

# Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil Mais oportunidades do que riscos<sup>1</sup>

---

Fábio Augusto Santana Hage<sup>2</sup>  
Marcus Peixoto<sup>3</sup>  
José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho<sup>4</sup>

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

**Palavras-chave:** agricultura, aquisição de terras, legislação.

## Land grabbing by foreigners in Brazil: more opportunities than risks

**Abstract** – The rise in agricultural prices to alarming levels since 2007 characterized the “agrinflation” phenomenon. Because of the increase in food prices and the expectation of strong population growth in the coming years, the issue of land grabbing by foreigners in the world has been drawing the attention, especially in African and Latin American regions. In Brazil, the land grabbing by foreigners has increased since 2008. In 2010, this increase has led the General Attorney of the Union (AGU) to reinterpret the Brazilian legislation of land acquisition, in order to limit the access

---

<sup>1</sup> Original recebido em 20/6/2012 e aprovado em 28/6/2012.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito, consultor legislativo do Senado Federal na área de Direito Civil e Agrário. E-mail: hage@senado.gov.br

<sup>3</sup> Engenheiro-agrônomo, Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, consultor legislativo do Senado Federal na área de Política Agrícola e Agrária. E-mail: marcus.peixoto@senado.gov.br

<sup>4</sup> Economista, Doutor em Economia, pesquisador do Ipea, professor da UnB. E-mail: jose.vieira@ipea.gov.br

to Brazilian landed property by foreigners. The debate about land grabbing by foreigners is controversial. There is no doubt about the importance of monitoring the integration of foreigners in Brazilian economy, which can be done by registering and updating land acquisition data. Moreover, there should be caution in terms of investments from sovereign wealth funds from countries with strong interest in importing Brazilian primary products. However, it is important to mention that the state can regulate the market even with a legislation that is more flexible to foreign investments.

**Keywords:** agriculture, land grabbing, legislation.

## Introdução

O aumento dos preços agrícolas atingiu níveis alarmantes a partir de 2007, o que caracterizou o fenômeno da “agroinflação”. Embora tenha se registrado um arrefecimento na crise financeira internacional de 2008, os preços dos alimentos voltaram a crescer em 2009. A elevação generalizada dos preços agrícolas interfere, de um lado, na segurança alimentar e causa, de outro, impacto no crescimento da pobreza, já que reduz o nível de renda relativa das famílias<sup>5</sup>. O risco inflacionário pode comprometer principalmente o crescimento de longo prazo dos países importadores de alimentos.

A “agroinflação” pode ser explicada por um conjunto de fatores surgidos ao longo da última década. O forte crescimento econômico experimentado pelos mercados emergentes, a elevação dos preços internacionais do petró-

leo, o avanço da produção de biocombustíveis, os efeitos climáticos adversos à produção e os baixos estoques de alimentos no mundo foram fatores que contribuíram para a elevação dos preços. Aliado a tudo isso, o crescimento da população mundial, que atingiu um contingente de 7 bilhões de habitantes no final de 2011, foi significativo.

Com os preços dos alimentos em expansão e a expectativa de forte crescimento populacional para os próximos anos, a questão da aquisição de terras por estrangeiros no mundo vem chamando a atenção, em especial em regiões africanas e latino-americanas<sup>6</sup>. A compra de terras por estrangeiros é uma maneira de minimizar os efeitos negativos do processo inflacionário no mercado, garantindo acesso privilegiado aos alimentos e, ao mesmo tempo, mantendo a redução da pobreza e o crescimento econômico.

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

Conforme Hodgson et al. (1999), são inúmeras as razões que levam os estados a adotarem políticas de restrição ao acesso de estrangeiros à terra. Entre os principais motivos, além do nacionalismo e do xenofobismo, destacam-se: a segurança nacional, o domínio da infraestrutura, a prevenção contra a especulação estrangeira, a preservação do “tecido” social da nação, o controle dos investimentos diretos estrangeiros, a re-

<sup>5</sup> De acordo com a edição 2011 do relatório Food Price Watch (BANCO MUNDIAL, 2011), do Banco Mundial, o índice de preço de alimentos subiu 15% entre outubro de 2010 e janeiro de 2011, tendo ficado somente 3% abaixo do pico alcançado em 2008. Numa tentativa de estimar o impacto do aumento do preço no crescimento da pobreza desde a segunda metade do ano de 2010, mostrou-se que a extrema pobreza em países de baixa e média renda tinha aumentado em 44 milhões de pessoas, em termos líquidos. Enquanto 68 milhões de pessoas caíram para abaixo da linha de pobreza (referência de 1,25 dólar), 24 milhões de produtores de alimentos foram capazes de escapar da extrema pobreza.

<sup>6</sup> Para uma discussão da tradução do termo “aquisição de terras” na literatura, ver Reydon e Fernandes (2012). De um lado, “land grabbing” é o termo mais utilizado para descrever o acentuado crescimento de compra de terras por estrangeiros depois de 2008. Entretanto, este conceito tem, geralmente, conotação ruim, já que associa o comportamento dos investidores à especulação financeira descomprometida de questões ambientais. Tais situações acontecem em países com Estado fraco, o que é, por exemplo, o caso da África. De outro, segundo Deininger (2011), o mesmo fenômeno de aquisição de terras é denotado por “large-scale land acquisitions”, no intuito de mostrar que o crescimento dos investimentos tem um lado benéfico para a promoção do desenvolvimento econômico e regional, gerando aumento da produção local e do emprego. Neste artigo, entende-se que “land grabbing” é suficiente para explicar o fenômeno, sem que ele esteja associado ao comportamento adverso dos investidores.

gulação da imigração, bem como a garantia do controle da produção de alimentos.

O debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros causa controvérsia e varia de acordo com a legislação de cada país<sup>7</sup>. Todavia, é preciso ressaltar que o Estado é soberano e não perde o controle da ocupação do território nacional, mesmo diante da existência de legislação mais flexível ao investimento externo estrangeiro na produção agrícola. No que tange à segurança alimentar, caso haja desabastecimento do mercado interno, o País pode adotar quotas e impostos de exportação, bem como criar estoques reguladores. Quanto à soberania nacional, os estrangeiros estão sujeitos às mesmas regras jurídicas e ambientais que o produtor brasileiro. Havendo qualquer desobediência à legislação ou mesmo uso indevido da terra, pode-se adotar a desapropriação como medida corretiva.

Entende-se, entretanto, que as restrições impostas à aquisição de terras por estrangeiros podem reduzir ou mesmo inviabilizar o investimento produtivo no setor agropecuário brasileiro<sup>8</sup>. O presente estudo procura contribuir para o debate em torno das políticas públicas voltadas para a questão da compra e arrendamento de terras por estrangeiros. Para tanto, o trabalho foi dividido em quatro seções. A primeira aborda o marco legal existente relacionado à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. A segunda faz uma avaliação empírica da presença estrangeira no mercado brasileiro de terras. A terceira discute o impacto econômico causado pelas restrições à compra de terras por estrangeiros. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## Marco legal

### Da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971

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

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

1) É necessário o assentimento prévio da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, quando o imóvel se situar em área tida como indispensável à segurança nacional (BRASIL, 1988, art. 91, § 1º, inciso III; [combinada com] BRASIL, 1971, art. 3º, *caput*, § 1º; [e com] BRASIL, 1991, art. 1º, parágrafo único, alínea c, art. 2º, § 3º).

2) É da essência desses atos a escritura pública, da qual deverá constar, na hipótese específica de pessoa física, a menção ao respectivo documento de identidade, prova de residência no território nacional e, se for o caso, autorização do órgão competente ou assentimento prévio da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional; e, na hipótese de pessoa jurídica, a transcrição do ato que concedeu autori-

<sup>7</sup> Ver a legislação comparada no relatório da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, destinada a analisar o processo de aquisição de áreas rurais no País (BRASIL, 2011, 2012).

<sup>8</sup> Para uma análise dos grupos sociais que têm interesse na regulamentação proposta pelo Parecer da AGU, que reabriu os debates no País a respeito da imposição de limites à aquisição de propriedades rurais por pessoas jurídicas de capital estrangeiro; e dos possíveis efeitos socioeconômicos da aplicação dessas restrições sobre o campo, com aportes teóricos da Nova Economia Institucional (NEI) e da Economia dos Direitos de Propriedade, sugere-se a leitura do artigo de Scoton e Trentini (2011).

zação para a aquisição da área rural, bem como dos documentos comprobatórios de sua constituição e de licença para funcionamento no Brasil (BRASIL, 1971, art. 8º, art. 9º).

3) Os cartórios de registro de imóveis devem manter cadastro especial, em livro auxiliar, desse tipo de operação e, trimestralmente, remeter tais dados, sob pena de perda do cargo pelo titular da serventia, à corregedoria do Poder Judiciário do respectivo Estado-membro, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, no caso de imóvel localizado em área indispensável à segurança nacional, também à Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional (BRASIL, 1971, art. 10, art. 11).

4) A soma das áreas rurais reservadas a pessoas estrangeiras não pode ultrapassar 25% da superfície dos municípios onde se situem, e, tratando-se de pessoas estrangeiras de mesma nacionalidade, esse limite se reduz a 10% – essas restrições, porém, não se aplicam se a área rural for inferior a três módulos de exploração indefinida<sup>9</sup> ou se, no caso da pessoa física, esta tiver filho brasileiro ou for casada com brasileiro sob o regime de comunhão de bens (BRASIL, 1971, art. 12).

5) É vedada a doação de terras da União ou dos estados a pessoas estrangeiras, a qualquer título, salvo nos casos previstos em legislação atinente a núcleos coloniais, onde estrangeiros imigrantes se estabeleçam como agricultores em lotes rurais (BRASIL, 1971, art. 14).

6) A aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiro que violem as prescrições legais são nulos de pleno direito (BRASIL, 1971, art. 15).

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

1) Tais operações não podem exceder a 50 módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua, sendo livres, porém, quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 módulos de mesma espécie, independentemente, nesse caso, de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais estabelecidas em lei (BRASIL, 1971, art. 3º, *caput*, § 1º).

2) O Congresso Nacional pode excepcionalmente autorizar-lhes a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual indicados na legislação (BRASIL, 1993b, art. 23, § 2º, primeira parte).

3) Nos loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização, a aquisição e a ocupação de, no mínimo, 30% da área total devem fazer-se, necessariamente, por brasileiros (BRASIL, 1971, art. 4º).

4) As restrições acima não se aplicam aos casos de sucessão legítima, exceto se o imóvel estiver situado em área considerada indispensável à segurança nacional (BRASIL, 1971, art. 1º, § 2º, art. 7º).

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

1) Essas entidades só podem adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos industriais (quando, então, deve ser ouvido o atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), agrícolas, pecuários e de colonização (hipóteses em que se deve proceder à oitiva do atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) vinculados a seus objetivos estatutários (BRASIL, 1971, art. 5º).

2) Quando a área for superior a 100 módulos de exploração indefinida, a operação

<sup>9</sup> Módulo de exploração indefinida é aquele cuja natureza de exploração não é especificada, em contraposição àqueles classificados nas seguintes categorias: de lavoura permanente, de lavoura temporária, de exploração pecuária, de exploração hortigranjeira e de exploração florestal. A unidade de medida é expressa em hectares e definida para cada imóvel rural inexplorado ou com exploração não definida, em função da Zona Típica de Módulo do município de situação do imóvel. Varia de 5 ha a 100 ha. Zonas Típicas de Módulo: regiões delimitadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com características ecológicas e econômicas homogêneas, baseadas na divisão microrregional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando as influências demográficas econômicas de grandes centros urbanos.

deve ser autorizada pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1993b, art. 23, § 2º, parte final).

### **Da não recepção, pela Constituição Federal, do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971**

A despeito da incontestada vigência da mencionada Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971), um dilema jurídico tem desafiado, precipuamente, o Poder Executivo Federal, desde o advento da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) e, mais notadamente, após a revogação do art. 171 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995 (BRASIL, 1995).

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

Em 1994, o então Ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (Maara) suscitou essa questão perante a AGU, a qual, por meio do Parecer nº GQ-22 (BRASIL, 1994) – que, na verdade, acolheu o Parecer nº AGU/LA-04/94, ratificando-o com a chancela do Advogado-Geral da União –, negou a recepção pelos motivos sucintamente expostos a seguir.

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

Conforme é informado naquele primeiro parecer da AGU, o conceito de “empresa brasileira” ou de “sociedade nacional”, antes do advento da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), estava inserido exclusivamente em normas infraconstitucionais. Não à toa, o Decreto-Lei

nº 2.627, de 26 de setembro de 1940 (BRASIL, 1940), que dispõe sobre as sociedades por ações, em seu art. 60 (mantido pelo art. 300 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (BRASIL, 1976), que revogou parcialmente o Decreto), estatui: “Art. 60. São nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no País a sede de sua administração.” (BRASIL, 1940, art. 60).

Sempre se entendeu que o conceito de “sociedade estrangeira” é obtido pela interpretação em contrário desse dispositivo de lei, sendo, portanto, aquela sociedade personalizada que não preenche os requisitos legais para ser classificada como “empresa brasileira”.

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

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

Reconheceu-se, entretanto, que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) promoveu profundas alterações no trato da matéria, visto que ela própria fixara, no art. 171, o conceito de “empresa brasileira” (BRASIL, 1988, art.171, inciso I), mantendo, em linhas gerais, aquela mesma definição constante do art. 60 do Decreto-Lei nº 2.627, de 1940 (BRASIL, 1940), acima transposta; e o de “empresa brasileira de capital nacional” (inciso II do art. 171, adotando, também genericamente, o conceito constante



do art. 12 da Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984 (BRASIL, 1984) – antiga Lei de Informática). O conceito de “empresa estrangeira” continuava a ser inferido (por exclusão).

Eis o texto integral do art. 171 da vigente Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 171. São consideradas:

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

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

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

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

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

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do caput se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

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

A partir de então, qualquer restrição às empresas que, preenchendo os requisitos estabeleci-

dos pelo art. 171, I, da CF (BRASIL, 1988), fossem classificadas como “brasileiras” só poderia prosperar nas hipóteses previstas expressamente nessa mesma Constituição. Além disso, salientou-se, no parecer, que sequer os §§ 1º e 2º desse art. 171 (BRASIL, 1988) teriam erigido restrições às empresas brasileiras, mas, antes, teriam meramente possibilitado o estabelecimento de estímulos e incentivos à empresa brasileira de capital nacional, em determinadas situações<sup>10</sup>.

Por outro lado, sublinhou-se a relevância também do art. 190 da Constituição Federal de 1988:

Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional. (BRASIL, 1988)

No citado parecer da AGU (BRASIL, 1994), entendeu-se que esses casos que dependeriam de autorização do Congresso somente poderiam referir-se àquelas mesmas pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras mencionadas no próprio art. 190 (BRASIL, 1988) – entre as quais não se incluiria, obviamente, a “empresa brasileira” do inciso I do art. 171 (BRASIL, 1988), ainda que sob controle de capital estrangeiro –, e a nenhuma outra.

Em suma, no Parecer nº GQ-22, de 1994 (BRASIL, 1994), concluiu-se que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971), conflitava com o conceito exarado no inciso I do art. 171 da CF (BRASIL, 1988) e não teria sido, desarte, recepcionado. Por conseguinte, tampouco poderia o art. 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (BRASIL, 1993b) – o qual trata do arrendamento de imóvel rural por estrangeiros, determinando, para tanto, a aplicação subsidiária da Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971) –, incidir sobre sociedades que não sejam estrangeiras (e não deveriam ser consideradas estrangeiras – repita-se – as empresas brasileiras controladas por pessoas jurídicas estrangeiras).

<sup>10</sup> Por exemplo, em matéria de licitações administrativas.

Observe-se que, conquanto aprovado pelo então Presidente da República, o Parecer nº GQ-22, de 1994 (BRASIL, 1994), não foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) e, por conseguinte, à luz do art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (BRASIL, 1993a) – 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, bem como para o então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, que, como mencionado, foi o consulente que deflagrou a elaboração do parecer.

### **Da não ocorrência de repristinação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, a despeito da revogação do art. 171 da Constituição Federal**

Já após a aludida revogação do art. 171 da Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995 (BRASIL, 1995), a AGU passou a proceder, a partir de março de 1997, ao reexame do Parecer nº GQ-22, de 1994 (BRASIL, 1994), concluindo, enfim, por meio do Parecer nº GQ-181, de 1998 (BRASIL, 1999) – cujos fundamentos serão sucintamente apresentados a seguir –, que tal revogação, pura e simples, não teria o condão de repristinar aquela norma legal que se entendera não recepcionada (vale dizer, de restaurar sua existência<sup>11</sup>).

Como é cediço, 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 qual teria ocorrido com o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971).

O art. 3º da Emenda Constitucional nº 6, de 1995 (BRASIL, 1995), revogou o art. 171 da CF. Mas essa revogação, por si, não teria o con-

ção de repristinar a norma que se entende revogada, pois nosso ordenamento jurídico, salvo disposição expressa em contrário<sup>12</sup>, não admite a repristinação, em nome da segurança das relações jurídicas (BRASIL, 1942, art. 2º, § 3º). Se aquela norma legal não fora recepcionada, simplesmente teria deixado de existir, tornando-se impossível, portanto, a retomada de sua validade e eficácia<sup>13</sup>.

O Parecer nº GQ-181, de 1998 (BRASIL, 1999), no entanto, resguarda a possibilidade de que lei ordinária futura – isto é, posterior à Emenda Constitucional nº 6, de 1995 (BRASIL, 1995) – disponha sobre o assunto, estabelecendo restrições ao capital estrangeiro. Conforme esse entendimento, o fato de o art. 171 ter pura e simplesmente deixado de existir no mundo jurídico, sem que nenhuma disposição análoga ocupasse o vazio jurídico deixado por sua revogação, significaria, tão somente, que o conceito de “empresa brasileira” foi desconstitucionalizado (o que, por sinal, implicaria o atendimento aos interesses nacionais).

Além disso, nota-se que, apesar da revogação do art. 171, a Constituição (BRASIL, 1988) permanece a tratar da questão relativa à participação de estrangeiros ou de capital estrangeiro em diversos dispositivos, a saber:

- No art. 222, § 4º, ao outorgar ao legislador ordinário a competência para disciplinar a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão de que trata o seu § 1º.
- No art. 199, § 3º, ao vedar a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei (permitindo-se, portanto, ao legislador ordinário que mitigue a vedação).

<sup>11</sup> Consequentemente, sua validade e eficácia.

<sup>12</sup> Em hipótese alguma admite-se a repristinação tácita.

<sup>13</sup> Isso, porém, não impede, em tese, que a própria Constituição revigore, de modo expresso, uma lei que anteriormente não tenha sido recepcionada.

- No art. 192, ao prever a regulação do sistema financeiro nacional por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

No aludido parecer da AGU de 1999 (BRASIL, 1999), entende-se, todavia, que, mesmo fora desses casos especificamente arrolados na Constituição, seria admissível erigir, mediante lei ordinária, restrições à participação estrangeira em investimentos no País, especialmente em face do relevo assumido pelo art. 172 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) com a revogação de seu art. 171. Para melhor entendimento, cumpre transcrever o dispositivo:

Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

Deduz-se, então, nesse último parecer, que a Emenda Constitucional nº 6, de 1995 (BRASIL, 1995), não constitui empecilho para o legislador limitar, no futuro, a aplicação de capital estrangeiro em determinadas atividades reputadas estratégicas para o País, com fundamento na soberania, na independência ou no interesse nacionais, estabelecendo, por exemplo, que em determinada atividade o capital estrangeiro fique limitado a determinado percentual do capital social ou do capital com direito a voto, ou que se submeta a determinadas exigências, ressalvados, quando cabível, casos de reciprocidade nos países de origem.

O esquete para tal entendimento estaria não apenas no art. 172 da Carta Magna, que faz menção ao interesse nacional, mas também nos seus arts. 1º, I, 4º, I, e 170, I, que se referem, respectivamente, à soberania, à independência nacional e à soberania nacional (o último diferencia-se do primeiro por consistir em uma faceta da soberania aplicada particularmente à ordem econômica e financeira).

É importante salientar que, contrariamente ao que havia ocorrido com o Parecer nº GQ-22, de 1994 (BRASIL, 1994), esse Parecer nº GQ-181,

de 1999 (BRASIL, 1999), tornou-se vinculante para toda a Administração Pública Federal, por força do disposto no § 1º do art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 1993. Eis a transcrição de todo o dispositivo:

Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

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

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência. (BRASIL, 1993a, art. 40, § 1º, § 2º)

### **Do novo reexame a que a AGU procedeu em 2010 sobre a recepção, pela Constituição Federal de 1988, do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971**

Em face de todas as recentes alterações do cenário econômico nacional, como a maior evidência emprestada à questão do biocombustível, a inflação dos preços agrícolas e o conseqüente aumento do interesse mundial no cultivo de áreas rurais brasileiras, o Governo Federal, principalmente a partir de 2004, passou a atentar de modo mais detido para os problemas relacionados à revogação do art. 171 da Constituição (BRASIL, 1988). Promoveu seminários e até mesmo organizou um grupo de trabalho composto por uma série de órgãos – como a Casa Civil, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Advocacia-Geral da União (AGU) –, a fim de buscar alternativas legais que viabilizem restrições ao capital estrangeiro no acesso à terra, como mecanismo estratégico de defesa da soberania nacional.

Por provocação desse grupo de trabalho, a AGU iniciou, no segundo semestre de 2007, novo



exame da questão, passando a revisar os pareceres anteriormente mencionados, o qual foi consubstanciado sob a forma do Parecer nº LA-01, de 2010 (BRASIL, 2010). Esse parecer foi aprovado pelo Presidente da República e publicado no DOU de 23 de agosto de 2010, tendo, portanto, efeito vinculante para todos os órgãos da Administração Pública Federal.

O então Consultor-Geral da AGU, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior<sup>14</sup>, que foi o responsável pela elaboração do Parecer, adotou entendimento inteiramente oposto ao dos pareceres anteriores. Defende que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971), foi recepcionado pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e, portanto, jamais teria perdido vigência a norma segundo a qual a pessoa jurídica brasileira – da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social no exterior e residam ou tenham sede no exterior – submete-se aos ditames da referida lei, equiparando-se, desse modo, ao estrangeiro residente no Brasil e à pessoa jurídica estrangeira autorizada a aqui funcionar.

Esse parecer é consideravelmente extenso, mas dele se podem extrair, em substância, os seguintes argumentos a favor da recepção da íntegra da Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971), pela atual Carta Magna (BRASIL, 1988):

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

riam admitir as restrições emanadas do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971), dirigidas a empresas brasileiras controladas por empresas estrangeiras que não possuíam sede e administração no País ou cujos controladores, pessoas físicas, residissem no exterior.

2) Uma interpretação teleológica do art. 190 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) levaria à conclusão de que eventuais limitações estabelecidas em sede legal à aquisição ou ao arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira deveriam se estender à pessoa jurídica brasileira de que trata o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971).

3) O controverso dispositivo da Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971), seria plenamente compatível, ademais, não somente com a garantia constitucional do desenvolvimento nacional (BRASIL, 1988, art. 3º, inciso II) e com os princípios constitucionais da soberania (BRASIL, 1988, art. 1º, inciso I), da independência nacional (BRASIL, 1988, art. 4º, inciso I) e da soberania nacional (BRASIL, 1988, art. 170, inciso I), mas também com o princípio da isonomia entre brasileiros e estrangeiros (BRASIL, 1988, art. 5º, *caput*), que, em consonância com a moderna hermenêutica, deve ser ponderado com os anteriores.

4) Considerando que a aquisição de imóvel rural pode ser tida como investimento de capital, outro dispositivo constitucional que serviria como espeque para a recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971), seria o art. 172, que consigna que “a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros” (BRASIL, 1988, art. 172).

5) Tendo em vista que o processo legislativo que resultou na Lei nº 8.629, de 1993 (BRASIL, 1993b), foi posterior ao advento da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), o Congresso Nacional, ao aprová-la – ou, mais notadamente, ao aprovar seu art. 23 –, teria declarado, de forma expressa, a recepção, pela Carta Magna (BRASIL, 1988),

<sup>14</sup> O qual é, a propósito, consultor legislativo do Senado Federal, cedido à época à AGU.

da totalidade da Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971), sem ressalvas.

Ao concluir seu parecer, o Consultor-Geral da União desde logo se adiantou a eventuais críticas que se pudessem levantar à completa modificação de uma interpretação fixada administrativamente mais de 15 anos atrás – no Parecer nº GQ-22, de 1994 (BRASIL, 1994) –, porquanto tal revisão de entendimento poderia ter o efeito de afugentar o capital estrangeiro e gerar insegurança jurídica nos negócios. Consoante lembrou, essa mudança de entendimento em tudo se harmoniza com o fenômeno da mutação constitucional, que, por seu turno, no dizer de Ferraz (1986, p. 9), significa a “[...] alteração, não da letra ou do texto expresso, mas do significado, do sentido e do alcance das disposições constitucionais [...]”.

Por fim, ainda nas conclusões do Parecer nº LA-01, de 2010 (BRASIL, 2010), salientou-se que no cenário empresarial nacional há ao menos quatro espécies de pessoas jurídicas, a saber:

1) Pessoas jurídicas brasileiras, com brasileiros detendo a maioria do capital social.

2) Pessoas jurídicas brasileiras com a maioria de seu capital social detida por estrangeiros – pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou com sede no Brasil.

3) Pessoas jurídicas brasileiras com a maioria do capital social detida por estrangeiros – pessoas físicas, residentes no exterior, ou jurídicas, com sede no exterior.

4) Pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil.

Em conclusão, com o novo parecer da AGU, as limitações à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais previstos na Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971), e na Lei nº 8.629, de 1993 (BRASIL, 1993b), passaram a atingir, além das pessoas jurídicas estrangeiras previstas no item 4, acima, as pessoas jurídicas brasileiras do item 3. Para que as restrições alcançassem também as pessoas jurídicas dos itens 1 e 2, seria necessária

a apresentação de projeto de lei, a ser apreciado pelo Congresso Nacional.

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

## Avaliação empírica do domínio de terras por estrangeiros

Essa seção procura avaliar a participação de estrangeiros no domínio de terras no Brasil. Com base nos dados regionais da Divisão de Fiscalização e Controle de Aquisição de Terras por Estrangeiros do Incra, obteve-se a comparação dos anos de 2003, 2007, 2008, 2009 e 2010, retirados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

O SNCR foi criado pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, e compreende os cadastros de Imóveis Rurais; de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais; de Arrendatários e Parceiros Rurais; de Terras Públicas; e de Florestas Públicas (BRASIL, 1972). O SNCR foi regulamentado pelo Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973, que dispõe, em seu art. 2º, II:

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

a) fornecer dados e elementos necessários ao controle da distribuição das terras e da sua concentração, com relação aos seus proprietários ou detentores a qualquer título;

**b) fornecer dados e elementos necessários ao controle das terras tituladas a pessoas físicas ou jurídicas de nacionalidade estrangeira, com vistas à aplicação por parte dos órgãos competentes das normas legais que disciplinam a propriedade, o uso e a posse de terra por estrangeiros;**

c) fornecer dados e elementos necessários à classificação dos proprietários, em função do conjunto de seus imóveis rurais;

d) fornecer dados e elementos necessários à aplicação dos critérios de lançamentos fiscais, referentes a tributos e contribuições para fiscais, atribuídos ao Incra pela legislação em vigor; (BRASIL, 1973, art. 2º, II, grifo nosso)

Segundo Hackbart (2008), a natureza do cadastro é declaratória, mas alguns dados devem ser comprovados na apresentação de declaração de cadastro para imóveis rurais. Assim,

face ao desenvolvimento de sistema de controle de aquisição de imóveis por estrangeiros, a Autarquia tem realizado ações de fiscalização cadastral junto aos cartórios, constatando que alguns deles não cumprem o que determina a Lei, inclusive quanto à manutenção do Livro Auxiliar.

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

1) Não constam os dados concernentes a imóveis rurais adquiridos por pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiro na vigên-

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

Tipo	Região	2003		2007			
		Quantidade de imóveis (mil)	Área (milhões de hectares)	Quantidade de imóveis (mil)	Área (milhões de hectares)	% de imóveis	% de área
Imóveis totais cadastrados no SNCR	Sudeste	1.158,0	68,9	1.384,6	80,7	20	17
	Sul	1.245,0	41,7	1.482,9	51,0	19	22
	Centro-Oeste	335,1	133,1	417,5	168,2	25	26
	Norte	345,3	90,2	403,6	162,7	17	80
	Nordeste	1.207,1	84,6	1.469,6	114,8	22	36
	Amazônia Legal	548,8	178,2	670,1	286,0	22	61
	<b>BRASIL</b>	<b>4.290,5</b>	<b>418,5</b>	<b>5.158,2</b>	<b>577,5</b>	<b>20</b>	<b>38</b>
Imóveis pertencentes a estrangeiros	Sudeste	16,5	0,7	16,0	0,9	-3	22
	Sul	8,8	0,4	8,6	0,5	-3	4
	Centro-Oeste	2,5	2,6	3,1	1,4	26	-45
	Norte	1,9	1,0	1,9	0,5	5	-48
	Nordeste	3,0	0,3	3,6	0,5	21	57
	Amazônia Legal	2,8	2,6	3,5	1,4	25	-47
	<b>BRASIL</b>	<b>32,6</b>	<b>5,1</b>	<b>33,2</b>	<b>3,8</b>	<b>2</b>	<b>-25</b>

Fonte: Incra (2011).

cia do Parecer nº GQ-181, de 1998 (BRASIL, 1999), visto que, segundo tal parecer, a essas pessoas era dispensada a autorização do Incra para a aquisição de imóveis rurais.

2) Conforme explicado anteriormente, somente a partir da publicação do Parecer nº LA-01, de 2010 (BRASIL, 2010), em 23 de agosto de 2010, a mencionada autorização passou a ser novamente exigida e, por isso, a repercussão dos respectivos dados é ainda pouco significativa.

3) Consta-se inconsistência nas informações do ano de 2009 relativas aos estados de Alagoas, Bahia, Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso, o que foi justificado pelo Incra como resultado de equívoco cometido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), quando da extração dos dados correspondentes.

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

Em 2007, o número de imóveis ativos cadastrados atingiu um total de 5,2 milhões, o que significa um crescimento de 20% no período, ocupando 577,4<sup>15</sup> milhões de hectares, dado equivalente a um crescimento de 38% na área cadastrada. Desse total, 33,2 mil imóveis cadastrados pertenciam a estrangeiros, um crescimento de 2% dos imóveis pertencentes a estrangeiros em relação a 2003, que ocupavam 3,8 milhões de hectares, implicando um decréscimo de 25% na área ocupada por estrangeiros entre 2003 e 2007.

Embora a aquisição de terras por estrangeiros na região Amazônica tenha ganhado destaque na imprensa a partir de 2005, com o aumento dos preços agrícolas, percentualmente

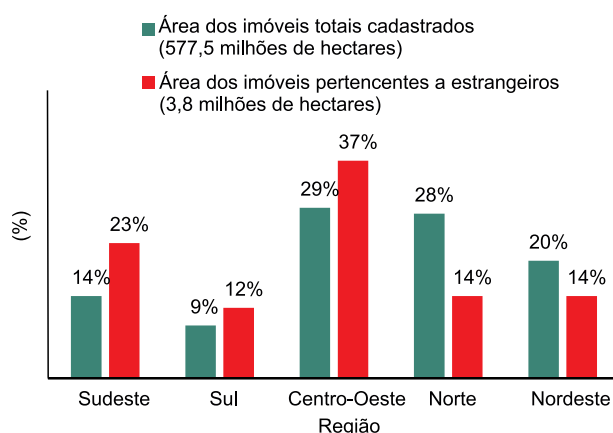
a área ocupada por estrangeiros se reduziu no período analisado. Em 2007, o maior número de propriedades nessa condição encontrava-se em São Paulo. No mesmo ano, cerca de 51% dos imóveis localizavam-se na região Sudeste e 27% na região Sul. Entretanto, em termos de área ocupada por estrangeiros, o Centro-Oeste concentrou 51% do total.

Os estados da Amazônia Legal<sup>16</sup> concentravam, em 2007, 3,5 mil imóveis em mãos de estrangeiros (10,5% do total). No total dos imóveis cadastrados pelo SNCR nessa Região, ocorreu crescimento de 22%, entre 2003 e 2007, e aumento da área ocupada de 61%. Todavia, ao se analisar a evolução das propriedades pertencentes a estrangeiros na região, verifica-se que o número de imóveis aumentou em torno de 25%, mas a área ocupada se reduziu em 47% no mesmo período. Essa tendência de redução, se confirmada, pode amenizar as preocupações em relação à aquisição de terras por estrangeiros em regiões como a Amazônia. Entretanto, há que se verificar o uso do solo nessas propriedades e se se situam em áreas de jazidas minerais importantes, para aplicar a legislação vigente e eventualmente impor novos limites legais, por razões estratégicas.

Pela Figura 1, a participação estrangeira é relativamente superior em termos de áreas nas regiões mais capitalizadas do Brasil (Sudeste, Sul e Centro-Oeste). No outro extremo, a participação estrangeira é de 14% da área no Norte e no Nordeste, ficando abaixo dos percentuais para o total do cadastro. Como em outros setores de atividade econômica, a agricultura não foge à regra e necessita de investimentos estrangeiros na produção, o que estimula a produção e o crescimento econômico do setor e da região em questão. Das áreas ocupadas por estrangeiros em 2007, 37% se localizavam no Centro-Oeste e 23% no Sudeste.

<sup>15</sup> A área total do Brasil é de 851,487 milhões de hectares. Portanto, em 2007, a área total cadastrada por imóveis rurais ativos no SNCR representou 68% da área total do País.

<sup>16</sup> Aqui representados pela Região Norte acrescida dos estados do Mato Grosso e do Maranhão.



**Figura 1.** Distribuição da área dos imóveis totais cadastrados e dos imóveis pertencentes a estrangeiros por regiões brasileiras no ano de 2007.

Fonte: Incra (2011).

Segundo a Tabela 2, no que se refere à área média dos imóveis rurais, houve crescimento de 15% no período (2003–2007) para os imóveis totais cadastrados e um decréscimo da área média das propriedades de estrangeiros (queda de 26%). No total dos imóveis cadastrados, apenas o Sudeste apresentou queda da área média de 2%. No que se refere aos imóveis pertencentes a estrangeiros, de um lado, foram verificadas quedas significativas das áreas médias no Centro-Oeste e no Norte. De outro, verificou-se crescimento no Nordeste de 30%.

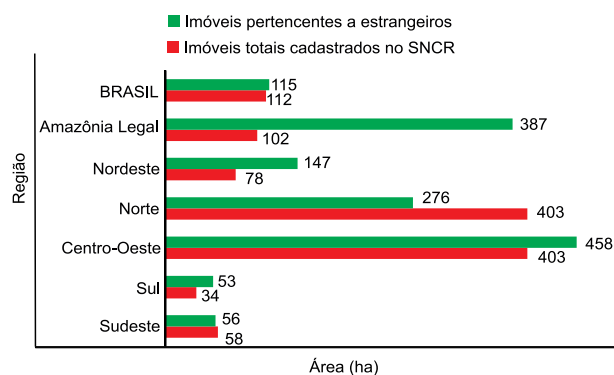
Quanto à Amazônia Legal, houve redução da área média em torno de 58%. O tamanho de área média varia muito de região para região, o que pode ser explicado em parte pela vocação produtiva de cada ecossistema, e também em razão do tamanho do módulo rural ou do módulo fiscal, determinados segundo o tipo de exploração e variáveis de região para região. Por exemplo, o Centro-Oeste é uma região em que predomina a agricultura de larga escala, enquanto no Sul e no Sudeste, a de menor escala (o que não significa que seja menos produtiva e rentável).

Conforme a Figura 2, tem-se a comparação da área média dos imóveis totais cadastrados e daqueles pertencentes a estrangeiros, por região do País. Nota-se que, com exceção do

**Tabela 2.** Área média, em hectares, dos imóveis cadastrados pelo Incra (totais e de estrangeiros) por regiões brasileiras nos anos de 2003 e 2007.

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

Fonte: Incra (2011).



**Figura 2.** Área média, em hectares, dos imóveis totais cadastrados e dos imóveis pertencentes a estrangeiros por regiões brasileiras no ano de 2007.

Fonte: Incra (2011).

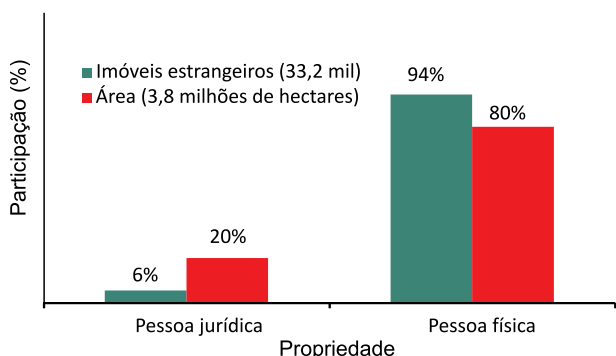
Norte e do Sudeste, os imóveis pertencentes a estrangeiros são, em média, maiores do que os totais do cadastro, em 2007. Ainda nesse ano, nota-se forte discrepância quando se comparam as áreas médias dos imóveis totais cadastrados e as dos pertencentes a estrangeiros. Embora essa discrepância se apresente significativa, a área média de imóveis pertencentes a estrangeiros se reduziu ao longo do período 2003–2007, não se vislumbrando, portanto, ameaça à soberania nacional,



ao desmatamento ou à fonte de produção agrícola não sustentável.

Foram obtidos os dados desagregados por pessoas jurídica e física para o ano de 2007 dos imóveis pertencentes a estrangeiros<sup>17</sup>. De acordo com a Figura 3, dedicada apenas aos imóveis de propriedade estrangeira, verificou-se que 6% dos imóveis rurais cadastrados como pertencentes a pessoa jurídica concentravam 20% da área ocupada, enquanto 94% dos imóveis de pessoas físicas respondiam pelos 80% remanescentes do total.

De acordo com a Tabela 3, é possível constatar que as pessoas jurídicas estrangeiras detinham 2.037 imóveis, o que representava 6% do total de imóveis pertencentes a estrangeiros<sup>18</sup>. A maior parte se concentrava no Centro-Oeste (759 imóveis ou 37% do total, sendo 668 apenas no Estado do Mato Grosso). A Bahia foi o segundo estado com o maior número de imóveis pertencentes a estrangeiros (465 unidades). Em compensação, a região Norte tinha apenas



**Figura 3.** Participação do número de propriedades e das áreas ocupadas dos imóveis pertencentes a estrangeiros, em relação às pessoas jurídica e física no ano de 2007.

Fonte: Incra (2011).

19 imóveis que pertenciam a pessoa jurídica, e alguns estados nem apresentaram estatísticas (caso de Amapá, Acre e Rondônia). O Estado do Pará registrou três imóveis em mãos de pessoa jurídica estrangeira, e o Estado do Amazonas, apenas um imóvel. Quando se compara a área, em relação às pessoas jurídicas, a região que englobava a maior quantidade de terras era o Centro-Oeste, com 314 mil hectares, algo em torno de 38% do total. Novamente, tanto o Mato Grosso quanto a Bahia despontaram com metade da área total pertencente a pessoas físicas estrangeiras, respectivamente com 216 mil e 199 mil hectares. O Estado de Minas Gerais foi o terceiro em ocupação de terra, com 131 mil hectares (16% do total).

No que tange às pessoas físicas, os dados mostram comportamento semelhante em termos regionais da concentração estrangeira no meio rural. Em 2007, o Mato Grosso liderou, em relação aos demais estados, as estatísticas de área de imóveis em mãos de pessoa física estrangeira, participando com 19% da área total (ou o equivalente a 614 mil hectares), seguido por São Paulo, com 14% (ou 466 mil hectares), e Mato Grosso do Sul, com 13% (precisamente 412 mil hectares). Nessa análise, para as pessoas físicas, a área média por imóvel é relativamente inferior quando comparada à dos imóveis de pessoas jurídicas, o que seria natural esperar. Para o mesmo ano, a área média dos imóveis pertencentes às pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil era quatro vezes superior à dos imóveis de pessoas físicas – cerca de 406 hectares por imóvel rural. No Centro-Oeste e na Amazônia Legal, a área média dos imóveis de pessoas físicas era superior à dos imóveis de pessoas jurídicas. No Sudeste, a discrepância entre a área média dos imóveis de pessoa jurídica e a dos de pessoa física foi de mais de 13 vezes.

<sup>17</sup> É importante destacar que de 1994 a agosto de 2010, os cartórios de imóveis não estavam obrigados a informar às Corregedorias de Justiça e ao Incra se pessoas jurídicas brasileiras adquirentes de terras tinham sua composição acionária em mãos de estrangeiros, o que pode mascarar os dados acima analisados. Há que se aguardar, portanto, a divulgação pelo Incra do banco de dados atualizado, uma vez que desde agosto de 2010 os cartórios estão obrigados a informar, trimestralmente, as aquisições e arrendamento de imóveis rurais por pessoa jurídica brasileira que tenham estrangeiros como acionistas

<sup>18</sup> Observe-se que a soma do número de imóveis pertencentes a estrangeiro pessoa física (32.991) e pessoa jurídica (2.037), informada pelo Incra, foi de 35.028, superior ao número de imóveis informado como total em mãos de estrangeiros, de 33.219. Da mesma forma, não é consistente a soma da área dos imóveis de pessoa física (3,2 milhões de hectares) e jurídica (827 mil hectares), de aproximados 4 milhões de hectares, superior aos 3,8 milhões de hectares informados anteriormente. Não foi possível detectar, neste trabalho, a origem dessa distorção nos dados fornecidos.

**Tabela 3.** Distribuição regional dos imóveis cadastrados pelo Incra, pertencentes a estrangeiros, por pessoa física, por pessoa jurídica e por área média no ano de 2007.

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

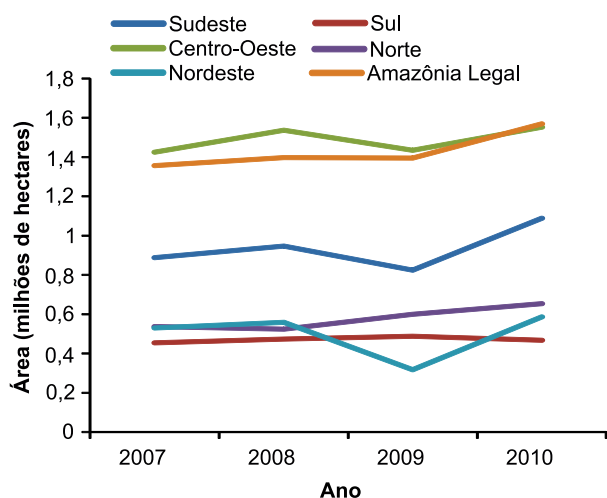
Fonte: Incra (2011).

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

Em 2007, os estados da Amazônia Legal possuíam 670 mil imóveis, que ocupavam 286 milhões de hectares (área média de 427 hectares). Desse total, 3,5 mil imóveis estavam em mãos de estrangeiros, ocupando uma área total de 1,4 milhão de hectares (representando, em número

de imóveis ou mesmo em área ocupada, menos de 1% do total). Entre os imóveis pertencentes a estrangeiros na Amazônia Legal, 696 (20% do total) pertenciam a pessoa jurídica estrangeira e ocupavam 219 mil hectares (área média de 315 hectares). Os imóveis pertencentes a pessoa física estrangeira somavam 2.858, ocupando 1,2 milhão de hectares, com área média de 419 hectares por imóvel – superior, portanto, à área média dos imóveis pertencentes a pessoas jurídicas estrangeiras.

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



**Figura 4.** Comportamento da aquisição de terras por estrangeiros, em milhões de hectares, de 2007 a 2010<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dados brutos não depurados.

Fonte: Incra (2011).

A Tabela 4 apresenta a variação percentual do número de imóveis pertencentes a estrangeiros e da respectiva área ocupada por região em períodos selecionados. De 2007 a 2010, para o Brasil, o número desses imóveis cresceu em torno de 3%, enquanto a área ocupada aumentou em 13%. De modo geral, quando não negativo, o crescimento regional do número de imóveis foi muito baixo. Porém, no que se refere à variação percentual da área ocupada pelos imóveis rurais pertencentes a estrangeiros, o crescimento foi muito elevado no

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

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

**Tabela 4.** Variação percentual do número de imóveis cadastrados pelo Incra, pertencentes a estrangeiros, e da respectiva área ocupada de 2007 a 2010<sup>(1)</sup>.

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

<sup>(1)</sup> Dados brutos não depurados.

Fonte: Incra (2011).

ximadamente com São Paulo em área ocupada (cerca de 491 mil hectares).

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

## Impactos econômicos: Parecer da AGU nº LA-01 de 2010

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

Conforme Barros e Pessôa (2011), em estudo feito para a Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio (ABMR&A), estima-se que as restrições do Governo decorrentes do Parecer da AGU nº LA-01 de 2010 (BRASIL, 2010) sobre aquisição e arrendamento de terras agrícolas por em-

presas estrangeiras devem gerar em 2011 e 2012 prejuízos de cerca de US\$ 15 bilhões ao agronegócio, por inibirem investimentos estrangeiros na forma de capital de risco (*Private Equity* ou *Venture Capital*<sup>19</sup>). Segundo o estudo, o volume de recursos estimado para a aquisição de terras e implantação da infraestrutura operacional necessária para a efetivação dessa expansão está estimado em pelo menos R\$ 93,5 bilhões, sem considerar os investimentos agroindustriais.

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

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

Para discutir esse assunto e temas correlacionados, a Comissão de Agricultura, Pecuária 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

<sup>19</sup> Trata-se de um tipo de investimento que envolve a participação em empresas com alto potencial de crescimento e rentabilidade, mediante aquisição de ações ou outros valores mobiliários (debêntures conversíveis, bônus de subscrição, etc.) com o objetivo de obter ganho expressivo de capital a médio e longo prazo. Por meio do Venture Capital/Private Equity (capital de risco/equidade privada), pequenas e médias empresas que pretendem se transformar em grandes companhias passam a dispor de oportunidades adequadas para financiar o seu crescimento, com apoio para a criação de estruturas de governança corporativa, e foco no crescimento e lucratividade, bem como na sustentabilidade futura do negócio. Enquanto o venture capital está relacionado a empreendimentos em fase inicial, o private equity está ligado a empresas mais maduras, em fase de reestruturação, consolidação ou expansão de seus negócios. A essência do investimento está em compartilhar os riscos do negócio, selando uma união de esforços entre gestores e investidores para agregar valor à empresa investida. Os investimentos podem ser direcionados para qualquer setor que tenha perspectiva de grande crescimento e rentabilidade a longo prazo, de acordo com o foco de investimentos definido pelos investidores ou fundos.

utilização de áreas rurais, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. A Subcomissão argumentou que não há controle adequado da aquisição de terras por estrangeiros. Seu relatório preliminar apresenta diagnóstico do tema no País e no mundo e, entre outros aspectos, destaca uma síntese da legislação estrangeira, elaborada pelo Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2011).

O relatório final da Subcomissão foi apresentado em 22 de maio de 2012 e concluiu pela apresentação, pela CAPADR, de projeto de lei destinado a regulamentar o art. 190 da Constituição Federal; e alterar 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 (BRASIL, 2012).

Não obstante, já havia iniciativas anteriores de parlamentares de alteração da legislação sobre o tema. Destaca-se o Projeto de Lei (PL) nº 2.289, de 2007, de autoria do deputado Beto Faro (que também foi o relator da Subcomissão Especial da CAPADR), que “regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, e dá outras providências”. Além de disciplinar a aquisição e o arrendamento de imóvel rural, por pessoas estrangeiras, em todo o território nacional e regulamentar o art. 190 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o PL revoga a Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971). Tramitam apensados a esse PL as seguintes proposições:

- PL nº 2.376, de 2007, do deputado Carlos Alberto Canuto, que “proíbe a compra de terra por pessoa física ou jurídica estrangeira que se destine ao plantio de cultivares para a produção de agroenergia”.
- PL nº 3.483, de 2008, da então deputada (atualmente senadora) Vanessa Grazziotin, que “altera a Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou Pessoa Jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e dá outras providências”.

dica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e dá outras providências”.

- PL nº 4.240, de 2008, do deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que “regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, limitando a aquisição e o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira”.

Esses projetos foram aprovados na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), em novembro de 2010, na forma de substitutivo. Na CAPADR, os projetos receberam, em dezembro de 2011, quatro emendas e aguardam apreciação do parecer do deputado Homero Pereira pela aprovação do substitutivo, pendente de apreciação. Os projetos e o substitutivo ainda serão apreciados pelas comissões de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania. É possível que o PL proposto pela Subcomissão Especial da CAPADR seja apensado aos projetos e ao substitutivo.

Adicionalmente ao Parecer da AGU nº LA-01 de 2010 (BRASIL, 2010), por meio de aviso encaminhado em 15 de março de 2011 pela AGU ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), o Governo decidiu bloquear negócios de compra e fusão, por estrangeiros, de empresas brasileiras que detenham imóveis rurais no País. O MDIC deve determinar às juntas comerciais que operações de mudança do controle acionário de empresas proprietárias de áreas rurais envolvendo estrangeiros não sejam formalizadas. A partir do aviso, operações eventualmente fechadas podem ser suspensas na Justiça. As juntas comerciais também vão auxiliar os cartórios a identificar a participação de capital estrangeiro nas empresas que comprem terras rurais.

## Considerações finais

A aquisição de terras por estrangeiros no Brasil é regulada, desde a década de 1970, pela Lei nº 5.709, que impede a compra ou o arrendamento de terras com mais que 50 módulos fiscais por estrangeiros. O limite, por município,



equivale a 25% de seu território sob controle de cidadãos ou empresas de outras nacionalidades. Uma mesma nacionalidade estrangeira não pode deter mais do que 10% da área de um determinado município.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no art. 171, cuidou da distinção entre “empresa brasileira”, “empresa de capital nacional” e “empresa estrangeira”, dispensando às duas primeiras tratamento diferenciado e disposições especiais. O conceito de empresa estrangeira era inferido por exclusão. Com a abertura comercial e financeira na década de 1990, a legislação de aquisição de terras por estrangeiros impedia e inviabilizava o investimento direto externo no País.

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

No que tange às controvérsias, a AGU emitiu três pareceres. Os dois primeiros foram em termos de uma maior flexibilização, enquanto o terceiro buscou restringir o mercado de terras aos estrangeiros. O primeiro (Parecer nº GQ-22, de 1994) aceitou a legislação da década de 1970, fazendo apenas uma ressalva. Não admitia restrições legais às empresas brasileiras, ainda que fossem controladas por capital estrangeiro. O parecer (BRASIL, 1994) foi aprovado pela Presidência da República, mas não foi publicado no DOU, tornando-se obrigatório apenas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (responsável pela consulta à época).

O segundo (Parecer nº GQ-181, de 1999) (BRASIL, 1999) foi motivado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995 (BRASIL, 1995), que revogou o art. 171 da Constituição Federal, eli-

minando a distinção entre “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”. Concluiu que a legislação da década de 1970 havia sido rejeitada. Porém, diante da Emenda Constitucional, admitiu que lei futura viesse a estabelecer limite ao capital estrangeiro no País, em face do art. 172 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que disciplina os investimentos de capital estrangeiro. Esse parecer foi aprovado pela Presidência e publicado no DOU, estendendo-se para toda a Administração Pública Federal.

O terceiro (Parecer nº LA-01, de 2010) fixou nova interpretação para a legislação da década de 1970, assegurando a compatibilidade entre o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 (BRASIL, 1971), e a ordem constitucional de 1988 (especialmente em face da garantia constitucional do desenvolvimento nacional e dos princípios constitucionais da soberania, da independência nacional e da isonomia entre brasileiros e estrangeiros). Estendeu às pessoas jurídicas brasileiras com a maioria do capital social detida por estrangeiros; pessoas físicas, residentes no exterior; ou jurídicas, com sede no exterior, as mesmas limitações impostas às pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil. O parecer foi aprovado e publicado no DOU, criando restrições a vários outros setores (como saúde, comunicações e mineral). (BRASIL, 2010)

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

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

De 2007 a 2010, para o Brasil, a variação percentual do número de imóveis rurais cresceu em torno de 3%, enquanto a área ocupada aumentou em 13%. Em termos estaduais, o crescimento da área ocupada pelos imóveis estrangeiros foi muito elevado no Piauí, Amazonas e Minas Gerais (139%, 100% e 64%, respectivamente). Após a crise de 2008, tem-se redução da compra de terras no país, com exceção do Nordeste. Nota-se, portanto, que o movimento de compra de terras se dá muito em regiões tradicionais da produção agrícola (Sudeste), bem como de novas fronteiras produtivas (Nordeste).

É importante ressaltar que, de um lado, como mostram os dados, a participação estrangeira na produção agropecuária é pouco expressiva no conjunto da produção. De outro, o debate acerca dos riscos da aquisição de terras por estrangeiros é controverso. Não há dúvida de que é preciso monitorar a aquisição de terras por estrangeiros, o que pode ser feito por meio de registro e atualização dos dados de propriedades rurais. Todavia, é importante lembrar que o Estado pode regular o mercado mesmo com legislação mais flexível ao investimento externo estrangeiro. A restrição imposta pela legislação à aquisição de terras por estrangeiros pode reduzir ou mesmo inviabilizar parte dos investimentos produtivos no setor agropecuário brasileiro, em especial nos estados cuja economia depende desse segmento.

## Referências

BANCO MUNDIAL. **Food price watch**. 2011. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/Food\\_Price\\_Watch\\_Feb\\_2011\\_Final\\_Version.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/Food_Price_Watch_Feb_2011_Final_Version.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2012.

BARROS, A. M. de; PESSÔA, A. (Org.). **Impactos econômicos do parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros**. São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer AGU nº CQ-181, de 17 de dezembro de 1998**. Brasília, DF, 1999.

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

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer AGU nº LA-01, de 19 de agosto de 2010**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. **Relatório**: [da] Subcomissão destinada a, no prazo de 180 dias, analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras – Subestra. Brasília, DF, 2011. 75 p. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/conheca-a-comissao/subcomissoes/subestra-relatorio>>. Acesso em: 1 out. 2012.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. **Relatório**: [da] Subcomissão destinada a, no prazo de 180 dias, analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras – Subestra. Brasília, DF, 2012. 13 p. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/conheca-a-comissao/subcomissoes/subestra-relatorio-aprovado>>. Acesso em: 1 out. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973**. Regulamenta a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D72106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D72106.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940**. Dispõe sobre as sociedades por ações. 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2627.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2627.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.

- BRASIL. **Decreto-Lei nº4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.
- BRASIL. **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. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.
- BRASIL. **Lei Complementar nº73, de 10 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. 1993a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp73.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.
- BRASIL. **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. 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5709.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.
- BRASIL. **Lei nº5.868, de 12 de dezembro de 1972.** Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. 1972. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5868.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.
- BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre as Sociedades por Ações. 1976. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6404consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6404consol.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.
- BRASIL. **Lei nº7.232, de 29 de outubro de 1984.** Dispõe sobre a Política Nacional de Informática, e dá outras providências. 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7232.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.
- BRASIL. **Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8183.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8183.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.
- BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. 1993b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm)>. Acesso em: 1 out. 2012.
- DEININGER, K. Challenges posed by the new wave of farmland investment. **Journal of Peasant Studies**, London, GB, v. 38, n. 2, p. 217-247, 2011.
- FERRAZ, A. C. da C. **Processos informais de mudança da Constituição:** mutações constitucionais e mutações inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1986.
- HACKBART, R. **Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.** 2008. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/comissoes/CRA/AP/AP20080305\\_Rolf\\_Hackbart.pdf](http://www.senado.gov.br/comissoes/CRA/AP/AP20080305_Rolf_Hackbart.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2012.
- HODGSON, S.; CULLINAN, C.; CAMPBELL, K. **Land ownership and foreigners:** a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition an use of land by foreigners. [S.l.]: FAO, 1999.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).** Brasília, DF: Divisão de Fiscalização e Controle de Aquisição de Terras por Estrangeiros, 2011.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Desenvolvimento rural. **Políticas sociais: acompanhamento e análise,** Brasília, DF, n. 19, p. 231-286, 2011.
- REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B. Land grab or land acquisitions: lessons from Latin America. In: KUGELMAN, M.; LEVENSTEIN, S. L. (Org.). **The global farms race:** land grabs, agricultural investment, and the scramble for food security. Washington, DC: Island Press, 2012.
- SCOTON, L. E. B.; TRENTINI, F. A limitação à aquisição de propriedades rurais por pessoas jurídicas de capital estrangeiro: grupos de interesse e efeitos socioeconômicos. In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS DAS CIÊNCIAS HUMANAS, 2., 2011, Brasília, DF. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos.** Brasília, DF: Ipea, 2011.