

## AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS COMO FATOR EM CONFLITOS AGRÁRIOS NO BRASIL

*Jéssica Silva Monteiro<sup>1</sup> e Cláudio Lopes Maia<sup>2</sup>*

### RESUMO

O artigo propõe identificar as inseguranças da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil apuradas na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) de 1967 para indicar sua superação ou permanência após a vigência do regime jurídico voltado à matéria. O trabalho se desenvolve por meio da técnica de análise documental de dados secundários. Primeiramente, descreve-se a CPI e os fundamentos jurídicos à restrição à venda de terras brasileiras a estrangeiros, a qual deve ser observada ainda nos dias de hoje. Em seguida, detalha-se a contenda legislativa sobre a questão no Brasil. Por último, demonstra-se o contexto do debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros.

Palavras chave: Venda; Restrição; Imóveis rurais; Não nacional; CPI.

## ACQUISITION OF LAND BY FOREIGNERS AS A FACTOR IN AGRARIAN CONFLICTS IN BRAZIL

### ABSTRACT

The article proposes to identify the insecurities of land acquisition by foreigners in Brazil found in the 1967 Parliamentary Committee of Inquiry (CPI) to indicate its overcoming or permanence after the legal regime related to the subject. The work is developed through the technique of documentary analysis of secondary data. Firstly, the CPI and the legal grounds for the restriction on the sale of Brazilian land to foreigners were described, which should still be observed today. Next, we detailed the legislative dispute over the issue in Brazil. Finally, the context of the debate on land acquisition by foreigners was demonstrated.

Key words: Sale; Restriction; Rural real estate; Not national; CPI.

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Agrário na Universidade Federal de Goiás. E-mail: [jescmonteiro@gmail.com](mailto:jescmonteiro@gmail.com).

<sup>2</sup> Prof. Dr. da Universidade Federal de Goiás, do curso de História do Câmpus de Catalão e do Programa de Pós-graduação em Direito Agrário do Câmpus Goiânia. E-mail: [claudio\\_maia@ufg.br](mailto:claudio_maia@ufg.br).

## INTRODUÇÃO

A aquisição de terras por estrangeiros no Brasil não se trata de tema novo na agenda política nacional, tampouco constitui matéria inédita no ordenamento jurídico brasileiro. Atualmente, embora haja vasto expediente normativo com intuito de regulamentar a alienação e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros no País, existe um debate político e econômico acerca desta temática no sentido de modificar o regime vigente a respeito destas práticas.

As discussões recentes, tanto em âmbito legislativo quanto no ambiente acadêmico, por vezes apaixonadas e carentes de dados que comprovem ou afastem o fenômeno da corrida por terras no Brasil, parecem, entretanto, ignorar que as restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros previstas, notadamente, na Lei n. 5.709, de 07 de outubro de 1971, foram o produto da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, bem como de suas conclusões. As investigações da CPI em questão, criada pela Resolução n. 31, de 1967, resultaram no Relatório Velloso, documento valioso do qual se pode extrair o questionamento que compõe o problema proposto por este projeto: a liberação da aquisição de terras por estrangeiros pode colocar em risco a integridade territorial brasileira e a soberania nacional, além de acirrar os conflitos pela terra no País?

Com o intuito de resolver a problemática sugerida acima, propõe-se a realização de análise que vislumbre tanto o contexto e o teor da CPI de 1967 quanto as inovações legislativas que a sucederam referentes à matéria, como é o

caso da constitucionalização do Direito Agrário. Ante o exposto, cumpre esclarecer que o foco da análise consiste em averiguar a subsistência das inseguranças apontadas no transcorrer da investigação instaurada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, principalmente aquelas relativas ao controle da função social da terra, tendo em vista as diversas alterações ocorridas no regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros desde a conclusão da CPI até os dias de hoje.

A relevância do trabalho emerge, sobretudo, do caráter inédito da abordagem do tema, na medida em que propõe a análise da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros sob o prisma da CPI de 1967. A controvérsia corrente sobre a necessidade de restrições e requisitos para a efetuação da compra de terras nacionais por estrangeiros deve se pautar, a princípio, na concepção de que a norma vigente possui – ou ao menos possuía, à época – fundamentos jurídicos assentados nos fatos apurados durante o procedimento instaurado pelo Congresso Nacional daquele ano. Portanto, o debate sobre a liberação, manutenção ou enrijecimento da legislação que prevê limites à compra de terras a não-nacionais impele seus participantes a averiguar, em um primeiro momento, se as inseguranças percebidas pela CPI foram superadas ou ainda permeiam a realidade brasileira. Finda a tarefa inicial, qualquer que seja seu resultado, cumpre ainda aos componentes da discussão investigar o surgimento ou a ausência de novas inseguranças, diferentes daquelas observadas no decorrer do referido processo.

Com efeito, estas etapas da análise constituem encargo imprescindível na demonstração da eficácia da própria lei, uma vez que a percepção de inseguranças de qualquer

ordem requer que sejam destrinchadas com a possibilidade de serem sanadas em sede judicial e/ou administrativa. Por outro lado, o que se nota quanto à contenda legislativa é a tendência em promover a liberação das operações de aquisição de terras por estrangeiros com base em um discurso do ponto de vista meramente econômico, porquanto os opositores, na figura dos movimentos sociais e do campesinato, ainda evocam os riscos à segurança nacional e ao desenvolvimento do País como as motivações centrais para a preservação do arcabouço legal instituído. Nesse sentido, o presente trabalho pretende ampliar o debate não só político como também acadêmico, de modo que possam ser realizados com enfoque jurídico, visando somar às discussões que abrangem demandas sociais, econômicas, ambientais e tantas outras cuja dissociação do Direito apresenta-se como impraticável.

Dessarte, o trabalho tem como objetivo geral identificar as inseguranças relativas à aquisição de terras por estrangeiros no Brasil apuradas na CPI de 1967 de modo a indicar sua superação ou permanência após a vigência do regime jurídico voltado à matéria e objetivo específico elencar e descrever as inseguranças apontadas nesta CPI como fundamento para a elaboração da Lei 5.709/71.

Contemporaneamente à controvérsia conceitual sobre a aquisição de terras por estrangeiros, a matéria experimentou grau diverso de complexidade e repercussão ao ser levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) no decurso das Ações Cível Originária (ACO) 2463 e de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 342. As ações, embora distintas, foram apensadas para julgamento em conjunto por identidade de objeto. Verifica-se no bojo das decisões e pareceres a tendência favorável do

STF e dos órgãos da União às restrições para aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, que por sua vez, são alegadas como prejuízo à economia nacional por grupos do agronegócio brasileiro em uma das ações.

Utiliza-se, para o desenvolvimento do trabalho, metodologia bibliográfica interdisciplinar e o desenvolvimento dos objetivos, por sua vez, se dá por meio da técnica de análise documental, voltando-se à busca de dados secundários, ou seja, de acervos já existentes (MINAYO, 2008, p. 49), de modo a solucionar o problema proposto. Sendo assim, o trabalho se utiliza de fontes como o relatório da CPI de 1967, também conhecido como Relatório Velloso, assim como os diplomas legais que compõem o regime jurídico da aquisição de terras por estrangeiros, visando ao levantamento das inseguranças relativas à aquisição de imóveis rurais por não-nacionais constatadas à época. O trabalho se serve dos conceitos de Sérgio Sauer e Jun Bojas sobre apropriação de terras e seus recursos por estrangeiros para contextualizar o fenômeno no Brasil, trazendo aspectos e dados indispensáveis à compreensão do panorama atual da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no país.

A estrutura do trabalho se desenvolve por meio de três capítulos. O primeiro aborda a CPI de 1967 e os acontecimentos investigados durante este procedimento instaurado pelo Congresso Nacional como fato motivador da criação do regime jurídico da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no País. O segundo capítulo é composto por breve descrição da contenda legislativa sobre a questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil e a terceira e última parte, por sua vez, traz o debate referente à temática.

## A CPI DE 1967 E OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A RESTRIÇÃO À VENDA DE TERRAS BRASILEIRAS A ESTRANGEIROS

O debate jurídico pertinente à questão tomou forma durante o procedimento instaurado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. Criada em 14 de setembro de 1967 pela Resolução n. 31 do mesmo ano, esta CPI fora um requerimento do deputado Márcio Moreira Alves, com relatoria do deputado Haroldo Velloso, cujo sobrenome fora emprestado ao relatório das investigações. O prazo inicial concedido à Comissão foi de 120 dias, a contar da data de publicação no Diário do Congresso Nacional. Consta nas conclusões da CPI que este prazo foi prorrogado por mais 60 dias e, posteriormente, dilatado até 03 de junho de 1968, em virtude dos recursos parlamentares ocorridos.

Os trabalhos da CPI tiveram início com a aprovação de um roteiro cujas etapas foram sendo modificadas no decorrer do procedimento, resumido as fases de: (I) coleta de informações, em especial, a tomada de depoimentos e (II) investigações, em que houve a verificação da extensão e localização das terras vendidas a não-nacionais em cada estado, do aspecto legal das transações envolvendo tais terras, dos agentes imobiliários responsáveis pelas vendas das terras objeto da CPI, entre outras atividades. Compunham o corpo dos sete autos do processo a descrição das 19 reuniões realizadas, transcrição de 14 tomadas de depoimentos e inúmeros documentos solicitados e encaminhados pela Comissão. Resguardado o teor das provas, entende-se por

necessário apenas o esboço da parte conclusiva do processo mencionado para adentrar a pretensão do trabalho.

A parte conclusiva da CPI Venda de Terras, denominação adotada pelo relator para referir-se àquele grupo de trabalho, se resumiu aos fatos apurados durante o procedimento, bem como às conclusões advindas das investigações. É oportuno observar que a primeira seção dessa parte possui breve exposição sobre a impossibilidade de levantar todos os fatos relativos ao assunto, dada a magnitude do problema e a extensão da área em que ele ocorria, tendo em vista a insuficiência de tempo para a tarefa. Nesse sentido, a própria Comissão deu sua tarefa como inacabada e classificou seus relatórios e informações como parciais. Ainda assim, entendeu-se que os dados obtidos permitiram formar um quadro que, apesar de incompleto, ilustrava a gravidade e indicava a seriedade com que haveria de se tratar o problema.

Dentre os fatos apurados, a primeira subseção dizia respeito a pessoas e grupos ligados à venda de terras para estrangeiros. É possível classificá-las em três grupos: (a) pessoas físicas brasileiras, que atuavam comprando vastas extensões de terras sob registros falsos de pessoas fictícias e transacionando-as com o grupo descrito a seguir; (b) pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, que se apropriavam de largas extensões de terras em território nacional, mediante compra das terras, incorporação ou arrendamento de (c) empresas rurais brasileiras cujos imóveis rurais já constituíam seu patrimônio e (d) autoridades locais que asseguravam o uso, gozo e disposição, ou seja, que garantiam a propriedade desses estrangeiros mediante ações violentas e ilícitas contra os posseiros das regiões atingidas pela compra irregular de terras por estrangeiros.

A relação de regiões atingidas compunha a segunda subseção dos fatos investigados. O levantamento, tido como parcial, registrou a incidência do problema nos estados de Goiás<sup>3</sup>, Maranhão, Amazonas, Pará, Bahia e Mato Grosso. Quanto aos métodos de espoliação, narrados no texto do terceiro subitem da parte conclusiva, percebeu-se uma constante: a presença do elemento nacional como intermediário na venda de terras a estrangeiros. Semelhanças à parte, os processos de aquisição de terras dividiam-se em três tipos diferentes. Havia a compra a antigos proprietários ou posseiros, em que um intermediário entrava em contato com o proprietário ou posseiro de uma determinada área de interesse da pessoa ou grupo estrangeiro, propondo-lhes a compra desta, sempre mediante pagamento à vista. Um outro processo fazia referência à requisição de terras devolutas aos governos estaduais. Nestas ocasiões, o elemento nacional intermediário requeria, em conluio com os Departamentos de Terras Estaduais, em nome de pessoas verdadeiras ou fictícias, individualmente, um número substancial de lotes dentro das limitações constitucionais de modo a cobrir toda a zona cobiçada. A transferência a pessoas ou grupos brasileiros ou estrangeiros ocorria após a obtenção dos títulos definitivos. O terceiro processo ocorria por meio de grilagem. Aplicavam-se os mais diversos tipos de fraude no forjamento de escrituras e títulos falsos para que assumissem um aspecto envelhecido. Os laranjas aproveitavam a disposição do Código 3 À época, o estado de Goiás correspondia às áreas que atualmente equivalem aos estados de Goiás e Tocantins. As compras de terras por estrangeiros eram efetuadas especialmente em municípios hoje localizados no Tocantins, ao norte do atual estado de Goiás.

Civil Brasileiro de 1916, que permitia, em seu do art. 134, § 2º, o uso da escritura particular para a transações de até NCr\$ 10,00, para dar este valor invariavelmente a todas as operações de compra e venda efetuadas, esquivando-se da escritura pública.

Destaca-se, entre as atividades desenvolvidas nas terras adquiridas, a especulação imobiliária, especialmente pelo fato de não constituir um elemento próprio das atividades agrárias:

Além da desenfreada especulação a que se entregam os intermediários, muitos dos compradores também demonstram êste interesse. Na maioria das vèzes, são cidadãos sem terem qualquer vínculo profissional com a agropecuária que, fascinados pela propaganda feita em seu país, compram áreas de terras no Brasil e aqui as deixam na esperança de sua valorização para então revendê-las (BRASIL, 1970, p. 08)

As conclusões do Relatório Velloso apontam para a possibilidade de conflitos sociais (muitas vezes já existentes) quando são legal ou ilegalmente vendidas áreas habitadas por antigos posseiros. Por outro lado, indicam que também é possível observar em áreas vendidas onde não há habitantes uma corrente opinião pública favorável à venda, diante da expectativa de que as terras inutilizadas se tornem produtivas, concorrendo para o bem-estar geral. O quadro geral do problema, cada vez mais complexo ao passo que se estendiam as investigações, apresentava como causas: a especulação imobiliária, que era, por assim dizer, ao mesmo tempo, meio e fim das vendas – o interesse especulativo, conforme transcrição do trecho acima, era demonstrado tanto por pequenos



compradores quanto pelos intermediários brasileiros, em virtude da comparação entre os preços de compra no Brasil e venda das terras no exterior; a colonização espontânea, motivo que tornava o País atrativo não só pelo baixo custo da terra e as demais potencialidades econômicas, mas tendo em vista ainda as tensões internacionais contemporâneas às vendas, que geravam um ambiente instável nos países envolvidos; a rentabilidade e segurança para investimentos externos no Brasil; o interesse em garantir regiões com possibilidades de minerais valiosos e, por último, a hipótese de um plano de ocupação, por potência estrangeira, de área fracamente ocupada do território nacional, uma espécie de colonização dirigida ao domínio territorial, o que não poderia ser descartado, configurada a ameaça à segurança nacional em caso de confirmação do fato.

Antes de sugerir soluções para o problema criado pelo interesse estrangeiro na compra de terras brasileiras, a CPI analisou e elencou as implicações nos diferentes setores que ele atingia. As primeiras implicações figuravam no campo social. A colonização em detrimento da população local tornava o choque inevitável especialmente entre posseiros e espoliadores, estabelecendo conflitos sociais graves nas regiões de incidência dessas transações fundiárias. Por sua vez, a Comissão considerava que a superação desses conflitos por meio da distribuição de glebas para a reforma agrária poderia, ao lado da colonização estrangeira bem orientada, trazer reflexos sociais positivos para as regiões colonizadas. Em seguida, o relatório trata das implicações de ordem econômica da venda de imóveis rurais a estrangeiros. Os parlamentares entenderam que fora a especulação imobiliária, tais vendas eram benéficas sob a perspectiva

econômica, pela aplicação de capitais externos na região, o aproveitamento das terras improdutivas e a modernização da agropecuária, com a introdução de técnicas desconhecidas no País. Por último, foram ponderadas implicações quanto à segurança nacional. Atentando-se às localidades de maior concentração de terras vendidas a estrangeiros em um mapa, o grupo parlamentar notou a formação de um cordão isolando a Amazônia do resto do Brasil (BRASIL, 1970). Àquela altura, não foi possível asseverar algum interesse estrangeiro em dominar o território nacional, por se tratar de área de convergência de interesses, sobretudo, econômicos.

Por fim, os deputados da Comissão sugeriram algumas medidas concretas em face da questão demonstrada durante o procedimento investigatório. Dessa forma, elencaram providências como: a desapropriação de algumas áreas objeto de esbulho; nova redação do art. 134, § 2º, do Código Civil de 2002 até então em vigência, consolidação de toda a legislação existente sobre terra no Brasil; nova redação ao Estatuto da Terra, para tornar mais efetiva e coordenada as ações dos órgãos responsáveis pela política agrária; Projeto de Lei para obrigar cada município a ter sua planta cadastral e apuração das denúncias feitas quanto à quebra de acordo internacional por parte do Embaixador brasileiro Vasco Leitão da Cunha, que teria fornecido informações para favorecer um dos grupos estrangeiros em terras brasileiras, a Georgia Pacific.

Houve a divulgação, inclusive pela imprensa, de envio do Projeto de Lei pelo Poder Executivo restringindo a estrangeiros residentes no País a compra de propriedades rurais, além de dar outras providências até mesmo no que concernia à segurança nacional. Assim, concebeu-se o

marco jurídico que regula a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, a Lei 5.709/71, como consequência dos acontecimentos apurados pela CPI Venda de Terras, instaurada em 1967, diploma legal que se situa no centro da disputa narrada ulteriormente.

## CONTENDA LEGISLATIVA SOBRE A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

A aquisição de terras por estrangeiros tem como marco legal a Lei 5.709/71, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiros residentes no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, que, entre outras providências, impõe uma série de limites à compra de terras nacionais, sob domínio público ou privado, a estrangeiros, constituindo pessoas físicas ou jurídicas. Além deste, que consiste no principal diploma legal a tratar do assunto, há outros dispositivos infraconstitucionais que regulam a matéria, como o art. 23, Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, norma que estende as restrições constantes na Lei 5.709/71 às operações de arrendamento de imóvel rural.

Avesa à estabilidade da norma jurídica, todavia, a conjuntura agrária dos anos 2000 apresentou-se como um período acentuadamente dinâmico no que concerne à temática. A crise dos alimentos e a expansão dos agrocombustíveis ocasionaram a elevação dos preços das terras no Brasil, em razão da recuperação das cotações das commodities no mercado internacional. A produção em alta e a intenção de plantio recorde para a temporada atraíram a atenção de estrangeiros, inclusive de fundos de investimento de outros países, que se voltaram para o mercado de terras

brasileiro. Em meio às transformações do cenário econômico nacional, o Governo Federal sinalizou o imbróglio gerado pela revogação do art. 171, CF/88, ocasião em que promoveu seminários e mobilizou um grupo de trabalho com diversos órgãos – entre eles, a Advocacia-Geral da União (AGU) – em uma tentativa de viabilizar, do ponto de vista legal, restrições ao capital estrangeiro no acesso à terra, como medida estratégica de segurança nacional.

Apesar da vigência incontestada do diploma legal acerca da aquisição de terras por estrangeiros no País, persistiu o dilema jurídico que consistia em saber se o § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709, de 1971, o qual determina que o estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista na referida lei, teria sido recepcionado pela Constituição. O impasse vinculava o Poder Executivo Federal desde o advento da Constituição Federal de 1988 e perdurou mesmo após a revogação do art. 171 da Constituição pela Emenda Constitucional n.n. 6, de 15 de agosto de 1995.

A discussão voltou à baila em 1994, quando o então Ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) questionou a AGU sobre o tema que, por sua vez, por meio do Parecer n. GQ-22, negou a recepção. Reconheceu-se, no parecer indicado anteriormente, que a Constituição de 1988 promoveu profundas alterações no trato da matéria acerca da definição de empresa brasileira, uma vez que fixara-se no bojo do diploma constitucional, no art. 171, o conceito de empresa brasileira (inciso I do art. 171, mantendo, em linhas gerais, aquela mesma definição constante do art. 60 do Decreto-Lei n. 2.627, de 1940) e o de empresa

brasileira de capital nacional (inciso II do art. 171, conceito adotado pelo art. 12 da Lei n. 7.232, de 29 de outubro de 1984 – antiga Lei de Informática). O que se realizava para a obtenção do conceito de empresa estrangeira era, portanto, uma inferência por exclusão (HAGE et al, 2012, p. 10-11).

A partir da constitucionalização do conceito de empresa nacional, se de um lado apenas prosperaria como brasileira aquela que preenchesse os requisitos estabelecidos pelo art. 171, I, CF/88, de outro, a Constituição dispunha expressamente que a lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional, conforme o seu art. 190.

Em resumo, no Parecer n° GQ-22/1994, entendeu-se que o § 1° do art. 1° da Lei 5.709/71, conflitava com o conceito exarado no inciso I do art. 171, CF/88 e, desse modo, não teria sido recepcionado. Em decorrência dessa interpretação, o art. 23, Lei 8.629/93 tampouco poderia incidir sobre sociedades que não fossem estrangeiras. Embora aprovado pelo então Presidente da República, o Parecer n. GQ-22/1994 não foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) e, dessa feita, ante o art. 40, Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993 – que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências –, não adquiriu efeito vinculante para toda a Administração Pública Federal, mas apenas para os órgãos jurídicos do Poder Executivo Federal, assim como para o MAARA, cuja consulta deflagrou a elaboração do parecer.

Após a revogação do art. 171 da Carta Magna de 1988 pela Emenda Constitucional n. 6, de 1995, a AGU passou a proceder, a partir de

março de 1997, ao reexame do Parecer n. GQ-22, de 1994, concluindo, enfim, por meio do Parecer n. GQ-181, de 1998, que tal revogação não teria o condão de repristinar aquela norma legal que se entendera não recepcionada – isto é, de restaurar sua existência. De acordo com a teoria da recepção, as normas anteriores à vigência de uma nova ordem constitucional que conflitam materialmente com a nova Constituição são tidas como revogadas, tal como teria ocorrido com o § 1° do art. 1° da Lei 5.709/71. A dita revogação, *per si*, não teria o condão de repristinar a norma entendida como revogada, pois o ordenamento jurídico brasileiro, salvo disposição expressa em contrário, não admite a repristinação, em nome da segurança das relações jurídicas (art. 2°, § 3°, Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Não tendo sido recepcionada, aquela norma legal simplesmente teria deixado de existir, tornando-se impossível, portanto, retomar sua validade e eficácia (HAGE et al, 2012, p. 23).

O Parecer n. GQ-181/1998, todavia, resguardou a possibilidade de que lei ordinária futura (qual seja, qualquer uma posterior à EC n. 6/1995) disponha sobre o assunto, estabelecendo restrições ao capital estrangeiro. Em conformidade com esse entendimento, o fato de o art. 171 ter deixado de existir no mundo jurídico, sem que nenhuma disposição análoga ocupasse o vazio jurídico deixado por sua revogação, significaria a desconstitucionalização do conceito de empresa brasileira. Entendeu-se, no entanto, que, mesmo fora desses casos especificamente arrolados na Constituição, seria admissível estipular, mediante lei ordinária, restrições à participação estrangeira em investimentos no País, especialmente em face do texto disposto no art. 172 da



Constituição Federal, o qual prescreve que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

Concluiu-se que a EC n. 6/1995 não constituía empecilho ao legislador no que concerne à limitação futura da aplicação de capital estrangeiro em determinadas atividades reputadas estratégicas para o País, sob o fundamento da soberania, da independência ou do interesse nacionais, erigindo, entre outros casos, que em determinada atividade o capital estrangeiro fique limitado a determinado percentual do capital social ou do capital com direito a voto, ou ainda que se submeta a determinadas exigências, salvo em casos de reciprocidade nos países de origem. Tal conclusão seria consoante ainda aos arts. 1º, I, 4º, I, e 170, I, que se referem, respectivamente, à soberania, à independência nacional e à soberania nacional.

Além disso, diversamente ao ocorrido com o Parecer n. GQ-22/1994, o Parecer n. GQ-181/1998 tornou-se vinculante para toda a Administração Pública Federal, por força do disposto no § 1º do art. 40 da Lei Complementar 73/1993.

É nesse quadro que se dá a edição do Parecer CGU/AGU n. 01/2008-RVJ, datado de 03 de setembro de 2008, e, posteriormente, sua adoção e submissão à Presidência da República sob a forma do Parecer AGU n. LA-01/10, publicado em 23 de agosto de 2010 no Diário Oficial da União (DOU), cujo entendimento divergiu drasticamente dos pareceres anteriores sobre a não recepção do § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/71 pela Constituição Federal de 1988. O texto do parecer consolidado sustentava que o dispositivo supramencionado havia sido recepcionado por parte da Carta Magna de

1988, de modo que 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 equipara-se ao estrangeiro residente no Brasil e à pessoa jurídica estrangeira autorizada a aqui funcionar, submetendo-se às regras da lei sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Cumpre ressaltar que a aprovação do Parecer AGU LA-01/2010, assim como a sua publicação no DOU, por força do art. 40 da Lei complementar n. 73, passou a vincular todos os órgãos da Administração Pública Federal. Nesse diapasão, INCRA e Ministério da Agricultura voltaram a se tornar responsáveis pela fiscalização da legalidade das aquisições (TAYER NETO et al, 2014, p. 124).

Ocorre que, desde meados da década de 1990, a agricultura brasileira vinha experimentando um crescimento expressivo de investimentos estrangeiros, cuja participação era uma das principais causas da expansão dos setores sucroenergético e de florestas. Verificou-se uma grande injeção de capital externo nas regiões de fronteiras agrícolas produtoras de grãos e algodão, em especial no Matopiba (MA, TO, PI, BA). Diante desse panorama, o capital estrangeiro, além de proporcionar o aumento da oferta dessas commodities, possibilitou ainda a estruturação de um novo padrão de governança nesses setores (HAGE et al, 2012, p. 28).

O descontentamento dos representantes do agronegócio brasileiro com as restrições advindas da recepção da íntegra da Lei 5.709/71 manifestou-se de maneira patente, na medida em que Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento 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 utilização de áreas rurais, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. O relatório preliminar da subcomissão arguiu a inadequação do controle de aquisição de terras por estrangeiros, ao passo que apresentou diagnóstico comparado sobre o assunto, destacando, entre outras questões, uma síntese da legislação estrangeira. No relatório final, por sua vez, a Subcomissão sugeriu a elaboração de projeto de lei destinado a regulamentar o art. 190, CF/88, além da alteração do art. 1º, Lei n. 4.131, de 03 de setembro de 1962, do art. 1º, Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e do art. 6º, Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

Sem embargo, antes mesmo da conclusão dos trabalhos da Subcomissão Especial da CAPADR em maio de 2012, já havia na Câmara dos Deputados uma mobilização parlamentar com vistas a alterar a legislação sobre a matéria, consoante sugestão daquele relatório. Cabe destacar o exemplo do Projeto de Lei n. 2.289, de 25 de outubro de 2007, que regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º, Lei n. 4.131, de 03 de setembro de 1962, e dá outras providências. Este projeto de lei, de autoria do deputado Beto Faro, à época, relator da Subcomissão Especial da CAPADR, ao propor nova sede legal para a aquisição e o arrendamento de imóvel rural, por pessoas estrangeiras, em todo o território nacional, revogaria a Lei 5.709/71, passando a regulamentar o art. 190, CF/88. Hoje, a este PL, tramitam apenas outros seis exemplares, entre eles o PL n. 4.059, de 2012, de autoria da CAPADR, fruto das conclusões do relatório final de maio daquele ano.

Os interesses que compõem a narrativa descrita acima pavimentam a discussão sobre a aquisição de terras por estrangeiros no País ao

passo que se apresentam como um dos elementos capitais – senão o principal elemento – a ser observado nas análises comentadas em seguida.

## O DEBATE ACERCA DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS

O impasse, tanto em âmbito legislativo quanto em sede administrativa, traduzia a controvérsia inerente à temática. Oliveira (2010, p. 28) iniciou o debate sustentando que existem movimentos de capitais em direção à aquisição de terras em nível global. Todavia, tais movimentos não difeririam daqueles ocorridos no século XX, por não apresentarem aspectos específicos ou exclusivos no século XXI, o que tornaria inviável o debate sobre a questão, tendo em vista sua irrelevância.

Oliveira defende que a categoria a ser utilizada para explicar o fenômeno hoje deve ser o “capitalismo monopolista mundializado” da produção agropecuária (OLIVEIRA, 2010, p. 76). Diferencia os processos a territorialização do monopólio, que atua no controle da propriedade privada do processo produtivo e do processamento industrial, e o de monopolização do território na agricultura, desenvolvido por empresas de comercialização e processamento industrial na produção agropecuária, que mesmo sem produzir, controlam e sujeitam camponeses e capitalistas que produzem no campo. Tal monopólio seria exercido em função de uma aliança entre a burguesia nacional e a mundial, que embora não sejam proprietárias de terras, teriam o controle monopolizado da produção agrícola no mundo – ainda que não operem nas ações para produção direta na terra, possuem o controle de circulação da produção (OLIVEIRA, 2010, p. 79).

Ao analisar o relatório de Pretto (2009) e afirmar a insignificância territorial das terras em poder de estrangeiros no Brasil, cuja ocupação corresponde a 0,53% do território brasileiro, o autor confere à questão da aquisição de terras por estrangeiros no País o status de farsa, numa tentativa do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) de distrair, sobretudo, os movimentos sociais e sindicais, retirando a reforma agrária da agenda política do País e encobrendo sua opção pela contrarreforma agrária (OLIVEIRA, 2010, p. 21). Aponta que o debate sobre a propriedade capitalista da terra deve continuar à luz da função social da terra, dado que os maiores latifundiários do mundo são brasileiros, e a ameaça à reforma agrária, por assim dizer, é vizinha, não vem de fora (OLIVEIRA, 2010, p. 103).

De maneira diversa, como resposta à análise de Oliveira (2010), para Sauer e Borrás (2016, p. 13), a apropriação de terras implica na transferência de propriedade, de direitos de uso e do controle sobre terras que eram de domínio público ou que se tratavam de propriedades privadas. O termo “apropriação” seria a melhor opção para caracterizar o fenômeno, uma vez que a transferência pode ocorrer por intermédio de diferentes tipos de transações, por vias legais, ilegais ou ainda por vias não legítimas, sem necessariamente remeter a operações de compra – haja vista os diversos casos de *leasing* ou arrendamentos –, mas sim ao controle sobre terras e sobre recursos.

Sauer e Bojas (2016) observam ainda que a apropriação estrangeira de terras consiste em fenômeno recorrente na história da humanidade e que sua fase atual corresponde, aproximadamente, aos últimos cem anos. Isso porque a apropriação de terras tende a

ocorrer de forma cíclica, ou ainda em ondas, a depender das dinâmicas regional e global históricas específicas de acumulação de capital, considerando que a extensão da aquisição de terras por governos e empresas estrangeiras, bem como por investidores nos últimos anos no hemisfério sul constitui uma mudança de paradigma (SAUER, BOJAS, 2016).

Nesse diapasão, compreendem que os processos recentes de apropriação de terras e de recursos ocorrem em função das dinâmicas e estratégias de acumulação de capital que são, em sua maioria, reações à associação de várias crises diferentes: alimentar, energética/combustível e financeira (pois o capital financeiro vem buscando aplicações com rentabilidade mais segura), mudanças climáticas, assim como a crescente demanda por recursos por parte de novos centros do capital global, mormente países do BRICS e alguns em desenvolvimento (SAUER, BOJAS, 2016).

De acordo com Sauer e Bojas (2016), a apropriação de terras e recursos em larga escala figura entre as principais características do desenvolvimento dos países latino-americanos, ao passo que ocorre por meio de novos mecanismos (ou processos) de acumulação: o desenvolvimento agrícola desigual; a ampliação de infraestrutura com investimentos públicos e de instituições multilaterais, construções que criam corredores ligando fronteiras extrativistas a áreas metropolitanas e a mercados estrangeiros; insegurança energética, fomentando investimentos em novas formas de extração de recursos sob o argumento do desenvolvimento nacional, voltando-se à segurança energética; antecipação global da insegurança alimentar, compondo tanto a narrativa – ou ainda a justificativa – como a motivação para negócios;

criação de novos instrumentos financeiros destinados a reduzir riscos de mercado; os novos padrões de exigibilidade e ferramentas de preservação e conservação ambiental, em especial, os mecanismos de mitigação e compensação ambientais e, por último, a atuação das organizações multilaterais que, ao criar políticas e incentivos ao tipo de desenvolvimento, acabam por gerar oferta e procura, incentivando a corrida global por recursos (SAUER, BOJAS, 2016, p. 16-17).

Na visão de Sauer e Bojas (2016), o Brasil retrata o típico caso das dificuldades históricas de obtenção de dados relacionados à destinação, posse e uso da terra. Primeiro, pelo fato de não existir um banco de dados capaz de fornecer informações sobre a situação das terras, conforme declaração da equipe que elaborou o Plano Nacional de Reforma Agrária II, em 2003, no qual havia a estimativa de que cerca de 20% do território nacional é desconhecido. Sobre essas terras, não constam informações no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do INCRA, tampouco foram contabilizadas nos Censos Agropecuários do IBGE. Combinada aos níveis históricos de concentração fundiária, essa lacuna nas informações demonstra a falta de controle das terras no País (SAUER, BOJAS, 2016, p. 23).

Segundo, a ausência de registros fidedignos sobre as terras se estende às transações de compra e venda por estrangeiros. Entre outras complicações, a partir da alteração do art. 171, CF/88 em 1995, que eliminou a diferenciação entre empresa nacional e estrangeira com a aprovação da EC n. 06, os cartórios deixaram de enviar (se é que o faziam antes) informações ao INCRA/SNCR sobre transações de terras por estrangeiros. Mesmo com a edição de

novo parecer da Advocacia-Geral da União, de 2010, a maioria dos cartórios não cumpre a disposição legal de manter um registro separado das terras adquiridas por estrangeiros, como prevê o art. 10, Lei 5.709/71, o que se traduz na impossibilidade dos dados cadastrados no SNCR espelharem este fenômeno, apesar dos mandatos legais (SAUER, BOJAS, 2016, p. 23).

Sauer e Borrás (2016, p. 24) tecem crítica ao ponto de vista de Oliveira (2010) ao afirmar que este não considerou as lacunas e problemas nos registros e informações do SNCR. O autor teria desconsiderado ainda o fato do levantamento de Pretto (2009) no SNCR não ter abarcado parte significativa do período da corrida por terras após crises de 2008. Ademais, salientam que 0,53% do território brasileiro corresponde ao território de vários países como, por exemplo, Holanda, Suíça, Dinamarca e Bélgica, portanto, aduz que a relevância dos dados varia conforme a perspectiva adotada.

Quanto ao parâmetro utilizado para avaliar a relevância dos dados do SNCR, os autores aduzem que Oliveira (2010) não realizou nenhuma crítica ao limite legal estabelecido na Lei 5.709/71, qual seja, até 25% das terras de um município podem ser adquiridas em nome de estrangeiros. Assumiu, em outros termos, que a apropriação de até um quarto do território seria admissível, pois com a manutenção do ritmo de crescimento observado entre 2002 e 2010, o limite legal somente seria atingido no próximo século (OLIVEIRA, 2010, p. 53), ocasião a partir da qual seria possível reconhecer a existência do fenômeno no Brasil.

Combatem ainda a redução dos estudos e discussões sobre apropriação de terras à compra ou mesmo ao arrendamento, únicas transações envolvendo estrangeiros que integram o rol

daquelas a serem registradas em livro especial nos cartórios e lançadas no SNCR, bem como à terra agrícola, ao exortar a necessidade de incluir outras operações nas análises, como investimentos e demandas por minérios, por exemplo. Trata-se de discussão de caráter iminente, visto que, conforme informações do Departamento Nacional de Produção Mineral, todos os processos minerários (concessões de lavra, outorgas, licenciamentos, cessões de direitos, etc.) apresentaram aumentos notáveis nas últimas décadas no Brasil, vinculados a milhões de hectares de terras (SAUER, BOJAS, 2016, p. 24).

Por fim, da mesma forma que o fenômeno global não remete apenas a uma relação norte/expropriador – sul/expropriado, o Brasil não pode ser entendido tão somente como um país que sofre processos de apropriação de/em seu território: caracteriza-se historicamente por ser, ainda, um agente promotor de apropriações. Tais são os casos de avanço de grandes fazendeiros brasileiros sobre as terras do Paraguai, da Bolívia e, mais recentemente, de países da África. No que tange aos investimentos em transações de terras, o Brasil exerce importante função de sujeito, a julgar pela destinação de recursos públicos, sobretudo por meio de financiamentos e incentivos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de pesquisas para adaptar o modelo de desenvolvimento agropecuário em outros países pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a projetos na América Latina e na África que poderão resultar em novos processos de apropriação e espoliação (SAUER, BOJAS, 2016, p. 25).

Apesar da divergência, os autores levantam questões importantes para o debate do tema em

tela. Se, por um lado, Oliveira (2010) promove um discurso enérgico favorável à irrelevância da matéria, por outro, admite haver um domínio da produção agrícola pelo capital internacional, que por sua vez, cumpre esta condição mesmo sem exercer controle direto sobre as terras. Por seu turno, Sauer e Bojas (2016) situam a compra de terras por estrangeiros como um problema central diante do cenário social, político e econômico forjado dentro de um contexto agrário recente. Tal arranjo, marcado pela ausência de regulação do mercado fundiário, tão logo poderia agravar os conflitos agrários, porquanto as instabilidades no campo seriam diretamente proporcionais à efervescência deste mercado. Pelo exposto, também é possível perceber que as abordagens, embora divergentes entre si, coincidem em um ponto-chave sugerido por este trabalho: ambas não observaram os aspectos que levaram à proibição da venda de terras para estrangeiros no Brasil. Além disso, relegaram a segundo plano o debate jurídico em torno da questão, análise a ser brevemente concluída, por ora, a seguir.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algumas observações merecem relevo: a primeira delas está relacionada às discussões atuais sobre a aquisição de terras por estrangeiros não levarem em conta os problemas que a aquisição desmedida de terras por estrangeiros já causaram no Brasil.

Embora todos os posicionamentos abordados apresentem inúmeros argumentos favoráveis, contrários ou ainda indiferentes com relação à temática, em nenhum dos casos há referência aos acontecimentos relatados e apurados pela CPI de 1967, tampouco se fala a respeito do procedimento em si, bem



como de suas repercussões. Por conseguinte, são desconsiderados também os problemas que levavam à venda de terras brasileiras a estrangeiros, em parte já observados na CPI, e que invariavelmente persistem no campo até os dias atuais. Nesse sentido, foi possível verificar que, entre as razões para a negociação de terras com ou para estrangeiros, figurava, em diversas situações, a dificuldade dos posseiros e proprietários brasileiros à época em obter financiamentos e pagar os impostos rurais.

A partir do exame da CPI Venda de Terras, observou-se que o fenômeno se comportava ora como causa, ora como consequência das mazelas provocadas pelas condições de produção no campo. Ao mesmo tempo em que gerava conflitos violentos pela posse e o domínio da terra, essa modalidade de aquisição era fruto da pobreza e do endividamento dos posseiros e proprietários, casos em que estes se viam compelidos a vender as terras que não possuíam meios de cultivar.

Além disso, a venda a estrangeiros de imóveis rurais com características monopolistas de recursos naturais efetuada em uma determinada localidade poderia representar um elemento de risco socioeconômico especialmente regional, assente no fato daquele imóvel apresentar vantagens geográficas e/ou naturais muito superiores às demais áreas vizinhas. Quando se faz alusão às perturbações que essa situação poderia engendrar em caso de aquisição estrangeira de terras brasileiras, logo se enxerga um arranjo complicado a ser evitado. Todavia, problemas decorrentes do monopólio acontecem independentemente da nacionalidade do proprietário da terra tida como privilegiada.

Seguindo este raciocínio, é possível perceber que o fator que eleva as tensões

no campo não oriunda da terra, mas de sua financeirização. As sucessivas tentativas da bancada ruralista de extinguir as limitações de aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros no Brasil evidenciam o desejo de que a especulação no mercado fundiário seja crescente com vistas à valorização dos preços da terra a partir de uma abertura irrestrita ao mercado internacional. Os preços elevados, ao passo que beneficiam latifundiários lhes permitindo transacionar em um mercado ainda maior e mais especulativo, restringem o acesso e a distribuição de terra, afastando a possibilidade de se elaborar um plano de reforma agrária estrutural via aquisição estatal e redistribuição de terras, por exemplo.

Há ainda outra grave implicação referente ao aumento das cifras fundiárias: a incapacidade do Estado de indenizar o proprietário de terras em caso de desapropriação dos imóveis rurais que não cumprem sua função social, conforme art. 184, CF/88. Por ser inviável o pagamento do valor venal do imóvel, latifúndios que descumprem a função social por algum dos aspectos descritos nos incisos do art. 186, CF/88 não são desapropriados em sede judicial, tornando a função social um instrumento inócuo no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, pondera-se que a própria CPI, ao constatar a transformação das terras devolutas estaduais em enormes latifúndios nas mãos de estrangeiros mesmo com as limitações constitucionais existentes naquela época, sugeriu a distribuição de glebas para a reforma agrária como uma solução ao problema do interesse estrangeiro em terras brasileiras. Isso implica dizer que as recomendações da Comissão observaram, ainda que involuntariamente, aspectos da função

social relativos ao controle e ao uso da terra, especialmente em contraposição ao modelo de especulação imobiliária fundiária que começava a se instalar no Brasil naquele período, alheio a quaisquer objeções parlamentares ou instituição de regimes jurídicos voltados à coibição desse paradigma naquele momento.

Nesse sentido, intuitivamente ou não, o Congresso Nacional de 1967 entendeu a financeirização da terra – por meio do aumento da especulação imobiliária que o interesse estrangeiro em terras brasileiras gerou à época – como um fator de risco socioeconômico ao País, perspectiva diversa daquela dos latifundiários que se encontram nas principais casas legislativas do Brasil atualmente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2018.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6024: informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito. Rio de Janeiro, 2012.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2011.
- BRASIL. Projeto de Resolução n. 89 da Câmara dos Deputados, de 12 de junho de 1970. **Aprova as conclusões da CPI destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1970.
- HAGE, F. A. S.; PEIXOTO, M.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.
- MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- OLIVEIRA, A. U. A Questão da Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês. In: **Agrária** (São Paulo. Online), v. 12. 2010. p. 3 – 103.
- PRETTO, J. M. **Imóveis rurais sob propriedade de estrangeiros no Brasil**. Relatório de Projeto de cooperação técnica “Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural” (PCT IICA/NEAD), Brasília, NEAD, 2009 (relatório de pesquisa).
- SAUER, S. Demanda mundial por terras: “*land grabbing*” ou oportunidade de negócios no Brasil? **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, v. 4, 2010. p. 50-71.
- SAUER, S.; BORRAS, J. “*Land grabbing*” e “*green grabbing*”: uma leitura da corrida na produção acadêmica. **Campo – Território**, v. 11, 2016. p. 6 – 42.
- TAYER NETO, P. F.; GONÇALVES NETO, J. da C.; DERANI, C.. A aquisição de terras brasileiras por estrangeiros para as práticas da ecologia de mercado. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 38, n. 01, p. 175-206.