

A INEFICÁCIA DO CONTROLE ESTATAL DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

Recebido em: 17/07/2023
Aceito em: 15/08/2023
DOI: 10.25110/rcjs.v26i1.2023-021

Bethânia Gouveia de Oliveira Lacerda ¹
Carolina Merida ²

RESUMO: Este estudo adota como tema o direito de propriedade, tendo como recorte a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Diante da ineficácia da lei 5.709/71 e da atuação falha do poder público em aplicá-la, a presente pesquisa parte do seguinte problema: em razão da crescente demanda mundial por terras brasileiras e diante da inefetividade do controle estatal, quais medidas institucionais e normativas podem ser adotadas pelo Estado para promover uma melhor fiscalização e evitar a aquisição indiscriminada de imóveis rurais por estrangeiros no país? Acredita-se que o Estado precisa mudar a estrutura de controle de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, apresentando-se como hipótese a criação de um órgão de controle nos moldes do órgão norte-americano - *Farm Service Agency* (FSA). O objetivo geral é demonstrar a inefetividade do controle estatal em relação à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, de modo a subsidiar a proposição de medidas jurídicas que promovam uma melhor fiscalização estatal e coíbam a aquisição indiscriminada de imóveis rurais por estrangeiros no País. Os objetivos específicos são: a) analisar e criticar a aplicação da Lei 5.709/71; b) criticar as alterações trazidas pela nova Lei do Agro; c) avaliar o projeto de lei PL 2963/2019; d) sugerir alterações de controle com base na análise do Direito estadunidense. A metodologia aplicada à pesquisa foi a indutiva, com revisão bibliográfica, utilizando também o método de direito comparado. A conclusão da pesquisa é no sentido de que a implementação de um controle efetivo é indispensável para conter a prática de *land grabbing* de terras brasileiras, sugerindo-se a criação de um órgão nos moldes do FSA no Brasil antes da promulgação da PL 2963/2019, sobretudo para garantir maior segurança quanto à aprovação da referida Lei.

PALAVRAS-CHAVE: Imóvel Rural; Aquisição de Terra por Estrangeiros; Controle Estatal.

THE INEFFECTIVENESS OF STATE CONTROL OF LAND ACQUISITION BY FOREIGNERS IN BRAZIL

ABSTRACT: This study adopts as its theme the right to property, having as its cut-off point the acquisition of rural properties by foreigners in Brazil. In view of the ineffectiveness of Law 5709/71 and the failure of the public authorities to apply it, the present study starts from the following problem: because of the growing worldwide demand for Brazilian lands and in view of the ineffectiveness of state control, what institutional and normative measures can be adopted by the State to promote better supervision and avoid the indiscriminate acquisition of rural properties by foreigners in the country? It is believed that the State needs to change the control structure for the

¹ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da Universidade de Rio Verde (UNIRV). E-mail: bethania@lacerdafilho.adv.br

² Pós-Doutora pela Universidad de Las Palmas de Gran Canarias. Universidade de Rio Verde (UNIRV). E-mail: merida@unirv.edu.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5546-5660>

acquisition of rural properties by foreigners, with the hypothesis being the creation of a control body along the lines of the American organ - the *Farm Service Agency* (FSA). The general objective is to demonstrate the ineffectiveness of state control in relation to the acquisition of rural properties by foreigners in Brazil, so as to subsidize the proposal of legal measures that promote better state supervision and curb the indiscriminate acquisition of rural properties by foreigners in the country. The specific objectives are: a) to analyze and criticize the application of Law 5709/71; b) to criticize the changes brought about by the new Law on Agro; c) to evaluate the bill PL 2963/2019; d) to suggest control changes based on the analysis of US law. The methodology applied to the research was inductive, with bibliographic review, also using the method of comparative law. The conclusion of the research is in the sense that the implementation of an effective control is indispensable to contain the practice of *land grabbing* of Brazilian lands, suggesting the creation of an organ along the lines of the FSA in Brazil before the enactment of PL 2963/2019, above all to ensure greater security as to the approval of said Law.

KEYWORDS: Rural Property; Land Acquisition by Foreigners; State Control.

LA INEFICACIA DEL CONTROL ESTATAL SOBRE LA COMPRA DE TIERRAS POR EXTRANJEROS EN BRASIL

RESUMEN: Este estudio se centra en el derecho a la propiedad, al recortar la adquisición de propiedad rural por extranjeros en Brasil. A la luz de la ineficacia de la Ley 5.709/71 y del hecho de que la autoridad pública no la aplicara, la presente investigación parte del siguiente problema: debido a la creciente demanda mundial de tierras brasileñas y a la ineficacia del control estatal, ¿qué medidas institucionales y normativas puede adoptar el Estado para promover una mejor supervisión y evitar la adquisición indiscriminada de bienes rurales por extranjeros en el país? Se cree que el Estado necesita cambiar la estructura de control para la adquisición de bienes rurales por parte de extranjeros, presentándose como hipótesis la creación de un organismo de control en la línea de la *Farm Service Agency* (FSA) de los Estados Unidos. El objetivo general es demostrar la ineficacia del control estatal en relación con la adquisición de propiedades rurales por extranjeros en Brasil, con el fin de subvencionar la propuesta de medidas legales que promuevan una mejor supervisión estatal y prohibir la adquisición indiscriminada de propiedades rurales por extranjeros en el país. Los objetivos específicos son: a) analizar y criticar la aplicación de la Ley 5.709/71; b) criticar las enmiendas introducidas por la nueva Ley Agro; c) evaluar el proyecto de ley PL 2963/2019; d) sugerir cambios de control basados en el análisis de la legislación estadounidense. La metodología aplicada a la investigación fue inductiva, con una revisión bibliográfica, utilizando también el método del derecho comparado. La conclusión de la investigación es en el sentido de que la implementación de un control efectivo es indispensable para contener la práctica de *land grabbing* brasileñas, sugiriendo la creación de un órgano similar al FSA en Brasil antes de la promulgación de la PL 2963/2019, sobre todo para garantizar una mayor seguridad en cuanto a la aprobación de dicha ley.

PALABRAS CLAVE: Bienes Rurales; Adquisición de Tierras por Extranjeros; Control Estatal.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo adota como tema o arcabouço do direito de propriedade, apresentando como recorte a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil.

Há mais de 50 anos foi realizada uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito), que tinha o condão de apurar a venda de terras brasileiras aos estrangeiros, visto que na época, conforme pode se observar no próprio jornal “Correio da Manhã”, essas vendas e até mesmo a grilagem de terras estavam acontecendo sem nenhum tipo de controle, e isso portanto, acabou motivando a criação de regras específicas para evitar essa prática (CORREIO DA MANHÃ, 1968).

Essa preocupação se deu devido às áreas adquiridas pelos estrangeiros somarem uma grande monta, e nesse contexto histórico, foi editado pelo Governo Brasileiro o Decreto-Lei nº 494/1969, e mais tarde foi editada a norma 5.709/1971. A referida Lei está ainda em vigor até os dias atuais, mas está a ponto de ser flexibilizada frente ao Projeto de Lei 2.963/2019, em trâmite no Congresso Nacional.

A demanda mundial por imóveis rurais brasileiros vem crescendo ao longo dos tempos, e é conhecida como *land grabbing*, termo este que não significa apenas aquisição de terras pelos estrangeiros, mas diz respeito a uma grande corrida e disputa por terras no país (SUAER, 2010). Esse crescente, de acordo com o Banco Mundial, se deu em razão da grande demanda por alimentos, ração, celulose, insumos, matérias-primas, os biocombustíveis, e ainda, pela questão de que países em desenvolvimento possuem a capacidade de produção em larga escala com preços de terras mais acessíveis, como é o caso do Brasil e demais países da América latina (BANCO MUNDIAL, 2010).

Verificar-se-á, ao longo do presente artigo, tanto a escassez de dados como a inexistência de estudos sobre o controle estatal com relação à aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. Controle este que hoje é efetuado pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), sendo a ineficiência desta inspeção o que justifica a presente pesquisa, a qual pretende não apenas demonstrar a atuação falha do poder público na matéria, mas, sobretudo, visa contribuir para a construção de um sistema efetivo de fiscalização e monitoramento da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil.

Conforme pode ser constatado no Parecer LA 01 de 2010, emitido pelo Sr. Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União, a aquisição de terras por estrangeiros não vem sendo devidamente controlada pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). A este respeito, segundo alega o próprio INCRA, desde o ano de

1994 o Brasil perdeu as rédeas de controle sobre a aquisição de imóveis rurais feitas por empresas brasileiras que são monitoradas por estrangeiros não-residentes no território nacional (BRASIL, 2010).

Assim sendo, devido à crescente demanda mundial por terras brasileiras e diante da inefetividade do controle estatal, a presente pesquisa busca responder o seguinte questionamento: quais medidas institucionais e normativas podem ser adotadas pelo Estado para promover uma melhor fiscalização e evitar a aquisição indiscriminada de imóveis rurais por estrangeiros no país?

Nesse sentido, o objetivo geral da presente pesquisa é demonstrar a inefetividade do controle estatal com relação à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, frente à grande ameaça à soberania que a conduta representa, de modo a subsidiar a proposição de medidas jurídicas que promovam uma melhor fiscalização estatal e coíbam a aquisição indiscriminada de imóveis rurais por estrangeiros no país, a partir da experiência estadunidense.

Já os objetivos específicos da presente pesquisa são analisar e criticar a aplicação da Lei 5.709/71 e as alterações trazidas pela nova Lei do Agro; avaliar o projeto de lei PL 2963/2019; sugerir alterações ao controle à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no país com base na análise do Direito estadunidense.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROPRIEDADE RURAL PRIVADA NO BRASIL

A propriedade rural no Brasil começou na época Colonial, com o antigo regime chamado de “sesmarias”, adotado por Portugal na época em que o Brasil fora colonizado. Nesse cenário, o Brasil foi dividido em capitânicas hereditárias e dentro delas havia lotes que eram doados aos senhores para cultivar a terra em troca de pagamento de impostos em favor da Coroa Portuguesa; esse sistema era totalmente sem controle efetivo e ainda deu origem às grandes propriedades privadas rurais brasileiras (OLIVEIRA; STOEBERL, 2014, p. 15).

Já mais tarde, no ano de 1548, foi criado o governo geral, e nomeado assim um governador, que fora o Sr Tomé de Souza, ele em seu mandato editou um regimento dos provedores da Fazenda del Rei Nosso Senhor, onde os produtores que foram agraciados com as sesmarias deveriam, além de proteger a sua propriedade, produzir cana de açúcar, podendo assim perder a sua sesmaria se não cultivasse nela. Neste mesmo ano, também

foram criadas as Provedorias da Coroa, em que tinham a finalidade de registrar, e assim, dar validade jurídica às sesmarias, nota-se, que nascia ali o Registro Imobiliário (OLIVEIRA; STOEBERL, 2014, p. 18).

No ano de 1822, ano da Independência do Brasil, também findou o regime das sesmarias, que já estava bem enfraquecido, por conta das imensas exigências da Coroa Portuguesa, os próprios sesmeiros abandonavam as suas áreas de concessão para invadir novas áreas desocupadas, pois naquelas não tinham de obedecer às regras impostas pela Coroa Portuguesa. Ficou assim, nessa época, sem regulamentação até a edição da lei de terras, tendo sido, portanto, um período de total ausência da presença do Estado perante à apropriação de terras no Brasil (OLIVEIRA; STOEBERL, 2014, p. 20).

As aquisições de imóveis rurais no Brasil por estrangeiros começaram a ser disciplinadas bem cedo, ainda no Brasil Império, pela lei 601 de 18 de setembro de 1850, primeira norma que regulou a propriedade privada no Brasil, em seu Artigo 17, onde pode ser encontrada a primeira regra de aquisição, em que os estrangeiros que adquirirem terra e nelas se estabelecerem ou vierem a exercer no país a sua atividade de produção econômica, serão naturalizados, podendo requerer depois de dois anos de residência no país, no qual ficarão isentos do serviço militar (BRASIL, 1850).

Mais tarde surgiram outras normas que vieram a regulamentar e restringir a aquisição de terras por estrangeiros, em 1854 pelo Decreto do Governo Imperial nº 1318, onde ficou estabelecido a criação de colônias militares em áreas localizadas na fronteira do Brasil, que tinham o condão de proteger o território nacional contra invasões, vez que os países estrangeiros sempre tiveram olhos para o Brasil, já que suas riquezas naturais sempre foram abundantes (OLIVEIRA; STOEBERL, 2014, p. 84).

É importante destacar que as restrições para a aquisição de imóveis rurais no Brasil só existem para estrangeiros residentes no Brasil, quando se fala em residentes, ressalta-se que estes deverão deter o visto permanente de residência no Brasil, sendo ele conferido pelos Cônsules Brasileiros, já os estrangeiros não residentes no Brasil sequer podem adquirir imóveis no Brasil (OLIVEIRA; STOEBERL, 2014, p. 84).

2.1 Conceituação da Propriedade no Brasil

O presente estudo tem como tema o arcabouço do direito de propriedade; dentro deste imenso tema, a presente pesquisa apresentará quais seriam as regras para a compra e venda de imóveis rurais, bem como será abordada a definição da propriedade no

ordenamento jurídico brasileiro. Tentando buscar a conceituação etimológica da palavra e ainda os fundamentos históricos da propriedade no Brasil.

A conceituação da “propriedade” não é nada fácil, uma vez que ela é realizada através da abrangente extensão jurídica, sendo analisado ainda o seu contexto histórico e a sua importância para o contexto social. Ela também é vista como um direito, que a depender da situação, é excluída, monitorada, menosprezada, reservada a poucos, e ainda é desejada por todos, já que se ela for conquistada, trará dignidade e liberdade ao ser humano. Portanto, é uma modalidade de direito real, que irá conferir ao seu titular a capacidade de usar, dispor, gozar, reaver e reivindicar, ou seja, é uma atividade exercida pelo sujeito sobre a coisa, tida assim como domínio (OLIVEIRA; STOEBERL, 2014, p. 11).

A palavra “propriedade”, em seu sentido constitucional, não está apenas ligada aos imóveis rurais, mas também está relacionada a todo e qualquer direito patrimonial, a qualquer coisa que o ser humano possa se apropriar e inserir nela o seu trabalho (cultivo), além de retirar dela todos seus benefícios. Para o Direito Constitucional, e de acordo com a Constituição de 1988, a definição de propriedade se equivale com patrimônio, sendo assim, um direito pessoal, e para o Direito Civil puro, como visto acima, a propriedade é um direito real, não sendo assim direito pessoal (OLIVEIRA; STOEBERL, 2014, p. 12).

Quando se observa a própria Constituição Federal Brasileira, que no artigo 5º dita que todos são iguais, sejam brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, aparecem invioláveis os direitos à propriedade, à liberdade, à vida, à igualdade e à segurança. Apesar desse tratamento igualitário, ele não é absoluto, uma vez que na própria Constituição, em diversos artigos, dita-se regras restritivas aos direitos dos estrangeiros residentes no Brasil, na qual uma delas é o próprio artigo 190 da CF, que disciplina a necessidade de uma regulação própria para tratar a aquisição e/ou arrendamento de terras por estrangeiros, sejam pessoas jurídicas ou físicas (OLIVEIRA; STOEBERL, 2014, p. 71).

O próprio Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/69, define e explica o real significado de imóvel rural, sendo ele um “prédio rústico”, de área contínua, independentemente de sua localização, que tenha como destinação final a exploração da atividade agrícola, pecuária, agroindustrial e/ou qualquer outra atividade que dê função social à propriedade rural, seja por entes públicos, seja por entes particulares (BRASIL, 1969).

Entende-se, assim, o prédio rústico como sendo uma extensa área localizada no campo e/ou na cidade, que tenha como destinação a produção agrícola, podendo ela ser de cultivo de grãos, extrativismo de minérios, criação de quaisquer animais, que visem portanto, dar uma destinação produtiva para a propriedade rural (CYSNEIRO, 1985, p. 42).

2.2 Comissão Parlamentar de Inquérito de 1967

Em 1967 fora instaurada a CPI³, a ideia dos proponentes era exatamente proteger a nação, vez que a aquisição de terras era uma ameaça à segurança nacional e à soberania; eles também tinham a preocupação de não prejudicar o investimento estrangeiro, uma vez que eles estariam contribuindo para com o desenvolvimento nacional, entretanto, gostariam de limitar a aquisição, já que a mídia na época estava reportando que grandes porções de terras estavam sendo adquiridas por estrangeiros, e a cobiça internacional pelos minérios brasileiros sempre fora intensa (FURTADO, 2016, p. 179).

Essa CPI possuía 11 membros, que tinham o intuito de investigar as supostas vendas de terras. De acordo com a proposta para a constituição da CPI, as vendas foram facilitadas pelo uso de tecnologias americanas para realizar levantamentos topográficos e geológicos no território brasileiro (levantamento aerofotogramétrico). Nesse cenário, o Brasil não conhecia essa tecnologia por sua impotência jurídica e ficou totalmente à mercê das nações alienígenas, as quais tinham o total interesse no território nacional, em razão da grande riqueza mineral brasileira. (FURTADO, 2016, p. 179).

A Câmara dos Deputados, em 1 de julho de 1970, emitiu a Resolução de nº 94/1970, pelo seu então Presidente Geraldo Freire, aprovando as conclusões emitidas pela CPI e emitindo assim, relatórios que apuraram a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, destinando as suas cópias ao então Presidente da República Brasileira, para tomar assim, as medidas cabíveis. O resultado dessa CPI foi dado conforme Resolução nº 94/1970⁴, e todos os relatórios foram entregues.

Com a pressão dessa comissão parlamentar de inquérito, o Governo Brasileiro editou o Decreto-Lei nº 494/1969, e mais tarde surgiu a lei 5.709/1971, cuja norma está ainda em pleno vigor até os dias atuais, para assim regulamentar como se daria a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil.

³ Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

3. RESTRIÇÕES À AQUISIÇÃO DE TERRAS TRAZIDAS PELA LEI 5.709/71

A principal intenção do legislador na criação da referida lei 5709/1971 foi o de criar regras com o fito de limitar as compras de imóveis rurais em favor dos estrangeiros residentes no Brasil, para assim manter a maior parte das terras produtivas em nome dos nacionais, ou seja, longe do domínio alienígena (PEREIRA, 2021 p. 22).

O artigo 1º da lei 5.709/71 disciplina quais são as pessoas estrangeiras que estariam revestidas de algumas restrições normativas quando optassem pela aquisição e/ou arrendamento de terras brasileiras, e elas são: pessoas físicas estrangeiras residentes no Brasil, pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil (BRASIL, 1971).

O parágrafo 1º do artigo 1 da Lei 5709/71 disciplina ainda que as pessoas jurídicas brasileiras, as quais sejam dirigidas por pessoas físicas e/ou jurídicas estrangeiras e que tenham a maioria do seu capital subscrito estrangeiro, também deverão obedecer às regras restritivas impostas na presente Lei (BRASIL, 1971).

A norma exige em seu artigo de nº 8, que a concretização do negócio seja lavrada escritura pública de compra e venda, tentando instalar uma ideia de vigilância estatal desses tipos de negócios, sendo que ainda é exigido pelos Tabelionatos de Notas, antes da lavratura do ato, uma prévia autorização concedida pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), que deverá ser transcrito no texto da escritura lavrada (PEREIRA, 2021 p. 30).

Essa autorização expressa para adquirir o imóvel rural não será obrigatória quando a aquisição versar sobre uma área rural de até 3 módulos, conforme previsão expressa do artigo 3, § 1 da lei 5.709/71. Entretanto, se tratando de uma aquisição maior de 50 módulos rurais, ela não será permitida, independentemente se for ela referente a áreas contínuas ou descontínuas, nos termos do artigo 3º da referida lei (PEREIRA, 2021 p. 35).

Sob outro viés, o artigo 12 da lei 5.709/1971 é claro ao vedar aos estrangeiros adquirirem mais de 25% da área do município, já os estrangeiros de mesma nacionalidade só poderão adquirir o limite de 40% de ¼ da área do município. Desta forma, apenas podem ser comercializados aos estrangeiros de mesma nacionalidade, 10% da área rural do município (PEREIRA, 2021 p. 40).

As regras citadas acima são apenas algumas elencadas na própria legislação que está vigente até os dias atuais, sendo essas as que geram o maior destaque para com a

presente pesquisa, assim é possível elucidar ao leitor os ditames centrais que o legislador quis abranger com a norma, que está a ponto de ser flexibilizada pelo novo projeto de lei que está em votação perante o Congresso Nacional, que será melhor exposto no tópico seguinte.

4. ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA NOVA LEI DO AGRO E O PROJETO DE LEI 2963/2019

É importante frisar as mudanças advindas da nova Lei do Agro (Lei nº 13.986/2020): os estrangeiros quando forem credores de qualquer modalidade de garantia poderão exercer o seu direito de cobrança, seja com a adjudicação do imóvel e/ou consolidação da propriedade para seu nome, sem que sejam aplicadas regras restritivas de aquisição, conforme artigo 1º, § 2º incisos II e III, da lei 5.709/71 (BRASIL, 2020).

A constitucionalidade desses incisos é duvidosa, pois afronta o artigo 190 da Constituição Federal, que disciplina a necessidade de lei para limitar o direito do estrangeiro em adquirir imóveis no Brasil, sendo então que nesses casos, para o credor estrangeiro, não haverá limites para adquirir o imóvel rural e liquidar assim o débito, passando assim, a ser uma modalidade de aquisição indireta, bastando apenas se sujeitar ao procedimento (PEREIRA, 2021 p. 58).

Em relação à edição da nova lei, existe em tramitação perante o Congresso Nacional o Projeto de Lei 2963/2019, que disciplinará a aquisição de terras por estrangeiros, ele ainda está em fase de aprovação e poderá ter alterações no decorrer dos tempos, mas a justificativa da sua proposta de alteração resulta na necessidade de adequar e modernizar a norma brasileira, propiciando assim, o desenvolvimento nacional através de capital estrangeiro, sem contudo, perder a soberania nacional (BRASIL, 2019).

Uma alteração de suma importância que irá impactar grandemente a aquisição de terras por estrangeiros será exatamente retirar as pessoas jurídicas brasileiras constituídas ou controladas por pessoas jurídicas, ou físicas estrangeiras, em que sem essa restrição, seria possível a abertura de uma pessoa jurídica brasileira unicamente para concretizar o ato de aquisição de bens, vez que não haverá restrições e será livre (BRASIL, 2019).

Deve ser objeto de longo estudo as alterações que surgirão com a aprovação desse projeto de lei, vez que em conjunto com as alterações que surgiram com a nova lei do Agro, acaba por abrir ainda mais o mercado imobiliário brasileiro para o mercado externo.

5. DEMANDA MUNDIAL POR TERRAS: *LAND GRABBING* E O PERÍODO *OPEN DOORS*

O investimento estrangeiro direto (*Foreign Direct Investment*) na agricultura brasileira não é de hoje. Os países em desenvolvimento sempre despertam o interesse dos estrangeiros para a aquisição de grandes propriedades rurais (*land grabbing*), que, por seu turno, justificam essa modalidade de investimento na insegurança alimentar e na grande necessidade de produção e comércio internacional de alimentos.

Portanto, com o crescimento do sistema capitalista no mundo, e bem como, devido a necessidade internacional em produção de matéria prima em larga escala, as nações desenvolvidas desejou assim investir nos países pobres ainda em desenvolvimento, um desses países é o Brasil, já que ele é um dos maiores celeiros do mundo, o qual fornece recursos *in natura* para todo o mercado internacional, sonhando, os investidores alienígenas, em criar as suas bases produtivas e assim atingir o mercado interno e mundial do agronegócio (TEIXEIRA, 2014).

A necessidade mundial por alimentos, ração, celulose, insumos, matérias-primas, os biocombustíveis e, ainda, a questão de que países em desenvolvimento possuem a capacidade de produção em larga escala com preços de terras mais acessíveis, como é o caso do Brasil e demais países da América latina, fez com que houvesse uma grande corrida por imóveis rurais no Brasil. Essa prática é conhecida como *land grabbing*, termo este que não significa apenas aquisição de terras pelos estrangeiros, mas diz respeito a uma grande disputa por terras no país (SUAER, 2010).

A este respeito, deu-se por iniciado o período *open-doors* da economia brasileira, vez que houve uma manifestação da Advocacia Geral da União, que concordou com a não discriminação das empresas brasileiras, ou seja, o parágrafo primeiro do artigo primeiro da Lei 5.709/71 não fora recepcionado pela Constituição, tendo em vista a existência do artigo 171 da Constituição Federal, fato este que desencadeou a emissão do parecer GQ-22, sendo ele ratificado em 1998, através do parecer GQ-181. Fora afastado, assim, a aplicação das regras restritivas de aquisições para as empresas brasileiras com capital estrangeiro circunscrito (FURTADO, 2016).

Esse período de *open-doors* se deu justamente quando estava ocorrendo o fenômeno global chamado *land grabbing*, sendo ele caracterizado pela enorme demanda por terras, como se fosse uma corrida acelerada por compra de imóveis rurais produtivos,

localizados ao redor de todo o mundo, mais especificamente nas regiões em desenvolvimento (SUAER, 2010).

Em 2010, com a edição do parecer LA-01, em que o Sr. Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União, disciplinou a exigência de aplicação das regras restritivas de aquisição para as empresas brasileiras com participação de estrangeiros com maioria de capital (BRASIL, 2010).

Nesse mesmo parecer, o Advogado-Geral da União assumiu que conforme os dados emitidos pelo INCRA, desde 1994, data da manifestação do primeiro parecer (GQ-22), o Estado Nacional perdeu todo o controle das aquisições dos imóveis rurais por estrangeiros, bem como conforme afirmação do próprio Presidente do INCRA, em 2008, os dados existentes nos sistemas do INCRA não refletem a realidade.

Portanto, no Brasil, a aquisição de terras por estrangeiros não está sendo devidamente controlada pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), conforme pode ser constatado no Parecer LA 01 de 2010, exarado pela Advocacia Geral da União. Consoante a alegação do próprio INCRA, desde o ano de 1994, o Brasil perdeu as rédeas de controle sobre a aquisição de imóveis rurais feitas por empresas brasileiras que são administradas por estrangeiros não-residentes no território nacional (BRASIL, 2010).

Vale dizer ainda, que o tema não foi superado, pois existe uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 342, processo nº: 0001436-80.2015.1.00.0000, em que a Sociedade Rural Brasileira, autora da ação, tenta colocar um fim nesse dilema, com a intenção de reverter a interpretação da AGU de 2010, por entender ser inconstitucional o § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709, de 1971. Essas alterações legislativas, permeadas por mudanças de interpretação contidas nos pareceres da AGU, bem como o julgamento ainda pendente da ADPF, demonstram a existência de grande insegurança jurídica frente às aquisições de imóveis por estrangeiros no país, questão atinente à soberania nacional.

6. O AVANÇO ESTRANGEIRO SOBRE O TERRITÓRIO NACIONAL

A informação que é divulgada pela mídia brasileira é a de que as nações alienígenas estão avançando abruptamente sobre o território brasileiro, noticiando que eles podem ter boa parte do território brasileiro em suas mãos. Falando, portanto, de imóveis rurais, que é o ponto chave da presente pesquisa, é necessário antes de afirmar que é o que vem sendo feito pela mídia brasileira, investigar qual a porcentagem de terras

brasileiras que se concentram sob o domínio estrangeiro e qual está sob o domínio dos brasileiros (BIJOS; MEDEIROS, 2021).

Quando se fala em dados, é necessário ter uma fonte de pesquisa e, para tanto, no Brasil existe o SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural), onde pode ser encontrado e baixado todos os dados relativos à propriedade rural brasileira, sendo que está posto por municípios, individualizados e ainda, por Estados, em uma versão mais ampla.

Conforme levantamento realizado por Bijos e Medeiros, em 2021, fora identificado que para o Estado do Mato Grosso, 50,11% das áreas cadastradas estão nas mãos dos brasileiros, enquanto para 49,41% das áreas não existem dados de nacionalidade, ou seja, o campo está em branco, estando 0,48% das áreas cadastradas sob propriedade dos estrangeiros.

Com esses dados, comprova-se que o controle brasileiro, no que diz respeito à aquisição de terras por estrangeiros, é totalmente ineficiente, visto que o governo não possui os dados reais de propriedades, sendo de certa forma, uma situação preocupante para a nação.

Importante também apresentar, a título ilustrativo, os dados referentes ao município de Rio Verde GO, município cuja economia é baseada no agronegócio e que figura entre as quatro cidades com maior arrecadação e geração de riquezas do Estado de Goiás.

Segundo cálculos realizados pelas autoras a partir das informações públicas divulgadas pelo SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural) referentes ao município de Rio Verde GO, de acordo com o somatório das áreas em hectares, os brasileiros são proprietários de uma área de 786.295,78 hectares, que equivale a 56,48% das terras disponíveis no município de Rio Verde-GO; os estrangeiros são proprietários de uma área de 15.472,46 hectares, que equivale a 1,11% das terras disponíveis no município de Rio Verde-GO; e constam em branco, sem identificação da nacionalidade dos proprietários, uma área de 590.396,37 hectares, que equivale a 42,41% das terras disponíveis no município de Rio Verde-GO.

Observando-se os dados de Mato Grosso (apresentados na pesquisa de Medeiros e Bijos) e os de Rio Verde, citados no parágrafo anterior, bem como as declarações do próprio INCRA antes mencionadas, pode ser percebido que apesar da restrição prevista na Legislação Brasileira, o controle da aquisição de terras por estrangeiros não é eficiente

no país, haja vista que quase a metade dos dados com relação à titularidade de imóveis rurais é desconhecida.

Tendo em vista essa preocupação, no próximo tópico será abordada uma possibilidade de controle efetivo, observando as regras aplicadas pelo Governo Estadunidense.

7. O CONTROLE SOBRE A AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS: ANÁLISE COMPARADA BASEADA NO DIREITO ESTADUNIDENSE

Primeiramente, é importante destacar que conforme a *equal protection clause*⁵, disciplinada na décima quarta emenda Constitucional Americana, na seção nº 01 que entrou em vigor em 1868, nenhum Estado deve fazer ou impor qualquer norma/lei que dê privilégios ou imunidades aos cidadãos americanos ou que discrimine qualquer pessoa; também não deve privar qualquer pessoa do direito à vida, à liberdade, ou propriedade, sem o devido processo legal, ou não negar que qualquer pessoa dentro da jurisdição tenha uma proteção igualitária das leis⁶.

Observa-se que o direito americano prevê uma proteção igualitária a todos, e o Estado não poderá legislar de forma discriminativa. Sendo assim, não existe nos EUA uma Legislação Federal que limite a aquisição de bens rurais por estrangeiros, que queiram fazer um investimento direto em seu território, caberá assim, a cada Estado avaliar a situação em específica, além de determinar a sua própria legislação, lembrando, é claro, da proteção acima, qual seja, a *equal protection clause* (FURTADO, 2016, p.99).

O fato de não ter Legislação Federal que limite a aquisição de terras por estrangeiros, não significa dizer que os EUA nunca tenham se preocupado com o investimento estrangeiro, tanto é que conforme será visto à frente, existe um órgão controlador que sabe indicar e dimensionar qual a área americana que se encontra em poderio dos estrangeiros. Ao passo que é importante entender os contextos históricos que levaram os Presidentes Americanos a se preocuparem com o investimento estrangeiro nos EUA, o que incentivou a criação desse órgão.

⁵ *No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws. Nenhum Estado fará ou executará qualquer lei que restrinja os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem qualquer Estado privará qualquer pessoa da vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal; nem negar a qualquer pessoa dentro de sua jurisdição a igual proteção das leis.*

⁶ EUA, first section of the Fourteenth Amendment to the United States Constitution, 1868.

Já nos anos 70, o preço do barril de petróleo aumentou bastante, fato este, que incentivou os países que detinham grande poderio petrolífero a investir de forma direta nos imóveis nos EUA, e durante o ano de 1972, houve o maior investimento japonês no território americano, cinco vezes maior do que no ano anterior, fora investido 105 milhões de dólares com a aquisição de alguns resorts localizados no Havaí, fazendo com que os americanos ficassem de olhos abertos com o investimento estrangeiro, vez que a alta do preço dos barris fortalecia a economia dos países produtores (WEBER, 1976, p. 493).

Em referência ao caso do investimento japonês, o governo não teve grandes atitudes, apenas os grupos ambientais da região protestaram contra a aquisição, alegando que este fato poderia ocasionar danos às tartarugas da região. A população local também protestou sob o argumento de que os resorts foram adquiridos para darem acesso exclusivo aos japoneses. O congresso americano não teve nenhuma reação substancial, apenas foram abertos os seus olhos mais tarde, quando o governo disponibilizou 3 milhões de dólares para estudar o investimento direto estrangeiro (WEBER, 1976, p. 495).

O senado americano e o presidente americano Ford tiveram posturas semelhantes, ao não criar regras limitando o investimento estrangeiro, preservando sempre o livre mercado e a liberdade econômica. Sobre esse ponto, o presidente Ford deu uma declaração dizendo que o seu governo iria se opor à criação de restrições que barrassem o investimento estrangeiro, a não ser que fosse extremamente necessário para manter a segurança nacional e a proteção nacional dos interesses americanos (WEBER, 1976, p. 496).

Com a preocupação expressiva do Governo Federal com o investimento japonês no Havaí e os altos preços dos barris de petróleo, foram disponibilizados recursos para estudar a dimensão do investimento estrangeiro nos EUA, com isso foi criado o *Foreign Investment Study Act of 1974*, que tinha a ideia de disponibilizar informações precisas sobre o investimento estrangeiro com qualidade, e ainda identificar qual a melhor forma de controle desses dados. Restou claro, portanto, que o estudo era necessário porque o maior problema americano era a falta de informação, não se sabia quem era dono do que (U.S. SENATE, 1976, pp. 1 e 3).

O debate dos senadores indicou que o investimento estrangeiro era muito maior do que eles poderiam mensurar, vez que cada Estado tinha autonomia para legislar sobre as terras, e isso prejudicou o Governo Federal de identificar quais as áreas e quais seriam

os proprietários, observou-se assim a necessidade de uniformização da norma, para melhor controle e fiscalização de terras em poderio de estrangeiros, institucionalizando a forma de coleta de informações (U.S. SENATE, 1976, p. 17).

Nesse cenário, surgiu a lei que regulou o investimento estrangeiro, criando regras para controlar a aquisição de imóveis rurais americanos por estrangeiros, titulada como *Agricultural Foreign Investment Disclosure Act of 1978* (AFIDA)⁷, norma que até os dias atuais está em pleno vigor, que fora promulgada em razão da falta de dados, que preocupava os governantes americanos (FURTADO, 2016, p.80)

Para fazer valer essa norma, foram criados órgãos federais em todos os estados americanos, eles foram chamados de FSA (*Farm Service Agency*), que eram responsáveis pela confecção de relatórios anuais sobre a aquisição de estrangeiros dos imóveis rurais nos Estados Unidos (FURTADO, 2016, p.115 e 118).

Esses relatórios são construídos a partir de formulários, chamados de FSA-153, que são preenchidos anualmente pelos proprietários estrangeiros de imóveis rurais, não é algo simples de ser preenchido, requer uma grande cautela, pois são diversas perguntas a serem respondidas, e se o proprietário apresentar respostas falsas/imprecisas e/ou incompletas, ou ainda não preencher o formulário, poderá ser penalizado, sendo aplicada uma multa que irá variar entre 1/10 (um décimo) de 1% a 25% do valor de avaliação imóvel (FURTADO, 2016, p. 121).

Essa modalidade de controle surgiu em 1978 e tem funcionado desde então, conforme relatório emitido pelo órgão regulador americano, os estrangeiros independentemente de qual for a nacionalidade, detém 2% da totalidade da propriedade privada de imóveis rurais, isso significa que apenas 1% de todo o território americano não está nas mãos dos cidadãos americanos e isso não representa ameaça ao bom funcionamento do governo, nem muito menos ataca a soberania e segurança nacional, sendo assim, o investimento estrangeiro é fomentado e não limitado (FURTADO, 2016, p. 122).

A criação desse órgão regulador resolveu os problemas de falta de informações que existia nos EUA e ainda fez com que o mercado ficasse ainda mais aberto para o investimento direto estrangeiro. No Brasil, hoje é vivenciada a mesma situação, não se sabe ao certo qual a quantidade de terras está nas mãos dos estrangeiros, visto que os

⁷ Disponível em: <https://www.congress.gov/95/statute/STATUTE-92/STATUTE-92-Pg1263.pdf>. Acesso em 14 dez. 2022.

dados estão em branco, e ainda, o próprio Governo no Parecer da LA -01 confirma a falta de controle.

Como forma de solução, seria interessante a criação de um órgão regulador nos moldes do que fora criado nos EUA, para assim se descobrir a real quantidade de terras que está em poderio dos estrangeiros e sua respectiva localização, o que possibilitaria ao Brasil adotar as melhores medidas para limitar ou abrir o mercado para o investimento estrangeiro direto no setor do Agronegócio.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da presente pesquisa observou-se que a intenção do legislador com a promulgação da Lei 5709/1971 foi a de criar regras com o fito de limitar as compras de imóveis rurais em favor dos estrangeiros residentes no Brasil, para assim manter a maior parte das terras produtivas sob propriedade de brasileiros, como forma de manter a soberania nacional. Entretanto, apesar da existência de norma rígida a este respeito, constatou-se que o controle estatal é falho.

De fato, restou demonstrado que as autoridades brasileiras atualmente não sabem ao certo qual a quantidade de terras que se encontram sob domínio dos estrangeiros no país, visto que percentual considerável dos dados a este respeito estão em branco. O próprio Governo, no bojo do Parecer da LA -01, confirma a falta de controle.

Verificou-se, ainda, que com as mudanças advindas da nova Lei do Agro (Lei nº 13.986/2020), os estrangeiros, quando forem credores de qualquer modalidade de garantia, poderão exercer o seu direito de cobrança, seja com a adjudicação do imóvel e/ou a consolidação da propriedade em seu nome, sem que sejam aplicadas regras restritivas de aquisição, conforme artigo 1º, § 2º, incisos II e III, da lei 5.709/71, o que configura uma modalidade de aquisição de propriedade indireta.

Assim sendo, devido à crescente demanda mundial por terras brasileiras e diante da inefetividade do controle estatal constatada, a presente pesquisa buscou responder o seguinte questionamento: quais medidas institucionais e normativas podem ser adotadas pelo Estado para promover uma melhor fiscalização e evitar a aquisição indiscriminada de imóveis rurais por estrangeiros no país?

Diante de todo o exposto, recomenda-se que antes da edição e promulgação do Projeto de Lei n.º 2963/2019, em trâmite no Congresso Nacional, seja criada uma entidade ou órgão regulador efetivo no Brasil, nos moldes do FSA (*Farm Service Agency*) dos

Estados Unidos, para que, após levantamento acurado acerca da real quantidade de terras que está sob domínio de estrangeiros no país e de sua respectiva localização, as autoridades brasileiras possam adotar as melhores medidas regulatórias sobre o tema, avaliando se seria o caso de limitar ou de criar regras mais adequadas para a abertura do mercado brasileiro ao investimento estrangeiro direto no setor do Agronegócio.

Com a realização da presente pesquisa, foi possível verificar a inexistência de controle, e de dados reais e atuais, sobre a aquisição de terras por estrangeiros, fato este que assusta muito a sociedade e a academia de forma geral, visto que, o enfrentamento dessa questão pelo Estado Brasileiro é de extrema importância para assegurar a soberania nacional e alimentar do país, sendo imperiosa a promoção de medidas jurídicas que possam garantir uma melhor fiscalização estatal de modo a coibir a aquisição indiscriminada de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, tal como a criação de uma entidade reguladora com competência específica sobre a matéria, nos moldes ora propostos.

Por fim, por meio do presente estudo foi possível descobrir a escassez de pesquisas que apontam a real ineficácia do controle estatal sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, fato este que dificultou bastante a realização da investigação. Este ineditismo foi o que motivou e justificou a realização da presente pesquisa, que poderá ser um ponto de partida para os demais acadêmicos, e para a sociedade pesquisadora de forma mais abrangente, para que assim seja possível descobrir demais problemas acerca do tema, bem como debater propostas à solução do problema apresentado na presente pesquisa.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits.** Washington D.C., set, 2010.

BIJOS, Leila; MEDEIROS, Hugo Renato de. Investimentos Chineses em Propriedades Localizadas no Brasil e o Temor Ideológico. Cers. **Revista Científica Disruptiva**, volume III, número 2, jul-dez, 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, Seção 1, quinta feira 02/07/1970, nº 60 ano XXV. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02JUL1970.pdf#page=2.%20Acesso:%202004/05/2015>. Acesso em 11 dez.2022.

_____, Emenda constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 ago. 1995. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm. Acesso em 18 set. 2022.

_____, Lei 601 de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais [...]. **CLBR**. Publicada na Secretaria de Estado dos Negócios do Império em 20 de setembro de 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em 15 out. 2022.

_____, 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 out. 1971. Não paginado. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15709.htm. Acesso em 18 out. 2022.

_____, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe Sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm Acesso em 15 out. 2022.

_____, Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 ago. 2020. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13986.htm#art51. Acesso em 18 set. 2022

_____. Presidência da República. Parecer nº LA 01, de 19 de agosto de 2010. Aprovo. Em: 19 - VIII - 2010. Aquisição de terras por estrangeiros. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 ago.2010. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/agu/prc-la01-2010.htm. Acesso em 18 set. 2022.

_____. Senado Federal. **Projeto de lei n. 2.963 de 2019**. Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art.1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Brasília, DF, Senado Federal, 2019. Não paginado. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg->

[getter/documento?dm=7955264&ts=1630438157099&disposition=inline](#) Acesso em: 17 dez. 2022.

_____, Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 342. Processo: 0001436-80.2015.1.00.0000. Requerente: Sociedade Rural Brasileira – SRB. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4756470> Acesso em: 17 dez. 2022.

CORREIO DA MANHÃ. Sábado, 31 de agosto de 1968. **1ª Caderno**. Página 11. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_07&pagfis=95114&url=http://memoria.bn.br/docreader#. Acesso em 13 set. 2022.

CYSNEIRO, Vicente Cavalcanti. **O estrangeiro e a propriedade rural**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1985.

FURTADO, Renata De Souza. **O Estado Fragmentado e o Layer Cake**: Um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos da América sobre o controle da aquisição de terras por estrangeiros. Universidade de Brasília – UnB Instituto de Ciências Sociais – ICS Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC. Tese de Doutorado. Brasília, 2016.

OLIVEIRA, Álvaro Borges. STOEBERL, Jorge. **A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil**. 1ª Edição. Curitiba: Editora CRV, 2014.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Imóvel Rural para Estrangeiro**. 4ª Ed. Rev. e Atual. de acordo com a Lei 13.986/2020 (Lei do Agro). Curitiba: Juruá Editora, 2021.

SAUER, Sérgio. Demanda mundial por terras: “land grabbing” ou oportunidade de negócios no Brasil? **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, vol.4, No 1/ Universidade de Brasília, 2010.

TEIXEIRA, T. M.; HASSE, D. Z.; PRANDI, L. R. **Soberania nacional e imóveis rurais**. Rev. Ciênc. Juríd. Soc. UNIPAR. Umuarama. v. 17, n. 2, p. 261-285, jul./dez. 2014.

WEBER, William A. **Foreign Direct Investment in United States Real Estate: Xenophobic or Principled Reaction?** 28 Fla. L. Rev. Páginas 491 a 520. Publicado no Repositório da Universidade de Direito da Florida, 1976.

U.S. SENATE. **Foreign investment study act of 1974**: hearing before the Subcommittee on Foreign Commerce and Tourism of the Committee on Commerce. Senate Hearing 94-79. Final report. [S.l], mai. 1976. Disponível em: <https://archive.org/details/foreigninvestme00tourgoog>. Acesso em 14 dez. 2022.