasileiros e estrangeiros (Artigo 5º, *caput*), que, em consonância com a moderna hermenêutica, deve ser ponderado com os anteriores.
- 4) Considerando que a aquisição de imóvel rural pode ser tida como investimento de capital, outro dispositivo constitucional que serviria como espeque para a recepção do § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, seria o Artigo 172, que consigna que “a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros”.
- 5) Tendo em vista que o processo legislativo que resultou na Lei nº 8.629, de 1993, foi posterior ao advento da CF de 1988, o Congresso Nacional, ao aprová-la – ou, mais notadamente, ao aprovar seu Artigo 23 –, teria declarado, de forma expressa, a recepção, pela Carta Magna, da totalidade da Lei nº 5.709, de 1971, sem ressalvas.

Ao concluir seu parecer, o consultor-geral da União desde logo se adianta a eventuais críticas que se possam levantar à completa modificação de uma interpretação fixada administrativamente mais de quinze anos atrás (no Parecer nº GQ-22, de 1994),

porquanto tal revisão de entendimento poderia ter o efeito de afugentar o capital estrangeiro e gerar insegurança jurídica nos negócios. Consoante lembra, essa reinterpretação em tudo se harmoniza com o fenômeno da mutação constitucional, que, por seu turno, no dizer de Ferraz (1986, p. 9), significa a “alteração, não da letra ou do texto expresso, mas do significado, do sentido e do alcance das disposições constitucionais”.

Por fim, ainda nas conclusões do Parecer nº LA-01, de 2010, salienta-se que, no cenário empresarial nacional, há ao menos quatro espécies de pessoas jurídicas das quais participem estrangeiros, a saber:

- 1) Pessoas jurídicas brasileiras, com brasileiros detendo a maioria do capital social.
- 2) Pessoas jurídicas brasileiras com a maioria de seu capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou com sede no Brasil.
- 3) Pessoas jurídicas brasileiras com a maioria do capital social detida por pessoas físicas estrangeiras residentes no exterior ou pessoas jurídicas estrangeiras com sede no exterior.
- 4) Pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil.

Em conclusão, com o novo parecer da AGU, as limitações à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais previstas na Lei nº 5.709, de 1971, e na Lei nº 8.629, de 1993, passam a atingir, além das pessoas jurídicas estrangeiras previstas no item 4, acima, as pessoas jurídicas brasileiras do item 3. Para que as restrições alcançassem também as pessoas jurídicas dos itens 1 e 2, seria necessária a apresentação de projeto de lei, a ser apreciado e aprovado pelo Congresso Nacional.

Cumpra ainda observar que, já com base no Parecer nº LA-01, de 2010, o Inca expediu a Instrução Normativa nº 70, de 6 de dezembro de 2011, que “(...) dispõe sobre a aquisição e arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País e pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil”. A adoção dos novos fundamentos salienta-se especialmente no fato de que, na redação dos dispositivos aplicáveis à pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no país, há sempre uma menção à pessoa jurídica brasileira que lhe é equiparada, de modo a estender a esta os efeitos das normas que, não fosse o parecer da AGU, seriam de necessária observância somente por aquela.

2.5 RESUMO CRONOLÓGICO DOS PRINCIPAIS ELEMENTOS DO MARCO LEGAL RELACIONADO À AQUISIÇÃO E TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

QUADRO 1

Cronologia dos principais elementos do marco legal relacionado à aquisição de terras por estrangeiros e sua importância

Marco Legal	Sequência cronológica	Efeito sobre compra de terras e investimento estrangeiro	Importância e síntese
Lei nº 5.709	7 de outubro de 1971	Restritivo	Regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiros no Brasil.
CF	5 de outubro de 1988	Motivou o dilema jurídico acerca da recepção do § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709/1971	Artigo 171 – disciplinou a distinção entre “empresa brasileira” e “empresa de capital nacional”, dispensando-lhes tratamento diferenciado e especial. O conceito de “empresa estrangeira” era inferido por exclusão. Artigo 172 – outorga à lei ordinária tanto o disciplinamento dos investimentos de capital estrangeiro e dos incentivos aos reinvestimentos, com base no interesse nacional, quanto a regulação da remessa de lucros.
Lei nº 8.629, Artigo 23	25 de fevereiro de 1993	Restritivo	Estende as restrições da Lei nº 5.709/1971 às operações de arrendamento rural por estrangeiros e estabelece a exigência de que o Congresso Nacional autorize aquisições e arrendamentos de áreas superiores a determinados limites.
Parecer nº GQ – 22	1994	Ampliativo (favorável à compra de terras)	O § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 não teria sido recepcionado pela CF, não se admitindo, portanto, a subsunção das empresas brasileiras à íntegra da lei, ainda que controladas por capital estrangeiro. O parecer foi aprovado pela Presidência da República, mas não publicado, sujeitando, desse modo, apenas o Maara (órgão público que fez a consulta à época).
Emenda Constitucional nº 6	15 de agosto de 1995	Motivou a dúvida sobre a possibilidade de retorno da vigência do § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709/1971	Revogou o Artigo 171 da CF, eliminando a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional.
Parecer nº GQ – 181	1999	Conservativo (favorável à compra de terras)	O § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 permaneceria não recepcionado. Porém, diante da Emenda Constitucional nº 6, admitiu-se que lei futura viesse a estabelecer limite ao capital estrangeiro no país, em face do Artigo 172 da CF. Esse parecer foi aprovado pela Presidência e publicado, vinculando toda a administração pública federal.
Parecer no LA – 01	2010	Restritivo	Fixou nova interpretação para a questão da recepção, pela CF, do § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, tomando como base o princípio da soberania aplicado à ordem econômica. Assim, estenderam-se novamente às empresas brasileiras controladas por estrangeiros as limitações estabelecidas na Lei nº 5.709/1971. O parecer foi aprovado e publicado, vinculando toda a administração pública federal.

Elaboração dos autores.

3 AVALIAÇÃO EMPÍRICA SOBRE O DOMÍNIO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS

Esta seção procura avaliar a participação de estrangeiros no domínio de terras no Brasil. De acordo com os dados regionais da Divisão de Fiscalização e Controle de Aquisição de Terras por Estrangeiros, do Incra, obteve-se a disponibilização de dados comparativos para os anos de 2003, 2007, 2008, 2009 e 2010, retirados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

O SNCR foi criado pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, e compreende os cadastros de imóveis rurais; de proprietários e detentores de imóveis rurais; de arrendatários e parceiros rurais; de terras públicas e de florestas públicas (Brasil, 1972). O SNCR foi regulamentado pelo Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973, que dispõe em seu Artigo 2º, II (Brasil, 1973):

II - O levantamento sistemático dos proprietários e detentores de imóveis rurais, para conhecimento das condições de efetiva distribuição e concentração da terra e do regime de domínio e posse vigentes nas várias regiões do País, com vistas a:

- a) fornecer dados e elementos necessários ao controle da distribuição das terras e da sua concentração, com relação aos seus proprietários ou detentores a qualquer título;
- b) *fornecer dados e elementos necessários ao controle das terras tituladas a pessoas físicas ou jurídicas de nacionalidade estrangeira, com vistas à aplicação por parte dos órgãos competentes das normas legais que disciplinam a propriedade, o uso e a posse de terra por estrangeiros;*
- c) fornecer dados e elementos necessários à classificação dos proprietários, em função do conjunto de seus imóveis rurais;
- d) fornecer dados e elementos necessários à aplicação dos critérios de lançamentos fiscais, referentes a tributos e contribuições para fiscais, atribuídos ao Incra pela legislação em vigor; (grifo nosso).

Segundo Hackbart (2008), “a natureza do cadastro é declaratória, porém alguns dados devem ser comprovados na apresentação de declaração de cadastro para imóveis rurais”. Assim, “face ao desenvolvimento de sistema de controle de aquisição de imóveis por estrangeiros, a Autarquia tem realizado ações de fiscalização cadastral junto aos cartórios, constatando que alguns deles não cumprem o que determina a Lei, inclusive quanto à manutenção do Livro Auxiliar”.

Para discutir a distribuição regional dos imóveis cadastrados pelo Incra (totais e de estrangeiros) e suas respectivas áreas por regiões brasileiras nos anos de 2003 e 2007 (tabela 1), é necessário fazer as seguintes observações:

- 1) Não constam os dados concernentes a imóveis rurais adquiridos por pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiro na vigência do Parecer nº GQ-181, de 1998, visto que, segundo tal parecer, a essas pessoas era dispensada a autorização do Incra para a aquisição de imóveis rurais.

- 2) Conforme explicado na subseção 2.4 do presente trabalho, somente a partir da publicação do Parecer nº LA-01, de 2010, em 23 de agosto de 2010, a mencionada autorização passou a ser novamente exigida e, por isso, a repercussão dos respectivos dados na tabela A.1 no apêndice é ainda pouco significativa.
- 3) Constata-se inconsistência nas informações do ano de 2009 relacionadas aos estados de Alagoas, Bahia, Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso, o que foi justificado pelo Incra como resultado de equívoco cometido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), quando da extração dos dados correspondentes.

TABELA 1

Distribuição regional dos imóveis cadastrados pelo Incra (totais e de estrangeiros) e suas respectivas áreas por regiões brasileiras (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	1.158,0	68,9	1.384,6	80,7	20	17
	Sul	1.245,0	41,7	1.482,9	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	1.207,1	84,6	1.469,6	114,8	22	36
	Amazônia Legal	548,8	178,2	670,1	286,0	22	61
	Brasil	4.290,5	418,5	5.158,2	577,5	20	38
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
	Brasil	32,6	5,1	33,2	3,8	2	-25

Fonte: Incra (2011).

De acordo com a tabela 1, tem-se a comparação entre os dados dos imóveis ativos cadastrados no SNCR em 2003 e 2007. Em 2003, existiam cerca de 4,3 milhões de imóveis, ocupando 418,5 milhões de hectares, segundo o SNCR. Destes, 32,6 mil imóveis (0,7% do total) pertenciam a estrangeiros, e ocupavam uma área de 5,1 milhões de hectares (1,2% da área total).¹¹

11. Para as estatísticas estaduais, ver tabela A.1 no apêndice

Em 2007, o número de imóveis ativos cadastrados atingiu um total de 5,2 milhões, correspondente a um crescimento de 20% no período, que ocupavam 577,4¹² milhões de hectares, dado equivalente a um crescimento de 38% na área cadastrada. Deste total, 33,2 mil imóveis cadastrados pertenciam a estrangeiros, um crescimento de 2% dos imóveis pertencentes a estrangeiros, em relação a 2003, que ocupavam 3,8 milhões de hectares, correspondentes a um decréscimo de 25% na área ocupada por estrangeiros entre 2003 e 2007.

Embora a aquisição de terras por estrangeiros na região Amazônica tenha ganhado destaque na imprensa a partir de 2005, com o aumento dos preços agrícolas, percentualmente, a área ocupada por estrangeiros se reduziu no período analisado. Em 2007, o maior número de propriedades nessa condição encontrava-se em São Paulo. No mesmo ano, cerca de 51% dos imóveis localizavam-se na região Sudeste e 27% na região Sul. Entretanto, em termos de área ocupada por estrangeiros, o Centro-Oeste concentrou 51% da área.

Os estados da Amazônia Legal¹³ concentravam, em 2007, 3,5 mil imóveis em mãos de estrangeiros (10,5% do total). Nos imóveis totais cadastrados pelo SNCR, ocorreu um crescimento de 22% dos imóveis cadastrados e um aumento da área ocupada de 61%. Todavia, ao comparar com os imóveis pertencentes aos estrangeiros, o número de imóveis aumentou acima dos imóveis cadastrados (algo em torno de 25%), enquanto a área ocupada por estes estabelecimentos reduziu-se em 47% no mesmo período. Esta observação diminui as preocupações em relação ao aumento de compra de terras por estrangeiros em regiões estratégicas para o Brasil.

Pelo gráfico 1, a participação estrangeira é relativamente superior em termos de áreas nas regiões mais capitalizadas do Brasil (Sudeste, Sul e Centro-Oeste). No outro extremo, a participação estrangeira é de 14% da área no Norte e no Nordeste, ficando abaixo dos percentuais para o total do cadastro. Como em outros setores de atividade econômica, a agricultura não foge à regra e necessita de investimentos estrangeiros na produção, o que estimula a produção e o crescimento econômico do setor e da região

12. A área total do Brasil é de 851,487 milhões de hectares. Portanto, em 2007, a área total cadastrada por imóveis rurais ativos no SNCR representou 68% da área total do país.

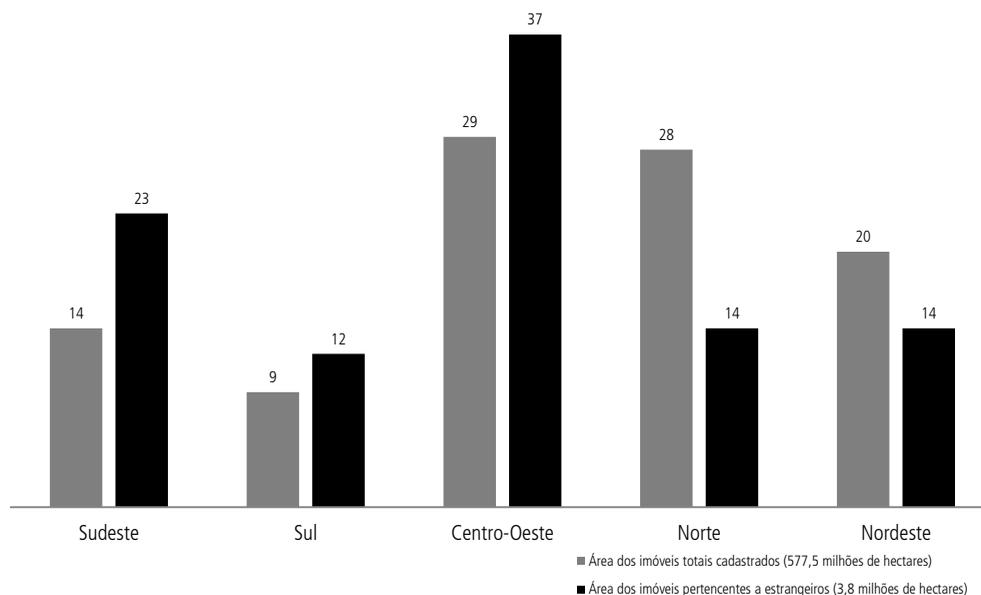
13. Aqui representados pela região Norte acrescida dos estados do Mato Grosso e do Maranhão.

em questão. Das áreas ocupadas por estrangeiros em 2007, 37% se localizavam no Centro-Oeste e 23% no Sudeste.

GRÁFICO 1

Distribuição da área dos imóveis totais cadastrados e dos imóveis pertencentes a estrangeiros por regiões brasileiras (2007)

(Em %)



Fonte: Incra (2011).

Segundo a tabela 2, no que se refere à área média dos imóveis rurais (em hectares), houve um crescimento de 15% no período para os imóveis totais cadastrados, não obstante tenha ocorrido um decréscimo da área média das propriedades de estrangeiros (queda de 26%). No total dos imóveis cadastrados, apenas o Sudeste apresentou uma queda da área média de 2%. No que se refere aos imóveis pertencentes a estrangeiros, de um lado, foram verificadas quedas significativas das áreas médias no Centro-Oeste e no Norte. De outro, verificou-se um crescimento no Nordeste de 30%. Quanto à Amazônia Legal, houve uma redução da área média em torno de 58%. O tamanho de área média varia muito de região para região, o que pode ser explicado em parte pela vocação produtiva de cada ecossistema. Por exemplo, o Centro-Oeste é uma região em que predomina a agricultura de larga escala, enquanto no Sul e no Sudeste a característica da agricultura é uma menor escala (o que não significa que seja menos produtiva e rentável).

TABELA 2

Área média dos imóveis cadastrados pelo Incra (totais e de estrangeiros) em hectares por regiões brasileiras (2003 e 2007)

Tipo	Regiões	2003	2007	Δ%
Imóveis totais cadastrados no SNCR	Sudeste	59,5	58,3	-2
	Sul	33,5	34,4	3
	Centro-Oeste	397,3	402,9	1
	Norte	261,1	403,0	54
	Nordeste	70,1	78,1	11
	Amazônia Legal	91,4	102,1	12
	Brasil	97,5	111,9	15
Imóveis pertencentes a estrangeiros	Sudeste	44,1	55,6	26
	Sul	49,4	53,0	7
	Centro-Oeste	1.042,2	458,0	-56
	Norte	554,8	275,6	-50
	Nordeste	112,9	147,0	30
	Amazônia Legal	920,3	386,5	-58
	Brasil	156,7	115,4	-26

Fonte: Incra (2011).

Conforme o gráfico 2, tem-se a comparação da área média dos imóveis totais cadastrados e daqueles pertencentes a estrangeiros, por região do país. Nota-se que, com exceção do Norte e do Sudeste, os imóveis pertencentes a estrangeiros são, em média, maiores do que os totais do cadastro. Em 2007, observa-se uma forte discrepância quando se comparam as áreas médias dos imóveis totais cadastrados e os pertencentes a estrangeiros. Embora esta discrepância se apresente significativa, a área média de imóveis pertencentes a estrangeiros se reduziu ao longo de 2003 para 2007, não se vislumbrando, portanto, ameaça à soberania nacional e muito menos como fator de desmatamento ou produção agrícola não sustentável.

Foram obtidos os dados desagregados por pessoas jurídica e física para o ano de 2007 dos imóveis pertencentes a estrangeiros.¹⁴ De acordo com o gráfico 3, apenas para os imóveis de propriedade estrangeira, verificou-se que 6% dos imóveis rurais cadastrados como pessoa jurídica concentravam 20% da área ocupada, enquanto 94% dos imóveis de pessoas físicas ocupavam um relativamente menor percentual de área (80% do total).

14. É importante destacar que de 1994 a agosto de 2010 os cartórios de imóveis não estavam obrigados a informar às corredeiras de Justiça e ao Incra se pessoas jurídicas brasileiras adquirentes de terras tinham sua composição acionária em mãos de estrangeiros, o que pode mascarar os dados acima analisados. Há que se aguardar, portanto, a divulgação pelo Incra do banco de dados atualizado, uma vez que desde agosto de 2010 os cartórios estão obrigados a informar, trimestralmente, as aquisições e arrendamento de imóveis rurais por pessoa jurídica brasileira que tenha estrangeiros como acionistas.

GRÁFICO 2

Área média, em hectares, dos imóveis totais cadastrados e dos imóveis pertencentes a estrangeiros por regiões brasileiras (2007)

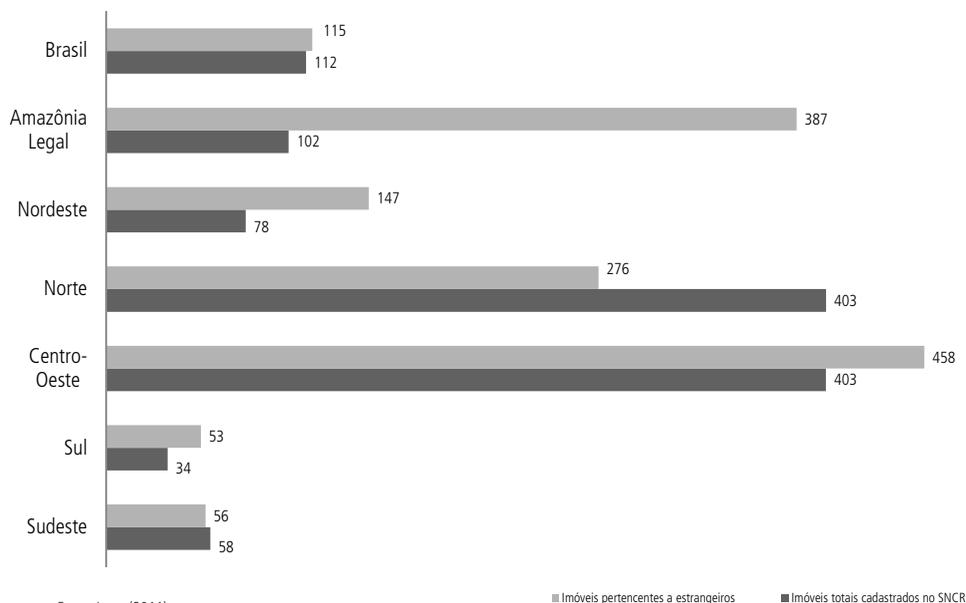
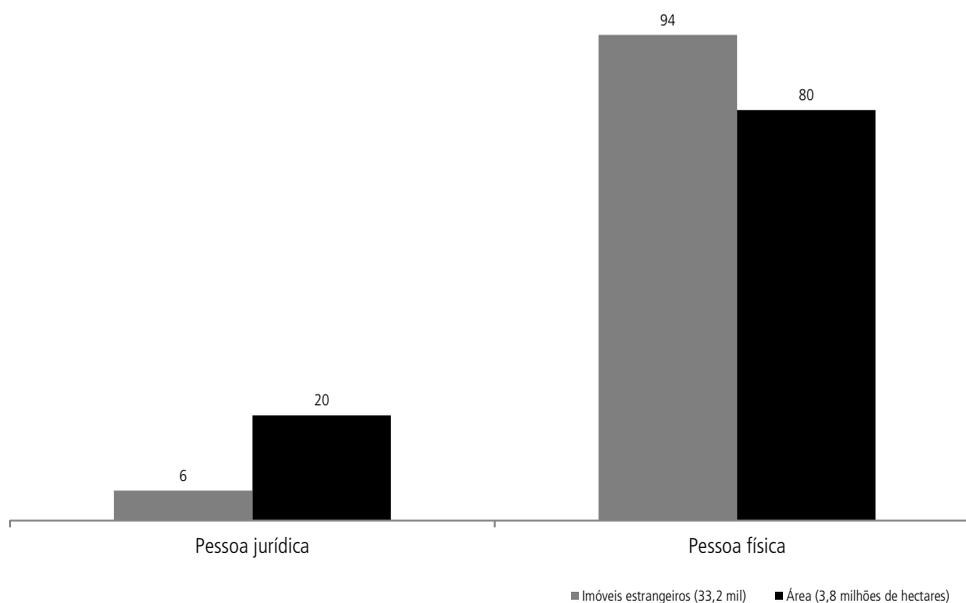


GRÁFICO 3

Participação do número de propriedades e das áreas ocupadas dos imóveis pertencentes a estrangeiros por pessoas jurídica e física (2007)

(Em %)



De acordo com a tabela 3, é possível constatar que as pessoas jurídicas estrangeiras detinham 2.037 imóveis, o que representava 6% do total de imóveis pertencentes a estrangeiros.¹⁵ A maior parte se concentrava no Centro-Oeste (759 imóveis, 37% do total e tendo 668 apenas no estado do Mato Grosso).¹⁶ A Bahia foi o segundo estado com o maior número de imóveis pertencentes a estrangeiros (465 unidades). Em compensação, a região Norte tinha apenas dezenove imóveis de pessoa jurídica, sendo que alguns estados nem apresentaram estatísticas (o caso de Amapá, Acre e Rondônia). O estado do Pará registrou três imóveis em mãos de pessoa jurídica estrangeira, e o estado do Amazonas apenas um imóvel. Quando se compara a área, em relação às pessoas jurídicas, a região que englobava a maior quantidade de terras era o Centro-Oeste, 314 mil hectares, algo em torno de 38% do total. Novamente, tanto o Mato Grosso quanto a Bahia despontaram com metade da área total pertencente à pessoa física estrangeira, respectivamente com 216 mil e 199 mil hectares. O estado de Minas Gerais foi o terceiro em ocupação de terra, com 131 mil hectares (16% do total).

TABELA 3

Distribuição regional dos imóveis cadastrados pelo Incra pertencentes a estrangeiros por pessoa física e jurídica e por área média (2007)

Regiões	Pessoa jurídica		Pessoa Física		Área média (hectares por imóveis)		
	Quantidade de imóveis	Área (mil hectares)	Quantidade de imóveis	Área (mil hectares)	PJ	PF	PJ/PF
Sudeste	370	214	16.787	734	578	44	13,2
Sul	335	32	8.664	456	94	53	1,8
Centro-Oeste	759	314	2.468	1.222	414	495	0,8
Norte	19	14	1.941	525	743	271	2,7
Nordeste	554	253	3.131	292	456	93	4,9
Amazônia Legal	696	219	2.858	1.198	315	419	0,8
Brasil	2.037	827	32.991	3.229	406	98	4,1

Fonte: Incra (2011).

No que tange às pessoas físicas, os dados mostram comportamento semelhante em termos regionais da concentração estrangeira no meio rural. Em 2007, o Mato Grosso liderou, em relação aos demais estados, as estatísticas de área de imóveis em

15. Observe-se que a soma do número de imóveis pertencentes a estrangeiros pessoa física (32.991) e a pessoa jurídica (2.037), informada pelo Incra, foi de 35.028, superior ao número de imóveis informado como total em mãos de estrangeiros, de 33.219. Da mesma forma, não é condizente a soma da área dos imóveis de pessoa física (3,2 milhões de hectares) e jurídica (827 mil hectares), de aproximados 4 milhões de hectares, sendo esta soma superior aos 3,8 milhões de hectares informados anteriormente. Não foi possível detectar, neste trabalho, a origem dessa distorção nos dados fornecidos.

16. Para os dados estaduais, ver tabela A.2 no apêndice.

mãos de pessoa física estrangeira, participando com 19% da área total (ou o equivalente a 614 mil hectares), seguido por São Paulo com 14% (ou 466 mil hectares) e Mato Grosso do Sul com 13% (precisamente 412 mil hectares). Nessa análise, para as pessoas físicas, a área média por imóvel é relativamente inferior quando comparada aos imóveis de pessoas jurídicas, o que seria natural esperar. Para o mesmo ano, a área média dos imóveis pertencentes às pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil (406 hectares por imóvel rural) era quatro vezes superior aos imóveis de pessoas físicas. No Centro-Oeste e na Amazônia Legal, a área média dos imóveis de pessoas físicas era superior à dos imóveis de pessoa jurídica. No Sudeste, a discrepância entre a área média dos imóveis de pessoa jurídica para a dos de pessoa física foi de mais de treze vezes.

No âmbito estadual, vale observar que no Mato Grosso, no Rio Grande do Sul e no Amazonas a área média dos imóveis de pessoa física superou a área média das propriedades constituídas por pessoa jurídica. No Mato Grosso, há um predomínio da produção em larga escala, enquanto no Rio Grande do Sul a preponderância é de uma agricultura de pequena produção. Deve-se frisar que nos dois estados a agricultura possui elevada rentabilidade comercial e inserção em mercados mais capitalizados, e que agricultores bem-sucedidos na gestão empresarial do Sul migraram para o Centro-Oeste. Essas questões podem ser um indicativo da relativa importância da propriedade em mãos de pessoas físicas. O estado do Mato Grosso não se destaca entre os que têm maior número (762) de imóveis em mãos de estrangeiros, mas a área média dos imóveis pertencentes a pessoa física estrangeira foi, nesse estado, a maior observada em relação aos demais, cerca de 828 hectares, seguido de Tocantins, com área média de 568 hectares, e de Mato Grosso do Sul, com área média de 545 hectares.

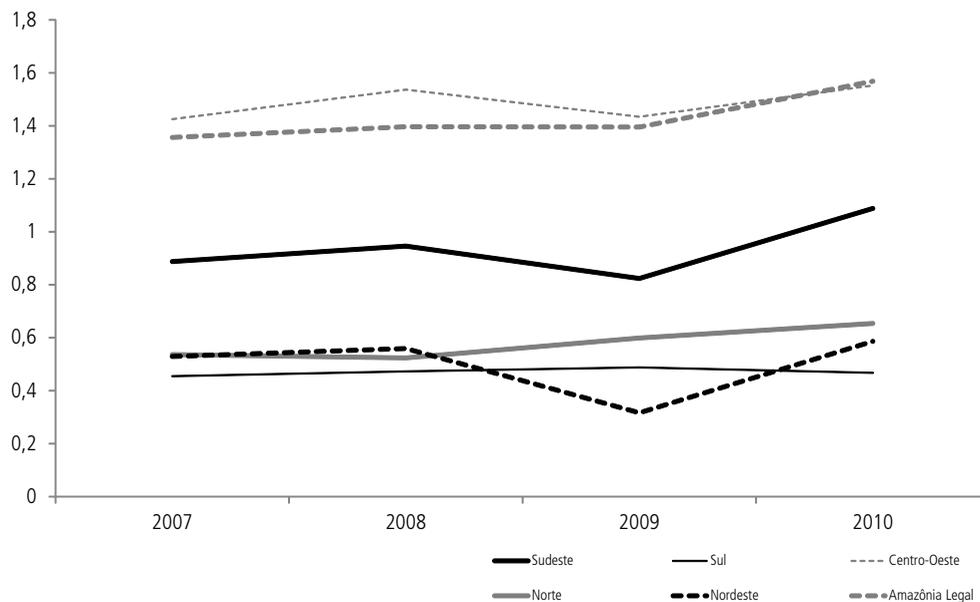
Em 2007, os estados da Amazônia Legal possuíam 670 mil imóveis, que ocupavam 286 milhões de hectares (área média de 427 hectares). Desse total, 3,5 mil imóveis estavam em mãos de estrangeiros, ocupando uma área total de 1,4 milhão de hectares (representando, em número de imóveis ou mesmo em área ocupada, menos de 1% do total). Dentre os imóveis pertencentes a estrangeiros da Amazônia Legal, 696 (20% do total dessa região) pertenciam a pessoa jurídica estrangeira, e ocupavam 219 mil hectares (área média de 315 hectares). Os imóveis pertencentes a pessoa física estrangeira eram 2.858, ocupando 1,2 milhão de hectares com área média de 419 hectares por imóvel, superior, portanto, à área média dos imóveis pertencentes a pessoas jurídicas estrangeiras.

Ao analisar a evolução dos imóveis rurais de estrangeiros de 2007 a 2010, pelo gráfico 4, nota-se que houve uma redução da área ocupada por imóveis estrangeiros após a crise financeira de 2008 nas regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, o que pode ser explicado pela saída do capital estrangeiro frente ao cenário desfavorável internacional. Entretanto, no Norte e, conseqüentemente, na Amazônia Legal, há um indicativo de aquisição crescente ao longo do período. No Sul, a aquisição de terras ficou estável no período analisado. Após o momento de crise internacional, a aquisição de terras se intensificou em todas as regiões. De acordo com o Ipea (2011), em 2010, 23% das terras compradas por estrangeiros eram de propriedade de japoneses. Os italianos detinham 7% dessas terras. Os argentinos, americanos e chineses, no conjunto, controlavam 1%.

GRÁFICO 4

Comportamento da aquisição de terras por estrangeiros (2007-2010)

(Em milhões de hectares)



Fonte: Incra (2011).

Obs.: Dados brutos não depurados

A tabela 4 apresenta a variação percentual do número de imóveis pertencentes a estrangeiros e da área ocupada por região¹⁷ em períodos selecionados. De 2007 a 2010, para o Brasil, o número de imóveis cresceu em torno de 3%, enquanto a área ocupada aumentou em 13%. De um modo geral, quando não negativo, o crescimento regional

17. Para os dados brutos e por estados, ver tabela A.3 no apêndice.

do número de imóveis foi muito baixo. Porém, no que se refere à variação percentual da área ocupada pelos imóveis rurais pertencentes a estrangeiros, o crescimento foi muito elevado no Sudeste e no Norte (consequentemente, na Amazônia Legal). Quando se analisa o período de 2009 a 2010, numa tentativa de detectar o efeito pós-crise, para a variação percentual dos imóveis, apenas o Nordeste apresentou um crescimento significativo, algo próximo de 21%. Esse crescimento é explicado pela recuperação rápida dos investimentos estrangeiros na região, que no ano de 2008 sofreu com a estagnação financeira internacional. Ao focar na variação percentual da área, o crescimento é elevado tanto no Nordeste quanto no Sudeste.

TABELA 4

Varição percentual do número de imóveis cadastrados pelo Incra pertencentes a estrangeiros e da respectiva área ocupada (2007-2010)

Regiões	2007/2010		2009/2010		Área média		2007/2010
	$\Delta\%$ de imóveis	$\Delta\%$ da área	$\Delta\%$ de imóveis	$\Delta\%$ da área	2007	2010	$\Delta\%$ da área média
Sudeste	9	23	1	32	56	63	13
Sul	-3	3	-4	-4	53	56	6
Centro-Oeste	-1	9	-7	8	458	506	10
Norte	-5	22	-3	9	276	352	28
Nordeste	5	11	21	85	147	155	5
Amazônia Legal	-7	16	-9	12	386	480	24
Brasil	3	13	1	19	115	127	10

Fonte: Incra (2011).

Obs.: Dados brutos não depurados.

Nos dados agregados, não se verifica uma expansão muito grande da aquisição de terras na Amazônia Legal. Porém, quando se foca nos dados estaduais, a aquisição de terras no Amazonas, estado que representa 35% das áreas ocupadas por estrangeiros na região Norte, dobrou no período de 2007 a 2010. Vale destacar uma variação percentual elevada da área ocupada por estrangeiros no Piauí (138%), em Minas Gerais (64%) e no Espírito Santo (45%). Esses estados puxaram o crescimento percentual da aquisição de terras por estrangeiros das suas respectivas regiões. O Mato Grosso continua sendo o estado com maior área adquirida por estrangeiros (844 mil hectares), mas é São Paulo que detém o maior número de imóveis rurais (mais de 12 mil). Minas Gerais foi o estado que teve maior crescimento percentual no número de imóveis (17%), empatando aproximadamente com São Paulo em área ocupada (cerca de 491 mil hectares).

Pela análise dos dados, é possível concluir que, com relação ao total de imóveis e suas respectivas áreas ocupadas, é muito pouco relevante o percentual de imóveis pertencentes a estrangeiros na região da Amazônia Legal, sejam pessoa física ou jurídica. De qualquer forma, notou-se um crescimento da aquisição de terras em algumas regiões e estados, mas nada que venha a comprometer a soberania nacional. Pelo contrário, é importante entender estes movimentos segundo uma lógica de investimentos produtivos. Foi observado que as regiões mais dinâmicas do agronegócio concentraram os investimentos estrangeiros na aquisição de terras.

4 IMPACTOS ECONÔMICOS: PARECER DA AGU Nº LA-01 DE 2010

Os investimentos estrangeiros na agricultura brasileira cresceram de forma expressiva desde a implantação do real em 1994. Desde 2000, o capital externo já vem participando intensamente no processo de expansão dos setores sucroalcooleiro e de florestas (papel e celulose). Houve grandes investimentos estrangeiros nas regiões de fronteiras agrícolas produtoras de grãos e algodão, tais como Mato Grosso, Bahia, Piauí, Maranhão e Tocantins. Além de contribuir para a rápida expansão da oferta brasileira destes produtos, o capital externo tem contribuído para acelerar o processo de construção de um novo padrão de governança nestes setores.

Conforme Barros e Pessoa (2011), em estudo feito para a Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio (ABMR&A), estima-se que as restrições do governo decorrentes do Parecer da AGU nº LA-01 de 2010 sobre aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas estrangeiras devem gerar em 2011 e 2012 prejuízos de cerca de US\$ 15 bilhões ao agronegócio, por inibir investimentos estrangeiros na forma de capital de risco *private equity* (PE) ou *Venture capital* (VC).¹⁸ Segundo o estudo, o volume

18. Trata-se de um tipo de investimento que envolve a participação em empresas com alto potencial de crescimento e rentabilidade, através da aquisição de ações ou de outros valores mobiliários (debêntures conversíveis, bônus de subscrição, entre outros), com o objetivo de obter ganho expressivo de capital a médio e longo prazo. Através do VC/PE, pequenas e médias empresas que pretendem se transformar em grandes companhias passam a dispor de oportunidades adequadas para financiar o seu crescimento, com apoio para a criação de estruturas de governança corporativa, foco no crescimento e lucratividade, bem como na sustentabilidade futura do negócio. Enquanto o VC está relacionado a empreendimentos em fase inicial, o PE está ligado a empresas mais maduras, em fase de reestruturação, consolidação e/ou expansão de seus negócios. A essência do investimento está em compartilhar os riscos do negócio, selando uma união de esforços entre gestores e investidores para agregar valor à empresa investida. Os investimentos podem ser direcionados para qualquer setor que tenha perspectiva de grande crescimento e rentabilidade ao longo prazo, de acordo com o foco de investimentos definido por investidores ou fundos.

de recursos para a aquisição de terras e a implantação da infraestrutura operacional necessária à efetivação desta expansão está estimado em pelo menos R\$ 93,5 bilhões, sem considerar os investimentos agroindustriais.

Há o receio de que a produção realizada por empresas estrangeiras no Brasil possa ser transferida para os países de origem destas empresas, a preços abaixo do mercado. De acordo com Barros e Pessôa (2011, p. 61),

Tal prática pode ser facilmente coibida pela Receita Federal, usando o conceito de preço de transferência, procedimento de simples verificação em se tratando de *commodities* cotadas em bolsas internacionais.

Uma preocupação comumente associada à presença de investidores estrangeiros na agricultura brasileira diz respeito à possibilidade de investimentos voltados à especulação imobiliária rural. A tese de que empresas estrangeiras poderiam comprar terras com potencial agrícola no Brasil e não investir para torná-las produtivas, na prática não pode ocorrer, uma vez que a legislação brasileira prima pelo cumprimento da função social da terra pelos seus proprietários. Normas legais, como o Estatuto da Terra e os Índices Mínimos de Produtividade, impedem este tipo de procedimento, pois a terra improdutiva pode ser desapropriada para fins de reforma agrária.

Para discutir esse assunto e temas correlacionados, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados criou, em outubro de 2011, uma subcomissão especial para analisar e propor medidas para disciplinar o processo de aquisição e a utilização de áreas rurais, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. A subcomissão entendeu que não há controle adequado da aquisição de terras por estrangeiros. Seu relatório preliminar apresenta um diagnóstico do tema no Brasil e no mundo, e dele consta uma síntese da legislação estrangeira correlata, elaborada, pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) (Câmara dos Deputados, 2011).

O relatório final da subcomissão foi apresentado em 22 de maio de 2012 e concluiu pela apresentação, pela CAPADR, de projeto de lei para regulamentar o Artigo 190 da CF, altera o Artigo 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, o Artigo 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, e o Artigo 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 (Câmara dos Deputados, 2012).

Não obstante, já havia iniciativas anteriores de parlamentares de alteração da legislação sobre o tema. Destaca-se o Projeto de Lei nº 2.289, de 2007, de autoria do

deputado Beto Faro (que também foi o relator da Subcomissão Especial da CAPADR), que “regulamenta o Artigo 190 da Constituição Federal, altera o Artigo 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, e dá outras providências”. Além de disciplinar a aquisição e o arrendamento de imóvel rural, por pessoas estrangeiras, em todo o território nacional e regulamentar o Artigo 190 da CF de 1988, o Projeto de Lei (PL) revoga a Lei nº 5.709, de 1971. Tramitam apenas a esse PL as seguintes proposições:

- PL nº 2.376, de 2007, do deputado Carlos Alberto Canuto, que *proíbe a compra de terra por pessoa física ou jurídica estrangeira que se destine ao plantio de cultivares para a produção de agroenergia;*
- PL nº 3.483, de 2008, da então deputada (atualmente senadora) Vanessa Grazziotin, que *altera a Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou Pessoa Jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e dá outras providências;* e
- PL nº 4.240, de 2008, do deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que *regulamenta o Artigo 190 da Constituição Federal, limitando a aquisição e o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.*

Estes projetos foram aprovados na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), em novembro de 2010, na forma de um projeto de lei substitutivo. Na CAPADR os projetos receberam, em dezembro de 2011, quatro emendas, e o correspondente substitutivo aguarda a apreciação do parecer do deputado Homero Pereira do Partido Social Democrático do Mato Grosso (PSD-MT) por sua aprovação. Os projetos e o substitutivo ainda serão apreciados pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). É possível que o projeto de lei proposto pela Subcomissão Especial da CAPADR seja apensado aos projetos e ao substitutivo que já tramitam e, após avaliação pelas demais comissões, o texto final eventualmente aprovado seguirá para apreciação pelo Senado Federal.

Adicionalmente ao Parecer da AGU nº LA-01, de 2010, por meio de aviso encaminhado em 15 de março de 2011 pela AGU ao MDIC, o governo decidiu obstruir a transferência a estrangeiros do controle de empresas nacionais proprietárias de área rural.

O MDIC deve determinar às juntas comerciais que não formalizem operações de mudança do controle acionário de empresas proprietárias de áreas rurais, quando estrangeiros estiverem envolvidos na avença. A partir do aviso, operações eventualmente fechadas podem ser suspensas na Justiça. As juntas comerciais também vão auxiliar os cartórios a identificar a participação de capital estrangeiro nas empresas que comprem terras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aquisição de terras por estrangeiros no Brasil é regulada, desde 7 de outubro de 1971, pela Lei nº 5.709, que impõe restrições à compra ou ao arrendamento de terras com mais de cinquenta módulos de exploração indefinida por pessoa física estrangeira, ou mais de cem módulos por pessoa jurídica estrangeira. Cada município só pode ter o equivalente a 25% de seu território sob controle de cidadãos ou empresas de outras nacionalidades. Uma mesma nacionalidade estrangeira não pode deter mais do que 10% da área de um determinado município.

A CF de 1988, em seu Artigo 171, disciplinou a distinção entre “empresa brasileira”, “empresa de capital nacional” e “empresa estrangeira”, dispensando às duas primeiras tratamento diferenciado e disposições especiais. O conceito de empresa estrangeira era inferido por exclusão. Com a abertura comercial e financeira nos anos 1990, a legislação de aquisição de terras por estrangeiros revelou-se um obstáculo ao investimento direto externo dentro do país.

Assim, criou-se uma polêmica jurídica. De um lado, havia um entendimento mais rigoroso da legislação relacionada à compra e ao arrendamento de terras por estrangeiros. De outro, buscava-se uma maior flexibilização das regras concernentes a essa espécie de aquisição, capaz de promover o crescimento do investimento externo na economia, inclusive no setor agropecuário. A AGU, órgão responsável pela representação e pelo assessoramento jurídico da União e do Poder Executivo, foi convocada para resolver a controvérsia existente.

No que tange a tal polêmica, a AGU emitiu três pareceres. Os dois primeiros foram favoráveis a uma flexibilização maior do negócio de terras com estrangeiros, enquanto o

terceiro buscou manter as restrições, do modo como constam originalmente da legislação infraconstitucional. Embora se tenha opinado, no Parecer, nº GQ-22, de 1994, pela recepção da legislação da década de 1970 pela CF de 1988, fez-se uma relevante ressalva: afastou-se a incidência do § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não se admitindo, destarte, restrições legais às empresas brasileiras, ainda que controladas por capital estrangeiro. O parecer foi aprovado pela Presidência da República, mas não publicado no DOU, tornando-se obrigatório apenas para o Maara (responsável pela consulta à época).

O Parecer nº GQ-181, de 1998, foi motivado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, que revogou o Artigo 171 da CF, eliminando a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. Manteve-se o entendimento do parecer anterior, mas, diante do advento da referida emenda constitucional, admitiu-se que lei futura viesse a estabelecer limitações ao capital estrangeiro no país, principalmente em face do Artigo 172 da CF, que disciplina os investimentos de capital estrangeiro. Esse parecer foi aprovado pela Presidência e publicado, o que estendeu seus efeitos para toda a administração pública federal.

Por meio do Parecer nº LA-01, de 2010, fixou-se nova interpretação acerca da recepção da legislação da década de 1970, assegurando-se a compatibilidade entre o § 1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971, e a ordem constitucional de 1988 (especialmente em face da garantia constitucional do desenvolvimento nacional e dos princípios constitucionais da soberania, da independência nacional e da isonomia entre brasileiros e estrangeiros). Estenderam-se às pessoas jurídicas brasileiras com a maioria do capital social detida por estrangeiros – sejam estas pessoas físicas residentes no exterior ou jurídicas com sede no exterior – as mesmas limitações impostas às pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil. O parecer foi aprovado e publicado no DOU.

De acordo com a avaliação empírica neste trabalho, em 2007 os imóveis rurais pertencentes a estrangeiros no Brasil representavam menos de 0,6% do total dos imóveis e ocupavam 0,7% do total da área rural. O crescimento do número de imóveis rurais pertencentes a estrangeiros, entre 2003 e 2007, foi de apenas 2%, enquanto a área ocupada por tais imóveis decresceu quase 25%. A maior parte dos imóveis rurais em mãos de estrangeiros, em 2007, concentrava-se na região Sudeste (48%) e na região Sul (26%). A área média no Brasil dos imóveis pertencentes a estrangeiros era, em 2007, de 115,4 hectares. No entanto, os estados da Amazônia Legal concentravam, naquele ano, 37% da área total das propriedades de estrangeiros, com uma área média de 387 hectares.

As pessoas jurídicas estrangeiras detinham 2.037 imóveis, cerca de 6%, do total de 33.219 pertencentes a estrangeiros. A maior parte se concentrava no Mato Grosso (668 imóveis) e Bahia (465 imóveis). Os estados do Pará, Amazonas, Rondônia, Acre e Amapá, juntos, não somavam mais que quatro imóveis. No que se refere à pessoa jurídica, os imóveis de propriedade estrangeira correspondiam, em 2007, a 827 mil hectares (21% do total de terras pertencentes a estrangeiros). Quanto à pessoa física, os mesmos correspondiam a 3,2 milhões de hectares (84% do mesmo total). Mato Grosso e Bahia despontavam com metade da área total pertencente a pessoa física estrangeira, seguidos por Minas Gerais (16%).

De 2007 a 2010, para o Brasil, o número de imóveis cresceu em torno de 3%, enquanto a área ocupada aumentou em 13%. No que se refere à variação percentual da área ocupada pelos imóveis rurais pertencentes a estrangeiros, o crescimento foi muito elevado no Sudeste e no Norte (consequentemente, na Amazônia Legal). Quando se analisa o período de 2009 a 2010, numa tentativa de pegar o efeito pós-crise, focando a variação percentual da área, o crescimento é elevado tanto no Nordeste quanto no Sudeste.

É importante ressaltar que, de um lado, como mostraram os dados, a participação estrangeira na compra de terras em áreas agrícolas é pouco expressiva no conjunto das terras destinadas à produção agrícola nacional. De outro, o debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros é controverso. Não há dúvida de que é preciso monitorar a inserção estrangeira na economia, o que pode ser feito via registro e atualização dos dados. Além disso, deve-se ter cautela com os investimentos de fundos soberanos de países com forte interesse na importação de produtos primários brasileiros. Todavia, é importante lembrar que o Estado pode regular o mercado mesmo com uma legislação mais flexível ao investimento externo estrangeiro. A restrição imposta pela legislação na aquisição de terras por estrangeiros pode reduzir ou mesmo inviabilizar parte dos investimentos produtivos no setor agropecuário brasileiro, em especial aos estados cuja economia depende desse segmento.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Food price watch**. Poverty reduction and equity group. Feb. 2011.
- BARROS, A. M.; PESSÔA, A. (Org.). **Impactos econômicos do parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros**. São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011.
- BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº GQ – 22**. Brasília: AGU, 1994.
- _____. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº GQ – 181**. Brasília: AGU, 1999.
- _____. Presidência da República. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, 1972.
- _____. **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, 1973.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório da Subcomissão destinada a, no prazo de 180 dias, analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras – **Subestra**. 2011. 75 p. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/subcomissoes/subestra-relatorio-aprovado>>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- _____. **Subestra**. 2012. 13 p. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/subcomissoes/subestra-relatorio-aprovado>>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- DEININGER, K. Challenges posed by the new wave of farmland investment. **Journal of peasant studies**, v. 38, n. 2, p. 217-247, 2011.
- FERRAZ, A. C. C. **Processos informais de mudança da Constituição**: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1986.
- HACKBART, R. **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. 2008, Brasília: Senado Federal, 5 mar. 2008.
- HODGSON, S.; CULLINAN, C.; CAMPBELL, K. **Land ownership and foreigners**: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners. [s.l.] FAO, 1999.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)**. Brasília: Divisão de Fiscalização e Controle de Aquisição de Terras por Estrangeiros, 2011.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Desenvolvimento rural. Brasília: Ipea, 2011. p. 231-286. cap. 7.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B. Land grab or land acquisitions: lessons from Latin America. *In*: KUGELMAN, M.; LEVENSTEIN, S. L. (Org.). **The global farms race: land grabs, agricultural investment, and the scramble for food security**. Island Press, 2012.

SCOTON, L. E. B.; TRENTINI, F. A limitação à aquisição de propriedades rurais por pessoas jurídicas de capital estrangeiro: grupos de interesse e efeitos socioeconômicos. *In*: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO – CODE. 2011. **Anais...** Brasília: Ipea, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, 1942.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, 1969.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995**. Brasília, 1995.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, 1993a.

_____. Presidência da República. **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, 1993b.

_____. Presidência da República. **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, 1971.

_____. Presidência da República. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, 1976.

_____. Presidência da República **Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984**. Dispõe sobre a Política Nacional de Informática, e dá outras providências. Brasília, 1984.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília, 1991.

APÊNDICE

TABELA A.1

Distribuição regional dos imóveis cadastrados pelo Incra (totais e de estrangeiros) e suas respectivas áreas por estados e regiões brasileiras (2003 e 2007)

Regiões	Imóveis cadastrados nº SNCR				Estrangeiros			
	Situação em 2003		Situação em 2007		Situação em 2003		Situação em 2007	
	Quantidade de imóveis	Quantidade de área	Quantidade de imóveis	Quantidade de área	Quantidade de imóveis	Quantidade de área	Quantidade de imóveis	Quantidade de área
ES	94.474	3.908.044	119.669	4.515.191	277	13.230	295	13.680
MG	617.571	41.836.349	747.705	50.306.181	2.053	169.758	2.261	299.993
RJ	73.029	2.785.534	86.858	3.305.052	2.044	70.049	1.992	69.397
SP	372.963	20.326.447	430.377	22.593.811	12.104	473.356	11.424	504.743
Sudeste	1.158.037	68.856.373	1.384.609	80.720.235	16.478	726.392	15.972	887.813
PR	439.900	15.758.753	506.859	18.672.450	5.610	289.377	5.316	299.623
SC	274.662	7.222.895	332.412	8.622.969	1.224	38.018	1.265	49.896
RS	530.429	18.737.783	643.602	23.682.444	1.976	107.923	2.005	105.159
Sul	1.244.991	41.719.431	1.482.873	50.977.863	8.810	435.319	8.586	454.678
DF	8.601	245.327	10.441	304.794	186	4.131	198	3.877
GO	142.002	29.726.702	178.267	35.116.777	744	196.993	787	243.206
MT	115.526	70.388.184	147.870	95.698.221	769	1.481.552	1.377	754.705
MS	68.971	32.758.452	80.954	37.115.625	777	897.860	749	423.148
Centro-Oeste	335.100	133.118.666	417.532	168.235.416	2.476	2.580.535	3.111	1.424.936
RR	24.424	3.853.123	26.751	8.172.089	49	17.509	61	23.742
AP	9.235	1.364.497	10.007	3.141.730	16	6.428	16	6.428
AM	57.059	11.180.637	63.157	28.754.870	296	238.667	313	116.265
PA	111.775	40.095.952	133.351	56.860.606	1.110	546.230	1.168	231.860
AC	19.980	4.176.065	22.554	7.954.708	25	76.979	31	14.071
RO	67.328	8.227.026	80.415	31.135.465	170	35.733	172	37.244
TO	55.493	21.259.467	67.404	26.662.672	191	108.729	187	107.237
Norte	345.294	90.156.765	403.639	162.682.140	1.857	1.030.274	1.948	536.847
MA	87.979	17.624.568	118.570	27.581.934	177	67.741	184	64.672
PI	106.480	12.737.654	124.352	17.755.006	71	63.347	75	24.619
CE	131.003	8.215.659	167.778	10.057.524	321	19.690	371	27.823
RN	47.423	3.125.565	56.685	3.789.402	121	11.128	146	13.208
PB	102.061	3.549.763	118.050	4.162.689	248	8.513	252	8.043
PE	148.931	5.381.929	177.263	6.511.384	367	13.897	383	12.510
AL	40.766	1.386.185	47.189	1.650.184	67	2.216	101	13.424
SE	64.515	1.580.400	78.334	1.866.651	81	3.776	82	3.742
BA	477.902	31.003.684	581.357	41.460.196	1.528	146.129	2.008	361.317
Nordeste	1.207.060	84.605.406	1.469.578	114.834.971	2.981	336.436	3.602	529.360
Brasil	4.290.482	418.456.641	5.158.231	577.450.626	32.602	5.108.955	33.219	3.833.634

Fonte: Incra (2011).

TABELA A.2

Distribuição regional dos imóveis cadastrados pelo Incra pertencentes a estrangeiros por pessoa física e jurídica (2007)

Regiões	Cadastro SNCR		Estrangeiros					
	Imóveis ativos		Total		Pessoa jurídica		Pessoa física	
	Quantidade de imóveis	Quantidade de área						
ES	119.669	4.515.191	295	13.680	12	758	295	13.361
MG	747.705	50.306.181	2.261	299.993	203	130.860	2.145	179.261
RJ	86.858	3.305.052	1.992	69.397	17	1.504	2.141	74.981
SP	430.377	22.593.811	11.424	504.743	138	80.854	12.206	466.118
Sudeste	1.384.609	80.720.235	15.972	887.813	370	213.977	16.787	733.720
PR	506.859	18.672.450	5.316	299.623	83	15.715	5.570	307.256
SC	332.412	8.622.969	1.265	49.896	105	10.209	1.192	41.352
RS	643.602	23.682.444	2.005	105.159	147	5.705	1.902	106.948
Sul	1.482.873	50.977.863	8.586	454.678	335	31.629	8.664	455.556
DF	10.441	304.794	198	3.877	3	417	195	3.460
GO	178.267	35.116.777	787	243.206	56	58.255	774	192.303
MT	147.870	95.698.221	1.377	754.705	668	199.201	742	614.081
MS	80.954	37.115.625	749	423.148	32	56.444	757	412.439
Centro-Oeste	417.532	168.235.416	3.111	1.424.936	759	314.317	2.468	1.222.283
RR	26.751	8.172.089	61	23.742	10	5.442	51	18.301
AP	10.007	3.141.730	16	6.428			16	6.428
AM	63.157	28.754.870	313	116.265	1	44	315	116.350
PA	133.351	56.860.606	1.168	231.860	3	4.743	1.170	227.337
AC	22.554	7.954.708	31	14.071			31	14.071
RO	80.415	31.135.465	172	37.244			176	39.299
TO	67.404	26.662.672	187	107.237	5	3.888	182	103.349
Norte	403.639	162.682.140	1.948	536.847	19	14.117	1.941	525.136
MA	118.570	27.581.934	184	64.672	9	5.902	175	58.770
PI	124.352	17.755.006	75	24.619	5	8.758	72	15.873
CE	167.778	10.057.524	371	27.823	18	4.905	367	26.073
RN	56.685	3.789.402	146	13.208	11	3.156	137	11.325
PB	118.050	4.162.689	252	8.043	7	728	246	7.320
PE	177.263	6.511.384	383	12.510	8	1.550	386	11.123
AL	47.189	1.650.184	101	13.424	29	11.162	73	2.266
SE	78.334	1.866.651	82	3.742	2	441	81	3.303
BA	581.357	41.460.196	2.008	361.317	465	216.166	1.594	156.388
Nordeste	1.469.578	114.834.971	3.602	529.360	554	252.768	3.131	292.441
Brasil	5.158.231	577.450.626	33.219	3.833.634	2.037	826.807	32.991	3.229.136

Fonte: Incra (2011).

TABELA A.3

Distribuição regional dos imóveis cadastrados pelo Incra pertencentes a estrangeiros por quantidade e área (2007-2010)

Regiões	2007		2008		2009		2010		2007-2010		2010
	Quantidade de imóveis	Quantidade de área	Imóveis (%)	Área (%)	Área média						
ES	295	13.680	309	13.990	328	20.806	304	19.771	3	45	65
MG	2.261	299.993	2.333	312.226	2.233	196.068	2.639	491.549	17	64	186
RJ	1.992	69.397	2.154	75.395	2.236	78.587	2.110	85.285	6	23	40
SP	11.424	504.743	12.312	544.492	12.305	528.241	12.291	491.437	8	-3	40
Sudeste	15.972	887.813	17.108	946.103	17.102	823.701	17.344	1.088.042	9	23	63
PR	5.316	299.623	5.382	306.724	5.310	310.640	5.130	299.062	-3	0	58
SC	1.265	49.896	1.287	52.007	1.354	55.073	1.290	54.606	2	9	42
RS	2.005	105.159	2.026	114.287	1.974	122.593	1.895	113.801	-5	8	60
Sul	8.586	454.678	8.695	473.018	8.638	488.306	8.315	467.469	-3	3	56
DF	198	3.877	204	4.555	206	4.182	217	4.314	10	11	20
GO	787	243.206	846	251.778	802	204.734	843	230.630	7	-5	274
MT	1.377	754.705	1.394	807.445	1.520	737.751	1.229	844.028	-11	12	687
MS	749	423.148	789	472.692	778	487.599	781	473.326	4	12	606
Centro-Oeste	3.111	1.424.936	3.233	1.536.470	3.306	1.434.265	3.070	1.552.298	-1	9	506
RR	61	23.742	59	23.747	51	18.401	66	27.730	8	17	420
AP	16	6.428	16	6.428	15	6.228	15	6.228	-6	-3	415
AM	313	116.265	309	105.296	372	188.287	307	232.022	-2	100	756
PA	1.168	231.860	1.146	235.751	1.132	229.668	1.143	235.628	-2	2	206
AC	31	14.071	26	13.800	32	14.033	26	13.800	-16	-2	531
RO	172	37.244	130	34.648	132	40.020	119	29.242	-31	-21	246
TO	187	107.237	183	104.475	183	102.369	181	109.517	-3	2	605
Norte	1.948	536.847	1.869	524.145	1.917	599.006	1.857	654.167	-5	22	352
MA	184	64.672	178	65.100	169	58.386	184	70.135	0	8	381
PI	75	24.619	81	33.080	75	42.809	82	58.770	9	139	717
CE	371	27.824	388	31.524	388	29.138	401	34.735	8	25	87
RN	146	13.208	115	16.378	104	14.114	128	20.807	-12	58	163
PB	252	8.043	252	7.468	247	6.320	248	6.829	-2	-15	28
PE	383	12.510	350	8.448	350	7.838	368	9.667	-4	-23	26
AL	101	13.424	103	13.624	73	2.266	101	13.578	0	1	134
SE	82	3.742	80	3.313	79	2.902	81	3.439	-1	-8	42
BA	2.008	361.317	2.139	38.0216	1.634	153.060	2.192	368.888	9	2	168
Nordeste	3.602	529.360	3.686	559.151	3.119	316.832	3.785	586.848	5	11	155
Brasil	33.219	3.833.634	34.591	4.038.886	34.082	3.662.110	34.371	4.348.822	3	13	127

Fonte: Incra (2011).

Obs.: Dados brutos não depurados.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

