

Núcleo de Estudos e  
Pesquisas do Senado



## **AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL: Uma Avaliação Jurídica e Econômica**

Fábio Augusto Santana Hage

Marcus Peixoto

José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho

Textos para Discussão

**114**

Junho/2012

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Claudia Lyra Nascimento – Secretária Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

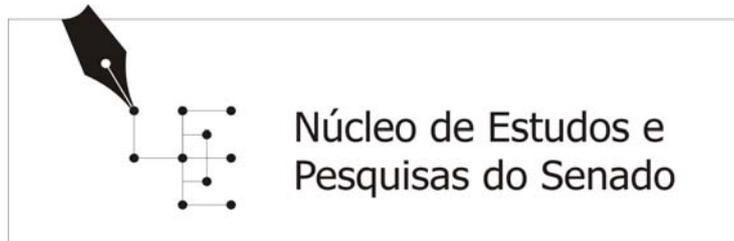
Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor Geral

### CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Diretor



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal tem por missão organizar, apoiar e coordenar projetos de estudos e pesquisas que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento da atuação do Senado Federal.

Contato:

[conlegestudos@senado.gov.br](mailto:conlegestudos@senado.gov.br)

URL: [www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html](http://www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html)

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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

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

*Fábio Augusto Santana Hage*<sup>1</sup>

*Marcus Peixoto*<sup>2</sup>

*José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho*<sup>3</sup>

## **RESUMO**

O aumento dos preços agrícolas atingiu níveis alarmantes a partir de 2007, o que caracterizou o fenômeno da “agroinflação”. Com os preços dos alimentos em expansão e a expectativa de forte crescimento populacional para os próximos anos, a questão da aquisição de terras por estrangeiros no mundo vem chamando a atenção, 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 e legislação.

## **ABSTRACT**

The rise in agricultural prices to alarming levels since 2007 characterized the “agrinflation” phenomenon. With the increasing and expansion in food prices and population growth in the coming years, the land acquisition by foreigners in the world has got growing attention, especially in Africa and Latin America. In Brazil, the land acquisition by foreigners has increased since 2008. In 2010, the Attorney General’s Office (AGU) reinterpreted the Brazilian legislation of land acquisition, in order to limit the land access by foreigners. The debate about land acquisition by foreigners is controversial. There is no doubt about the importance of monitoring and updating data from land acquisition by foreigners. Moreover, there should be caution with investments from sovereign wealth funds from countries with strong interest in Brazilian imports of primary goods. However, it is important to mention that the state can regulate the economy and market even with an existing more flexible legislation for foreign investments.

**KEYWORDS:** Agriculture, land acquisition and legislation.

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal na Área de Direito Civil e Agrário – [hage@senado.gov.br](mailto:hage@senado.gov.br)

<sup>2</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal – Área de Política Agrícola e Agrária (D.Sc.) – [marcus.peixoto@senado.gov.br](mailto:marcus.peixoto@senado.gov.br)

<sup>3</sup> Pesquisador do IPEA e Professor da UNB (Ph.D) – [jose.vieira@ipea.gov.br](mailto:jose.vieira@ipea.gov.br)

## SUMÁRIO

Introdução.....	5
1 Marco legal.....	7
1.1 Da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 .....	7
1.2 Da não recepção, pela Constituição Federal, do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971 .....	9
1.3 Da não ocorrência de reconstituição do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, a despeito da revogação do art. 171 da Constituição Federal .....	12
1.4 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 .....	15
2 Avaliação empírica do domínio de terras por estrangeiros .....	18
3 Impactos econômicos do Parecer da AGU nº LA-01 de 2010.....	28
4 Considerações finais.....	31
Bibliografia.....	34
Anexos.....	36

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

## INTRODUÇÃO

O aumento dos preços agrícolas atingiu níveis alarmantes a partir de 2007, o que caracterizou o fenômeno da “agroinflação”. Embora se tenha registrado um arrefecimento na crise financeira internacional de 2008, os preços dos alimentos voltaram a crescer em 2009. A elevação generalizada dos preços agrícolas interfere, de um lado, na segurança alimentar e causa, de outro, impacto no crescimento da pobreza, já que reduz o nível de renda relativa das famílias<sup>4</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 petróleo, o avanço da produção de biocombustíveis, os efeitos climáticos adversos à produção e os baixos estoques de alimentos no mundo foram fatores que contribuíram para a elevação dos preços. Aliado a tudo isso, o crescimento da população mundial, 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. 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.

---

<sup>4</sup> De acordo com a edição 2011 do relatório *Food Price Watch*, do Banco Mundial, o índice de preço de alimentos subiu 15% entre outubro de 2010 e janeiro de 2011, ficando somente 3% abaixo do pico alcançado em 2008. Numa tentativa de estimar o impacto do aumento do preço no crescimento da pobreza desde a segunda metade do ano de 2010, mostrou-se que a extrema pobreza em países de baixa e média renda tinha aumentado em 44 milhões de pessoas, em termos líquidos. Enquanto 68 milhões de pessoas caíram abaixo da linha de pobreza (referência de 1,25 dólares), 24 milhões de produtores de alimentos foram capazes de escapar da extrema pobreza.

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. Dentre os principais motivos, além do nacionalismo e xenofobismo, destacam-se: a segurança nacional, o domínio da infraestrutura, a prevenção contra a especulação estrangeira, a preservação do “tecido” social da nação, o controle dos investimentos diretos estrangeiros, a regulação da imigração, bem como a garantia do controle da produção de alimentos.

O debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros é controverso e varia na legislação de diferentes países<sup>5</sup>. Todavia, é preciso ressaltar que o Estado é soberano e não pode perder o controle da ocupação do território nacional, mesmo diante da existência de uma legislação mais flexível ao investimento externo estrangeiro na produção agrícola. 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.

Entendemos, entretanto, que as restrições impostas à aquisição de terras por estrangeiros podem reduzir ou mesmo inviabilizar o investimento produtivo no setor agropecuário brasileiro<sup>6</sup>. O presente estudo procura contribuir para o debate em torno

---

<sup>5</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).

<sup>6</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, os 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, sugerimos a leitura do artigo de Scoton e Trentini (2011):

SCOTON, Luis Eduardo Brito e TRENTINI, Flavia. **A limitação à aquisição de propriedades rurais por pessoas jurídicas de capital estrangeiro**: grupos de interesse e efeitos socioeconômicos. In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO – CODE, 2011, Brasília, Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: [www.ipea.gov.br/code/chamada2011/pdf/area8/area8-artigo5.pdf](http://www.ipea.gov.br/code/chamada2011/pdf/area8/area8-artigo5.pdf). Acesso em 12 de junho de 2012.

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.

## **1 MARCO LEGAL**

### **1.1 DA LEI Nº 5.709, DE 7 DE OUTUBRO DE 1971**

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

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

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

---

<sup>7</sup> Toda a legislação mencionada no corpo deste estudo está arrolada na bibliografia, ao fim do texto.

3. os cartórios de registro de imóveis devem manter cadastro especial, em livro auxiliar, desse tipo de operação e, trimestralmente, remeter tais dados, sob pena de perda do cargo pelo titular da serventia, à corregedoria 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 (Lei nº 5.709, de 1971, arts. 10 e 11);
4. a soma das áreas rurais reservadas a pessoas estrangeiras não pode ultrapassar vinte e cinco por cento da superfície dos municípios onde se situem, sendo que, tratando-se de pessoas estrangeiras de mesma nacionalidade, esse limite se reduz a dez por cento (essas restrições, porém, não se aplicam se a área rural for inferior a três módulos de exploração indefinida<sup>8</sup> ou se, no caso de pessoa física, esta tiver filho brasileiro ou for casada com brasileiro sob o regime de comunhão de bens) (Lei nº 5.709, de 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 (Lei nº 5.709, de 1971, art. 14);
6. a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiro que violem as prescrições legais são nulos de pleno direito (Lei nº 5.709, de 1971, 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 cinquenta módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua, sendo livres, porém, quando se tratar de imóvel com área não superior a três módulos de mesma espécie, independentemente, nesse caso, de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais estabelecidas em lei (Lei nº 5.709, de 1971, art. 3º, *caput* e § 1º);
2. o Congresso Nacional pode excepcionalmente autorizar-lhes a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual indicados na legislação (Lei nº 8.629, de 1993, art. 23, § 2º, primeira parte);

---

<sup>8</sup> *Módulo de exploração indefinida* é aquele que não tem a natureza de sua exploração especificada, em contraposição àqueles classificados nas seguintes categorias: de lavoura permanente, de lavoura temporária, de exploração pecuária, de exploração hortigranjeira e de exploração florestal. A unidade de medida é expressa em hectares e definida para cada imóvel rural inexplorado ou com exploração não definida, em função da *Zona Típica de Módulo* do município de situação do imóvel. Varia de 5 a 100 ha. Zonas Típicas de Módulo: regiões delimitadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com características ecológicas e econômicas homogêneas, baseada na divisão microrregional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando as influências demográficas econômicas de grandes centros urbanos.

3. nos loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização, a aquisição e a ocupação de, no mínimo, trinta por cento da área total devem fazer-se, necessariamente, por brasileiros (Lei nº 5.709, de 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 (Lei nº 5.709, de 1971, arts. 1º, § 2º, e 7º).

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

1. essas entidades só podem adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos industriais (quando, então, deve ser ouvido o atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), 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 (Lei nº 5.709, de 1971, art. 5º);
2. quando a área for superior a cem módulos de exploração indefinida, a operação deve ser autorizada pelo Congresso Nacional (Lei nº 8.629, de 1993, art. 23, § 2º, parte final).

## **1.2 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, um dilema jurídico tem desafiado, precipuamente, o Poder Executivo Federal, desde o advento da Constituição Federal (CF) de 1988 e, mais notadamente, após a revogação do art. 171 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995.

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

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

O aludido § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, estabelece que, além do estrangeiro residente no País e da pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, fica sujeita ao regime excepcional desse diploma legal também a pessoa jurídica

brasileira cujo capital social pertença, em sua maioria, a pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que residam ou tenham sede no exterior.

Conforme é informado naquele primeiro parecer da AGU, o conceito de “empresa brasileira” ou de “sociedade nacional”, antes do advento da Constituição de 1988, estava inserido exclusivamente em normas infraconstitucionais. Não à toa, o Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940, que dispõe sobre as sociedades por ações, em seu art. 60 (mantido pelo art. 300 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 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.

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

No indigitado parecer, observou-se, a propósito, que a *Constituição de 1969* (Emenda Constitucional nº 1, de 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, cabendo-lhe, dessa forma, estabelecer condições, restrições, limitações e demais exigências para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade.

Reconheceu-se, entretanto, que a Constituição de 1988 promoveu profundas alterações no trato da matéria, visto que ela própria fixara, 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 nº 2.627, de 1940, acima transposta) e o de “empresa brasileira de capital nacional” (inciso II do art. 171, adotando, também genericamente, o conceito adotado pelo art. 12 da Lei nº 7.232, de 29 de outubro de

1984 – antiga Lei de Informática). O conceito de “empresa estrangeira” continuava a ser inferido (por exclusão).

Eis o texto integral do art. 171 da vigente Constituição Federal:

**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 estabelecidos pelo art. 171, I, da CF, 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 teriam erigido restrições às empresas brasileiras, mas, antes, meramente possibilitado o estabelecimento de estímulos e incentivos à empresa brasileira de capital nacional, em determinadas situações<sup>9</sup>.

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

---

<sup>9</sup> Por exemplo, em matéria de licitações administrativas.

**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.

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 (entre as quais não se incluiria, obviamente, a “empresa brasileira” do inciso I do art. 171, ainda que sob controle de capital estrangeiro), e a nenhum outro caso.

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

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

### **1.3 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, a AGU passou a proceder, a partir de março de 1997, ao reexame do Parecer nº GQ-22, de 1994, concluindo, enfim, por meio do Parecer nº GQ-181, de 1998 (BRASIL, 1999), cujos fundamentos serão sucintamente apresentados a

seguir, que tal revogação, pura e simples, não teria o condão de repristinar aquela norma legal que se entendera não recepcionada (vale dizer, de restaurar sua existência<sup>10</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.

O art. 3º da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, revogou o art. 171 da CF. Mas essa revogação, de per si, não teria o condão de repristinar a norma que se entende revogada, pois nosso ordenamento jurídico, salvo disposição expressa em contrário<sup>11</sup>, não admite a repristinação, em nome da segurança das relações jurídicas (art. 2º, § 3º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Se aquela norma legal não fora recepcionada, simplesmente teria deixado de existir, tornando-se impossível, portanto, a retomada de sua validade e eficácia<sup>12</sup>.

O Parecer nº GQ-181, de 1998, no entanto, resguarda a possibilidade de que lei ordinária futura (isto é, posterior à Emenda Constitucional nº 6, de 1995) disponha sobre o assunto, estabelecendo restrições ao capital estrangeiro. Conforme esse entendimento, o fato de o 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 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>10</sup> Consequentemente, sua validade e eficácia.

<sup>11</sup> Em hipótese alguma admite-se a repristinação *tácita*.

<sup>12</sup> O que, porém, não impede, em tese, que a própria Constituição revigore, de modo expreso, 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, 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 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,

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

O esboço para tal entendimento estaria não apenas no art. 172 da Carta Magna, que faz menção ao interesse nacional, como 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).

Importante salientar que, contrariamente ao que havia ocorrido com o Parecer nº GQ-22, de 1994, esse Parecer nº GQ-181, de 1999, tornou-se vinculante para toda a Administração Pública Federal, por força do disposto no § 1º do 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.

#### **1.4 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 do ano de 2004, passou a atentar de modo mais detido para os problemas relacionados à revogação do art. 171 da Constituição, tendo promovido seminários e até mesmo organizado um grupo de trabalho composto por uma série de órgãos – como a Casa Civil, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (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 –, 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, um novo exame da questão, passando a revisar os pareceres anteriormente mencionados, consubstanciado sob a forma do Parecer nº LA-01, de 2010. Esse parecer foi aprovado pelo Presidente da República e publicado no DOU de 23 de agosto de 2010, tendo, portanto, efeito vinculante para todos os órgãos da Administração Pública Federal.

O então Consultor-Geral da AGU, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior<sup>13</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, foi recepcionado pela Constituição de 1988 e, portanto, jamais teria perdido vigência a norma segundo a qual a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior submete-se aos ditames da referida lei, equiparando-se, desse

---

<sup>13</sup> Consultor legislativo do Senado Federal, cedido, à época, à AGU.

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, pela atual Carta Magna:

1. contrariamente ao argumento esposado no Parecer nº GQ-22, de 1994, a distinção entre “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”, constante do ora revogado art. 171 da Constituição Federal de 1988, não teria buscado apenas criar vantagens para a última, mas também impor restrições genéricas à primeira, o que poderia ser mais facilmente inferido da leitura do inciso II do § 1º do dispositivo: afirmava-se ali, *a contrario sensu*, que, em setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional, a serem fixados em lei – logo, sem identificação expressa no texto constitucional –, as empresas meramente brasileiras não poderiam atuar. Sendo assim, com muito mais razão se deveriam admitir as restrições emanadas do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, dirigidas a empresas brasileiras controladas por empresas estrangeiras que não possuíam sede e administração no País ou cujos controladores, pessoas físicas, residissem no exterior;
2. uma interpretação teleológica do art. 190 da Constituição Federal de 1988 levaria à conclusão de que eventuais limitações estabelecidas em sede legal à aquisição ou ao arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira deveriam se estender à pessoa jurídica brasileira de que trata o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971;
3. o controverso dispositivo da Lei nº 5.709, de 1971, seria plenamente compatível, ademais, não somente com a garantia constitucional do desenvolvimento nacional (art. 3º, II) e com os princípios constitucionais da soberania (art. 1º, I), da independência nacional (art. 4º, I) e da soberania nacional (art. 170, I), como também com o princípio da isonomia entre brasileiros e estrangeiros (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, 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”;
5. tendo em vista que o processo legislativo que resultou na Lei nº 8.629, de 1993, foi posterior ao advento da Constituição de 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, da totalidade da Lei nº 5.709, de 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 quinze anos atrás (no Parecer nº GQ-22, de 1994), porquanto tal revisão de entendimento poderia ter o efeito de afugentar o capital estrangeiro e gerar insegurança jurídica nos negócios. Consoante 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, 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; e
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, e na Lei nº 8.629, de 1993, 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, o Inbra expediu a Instrução Normativa nº 70, de 6 de dezembro de 2011, que *dispõe sobre a aquisição e arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País e pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil*. A adoção dos novos fundamentos salienta-se especialmente no fato de que, na redação dos dispositivos aplicáveis à pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no País, há sempre uma menção à pessoa jurídica brasileira que lhe é equiparada, de modo a

estender a esta os efeitos das normas que, não fosse o parecer da AGU, seriam de necessária observância somente por aquela.

## **2 AVALIAÇÃO EMPÍRICA DO DOMÍNIO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS**

Essa seção procura avaliar a participação de estrangeiros no domínio de terras no Brasil. A partir dos 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 (BRASIL, 1973):

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

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

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

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

d) fornecer dados e elementos necessários à aplicação dos critérios de lançamentos fiscais, referentes a tributos e contribuições para fiscais, atribuídos ao Incra pela legislação em vigor; [grifo nosso]

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

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

1. não constam os dados concernentes a imóveis rurais adquiridos por pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiro na vigência do Parecer nº GQ-181, de 1998, visto que, segundo tal parecer, a essas pessoas era dispensada a autorização do Incra para a aquisição de imóveis rurais;
2. conforme explicado no item 2.4 do presente trabalho, somente a partir da publicação do Parecer nº LA-01, de 2010, em 23 de agosto de 2010, a mencionada autorização passou a ser novamente exigida e, por isso, a repercussão dos respectivos dados na tabela anexa é ainda pouco significativa;
3. constata-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)<sup>14</sup>.

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

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

Fonte: INCRA (2011).

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

<sup>14</sup> Para as estatísticas estaduais, ver Tabela A no anexo deste trabalho.

Em 2007, o número de imóveis ativos cadastrados atingiu quase 5,2 milhões, o que significa um crescimento de 20% no período, ocupando 577,5<sup>15</sup> milhões de hectares, dado equivalente a um crescimento 38% na área cadastrada. Desse total, 33,2 mil imóveis cadastrados pertenciam a estrangeiros, ocupando 3,8 milhões de hectares, um crescimento de 2% dos imóveis pertencentes a estrangeiros em relação a 2003, e um decréscimo de 25% na área ocupada 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 reduziu-se 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 26% 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 um crescimento de 22%, entre 2003 e 2007, e um 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 nestas propriedades e se estão situadas em áreas de jazidas minerais importantes, para aplicar a legislação vigente e eventualmente impor novos limites legais, por razões estratégicas.

---

<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 de Mato Grosso e do Maranhão.

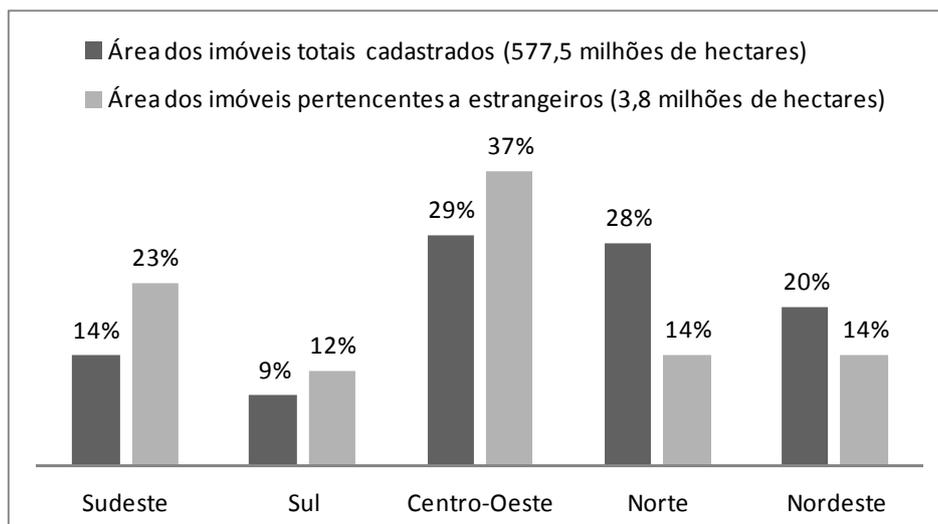


Figura 1 – Distribuição da área dos imóveis totais cadastrados e dos imóveis pertencentes a estrangeiros por regiões brasileiras no ano de 2007.

Fonte: INCRA (2011).

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.

Segundo a Tabela 2, no que se refere à **área média** dos imóveis rurais, houve um 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 uma queda da área média de 2%. No que se refere aos imóveis pertencentes a estrangeiros, de um lado, foram verificadas quedas significativas das áreas médias no Centro-Oeste e no Norte. De outro, verificou-se um crescimento no Nordeste de 30%.

Quanto à Amazônia Legal, houve uma redução da área média em torno de 58%. O tamanho de área média varia muito de região para região, o que pode ser explicado em parte pela vocação produtiva de cada ecossistema, e também em razão do tamanho do módulo rural ou do módulo fiscal, determinados segundo o tipo de

exploração e variável 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).

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	Regiões	2003	2007	Δ%
Imóveis totais cadastrados no SNCR	Sudeste	59,5	58,3	-2%
	Sul	33,5	34,4	3%
	Centro-Oeste	397,3	402,9	1%
	Norte	261,1	403,0	54%
	Nordeste	70,1	78,1	11%
	Amazônia Legal	91,4	102,1	12%
	<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	1042,2	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).

Na Figura 2, compara-se a área média dos imóveis totais cadastrados e daqueles pertencentes a estrangeiros, por região do País. Nota-se que, com exceção do Norte e do Sudeste, os imóveis pertencentes a estrangeiros são, em média, maiores do que os totais do cadastro, em 2007. Ainda nesse ano, nota-se uma 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 nem se lhe podendo imputar a condição de fator principal de desmatamento ou fonte de produção agrícola não sustentável.

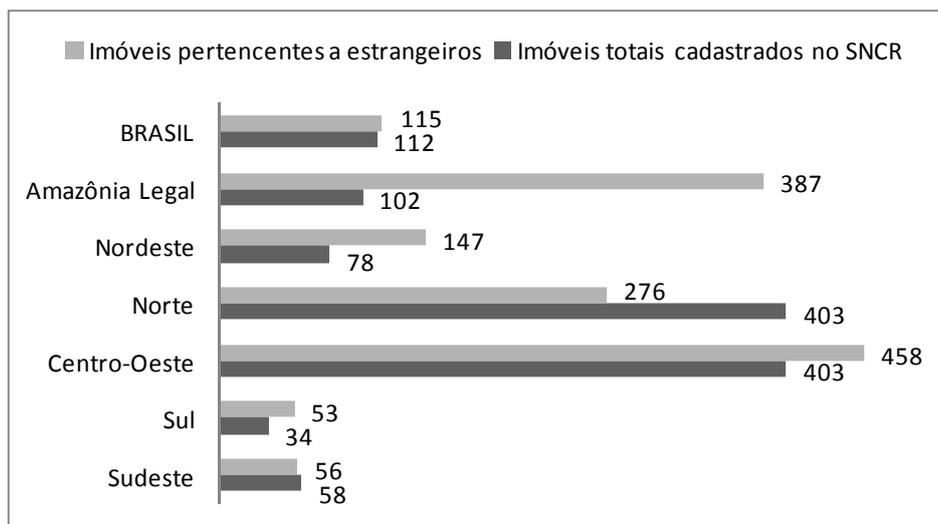


Figura 2 – Área média, em hectares, dos imóveis totais cadastrados e dos imóveis pertencentes a estrangeiros por regiões brasileiras no ano de 2007. Fonte: INCRA (2011).

Foram obtidos os dados desagregados por pessoa 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.

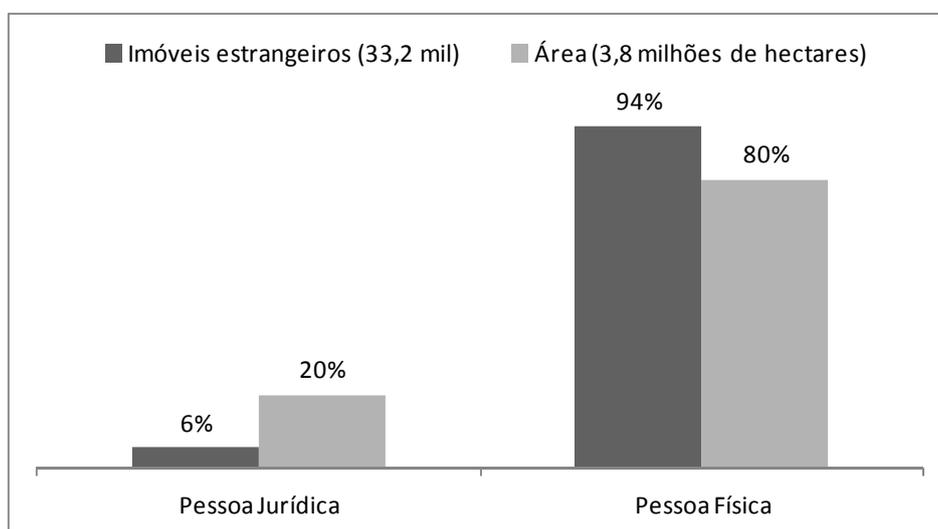


Figura 3 – Participação do número de propriedades e das áreas ocupadas dos imóveis pertencentes a estrangeiros pessoas jurídica e física no ano de 2007. Fonte: INCRA (2011).

<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 tenha estrangeiros como acionistas.

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 de Mato Grosso<sup>19</sup>). A Bahia foi o segundo estado com o maior número de imóveis pertencentes a estrangeiros (465 unidades). Em compensação, a região Norte tinha apenas 19 imóveis pertencendo a pessoa jurídica estrangeira, sendo que alguns estados nem apresentaram estatísticas (caso Amapá, Acre e Rondônia). O Estado do Pará registrou 3 imóveis em mãos de pessoa jurídica estrangeira, e o Estado do Amazonas apenas 1 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 a Bahia quanto Mato Grosso despontaram, representando, juntos, metade da área total pertencente a pessoas jurídicas 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).

Tabela 3 – Distribuição regional dos imóveis cadastrados pelo INCRA pertencentes a estrangeiros pessoa física e jurídica e por área média no ano de 2007

Regiões	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	16787	733720	578	44	13,2
Sul	335	32	8664	455556	94	53	1,8
Centro-Oeste	759	314	2468	1222283	414	495	0,8
Norte	19	14	1941	525136	743	271	2,7
Nordeste	554	253	3131	292441	456	93	4,9
Amazônia Legal	696	219	2858	1197986	315	419	0,8
<b>BRASIL</b>	<b>2037</b>	<b>827</b>	<b>32991</b>	<b>3229136</b>	<b>406</b>	<b>98</b>	<b>4,1</b>

Fonte: INCRA (2011).

<sup>18</sup> Observe-se que a soma do número de imóveis pertencentes a estrangeiro pessoa física (32.991) e pessoa jurídica (2.037), informados 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, nesse trabalho, a origem dessa distorção nos dados fornecidos.

<sup>19</sup> Para os dados estaduais, ver Tabela B, anexa.

No que tange às pessoas físicas, os dados mostram comportamento semelhante em termos regionais da concentração estrangeira no meio rural. Em 2007, 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, 412.439 hectares). Nessa análise, para as pessoas físicas, a área média por imóvel é relativamente inferior quando comparada aos imóveis de pessoas jurídicas, o que seria natural esperar. Para o mesmo ano, a área média dos imóveis pertencentes às pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil era quatro vezes superior aos 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 aos imóveis de pessoa jurídica. 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.

No âmbito estadual, vale observar que em 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. Em Mato Grosso, há um predomínio da produção em larga escala, enquanto no Rio Grande do Sul a preponderância é de uma agricultura de pequena produção. Deve-se frisar que nos dois estados a agricultura possui elevada rentabilidade comercial e inserção em mercados mais capitalizados, e que agricultores bem-sucedidos na gestão empresarial do Sul migraram para o Centro-Oeste. Essas questões podem ser um indicativo da relativa importância da propriedade em mãos de pessoas físicas. O Estado de 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). Dentre 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.

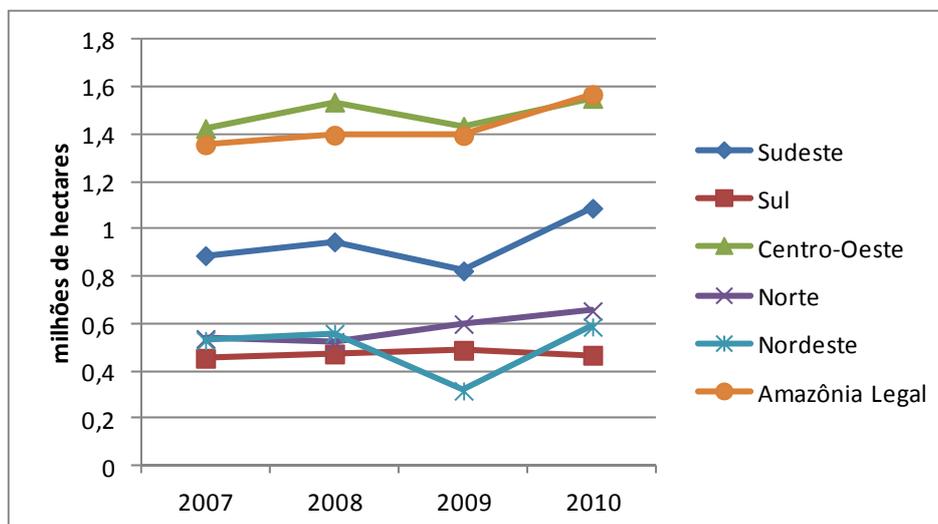


Figura 4 – Comportamento da aquisição de terras por estrangeiros em milhões de hectares entre os anos de 2007 a 2010.

Fonte: INCRA (2011). Obs.: Dados brutos não depurados.

Ao analisar a evolução dos imóveis rurais de estrangeiros de 2007 a 2010, pela Figura 4, nota-se que houve, em 2008, uma 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 um indicativo de aquisição crescente ao longo do período. No Sul, a aquisição de terras ficou estável no período analisado. Após o momento de crise internacional, a aquisição de terras se intensificou em todas as regiões. De acordo com o IPEA (2011), em 2010, 23% das terras compradas por estrangeiros eram de propriedade de japoneses. Os italianos detinham 7% dessas terras. Os argentinos, americanos e chineses, no conjunto, controlavam 1%.

A Tabela 4 apresenta a variação percentual do número de imóveis pertencentes a estrangeiros e da respectiva área ocupada por região<sup>20</sup> 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 um modo geral, quando não negativo, o crescimento regional do número de imóveis foi muito baixo. Porém, no que se refere à

<sup>20</sup> Para os dados brutos e por estados, ver Tabela C do anexo.

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

Tabela 4 – Variação percentual do número de imóveis cadastrados pelo INCRA pertencentes a estrangeiros e da respectiva área ocupada entre os anos de 2007 a 2010

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

Fonte: INCRA (2011). Obs.: Dados brutos não depurados.

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

Pela análise dos dados, é possível concluir que, com relação ao total de imóveis e suas respectivas áreas ocupadas, é muito pouco relevante o percentual de imóveis pertencentes a estrangeiros na região da Amazônia Legal, seja pessoa física ou jurídica. De qualquer forma, notou-se um crescimento da aquisição de terras em algumas regiões e estados, mas nada que venha a comprometer a soberania nacional. Pelo contrário, é importante entender 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.

### **3 IMPACTOS ECONÔMICOS DO PARECER DA AGU Nº LA-01 DE 2010**

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

Conforme BARROS e PESSOA (2011), em estudo feito para a Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio (ABMR&A), estima-se que as restrições do Governo decorrentes do Parecer da AGU nº LA-01, de 2010, sobre aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas estrangeiras devem gerar, em 2011 e 2012, prejuízos de cerca de US\$ 15 bilhões ao agronegócio, por inibir investimentos estrangeiros na forma de capital de risco (*Private Equity* ou *Venture Capital*)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</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 (debênture conversíveis, bônus de subscrição etc.) com o objetivo de obter ganho expressivo de capital a médio e longo prazo. Através do *Venture Capital/Private Equity*, 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.

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 PESSOA (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 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 um diagnóstico do tema no País e no mundo e, entre outros aspectos, destaca uma síntese da legislação estrangeira, elaborada pelo Ministério das Relações Exteriores (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

O Relatório final da Subcomissão foi apresentado em 22 de maio de 2012 e concluiu pela apresentação, pela Capadr, de projeto de lei destinado a regulamentar o art. 190 da Constituição Federal, 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 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Não obstante, já havia iniciativas anteriores de parlamentares de alteração da legislação sobre o tema. Destaca-se o Projeto de Lei (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, o PL revoga a Lei nº 5.709, de 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 cultivos para a produção de agroenergia*;
- PL nº 3.483, de 2008, da então Deputada (atualmente Senadora) Vanessa Grazziotin que *altera a Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou Pessoa Jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e dá outras providências*, e
- PL nº 4.240, de 2008, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que *regulamenta o 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, por meio de aviso encaminhado, em 15 de março de 2011, pela AGU ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), o Governo decidiu obstruir a transferência do controle de empresas nacionais proprietárias de área rural a estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas. 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.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A aquisição de terras por estrangeiros no Brasil é regulada, desde 7 de outubro de 1971, pela Lei nº 5.709, que impede a compra ou o arrendamento de terras com mais de 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, no art. 171, cuidou da distinção entre “empresa brasileira”, “empresa de capital nacional” e “empresa estrangeira”, dispensando àquelas tratamento diferenciado e disposições especiais. O conceito de empresa estrangeira era inferido por exclusão. Com a abertura comercial e financeira nos anos 1990, a legislação de aquisição de terras por estrangeiros passou a dificultar o investimento direto externo no País.

Assim, criou-se uma polêmica jurídica. De um lado, havia um entendimento mais rigoroso da legislação relacionada à compra e ao arrendamento de terras por estrangeiros. De outro, buscava-se uma maior flexibilização das regras concernentes a essa espécie de aquisição, capaz de promover o crescimento do investimento externo na economia, inclusive no setor agropecuário. A 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 a tal polêmica, a AGU emitiu três pareceres. Os dois primeiros foram favoráveis a uma maior flexibilização ao negócio de terras com estrangeiros, enquanto o terceiro buscou manter as restrições, do modo como constam originalmente da legislação infraconstitucional. Embora se tenha opinado, no primeiro parecer (GQ-22, de 1994), pela recepção da legislação da década de 1970 pela Constituição de 1988, fez-se uma relevante ressalva: afastou-se a incidência do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não se admitindo, destarte, restrições legais às empresas brasileiras, ainda que controladas por capital estrangeiro. O parecer foi aprovado pela Presidência da

República, mas não publicado no DOU, tornando-se obrigatório apenas para o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (responsável pela consulta à época).

O segundo parecer (GQ-181, de 1999) foi motivado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, que revogou o art. 171 da Constituição Federal, eliminando a distinção entre “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”. Manteve-se o entendimento do parecer anterior, mas, diante do advento da referida emenda constitucional, admitiu-se que lei futura viesse a estabelecer limitações ao capital estrangeiro no País, em face do art. 172 da Constituição Federal, que disciplina os investimentos de capital estrangeiro. Esse parecer foi aprovado pela Presidência e publicado no DOU, o que estendeu seus efeitos para toda a Administração Pública Federal.

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

De acordo com a avaliação empírica realizada neste trabalho, em 2007, os imóveis rurais no Brasil pertencentes a estrangeiros representavam menos de 1% do total dos imóveis e ocupavam 0,66% 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 dos imóveis pertencentes a estrangeiros, no Brasil, era, em 2007, de 115,4 hectares. No entanto, os Estados da Amazônia Legal

concentravam, naquele ano, 37% da área total das propriedades de estrangeiros, com uma área média de 387 hectares.

As pessoas jurídicas estrangeiras detinham 2.037 imóveis, cerca de 6% do total de 33.219 imóveis pertencentes a estrangeiros. A maior parte se concentrava em Mato Grosso (668 imóveis) e Bahia (465 imóveis). Os Estados do Pará, Amazonas, Rondônia, Acre e Amapá, juntos, não somavam mais que 4 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, houve uma redução da compra de terras no País, exceto no Nordeste. Nota-se, portanto, que o movimento de compra de terras se dá precipuamente em regiões tradicionais da produção agrícola (Sudeste), bem como em 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 uma legislação mais flexível ao investimento externo estrangeiro. A restrição imposta pela legislação atual 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.

## BIBLIOGRAFIA

BARROS, Alexandre Mendonça de, PESSÔA, André (Orgs.). **Impactos Econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros.** São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011.66p. Disponível em: <http://www.souagro.com.br/agricultores-defendem-liberdade-para-investimentos-estrangeiros>. Acesso em 11 de junho de 2012.

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

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

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

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

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

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.627, de 26 de setembro de 1940.** Dispõe sobre as sociedades por ações. Brasília, DF, 1940.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973.** Regulamenta a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Brasília, DF, 1973.

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

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

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

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

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.** Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Brasília, DF, 1971.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.** Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF, 1972.

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

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

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

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, 1993b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Relatório da Subcomissão destinada a, no prazo de 180 dias, analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras – SUBESTRA. 2011, 75p. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/subcomissoes/subestra-relatorio>>. Acesso em 11 de junho de 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Relatório da Subcomissão destinada a, no prazo de 180 dias, analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras – SUBESTRA. 2012, 13p. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/subcomissoes/subestra-relatorio-aprovado>>. Acesso em 11 de junho de 2012.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constituição:** mutações constitucionais e mutações inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1986.

HACKBART, Rolf. **Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros.** In: Audiência Pública 4ª Reunião (Conjunta) da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e 4ª Reunião da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal. 2008, Brasília. Apresentação em Power Point. Brasília: Senado Federal, em 5 de março de 2008. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CRA/AP/AP20080305\\_Rolf\\_Hackbart.pdf](http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CRA/AP/AP20080305_Rolf_Hackbart.pdf). Acesso em 11 de junho de 2012.

HODGSON, Stephen, CULLINAN, Comarc, CAMPBELL, Karen. **Land ownership and foreigners:** a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners. [s.l.]: FAO, 1999.

INCRA. **Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).** Brasília: Divisão de fiscalização e controle de aquisição de terras por estrangeiros, 2011.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** Desenvolvimento rural, cap. 7. Brasília: IPEA, 2011. pp. 231-286.

## ANEXOS

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

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

Fonte: INCRA (2011).

Tabela B – Distribuição regional dos imóveis cadastrados pelo INCRA pertencentes a estrangeiros por pessoa física e jurídica no ano de 2007

Regiões	Cadastro SNCR				Estrangeiros			
	Imóveis Ativos		Total		Pessoa Jurídica		Pessoa Física	
	Qtde Imóveis	Qtde Área	Qtde Imóveis	Qtde Área	Qtde Imóveis	Qtde Área	Qtde Imóveis	Qtde Área
ES	119669	4515191	295	13680	12	758	295	13361
MG	747705	50306181	2261	299993	203	130860	2145	179261
RJ	86858	3305052	1992	69397	17	1504	2141	74981
SP	430377	22593811	11424	504743	138	80854	12206	466118
<b>Sudeste</b>	<b>1384609</b>	<b>80720235</b>	<b>15972</b>	<b>887813</b>	<b>370</b>	<b>213977</b>	<b>16787</b>	<b>733720</b>
PR	506859	18672450	5316	299623	83	15715	5570	307256
SC	332412	8622969	1265	49896	105	10209	1192	41352
RS	643602	23682444	2005	105159	147	5705	1902	106948
<b>Sul</b>	<b>1482873</b>	<b>50977863</b>	<b>8586</b>	<b>454678</b>	<b>335</b>	<b>31629</b>	<b>8664</b>	<b>455556</b>
DF	10441	304794	198	3877	3	417	195	3460
GO	178267	35116777	787	243206	56	58255	774	192303
MT	147870	95698221	1377	754705	668	199201	742	614081
MS	80954	37115625	749	423148	32	56444	757	412439
<b>Centro-Oeste</b>	<b>417532</b>	<b>168235416</b>	<b>3111</b>	<b>1424936</b>	<b>759</b>	<b>314317</b>	<b>2468</b>	<b>1222283</b>
RR	26751	8172089	61	23742	10	5442	51	18301
AP	10007	3141730	16	6428			16	6428
AM	63157	28754870	313	116265	1	44	315	116350
PA	133351	56860606	1168	231860	3	4743	1170	227337
AC	22554	7954708	31	14071			31	14071
RO	80415	31135465	172	37244			176	39299
TO	67404	26662672	187	107237	5	3888	182	103349
<b>Norte</b>	<b>403639</b>	<b>162682140</b>	<b>1948</b>	<b>536847</b>	<b>19</b>	<b>14117</b>	<b>1941</b>	<b>525136</b>
MA	118570	27581934	184	64672	9	5902	175	58770
PI	124352	17755006	75	24619	5	8758	72	15873
CE	167778	10057524	371	27823	18	4905	367	26073
RN	56685	3789402	146	13208	11	3156	137	11325
PB	118050	4162689	252	8043	7	728	246	7320
PE	177263	6511384	383	12510	8	1550	386	11123
AL	47189	1650184	101	13424	29	11162	73	2266
SE	78334	1866651	82	3742	2	441	81	3303
BA	581357	41460196	2008	361317	465	216166	1594	156388
<b>Nordeste</b>	<b>1469578</b>	<b>114834971</b>	<b>3602</b>	<b>529360</b>	<b>554</b>	<b>252768</b>	<b>3131</b>	<b>292441</b>
<b>BRASIL</b>	<b>5158231</b>	<b>577450626</b>	<b>33219</b>	<b>3833634</b>	<b>2037</b>	<b>826807</b>	<b>32991</b>	<b>3229136</b>

Fonte: INCRA (2011).

Tabela C – Distribuição regional dos imóveis cadastrados pelo INCRA  
pertencentes a estrangeiros por quantidade e área entre os anos de 2007 a 2010

Regiões	2007		2008		2009		2010		2007/2010		2010
	Qtde Imóveis	Qtde Área	Imóveis	Área	Área Média						
ES	295	13680	309	13990	328	20806	304	19771	3%	45%	65
MG	2261	299993	2333	312226	2233	196068	2639	491549	17%	64%	186
RJ	1992	69397	2154	75395	2236	78587	2110	85285	6%	23%	40
SP	11424	504743	12312	544492	12305	528241	12291	491437	8%	-3%	40
<b>Sudeste</b>	<b>15972</b>	<b>887813</b>	<b>17108</b>	<b>946103</b>	<b>17102</b>	<b>823701</b>	<b>17344</b>	<b>1088042</b>	<b>9%</b>	<b>23%</b>	<b>63</b>
PR	5316	299623	5382	306724	5310	310640	5130	299062	-3%	0%	58
SC	1265	49896	1287	52007	1354	55073	1290	54606	2%	9%	42
RS	2005	105159	2026	114287	1974	122593	1895	113801	-5%	8%	60
<b>Sul</b>	<b>8586</b>	<b>454678</b>	<b>8695</b>	<b>473018</b>	<b>8638</b>	<b>488306</b>	<b>8315</b>	<b>467469</b>	<b>-3%</b>	<b>3%</b>	<b>56</b>
DF	198	3877	204	4555	206	4182	217	4314	10%	11%	20
GO	787	243206	846	251778	802	204734	843	230630	7%	-5%	274
MT	1377	754705	1394	807445	1520	737751	1229	844028	-11%	12%	687
MS	749	423148	789	472692	778	487599	781	473326	4%	12%	606
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3111</b>	<b>1424936</b>	<b>3233</b>	<b>1536470</b>	<b>3306</b>	<b>1434265</b>	<b>3070</b>	<b>1552298</b>	<b>-1%</b>	<b>9%</b>	<b>506</b>
RR	61	23742	59	23747	51	18401	66	27730	8%	17%	420
AP	16	6428	16	6428	15	6228	15	6228	-6%	-3%	415
AM	313	116265	309	105296	372	188287	307	232022	-2%	100%	756
PA	1168	231860	1146	235751	1132	229668	1143	235628	-2%	2%	206
AC	31	14071	26	13800	32	14033	26	13800	-16%	-2%	531
RO	172	37244	130	34648	132	40020	119	29242	-31%	-21%	246
TO	187	107237	183	104475	183	102369	181	109517	-3%	2%	605
<b>Norte</b>	<b>1948</b>	<b>536847</b>	<b>1869</b>	<b>524145</b>	<b>1917</b>	<b>599006</b>	<b>1857</b>	<b>654167</b>	<b>-5%</b>	<b>22%</b>	<b>352</b>
MA	184	64672	178	65100	169	58386	184	70135	0%	8%	381
PI	75	24619	81	33080	75	42809	82	58770	9%	139%	717
CE	371	27824	388	31524	388	29138	401	34735	8%	25%	87
RN	146	13208	115	16378	104	14114	128	20807	-12%	58%	163
PB	252	8043	252	7468	247	6320	248	6829	-2%	-15%	28
PE	383	12510	350	8448	350	7838	368	9667	-4%	-23%	26
AL	101	13424	103	13624	73	2266	101	13578	0%	1%	134
SE	82	3742	80	3313	79	2902	81	3439	-1%	-8%	42
BA	2008	361317	2139	380216	1634	153060	2192	368888	9%	2%	168
<b>Nordeste</b>	<b>3602</b>	<b>529360</b>	<b>3686</b>	<b>559151</b>	<b>3119</b>	<b>316832</b>	<b>3785</b>	<b>586848</b>	<b>5%</b>	<b>11%</b>	<b>155</b>
<b>BRASIL</b>	<b>33219</b>	<b>3833634</b>	<b>34591</b>	<b>4038886</b>	<b>34082</b>	<b>3662110</b>	<b>34371</b>	<b>4348822</b>	<b>3%</b>	<b>13%</b>	<b>127</b>

Fonte: INCRA (2011). Obs.: Dados brutos não depurados.