

AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL: "LAND GRABBING" E O UNIVERSALISMO LATINO-AMERICANO

ACQUISITION OF LAND BY FOREIGNERS IN BRAZIL: LAND GRABBING AND LATIN AMERICAN UNIVERSALISM

BERNARDO B. QUEIROZ DE MORAES

"Perfezionato" pela Università di Roma I (La Sapienza), Doutor em Direito Civil/Romano pela FDUSP, Livre-Docente em Direito Romano pela FDUSP. Professor de Direito Civil e Direito Romano da FDUSP
iusromanum@hotmail.com, bbqm@usp.br

Recebido em: 14.10.2015

Aprovado em: 06.09.2016

ÁREA DO DIREITO: Civil, Administrativo

RESUMO: O redirecionamento do fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IED) após a crise mundial de 2008 e o fenômeno da *land grabbing* fez surgir a necessidade de uma readequação de políticas governamentais e de normas jurídicas. No caso do Brasil, que aumentou muito a sua participação nesse novo cenário econômico mundial e se tornou um dos principais centros de investimentos estrangeiros no que diz respeito à especulação imobiliária, a revisão da legislação nacional (e sua interpretação) acerca da questão da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros se impôs. Por diversos motivos (e por escolha política), nos últimos anos houve uma tendência de se restringir a participação estrangeira na aquisição de imóveis rurais (portanto, ligados à agricultura) através de mecanismos jurídicos. A questão continua, contudo, polêmica e tem suscitado debates judiciais, legislativos e doutrinários. O presente estudo tem a intenção de apresentar um quadro geral dos principais pontos controversos acerca do tema e sugerir um "novo" caminho para a solução deles.

ABSTRACT: The shift in direct foreign investment (FDI) flows in the wake of the 2008 financial crisis and the practice of land grabbing have resulted in the need to reconsider government policy and amend the legal framework. In recent years, Brazil has taken a more active role in the international scenario and become one of the leading recipients of foreign investment in speculative real estate, making it necessary to modify the domestic law that regulates the acquisition of rural land by foreigners, as well as the interpretation thereof. For various reasons (political choice among them), the tendency of the past few years has been to impose legal restrictions on foreign participation in the acquisition of rural (and thereby agricultural) land. The issue, however, remains controversial and is the source of much judicial, legislative and jurisprudential debate. The purpose of the present study is to present a general framework of the main controversies regarding the subject and to suggest a "new" path toward a solution.

PALAVRAS-CHAVE: Propriedade imobiliária rural – *Land grabbing* – Pessoas físicas e jurídicas estrangeiras – Investimentos estrangeiros diretos – Limitações à aquisição da propriedade.

KEYWORDS: Rural land ownership – Land grabbing – Foreign natural persons and foreign legal entities – Direct foreign investment – Restrictions to the acquisition of ownership.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Conjuntura econômica recente e controle das aquisições por estrangeiros. 3. Limites objetivos para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. 4. Limites subjetivos: evolução da controvérsia e os pareceres da AGU. 5. Direito intertemporal e cadastro especial. 6. Impacto econômico da posição adotada pelo Governo brasileiro. 7. Principais disputas judiciais sobre o tema. 8. Principais projetos de lei sobre o tema. 9. Universalismo e sistema latino-americano: retorno ao século XIX. 10. Conclusão. 11. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Há muito que estrangeiros fazem investimentos no Brasil, adquirindo imóveis.¹ Tal fato não é recente.² Na verdade, em mais de um momento histórico foi mesmo desejável, sendo incentivado, sempre por questões econômicas, pelo Governo.³ Veja-se, por exemplo, o caso da grande vinda de imigrantes no final do século XIX a Estados como São Paulo (mormente o caso dos imigrantes italianos). Em outros

1. O tema do presente estudo foi abordado, com outro enfoque e de forma mais breve, na segunda parte do seguinte artigo: QUEIROZ DE MORAES, Bernardo Bissoto. Registro da propriedade imobiliária no direito brasileiro; aquisição de terras por estrangeiros. In. ALEXEEVA, Tatiana (org.). *Земля как Объект Права в России и Бразилии*. São Petersburgo: HSE, 2014, p. 82-95, em especial nas p. 89-95 (não publicado no Brasil). Um breve resumo da situação atual da legislação brasileira (baseado neste artigo) foi publicado na revista eletrônica *Consultor Jurídico* (em duas partes; [www.conjur.com.br/2015-set-21/direito-civil-atual-estrangeiros-podem-adquirir-imoveis-rurais-brasil-parte]); nela não é feita, porém, qualquer análise detalhada da situação dos projetos de lei atualmente em discussão no Congresso Nacional ou das ações relativas à matéria e que estão tramitando junto ao STF e STJ; além disso, no presente estudo, é discutida a conveniência ou não da alteração da legislação atual sobre o tema (em função, em especial, da atual conjuntura econômica brasileira). Trata-se, portanto, de versão atualizada e significativamente ampliada de referidas publicações.
2. Acerca de um breve histórico da evolução da legislação a respeito, cf. CYSNEIROS, Vicente Cavancante. *Aquisição de imóvel rural por estrangeiro*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982, p. 16 e ss.
3. Para uma visão geral, cf. ROCHA, Olvao Acyr de Lima. *O regime jurídico da aquisição de imóvel rural por estrangeiro*. São Paulo: Tese de Mestrado, Faculdade de Direito da USP, 1980, p. 17 e ss.

momentos, o fluxo de imigrantes diminuiu, mas acentuou-se uma remodelação interna da população (migração). Ainda nestes momentos, a aquisição de imóveis por estrangeiros não era de forma ampla restringida, mas limitações sempre havia⁴ (diferentemente do que ocorre hoje na União Europeia, tendo em vista que a Diretiva 88/361/CEE veda que sejam feitas restrições a movimentos de capitais, dentre os quais os investimentos imobiliários efetuados por “não residentes”,⁵ art. 1g e Anexo I, item II.A.).⁶

Atualmente, o problema ganhou contornos novos. De fato, trata-se de uma das questões geopolíticas mais interessantes da atualidade: a aquisição de propriedade de bens imóveis por estrangeiros e o fenômeno da concentração de terras (*land grabbing*).⁷ No Brasil, o tema é regulado pela Lei 5.709/1971, que nos últimos anos tem sido objeto de insolúveis disputas (de grande impacto econômico). Uma solução para o problema se impõe como uma necessidade. Projetos pululam no Congresso Nacional. A intenção deste breve artigo é justamente explorar as principais discussões sobre o tema e sugerir, com base em um princípio comum do sistema jurídico latino-americano, um “novo” caminho adequado à atual conjuntura econômica mundial.

4. Veja-se, por exemplo, o problema das áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional, como as faixas de fronteiras; cf. DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 10. ed. São Paulo, Saraiva, 2012, p. 645-646.
5. A esse respeito, é famosa a decisão tomada no *Case C-302/97; Konle v. Austria* (1999) I ECR 3.099 e ss., no qual se constatou uma diversa aplicação de norma jurídica por autoridades austríacas (com relação a aquisição de imóveis em Tirol, um dos Estados federados da Áustria) dependendo da nacionalidade do adquirente (evidentemente, havia restrições maiores aos não-austríacos).
6. Para outros exemplos do tratamento da matéria, fora o caso brasileiro e da União Europeia, cf. LADEIRA DE ALMEIDA, Maria Cecília; MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. Aquisição de imóveis rurais por estrangeiro no Brasil: parâmetros legais e questões correlatas. In. AMORIM, José Roberto Neves; ELIAS FILHO, Rubens Carmo. *Estudos avançados de direito imobiliário*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 433-434.
7. Para um quadro geral sobre a questão na América Latina, cf. BAQUERO, Fernando Soto; GÓMEZ, Sergio (ed.). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. FAO, 2011, *passim*. A concentração de terras, por si só, é um grave problema no Brasil, mesmo se considerarmos que os poucos proprietários são, em sua maioria, brasileiros; cf. LADEIRA DE ALMEIDA, Maria Cecília; MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. *Op. cit.* p. 442-443. Para uma visão recente acerca de questões econômicas ligadas ao fenômeno, cf. LEHAVI, Amnon. *Land law in the age of globalization and land grabbing*. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2545844]. Acesso em 26.09.2015.

2. CONJUNTURA ECONÔMICA RECENTE E CONTROLE DAS AQUISIÇÕES POR ESTRANGEIROS

Desde 2008,⁸ em função da grave crise econômica que atingiu grande parte dos países do mundo, indivíduos, empresas e governos estrangeiros sentiram a necessidade de ampliar significativamente o seu investimento na aquisição de grandes extensões de terras (em especial no Hemisfério Sul) para a produção agrícola, como uma forma de minimizar o impacto de futuras novas crises no preço de alimentos e combustíveis (neste último aspecto, pela produção de biocombustíveis); “*global land rush*”.⁹ Em suma, dentre outros aspectos, quer se evitar um novo episódio de “agroinflação”¹⁰ e pretende-se diminuir “a volatilidade especulativa nos preços dos produtos agropecuários”.¹¹

Dentre os países que mais sofreram o impacto dessas medidas de proteção está o Brasil¹² (até porque o “*Brasil se está convirtiendo en el eje principal de la producción mundial de los principales commodities agro-forestales*”¹³ e porque “um cenário econômico favorável impulsionou o mercado imobiliário em 2010, com desemprego em baixa, renda média em alta, ampliação do crédito, redução da taxa de juros e prazo de financiamento mais longo”¹⁴). O nosso país é um dos principais destinos de investimentos estrangeiros diretos (IED), sendo “o mais internacionalizado dentre os membros dos BRICS em termos de estoque de IED em relação ao seu PIB

8. A crise econômica do ano de 2008 teve um claro impacto em aspectos jurídicos, ocasionando a necessidade de revisão de antigos conceitos. A respeito, genericamente, cf. IRTI, Natalino. *Crisi mondiale e diritto europeo. Rivista trimestrale del diritto e procedura civile*. v. 63/4, p. 1.243-1.252, 2009. Especificamente sobre a *land grabbing*, cf. HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: mais oportunidades do que riscos. *Revista de política agrícola*, v. 21-3, p. 107-127, 2012; LEHAVI, Amnon. *Op. cit.* p. 2 e ss.

9. LEHAVI, Amnon. *Op. cit.* p. 3.

10. HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Op. cit.* p. 108.

11. GRASSI NETO, Roberto. *Segurança alimentar; da produção agrária à proteção do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 39.

12. Cf. BAQUERO, Fernando Soto; GÓMEZ, Sergio (ed.). *Op. cit.* p. 105 e ss.

13. BAQUERO, Fernando Soto; GÓMEZ, Sergio (ed.). *Op. cit.* p. 137.

14. SKITNEVSKY, Karin Hlavnicka. Aquisição de imóveis por estrangeiros no Brasil. In. CASTRO, Daniel Aureo de (org.). *Direito imobiliário atual*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 548. Além desses aspectos mencionados, a verdadeira euforia do mercado imobiliário brasileiro foi também impulsionada pela perspectiva de realização de dois grandes eventos no país: a Copa do Mundo FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos de Verão de 2016.

(18%), seguido por Rússia (13%), Índia (10%) e China (9%)”.¹⁵ Ademais, especificamente quanto ao mercado imobiliário, o Brasil apresenta vantagens evidentes com relação aos demais membros do BRICS no que diz respeito a investimentos.¹⁶

Surgiu daí a preocupação do Governo brasileiro em, de alguma forma, controlar o ritmo dessas aquisições pelos estrangeiros.¹⁷ Não que se quisesse impedir a entrada de capital estrangeiro por esse modo ou que não existisse, já há muito tempo, uma clara preocupação e regulamentação da matéria (aquisição de terras por estrangeiros),¹⁸ mas houve um aumento de interesse sobre ela nos últimos anos (que estimulou amplos debates).¹⁹

Oficialmente, o Governo brasileiro, além de destacar o caráter estratégico desse controle, sustentou que a ausência deste implicaria: “a) expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação; b) valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gerando aumento do custo do processo desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para

-
15. BAPTISTA NETO, João Augusto; DOMINGUES, Gustavo Cupertino; ANDRADE, Alisson Braga de. O Brasil, os demais BRICS e a agenda do setor privado. *Mesa redonda. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012, p. 132.
 16. “Em relação aos demais BRICS o Brasil oferece diversas vantagens, vejamos: a) Rússia ainda se mostra um país extremamente burocrático e com grande intervenção estatal aos olhos dos investidores estrangeiros; b) a Índia tem a maior taxa de analfabetismo (34%) e ainda há um sistema de castas muito presente informalmente; c) a China, embora ostente altos índices de crescimento, ainda apresenta um regime político totalitário com diversas restrições ao direito de propriedade”; CASTRO, Daniel Aureo de. Contrato unilateral de opção de compra. In. CASTRO, Daniel Aureo de (org.). *Direito imobiliário atual*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 79.
 17. Para um resumo dessas preocupações do Governo, cf. Parecer CGU/AGU 01/2008-RVJ (aprovado em 2010 pelo Parecer AGU LA-01). Cf. igualmente, ZIBETTI, Darcy Walmor. Aquisição e exploração de imóvel rural por estrangeiro. In. BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (orgs.). *O direito agrário na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: 2013, p. 241 e ss.; LADEIRA DE ALMEIDA, Maria Cecília; MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. *Op. cit.* p. 444 e ss.; ALCANTARA, Guilherme Benages. Aquisição de imóvel rural por empresa brasileira controlada por estrangeiro não residente ou não sediado no Brasil. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, v. 5, p. 261-276, 2015.
 18. Para uma descrição dessa preocupação há mais de 30 anos atrás, cf. ROCHA, Olvao Acyr de Lima. *Op. cit.* p. 1-2.
 19. Na UE, a questão apresenta um colorido diverso por conta da Diretiva 88/361/CEE; cf. MICHAELS, Ralf. Property. In. BASEDOW, Jürgen; HOPT, Klaus; ZIMMERMANN, Reinhard; STIER, Andreas (orgs.). *The Max Planck Encyclopedia of European private law*. v. 2. Oxford: Oxford University, 2012, p. 1.374.

esse fim; c) crescimento da venda ilegal de terras públicas; d) utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras; e) aumento da grilagem de terras; f) proliferação de ‘laranjas’ na aquisição dessas terras; g) incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica; h) ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel; i) aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional” (item 7 do Parecer CGU/AGU 01/2008-RVJ, aprovado pelo Parecer AGU LA-01/2010).

Se a necessidade de restringir o ritmo dessas aquisições parecia clara, não se pode dizer o mesmo dos limites dessas restrições²⁰ (e a definição deles é fundamental, na medida em que “podem reduzir ou mesmo inviabilizar o investimento produtivo no setor agropecuário”²¹).

3. LIMITES OBJETIVOS PARA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS

Primeiramente, há a questão de se determinar quais imóveis podem ou não ser adquiridos por estrangeiros (e qual a limitação quantitativa dessas aquisições). A CF/1988, em seu art. 190, indica somente um critério objetivo: a legislação deve regular e limitar a aquisição de propriedade rural (não da propriedade urbana²²) por pessoa física ou jurídica estrangeira. “Propriedade rural”, nos termos da legislação infraconstitucional, é “o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada” (art. 4.º, I, da Lei 4.504/1964; Estatuto da Terra).

A matéria foi tratada pela Lei 5.709/1971 (regulamentada pelo Dec. 74.965/1974), nos seguintes termos (pressupondo a adoção da noção de “módulo de exploração indefinida”; MEI,²³ que varia, conforme o município, entre 5 e 100 hectares, de acordo com a Zona Típica de Módulo; ZTM; do município de localização do imóvel rural):

I – caso o imóvel tenha até três MEI e o adquirente seja pessoa física, não é necessária qualquer formalidade especial (art. 7.º, § 1.º, Dec. 74.965/1974), salvo no

20. De uma forma geral, deve-se destacar que há poucos trabalhos doutrinários a respeito e poucas decisões judiciais realmente relevantes.

21. HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Op. cit.* p. 109.

22. Cf. SKITNEVSKY, Karin Hlavnicka. *Op. cit.* p. 550.

23. “Módulo é um critério para o dimensionamento da área mínima agricultável, ou explorável por uma família em um imóvel rural”; LADEIRA DE ALMEIDA, Maria Cecília; MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. *Op. cit.* p. 430. Na prática, atualmente, o MEI varia entre 5 e 70 hectares.

caso de aquisição de mais de um imóvel (§ 3.º), ou seja, a aquisição é “livre, independente de qualquer autorização ou licença” (art. 3.º, § 1.º, da Lei 5.709/1971).

II – caso o imóvel tenha entre 3 e 20 MEI e o adquirente seja pessoa física, deverá haver autorização do INCRA (art. 7.º, § 2.º, Dec. 74.965/1974).

III – caso o imóvel tenha entre 20 e 50 MEI e o adquirente seja pessoa física, deverá haver autorização do INCRA e aprovação de projeto de exploração pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (§ 4.º).

IV – caso o imóvel tenha mais de 50 MEI e o adquirente seja pessoa física, a aquisição somente seria possível se esse limite fosse aumentado pelo Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional²⁴ (art. 3.º, § 3.º, da Lei 5.709/1971, e art. 7.º, § 5.º, Dec. 74.965/1974), ou se houvesse autorização do Congresso Nacional (art. 23, § 2.º, da Lei 8.629/1993), uma vez que o art. 3.º, *caput*, da Lei 5.709/1971, veda em princípio a aquisição de imóvel rural maior de 50 MEI (em área contínua ou não) por pessoa física estrangeira.

V – caso o imóvel tenha até 100 MEI e o adquirente seja pessoa jurídica, o imóvel rural deve ser destinado à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários (art. 5.º, da Lei 5.709/1971) e deve haver aprovação de projeto de exploração pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (art. 14, § 1.º, INCRA IN 76/2013).

VI – caso o imóvel tenha mais de 100 MEI e o adquirente seja pessoa jurídica, deve haver autorização do Congresso Nacional (art. 23, § 2.º, da Lei 8.629/1993).

Além disso, “a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar um quarto da superfície dos Municípios onde se situem” (art. 12, da Lei 5.709/1971, e art. 5.º, *caput*, Dec. 74.965/1974) e “as pessoas de mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40%” desse limite de um quarto (art. 12, § 1.º, da Lei 5.709/1971, e art. 5.º, § 1.º, Dec. 74.965/1974), salvo se as áreas rurais foram inferiores a três MEI (art. 12, § 2.º, da Lei 5.709/1971, e art. 5.º, § 2.º, Dec. 74.965/1974).

A esses limites objetivos, soma-se a necessidade de prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional (Conselho de Defesa Nacional) acerca de quaisquer “transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel” na Faixa de Fronteira (art. 2.º, V, da Lei 6.634/1979),²⁵ ou seja, na faixa de 150 km de largura “paralela à linha divisória terrestre do território nacional” (art. 1.º).

24. Hoje, “Conselho de Defesa Nacional”; Lei 8.183/1991.

25. Cf. SKITNEVSKY, Karin Hlavnicka. *Op. cit.* p. 553-554.

4. LIMITES SUBJETIVOS: EVOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA E OS PARECERES DA AGU

Como se vê, a regulamentação da matéria é confusa e implica a observância de inúmeras formalidades para a aquisição da propriedade do imóvel. Ainda assim, quanto a essas formalidades, poucas são as controvérsias na prática. Na verdade, o maior problema é a definição de quem sofreria as restrições da legislação, ou seja, de quem é, para o fim dos diplomas legais citados, o “estrangeiro” quando pessoa jurídica.²⁶

O cerne desta questão está em corretamente interpretar o disposto no art. 1.º (*caput* e § 1.º) da Lei 5.709/1971 (que regula, criando limites e restrições, a aquisição de imóvel rural por estrangeiro), segundo o qual só podem adquirir imóveis rurais no Brasil as pessoas físicas estrangeiras que residam no país e as pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil. Deste modo, quando pessoa física, as restrições só atingem os estrangeiros residentes no país; *a contrario sensu*, no caso de estrangeiro não residente, não seria possível a aquisição de imóvel rural.²⁷ O § 1.º desse texto legal, contudo, estende as restrições legais à 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”.

Assim, resta fora de dúvida que pessoas jurídicas brasileiras, nas quais brasileiros detêm a maioria do capital ou nas quais estrangeiros detêm a maioria do capital, mas residem ou têm sede no Brasil, não estão sujeitas às restrições indicadas na Lei 5.709/1971 (cujo fundamento de validade é o art. 190, CF/1988). De outro bordo, é igualmente pacífico que pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil estão sujeitas a tais restrições e que as pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil não podem adquirir imóveis rurais.²⁸ A grande controvérsia diz respeito às pessoas jurídicas brasileiras nas quais estrangeiros detêm a maioria do capital e não residem ou têm sede no Brasil.

A CF/1988, de forma inovadora, constitucionalizou o conceito de empresa brasileira (e a sua diferenciação com relação às empresas brasileiras de capital nacional), que seria a “constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País” (art. 171, I). Assim, evidente que não teria sido recepcionada

26. Cf. LADEIRA DE ALMEIDA, Maria Cecília; MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. *Op. cit.* p. 435 e ss.; CYSNEIROS, Vicente Cavacante. *Op. cit.* p. 27 e ss.

27. Cf. COSTA, Heron Vargas da. Implicações do direito notarial na aquisição de imóvel rural por estrangeiro. *Revista síntese de direito civil e processual civil*, v. 32, p. 68 e ss., 2004; DINIZ, Maria Helena. *Op. cit.* p. 640 e ss. Poderiam, contudo, adquirir imóveis urbanos, lembrando que “a posse ou a propriedade de bens no Brasil não confere ao estrangeiro o direito de obter visto de qualquer natureza, ou autorização de permanência no território nacional” (art. 6º, da Lei 6.815/1980; Estatuto do Estrangeiro).

28. Cf. COSTA, Heron Vargas da. *Op. cit.* p. 71; DINIZ, Maria Helena. *Op. cit.* p. 643 e ss.

pela nova ordem constitucional o disposto no art. 1.º, § 1.º, da Lei 5.709/1971, na medida em que traria para o plano infraconstitucional a distinção entre tipos de pessoas jurídicas brasileiras (além disso, os §§ 1º e 2º do hoje revogado art. 171, da CF/1988, deixavam claro que, com relação às empresas brasileiras de capital nacional, poderiam ser concedidos proteção e benefícios, mas não poderiam ser impostas restrições às demais pessoas jurídicas brasileiras).

A consequência prática desse entendimento foi o de que as pessoas jurídicas brasileiras, ainda que tivessem controle acionário de estrangeiros residentes no exterior, não poderiam sofrer as limitações da Lei 5.709/1971 (esse, aliás, foi o entendimento da AGU, em seu parecer de 07.06.1994; Parecer AGU GQ-22/1994). Outro aspecto, normalmente esquecido, é que o fundamento de validade dessa lei era o art. 153, § 34, CF/1967 (com redação da EC 1/1969), que autorizava a legislação infraconstitucional a estabelecer restrições à aquisição de propriedade imobiliária rural inclusive quanto a brasileiros. Na atual CF/1988, o art. 190 autoriza o estabelecimento de restrições somente quanto a estrangeiros (ou seja, a hipótese do art. 1.º, § 1.º, da Lei 5.709/1971, não estaria conforme a CF/1988).

Contudo, como se sabe, o art. 171 da CF/1988 foi revogado pela EC 6/1995, deixando novamente à legislação infraconstitucional a tarefa de conceituar as pessoas jurídicas brasileira e estrangeira. Em um primeiro momento, considerou-se impossível a repristinação do art. 1.º, § 1.º, da Lei 5.709/1971 (e a consequente volta das restrições às pessoas jurídicas brasileiras “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”).

Mas a mudança da conjuntura econômica mundial na segunda metade da década de 2000 levou o Governo brasileiro a rever sua posição anterior. Após diversas oscilações,²⁹ ele fixou o entendimento (através do Parecer CGU/AGU 01, aprovado em agosto de 2010³⁰) de que as pessoas jurídicas brasileiras “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” também estão sujeitas às restrições da Lei 5.709/1971, que foi recepcionada, em seu art. 1º, pela ordem constitucional de 1988³¹ (na prática, essa conclusão implica em admitir a repristinação

29. Cf. HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Op. cit.* p. 111 e ss.; LADEIRA DE ALMEIDA, Maria Cecília; MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. *Op. cit.* p. 437 e ss.; BAQUERO, Fernando Soto; GÓMEZ, Sergio (ed.). *Op. cit.* p. 108 e ss.; SKITNEVSKY, Karin Hlavnicka. *Op. cit.* p. 556 e ss.

30. Como já mencionado, esse parecer restringiu-se a aprovar o Parecer CGU/AGU 01/2008-RVJ.

31. O Parecer AGU CG-181/1998 já havia concluído que a revogação do art. 171, CF/ 1988, pela EC 6/1995 possibilitaria a promulgação de leis que impusessem limitações a IED

do citado dispositivo legal). Com isso, acabaram por ficar equiparadas essas pessoas jurídicas brasileiras com as estrangeiras autorizadas a funcionar no país (ou seja, ambas ficaram sujeitas aos limites, controles e restrições da Lei 5.709/1971).

Em apertada síntese, no momento atual:³²

a) pessoas físicas estrangeiras não residentes no país e pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no país não podem adquirir imóveis rurais no Brasil;

b) pessoas físicas estrangeiras residentes no país, pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no país e pessoas jurídicas brasileiras da qual participem estrangeiros residentes (ou com sede) no exterior e que detenham a maioria do seu capital ficam sujeitas aos limites, controles e restrições da Lei 5.709/1971;

c) pessoas físicas brasileiras, pessoas jurídicas brasileiras da qual brasileiros detenham a maioria ou totalidade do capital social e pessoas jurídicas brasileiras da qual participem estrangeiros residentes (ou com sede) no país não estão sujeitas aos limites, controles e restrições da Lei 5.709/1971.

Com relação às pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiras (item “b” *supra*), embora o art. 1.º, § 1.º, da Lei 5.709/1971, fale expressamente em “maioria do seu capital”, é evidente que o que realmente importa é a possibilidade de controle da pessoa jurídica por estrangeiro não residente no país (não tanto a “propriedade” dela). Assim, esse dispositivo legal deveria ser interpretado à luz do art. 116, da Lei 6.404/1976; LSA (nesse sentido, aliás, está o mais recente projeto de reforma da Lei 5.709/1971, o PLS 590/2015, em especial com relação às alterações que pretende introduzir nos arts. 1.º e 2.º da Lei).

5. DIREITO INTERTEMPORAL E CADASTRO ESPECIAL

Faltaria, então, somente definir as situações anteriores ao referido parecer (mais especificamente, discutiram-se, nos últimos anos, os casos que ficaram pendentes entre 07.06.1994³³ e 22.08.2010,³⁴ ou seja, entre a entrada em vigor do Parecer AGU GQ-22/1994 e a publicação do Parecer CGU/AGU 01/2010).

(especificamente a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros), mas ele também havia concluído que essas limitações não poderiam ser as do art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971 (uma vez que é vedada a repristinação).

32. Cf. ALCANTARA, Guilherme Benages. *Op. cit.* p. 264 e ss.

33. Data da entrada em vigor do Parecer AGU GQ-22/1994, que entendia, em síntese, que não poderiam ser aplicadas a quaisquer empresas brasileiras (mesmo aquelas nas quais o controle acionário era de estrangeiros) as restrições da Lei 5.709/1971 quanto à aquisição de imóveis rurais.

34. Data de publicação do Parecer AGU LA-01/2010.

Tal questão foi solucionada pela Portaria Interministerial AGU/MDA 4/2014, que entendeu como “situação jurídica aperfeiçoada” algumas hipóteses,³⁵ dentre as quais a aquisição objeto de escritura pública lavrada no período mencionado, ainda que não registrada³⁶ (não se quer dizer com isso que a propriedade já foi adquirida nesse período, pois, não tendo sido feito o registro, formalmente não houve a aquisição da propriedade:³⁷ só importa ser a escritura pública anterior a 22.08.2010³⁸).

Definidas as pessoas sujeitas às restrições e limites da lei, não se questiona que, autorizada a aquisição do imóvel rural por estrangeiro, deverá ser feita anotação em cadastro especial, em livro auxiliar, do Cartório de Registro de Imóveis (além do habitual registro na matrícula do imóvel);³⁹ art. 10, da Lei 5.709/1971.

Aliás, a esses Cartórios impõem-se o dever de, trimestralmente, elaborar e enviar relação de todas as aquisições de áreas rurais por estrangeiros à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e ao INCRA; art. 11, da Lei 5.709/1971, e art. 16, do Dec. 74.965/1974.⁴⁰ A preocupação com o controle da participação estrangeira na agricultura é evidente.⁴¹

-
35. Essas hipóteses estão no art. 2º: “Art. 2º – Para os fins desta Portaria será considerada situação jurídica aperfeiçoada a alienação de imóvel rural a pessoa jurídica equiparada a estrangeira quando: I – objeto de escritura pública lavrada no período previsto no art. 1º, ainda que não registrada; II – decorrer de aquisição de empresa, cujo instrumento de sucessão empresarial tenha sido depositado na Junta Comercial até a data de 22 de agosto de 2010, sem prejuízo da autorização ou escrituração que seja legalmente exigida, inclusive eventual aprovação da operação pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e III – feita no período previsto no art. 1º, porém cuja escrituração ou depósito tenha estado ou esteja na dependência de ato ou decisão a cargo de órgão da Administração Pública, a cuja demora não tenha dado causa a interessada”.
36. De certa forma, o parecer é contrário à posição doutrinária dominante a respeito. Cf. LADEIRA DE ALMEIDA, Maria Cecília; MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. *Op. cit.* p. 439-440.
37. Nos termos do art. 1.245, CC/2002.
38. O art. 8º, da Lei 5.709/1971, excepciona a propósito o art. 108, CC/2002. Ou seja, mesmo com relação a imóveis de valor inferior a 30 salários-mínimos, a escritura pública é essencial à validade do ato.
39. Cf. LADEIRA DE ALMEIDA, Maria Cecília; MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. *Op. cit.* p. 433.
40. Para outros requisitos formais que devem ser observados pelos referidos Cartórios, cf. COSTA, Heron Vargas da. *Op. cit.* p. 72 e ss.; CAMPOS BATALHA, Wilson de Souza. *Comentários à Lei de Registros Públicos*. v. 2. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 738 e ss.; DINIZ, Maria Helena. *Op. cit.* p. 647-648; ZIBETTI, Darcy Walmor. *Op. cit.* p. 259 e ss.
41. Para maiores detalhes acerca do registro, em especial ligado ao tema da aquisição de propriedade imobiliária por estrangeiros, cf. QUEIROZ DE MORAES, Bernardo Bissoto. *Op. cit.* p. 82-95.

6. IMPACTO ECONÔMICO DA POSIÇÃO ADOTADA PELO GOVERNO BRASILEIRO

O impacto econômico do Parecer CGU/AGU 01/2010 é grande, tendo os economistas estimado um prejuízo inicial de US\$ 15 bilhões ao agronegócio, por inibir investimentos estrangeiros.⁴²

A nova posição oficial do Governo brasileiro não está adequada à forma de ser e espírito de blocos econômicos dos quais o Brasil faz parte, como o BRICS. Este, por exemplo, desde a sua criação visa criar em cada um de seus membros (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) “espaços mais propícios ao investimento estrangeiro”⁴³ (é claro, contudo, que há outras preocupações que devem ser consideradas, inclusive de um neocolonialismo e potencial ofensa à soberania do país).

É interessante também observar que embora se tenha conseguido aumentar a participação de seus membros no produto mundial, o fluxo de investimentos estrangeiros diretos realizados pelos BRICS entre si não aumentou significativamente (mantendo-se em patamares semelhantes aos do início dos anos 1990).⁴⁴ Isso se nota especialmente com relação ao fenômeno da *land grabbing*, uma vez que os países investidores mais relevantes são externos ao BRICS (destes, os maiores investidores são, em ordem decrescente, a Índia, a África do Sul e a China⁴⁵), apesar de seus membros terem recebido grandes investimentos estrangeiros diretos (em 2010, só para mencionar um exemplo, esses investimentos chegaram a US\$ 302,1 bilhões de dólares).⁴⁶

Ou seja, se do ponto de vista jurídico (em face do estado atual da nossa legislação) a solução de ampliar a restrição à aquisição imobiliária por “estrangeiros” parece tecnicamente adequada, talvez do ponto de vista econômico a melhor solução (*de lege ferenda*) para a questão fosse não restringir esses investimentos estrangeiros

42. HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Op. cit.* p. 121.

43. FONSECA JÚNIOR, Gelson. BRICS: notas e questões. *Mesa redonda: o Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012, p. 13.

44. RAMALHO, Antonio Jorge. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional: ceticismo, intersecções e oportunidades. *Mesa redonda: o Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012, p. 94.

45. Com relação aos investimentos feitos no Brasil, os maiores investidores do BRICS são, em ordem crescente, China, África do Sul, Rússia e Índia (destacando-se que o investimento total da China é mais de cinco vezes maior do que todos os demais membros somados); BAPTISTA NETO, João Augusto; DOMINGUES, Gustavo Cupertino; ANDRADE, Alisson Braga de. *Op. cit.* p. 133. A China e a Índia estão entre os países que mais tem investido nessas aquisições de terras no exterior; LEHAVI, Amnon. *Op. cit.* p. 2.

46. BAPTISTA NETO, João Augusto; DOMINGUES, Gustavo Cupertino; ANDRADE, Alisson Braga de. *Op. cit.* p. 132.

e estimular a maior participação de parceiros comerciais nessas aquisições imobiliárias (evitando-se sempre uma excessiva concentração de terras, mesmo que por brasileiros).

Em outros termos, em uma colaboração econômica supranacional (que pressupõe coordenação e harmonização) deveriam ser criados mecanismos de proteção de investimentos estrangeiros diretos (IED), não barreiras⁴⁷ (ao menos com relação aos principais parceiros comerciais). E, com relação a esses IED, o tratamento jurídico que se dá à propriedade de estrangeiros é uma das questões centrais.⁴⁸

E ainda que não houvesse a necessidade de reforma da legislação por conta da conveniência econômica, a insegurança jurídica provocada pela divergência de interpretação do famigerado dispositivo legal (art. 1.º, § 1.º, da Lei 5.709/1971) também faz sugerir a conveniência de reforma legal.

7. PRINCIPAIS DISPUTAS JUDICIAIS SOBRE O TEMA

De fato, a matéria tem provocado debates judiciais. Para nos restringirmos aos anos posteriores ao Parecer CGU/AGU 01/2010, houve primeiramente uma intensa discussão acerca da competência para se fixar a adequada interpretação do texto legal. Normalmente, quando se discute o tema (seja academicamente, seja judicialmente) sói se dar muito valor aos pareceres do Advogado-Geral da União. O fundamento legal disso, normalmente não indicado explicitamente, é o art. 40, § 1.º, da LC 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), que é claro ao dispor que: “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”.

Nesse sentido, dos três pareceres da AGU *supra* citados, apenas dois deles foram publicados e, portanto, vinculariam a Administração Federal: Parecer GQ-181/1998 e o Parecer CGU/AGU 01/2010 (já o Parecer GQ-22/1994 nunca foi publicado, vinculando somente “as repartições interessadas”, nos termos do art. 40, § 2º, da LC 73/1993; no caso concreto, o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária).

Em função da Lei 5.709/1971 e do Dec. 74.965/1974 imporem para a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros a necessidade de autorizações de órgãos variados da Administração Federal (em particular, do INCRA), a importância desses pareceres surgia aparentemente clara.

47. LEHAVI, Amnon. Unbundling Harmonization: Public versus Private Law; Strategies to Globalize Property. *Chicago Journal of International Law*. v. 15, p. 454-517, 2015. p. 458.

48. LEAL-ARCAS, Rafael. The Multilateralization of International Investment Law. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*. v. 35, p. 53, 2009.

Na prática, contudo, por conta da necessidade de controle da participação estrangeira e de elaboração de um cadastro atualizado e completo de imóveis de propriedade de estrangeiros, a própria Lei 5.709/1971 (art. 10) exigiu que os Cartórios de Registro de Imóveis criassem um cadastro especial (cf. *supra*). Ora, o problema aqui é que esses não estão sujeitos à Administração Federal, mas sim às Corregedorias de Justiça dos Estados. Em outros termos, poderiam essas fixar uma interpretação diversa da Lei 5.709/1971, por não estarem vinculadas aos pareceres da AGU. E, de fato, isso ocorreu em âmbito nacional.

Após certa oscilação,⁴⁹ o Conselho Nacional de Justiça emitiu o Parecer 461/2012-E, que foi aprovado pelo Corregedor-Geral da Justiça de São Paulo, tendo-se lhe atribuído força normativa para declarar que o art. 1.º, § 1.º, da Lei 5.709/1971, não foi recepcionado pela CF/1988. Ademais, dispensou “os tabeliães e os oficiais de registro de observarem as restrições e as determinações impostas pela Lei 5.709/1971 e pelo Decreto 74.965/1974, bem como do cadastramento no *Portal do Extrajudicial*, em relação às pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social se concentre em poder de estrangeiros residentes fora do Brasil ou de pessoas jurídicas com sede no exterior”.⁵⁰

A contrariedade entre os pareceres CGU/AGU 01/2010 e CNJ 461/2012-E é evidente e criou divergências inconciliáveis entre o INCRA (vinculado ao parecer da AGU) e os tabeliães e oficiais de registro (vinculados ao parecer do CNJ). De uma forma geral, houve também uma grande dificuldade prática de aplicação dos pareceres pelas Juntas Comerciais⁵¹ (que acabaram tendo a responsabilidade de verificar se as pessoas jurídicas brasileiras que pretendessem adquirir imóveis rurais se enquadravam ou não na hipótese do art. 1.º, § 1.º, da Lei 5.709/1971).

A Advocacia-Geral da União passou a tentar, a partir daí, a desconstituição judicial do referido parecer. Em um primeiro momento, impetrou perante o Tribunal Regional Federal da 3ª Região um Mandado de Segurança (0008093-73.2013.4.03.0000/SP) contra o ato do Corregedor-Geral da Justiça de São Paulo que acolheu o Parecer CNJ 461/2012-E. Apesar de ter conseguido (em 03.05.2013) a suspensão dos efeitos do ato normativo enquanto não fossem prestadas as informações pela autoridade impetrada (ou seja, em sede de liminar), o TRF3 acabou

49. Um primeiro parecer do CNJ (Parecer 250/2010-E) apresentou conclusões semelhantes a do Parecer CGU/AGU 01/2010.

50. Esse parecer foi produzido por conta de acórdão do Órgão Especial do TJ/SP que, apesar das determinações do Parecer CNJ 250/2010-E, concluiu pela inconstitucionalidade do art. 1.º, § 1.º, da Lei 5.709/1971 (MS 0058947-33.2012.8.26.0000, rel. Des. Guerrieri Rezende, DJ 12.09.2012).

51. Cf. “Justificação” do PLS 590/2015.

por reconhecer a sua incompetência para o conhecimento e julgamento da matéria (acórdão, por maioria, de 28.08.2013).⁵²

Houve, então, uma mudança de estratégia por parte da AGU, que ajuizou (em 25.06.2014) ação cível diretamente no STF (ACO 2.463/2014), de conteúdo equivalente à ação que acabou arquivada no TRF3 (repetem-se aproximadamente todos os argumentos do Parecer CGU/AGU 01/2008-RVJ, que foi aprovado pelo Parecer CGU/AGU 01/2010). A relatoria dessa ação está com o Min. Marco Aurélio, que ainda não apreciou o pedido de medida acauteladora da inicial.

Paralelamente, quase um ano depois (em 16.04.2015), foi proposta arguição de descumprimento de preceito fundamental pela Sociedade Rural Brasileira junto ao STF (ADPF 342/2015) cujo objeto é bastante semelhante (pede-se “o reconhecimento da incompatibilidade material do tratamento diferenciado conferido pelo art. 1.º, § 1.º, da Lei 5.709/1971 às empresas nacionais de capital estrangeiro com a Constituição federal de 1988”).

O cabimento desta ADPF é claro, não tanto pela afronta a preceitos fundamentais como a livre iniciativa (art. 1.º, IV, CF/1988), desenvolvimento nacional (art. 3.º, II), igualdade (art. 5.º, *caput*), propriedade (art. 5.º, XXII), liberdade de associação (art. 5.º, XVII) e segurança jurídica (art. 5.º, XXXVI),⁵³ mas por ser “relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição” (art. 1.º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999). A relatoria dessa ação também está com o Min. Marco Aurélio, já tendo a Procuradoria-Geral da República se manifestado pelo não conhecimento da ADPF e pela improcedência do pedido.

Na prática, é evidente que os julgamentos de ambas as ações (ACO 2.463/2014 e ADPF 342/2015) acabarão vinculados e o STF irá, em breve, se manifestar acerca da recepção ou não do art. 1.º, § 1.º, da Lei 5.709/1971, pela atual ordem constitucional.

Não obstante sejam convincentes os argumentos da ADPF 342, talvez o “melhor caminho” fosse a alteração legislativa. O texto da Lei 5.709/1971 não condiz mais com o momento econômico atual do país e mesmo se fosse declarada a inconstitucionalidade do § 1.º do seu art. 1.º, outros problemas ainda persistiriam.

Para citar um exemplo, outra importante ação sobre a matéria está pendente de julgamento pelo STJ: REsp 1.537.926/CE. Neste recurso especial, questiona-se a possibilidade de pessoa estrangeira (física ou jurídica) adquirir imóvel rural por usucapião. Em outros termos, quer se determinar se os limites e restrições da Lei

52. O processo se encontra hoje arquivado.

53. Todos estes preceitos fundamentais são, um a um, bem explorados na petição inicial dessa ação.

5.709/1971 aplicam-se somente aos modos derivados de aquisição da propriedade⁵⁴ ou também a outros (dos quais o de maior importância prática é a usucapião).

Aparentemente, a citada lei somente pressupõe a aquisição a título derivado (nesse sentido, os arts. 8.º e 9.º, que consideram da essência do ato a escritura pública). Mas a admissão dessa conclusão implicaria em, por via transversa, possibilitar a aquisição de propriedade de imóvel rural em burla à Lei 5.709/1971 (imaginem-se, por exemplo, a hipótese de uma pessoa jurídica estrangeira à qual tivesse sido transferida a posse e lavrada escritura pública não levada a registro; não poderia adquirir a título derivado, mas poderia a título originário).

8. PRINCIPAIS PROJETOS DE LEI SOBRE O TEMA

Assim, em todos os aspectos, mais conveniente é a reforma da legislação pelo Congresso Nacional.

Quanto aos projetos de lei,⁵⁵ deixados de lado os que se encontram arquivados, há aqueles que iniciaram a sua tramitação na Câmara dos Deputados e outros no Senado Federal.

Na Câmara dos Deputados, o principal projeto em discussão é o PLC 2.289/2007,⁵⁶ que revoga integralmente a Lei 5.709/1971. A esse projeto, correm em apenso outros cinco projetos de lei (PLC 2.376/2007,⁵⁷ PLC 3.483/2008,⁵⁸ PLC 4.240/2008,⁵⁹ PLC 4.059/2012⁶⁰

54. Acerca deles (modos derivados de aquisição da propriedade), em especial com relação ao tema da aquisição da propriedade imobiliária por estrangeiros, cf. QUEIROZ DE MORAES, Bernardo Bissoto. *Op. cit.* p. 82-95.

55. Há, de menor importância, um projeto de lei complementar (PLP 418/2008), que se encontra arquivado. Não se compreende a razão da escolha da lei complementar como espécie normativa a regular a matéria (em especial por conta da redação expressa do art. 190, CF/1988). Este projeto foi uma proposição do deputado Antônio Carlos Mendes Thame (também responsável pelo PLC 4.240/2008).

56. Proposto pelo deputado Beto Faro, visa regulamentar o art. 190, CF/1988, alterar o art. 1º, da Lei 4.131/1962, além de dar outras providências.

57. Proposto pelo deputado Carlos Alberto Canuto, visa proibir a compra de terra por pessoa física ou jurídica estrangeira que se destine ao plantio de cultivares para a produção de agroenergia.

58. Proposto pela deputada Vanessa Grazziotin, visa alterar a Lei 5.709/1971, além de dar outras providências.

59. Proposto pelo deputado Antônio Carlos Mendes Thame, visa regulamentar o art. 190, CF/1988.

60. Proposto pelo deputado Raimundo Gomes de Matos, a partir de trabalho realizado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, visa regulamentar o art. 190, CF/1988, alterar o art. 1º, da Lei 4.131/1962, o art. 1º, da Lei 5.868/1972 e o art. 6º, da Lei 9.393/1996, além de dar outras providências.

e PLC 1.053/2015⁶¹). Todos eles (salvo o PLC 1.053/2015) encontravam-se arquivados, mas foram retomados (desarquivados) em março de 2015 (e a eles se juntou um mês depois o PLC 1.053/2015).

Quanto ao projeto principal (PLC 2.289/2007) é interessante observar que a sua “Justificação” enfatiza a necessidade de “instrumentalizar o governo para o controle das áreas rurais do Brasil sob a posse (*sic*) de pessoas estrangeiras”. Especificamente no que diz respeito à polêmica da recepção ou não do art. 1.º, § 1.º, da Lei 5.709/1971, na prática esse projeto (em seu art. 2.º) implica em mitigar os limites desse dispositivo.

Já no Senado Federal, há dois projetos do ano de 2009 que foram arquivados (PLS 126/2009⁶² e PLS 545/2009⁶³) e dois bastante recentes, de 2015, que tem chamado mais a atenção do que o PLC 2.289/2007: são eles o PLS 574/2015⁶⁴ e PLS 590/2015.⁶⁵ Ambos contêm, em sua “Justificação” crítica explícita (PLS 590/2015) ou implícita (PLS 574/2015) ao Parecer CGU/AGU 01/2010, na medida em que enfatizam o impacto econômico negativo dele e sugerem a ampliação da participação estrangeira no mercado imobiliário e agroindustrial brasileiro. Atingem, contudo, o objetivo de maneira diversa.

O projeto 574/2015 propõe a alteração de apenas um dispositivo da lei, de modo a estimular o reflorestamento e a produção de madeira (do ponto de vista econômico pretende triplicar a exportação de produtos de origem florestal, para US\$ 25 bilhões).

Já o Projeto 590/2015 implica em alterações mais amplas da lei, de modo a promover a “internalização de capital produtivo, que gere desenvolvimento e riqueza”.⁶⁶

-
61. Proposto pelo deputado Cláudio Cajado, visa alterar o art. 1.º, da Lei 5.709/1971.
 62. Proposto pelo senador João Pedro, visa alterar os arts. 3.º, 7.º, 9.º, 11 e 12 da Lei 5.709/1971, e os arts. 2.º, 4.º, 6.º, 7.º e 8.º da Lei 6.634/1979, para adequar sua terminologia à da Constituição Federal de 1988, e limitar a aquisição de terras por estrangeiros na Amazônia Legal.
 63. Proposto pelo senador Sérgio Zambiasi, visa alterar a Lei 5.709/1971, e a Lei 6.634/1979, para estabelecer a participação do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação nos processos administrativos relativos à aquisição de imóvel rural por estrangeiro e à implantação de empreendimentos industriais na Faixa de Fronteira, além de dar outras providências.
 64. Proposto pelo senador Marcelo Crivella, visa acrescentar o § 3.º ao art. 1.º, da Lei 5.709/1971, para excetuar do regime estabelecido pela lei a pessoa jurídica brasileira controlada por estrangeiros dedicada a projetos de reflorestamento.
 65. Proposto pelo senador Waldemir Moka, visa alterar a Lei 5.709/1971, que regula a Aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, além de dar outras providências.
 66. Do ponto de vista do Direito Civil, uma clara preocupação desse projeto é ampliar o conceito de pessoa jurídica de direito privado, não obstante saiba-se que a relação de pessoas

De uma forma geral, pretende um crescimento substancial de todo setor agropecuário (“o aumento da produção agrícola do país, com respeito às leis trabalhistas e ambientais, é muito desejável para a sociedade brasileira, pois vem contribuindo para a interiorização do desenvolvimento, gerando emprego e renda no interior e sustentando a balança comercial brasileira”⁶⁷).

Segundo a “Justificação” desse projeto, só nos dois primeiros anos de vigência do parecer, o setor de agronegócio deixou de lucrar US\$ 15 bilhões, deixaram de ser investidos em infraestrutura nacional US\$ 93,5 bilhões, anualmente deixam de ser recolhidos US\$ 3,5 bilhões em tributos ligados ao setor florestal e de ser gerados mais de 40 mil empregos. Ainda que esses números estejam “inflacionados” não se pode negar o grande impacto da posição jurídica adotada pela AGU (em especial em um momento no qual o país atravessa um período de crise econômica).

9. UNIVERSALISMO E SISTEMA LATINO-AMERICANO: RETORNO AO SÉCULO XIX

Esses projetos (em especial os do Senado) e as críticas recebidas pelo parecer da AGU parecem indicar o início de um movimento de reaproximação entre estrangeiros e nacionais.

Chama a atenção que um sistema (brasileiro) inserido no “grupo” latino-americano,⁶⁸ caracterizado pelo universalismo, ainda não tenha se desvinculado de um exagerado espírito nacionalista⁶⁹ (que por muito tempo “escravizou” a Europa⁷⁰); em especial no caso do Brasil, que dependeu economicamente do influxo estrangeiro (houve uma grande vinda de imigrantes no final do século XIX e início

jurídicas do art. 44, CC/2002, não é exaustiva (Jornada III DirCiv STJ 144). Ou seja, a maioria das hipóteses da nova redação do art. 1.º, § 2.º, já poderiam se considerar incluídas pelo § 1º (na sua redação original). Houve, neste ponto, somente uma (não inconveniente) explicitação de algumas hipóteses.

67. “Justificação” do PLS 590/2015.

68. Para características gerais do sistema jurídico romanístico, cf. ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes de. As características do sistema jurídico romanístico. In: ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes de; SCHIPANI, Sandro (orgs.). *Sistema jurídico romanístico e subsistema jurídico latino-americano*. São Paulo: FGV Direito SP, 2015, p. 15 e ss.

69. “*In questo senso la frammentazione imposta dai singoli codici nazionali, non ha prodotto in America Latina lo stesso grado di frantumazione che si è verificato in Europa nel periodo a cavallo dei due secoli*”; GAMBARO, Antonio; SACCO, Rodolfo. *Sistemi giuridici comparati*. 2. ed. Torino, UTET, 2002, p. 408.

70. Cf. CATALANO, Pierangelo. *Diritto romano attuale, sistemi giuridici e diritto latino-americano. Diritto e persone*. v. 1. Torino: Giappichelli, 1990, p. 109. No mesmo sentido, cf. CATALANO, Pierangelo. *Sistema y ordenamientos: el ejemplo de América Latina. Mundus novus; America; Sistema giuridico latinoamericano*. Roma: Tiellemmedia, 2005, p. 29 e 36 e ss.

do século XX) para o desenvolvimento acelerado de algumas de suas principais metrópoles (como São Paulo). Aliás, essa característica (forte influência de imigrantes no desenvolvimento econômico) é tão importante que constitui mesmo uma das marcas do direito brasileiro que o diferencia de outros.⁷¹

Ora, essa concepção universalista do direito latino-americano aparece explícita no principal projeto de CC brasileiro do século XIX: o *Esboço* de A. Teixeira de Freitas⁷² Importantes a respeito os arts. 37 e 38. No primeiro, diz-se que “os direitos que elas (pessoas de existência visível) podem adquirir, de que trata este Código, são independentes da qualidade de cidadão brasileiro, e da capacidade política”. E, como corolário, o art. 38 dispunha que “são aptos para adquiri-los todos os cidadãos brasileiros designados no art. 6.º da Constituição do Império, e todos os estrangeiros, tenham ou não domicílio ou residência no Império”.

Importante destacar que a aquisição de direitos não dependia de o estrangeiro ter ou não residência no país (A. Teixeira de Freitas dizia que isso era uma “condição geral da humanidade” e, invocando o que podemos chamar de um direito latino-americano “romanizado”, conclui que “é esse o nosso direito, são esses os nossos costumes”⁷³).

Este, aliás, é considerado um dos principais exemplos de inovação dele com relação ao sistema do *Code Civil* (“defende o universalismo do direito, enquanto a

71. Especificamente relacionando, em meados do século XX, a grande vinda de imigrantes com uma transformação da questão agrária, cf. ASCARELLI, Tullio. Osservazioni di diritto comparato privato italo-brasiliano. *Il Foro Italiano*, v. 70, p. 97-109, 1947. p. 103 e ss., em especial: “l’afflusso di immigranti, il rapido aumento della popolazione, la creazione a volte improvvisa di nuove città e il loro crescere rapidissimo, il senso, proprio di tutta l’America, della conquista, direi dell’avanzata verso nuove terre prima vergini o addirittura inesplorate, e la loro successiva trasformazione in fertili poderi, la rapida urbanizzazione di campagne dato l’espandersi delle città, determinano in America un incremento enorme del valore della terra” (p. 103) e “In un paese di immigrazione, è quotidiana e comune la storia dell’immigrante, che, giungendo senza mezzi, riesce a costruirsi una fortuna; sulla ricchezza ereditaria prevale quella acquistata con un lavoro, che sempre è un po’ quello del gruppo familiare nel suo complesso” (p. 105).

72. Para a importância de A. Teixeira de Freitas com relação ao direito latino-americano, cf. WALD, Arnoldo. A obra de Teixeira de Freitas e o direito latino-americano. *Revista de Informação Legislativa*, v. 163, p. 249-260, 2004. p. 249 e ss.

73. Em nota ao referido artigo. No mesmo sentido, FELÍCIO DOS SANTOS inseriu no seu projeto de Código Civil o seguinte artigo: “art. 16. Não há diferença entre nacionais e estrangeiras para a aquisição e exercício dos direitos civis” (afirmando igualmente que “tal tem sido sempre o nosso direito vigente”); FELÍCIO DOS SANTOS, Joaquim. *Projecto do Código Civil brasileiro e comentário*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1884, v. 1. p. 26.

legislação francesa demonstrava certa desconfiança em relação aos estrangeiros⁷⁴). Por outro lado, é igualmente interessante lembrar que “a modernidade de Teixeira de Freitas se faz sentir também na importância que dá às relações econômicas⁷⁵ (e justamente a não equiparação entre brasileiros e estrangeiros; na verdade, entre “pessoas jurídicas brasileiras” e “pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiras”; é o que pretende a Lei 5.709/1971, com grande; e negativo; impacto econômico, como já se viu).

Esse universalismo do direito latino-americano consiste em um dos “elementos romanos” que o caracterizam,⁷⁶ pois a tendência de diminuir as diferenças entre nacionais e estrangeiros já se fazia sentir no Direito Romano⁷⁷ (que, desde o início do século III d.C., mitigou a diferença entre cidadãos e estrangeiros⁷⁸). De fato, em época justinianeia, esse sistema jurídico “põem ao centro dessa relação harmônica os homens, individualizados na sua pluralidade, desenvolvendo, com a eliminação da diferença entre cidadãos e latinos e, posteriormente, daquela entre cidadãos e estrangeiros, a unificação do respeito jurídico com fundamento neles”.⁷⁹ Ademais, parece um retorno ao momento de surgimento do direito latino-americano.⁸⁰

74. WALD, Arnoldo. *Op. cit.* p. 252. Também explícito nesse ponto, cf. FELÍCIO DOS SANTOS, Joaquim. *Op. cit.* p. 26.

75. WALD, Arnoldo. *Op. cit.* p. 254.

76. CATALANO, Pierangelo. *Op. cit.* p. 108 e ss.

77. SCHIPANI, Sandro. “Reler” os códigos de Justiniano. Tradução de Dalva Carmen Tonato. In. ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes de; SCHIPANI, Sandro (orgs.). *Sistema jurídico romanístico e subsistema jurídico latino-americano*. São Paulo: FGV Direito SP, 2015, p. 106.

78. Refere-se aqui, evidentemente, à constituição imperial de Antonino Caracala (212 d.C.), que estendeu a cidadania romana a quase todos os habitantes livres do Império Romano (exceção feita aos *deditícios*). Cf. FIRA I, p. 445 e ss. (documento 88). Antes da descoberta do papíro que contém parte desse texto legal (no início do século XX), sabia-se da existência dessa constituição por conta de uma referência direta feita por Ulpiano (Ulp. 22 *ad ed.*, D. 1, 5, 17). O espírito dessa fonte romana era equivalente ao do art. 69, 4º, CR/1891, que estendeu a cidadania brasileira aos “os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem”.

79. SCHIPANI, Sandro. O nascimento do modelo de código. Tradução de Bernardo Bissoto Queiroz de Moraes. In. ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes de; SCHIPANI, Sandro (orgs.). *Sistema jurídico romanístico e subsistema jurídico latino-americano*. São Paulo: FGV Direito SP, 2015, p. 60.

80. A equiparação entre nacionais e estrangeiros foi adotada pela maior parte dos Códigos Civis latino-americanos no século XIX; SCHIPANI, Sandro. *Suis legibus uti*: fazer uso das próprias leis. Tradução de Tomás Olcese. In. ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes

Por circunstâncias variadas, alguns países latino-americanos afastaram-se desse universalismo no final do século XIX e início do século XX (veja-se, por exemplo, o caso do México pós-Revolução, que prejudicou a propriedade de estrangeiros por conta de mudanças de medidas do governo).⁸¹ Entretanto, a facilitação do comércio entre países no final do século XX e a necessidade de formação de grupos econômicos regionais (para se oporem às maiores economias mundiais) parece induzir a uma reaproximação do grupo latino-americano.

Especificamente no que diz respeito à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros (tema de grande impacto econômico), as mudanças propostas e indicadas *supra* ainda são muito tímidas, mas podem representar o início de um processo de reaproximação do Brasil com antigos parceiros comerciais. E esse processo se encontra mais adiantado em outras regiões do mundo. Não por acaso, ao interno da União Europeia, distinções foram abolidas (embora tenha havido um período de transição e algumas restrições ainda se façam sentir aqui e ali).

É claro que diferenças de tratamento entre nacionais de um ou outro país pode haver (no caso da União Europeia, por exemplo, evidentemente as diferenças entre os seus nacionais são menores do que com relação a extracomunitários). O que não se justifica (do ponto de vista econômico) é uma indistinção entre todos os estrangeiros com relação aos nacionais, pois isso enfraquece a cooperação econômica internacional e dificulta a promoção do aumento do fluxo de IED.⁸²

Exemplo interessante disso que propomos se encontra no já citado *Case C-302/97; Konle v. Austria, leading case* (decisão de 01 de junho de 1999) muito

de; SCHIPANI, Sandro (orgs.). *Sistema jurídico romanístico e subsistema jurídico latino-americano*. São Paulo: FGV Direito SP, 2015, p. 254.

81. LEAL-ARCAS, Rafael. *Op. cit.* p. 54. No México, na verdade, ocorreu um “fechamento defensivo”; SCHIPANI, Sandro. *Sistema jurídico latino-americano e Códigos Civis*. Tradução de Sérgio Tuthill Stanicia. In. ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes de; SCHIPANI, Sandro (orgs.). *Sistema jurídico romanístico e subsistema jurídico latino-americano*. São Paulo: FGV Direito SP, 2015, p. 280.

82. Nesse sentido, já no ano de 1967, a OECD (*Organization for Economic Co-Operation and Development*) aprovou a “*Convention on the Protection of Foreign Property*”, cujo art. 1 dispõe: “a) *Each Party shall at all times ensure fair and equitable treatment to the property of the nationals of the other Parties. It shall accord within its territory the most constant protection and security to such property and shall not in any way impair the management, maintenance, use, enjoyment or disposal thereof by unreasonable or discriminatory measures. The fact that certain nationals of any State are accorded treatment more favorable than that provided for in this Convention shall not be regarded as discriminatory against nationals of a Party by reason only of the fact that such treatment is not accorded to the latter.* b) *The provisions of this Convention shall not affect the right of any Party to allow or prohibit the acquisition of property or the investment of capital within its territory by nationals of another Party*”.

importante da *European Court of Justice*. A *fattispecie* era bastante clara: um europeu não austríaco fez o lance vencedor em um leilão de um imóvel localizado em Tirol (Áustria). Ao tentar transferir a propriedade para si, sujeitou-se à legislação local que exigia uma autorização administrativa e a observância de alguns requisitos específicos (TGVG 1993⁸³). A disputa judicial surgiu, então, porque essa legislação criava restrições maiores a não austríacos.⁸⁴ A Corte de Justiça Europeia decidiu que, embora um Estado-membro pudesse criar restrições a aquisições de imóveis (e.g., para proteção do meio ambiente), não poderiam ser adotadas restrições discriminatórias com relação a nacionais de outros Estados-membros.⁸⁵

Em suma, o que se sugere é que não haja uma indiscriminada distinção entre nacionais e estrangeiros com relação à aquisição de propriedade imobiliária (como fazemos no Brasil). Tendo em vista interesses econômicos nacionais e a necessidade de fortalecimento de relações comerciais com alguns países (como os membros do BRICS ou do combalido MERCOSUL), poder-se-ia pensar em igualar brasileiros e alguns estrangeiros com relação à matéria (como se faz na União Europeia).

Tal proposta não pode ser considerada inconstitucional. Não ofende o art. 190, CF/1988, porque o espírito do nosso legislador constitucional (em um contexto de reabertura democrática da segunda metade da década de 1980) é no sentido de que haja alguns limites com relação a estrangeiros (não necessariamente todos).

Aliás, deve-se sempre lembrar que a mesma Constituição garante aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à propriedade (art. 5º, *caput* e inciso XXII) e autoriza a fixação de limites à aquisição de imóveis rurais somente com relação a estrangeiros (art. 190). Assim, sequer constitucional pode ser considerada a previsão do art. 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971, que cria uma categoria intermediária entre a pessoa jurídica brasileira e a pessoa jurídica estrangeira. Pessoas jurídicas brasileiras (ainda que contem com a participação de estrangeiros) não poderiam estar abarcadas pelas limitações que encontram como fundamento de validade o art. 190, CF/1988.⁸⁶ As limitações devem ser somente com relação a estrangeiros (pessoas físicas ou jurídicas). O máximo que poderia admitir-se seria o

83. *Tiroler Grundverkehrsgesetz* 1993.

84. No caso em tela, a TGVG 1993 vedava a concessão da autorização no caso de o adquirente não conseguir demonstrar que não pretendia estabelecer um segundo domicílio (no caso, de férias) no local (por uma questão de proteção ambiental). Essa restrição era excepcionada no caso de adquirentes austríacos, aos quais bastava uma mera declaração a respeito.

85. LEHAVI, Amnon. *Op. cit.* p. 20.

86. A ADPF 342/2015 sustenta que o referido dispositivo legal afronta os preceitos fundamentais da livre iniciativa (art. 1º, IV, CF/1988), do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF/1988), da igualdade (art. 5º, *caput*), da propriedade (art. 5º, XXII, CF/1988), da liberdade de associação (art. 5º, XVII, CF/1988) e da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, CF/1988).

estabelecimento de um “regime benéfico às empresas brasileiras de capital nacional por meio de concessões, incentivos e tratamento favorável, mas nunca um regime restritivo àquelas com capital estrangeiro”.⁸⁷

Do ponto de vista econômico-político, parece conveniente que somente grupos específicos (nacionalidades) de estrangeiros pudessem sofrer algumas limitações. Fora a proposta *supra*, outra possibilidade, que já esteve em vigor no Brasil republicano, é de se restringir a aquisição de imóveis somente com relação a pessoas jurídicas de direito público externo.⁸⁸

Também não se alegue (como muitos fazem) que a diminuição das restrições com relação a estrangeiros ou a pessoas jurídicas equiparadas a estrangeiros implica necessariamente em se abandonar um controle mais efetivo das aquisições efetuadas por aqueles.⁸⁹ O cadastro especial previsto no art. 10, da Lei 5.709/1971, possibilita a criação de um muito importante mecanismo de redirecionamento da atuação estratégica do Estado e de controle da atuação de pessoas, órgãos, organismos estrangeiros na agricultura.⁹⁰ Se não forem previstos requisitos diferenciados para o registro, em nada ele prejudica o fluxo de IED.

Ademais, é igualmente importante ressaltar que a proteção aos estrangeiros, residentes ou não, é sempre subordinada ao interesse público (ou, mais especificamente, “aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”⁹¹), podendo ele ser expulso (em casos, *e.g.*, de atentado contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a economia popular etc.⁹²) ou ter seus bens a qualquer momento desapropriados (mediante justa e prévia indenização) por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social (art. 5º, XXIV, CF/1988).⁹³

87. Sugerido na petição inicial da ADPF 342/2015 (p. 30).

88. “As pessoas jurídicas de direito público externo não podem adquirir ou possuir, por qualquer título, propriedade imóvel, no Brasil, nem direitos suscetíveis de desapropriação, salvo os prédios necessários para estabelecimentos das legações ou consulados.”

89. Essa é uma das preocupações mais enfatizadas pelo Parecer CGU/AGU 01/2008-RVJ.

90. O próprio fenômeno do “*land grabbing*” é difícil de ser mensurado (mundialmente) porque a maioria dos países onde se situam os imóveis adquiridos não tem uma forma adequada de registro ou cadastro dessas aquisições. “*Statistics are often hard to compile because many of these deals are kept private by both investors and host countries. Critics attribute this to the fact that many of the host countries are plagued by weak governance poor records of formally recognizing rural or tribal land tenure, and lack of accountability and access to information, often resulting in alleged cases of corruption*”; LEHAVI, Amnon. *Op. cit.* p. 2.

91. Art. 2º, da Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro).

92. Art. 65, da Lei 6.815/1980.

93. Aliás, mesmo brasileiros natos podem ter seus bens desapropriados nessas hipóteses.

10. CONCLUSÃO

Não por acaso o art. 3º, do CC/1916, expressamente determinava que a “lei não distingue entre nacionais e estrangeiros quanto à aquisição e ao gozo dos direitos civis”. Era fruto do universalismo latino-americano do século XIX.⁹⁴

Não por acaso o CC/2002 (resultado de projeto apresentado na época do regime militar; década de 1970) não tem dispositivo equivalente⁹⁵ e a Lei 5.709/1971, por refletir o art. 153, § 34, CF/1967 (com a redação dada pela EC 1/1969),⁹⁶ estabelece distinções variadas entre brasileiros e estrangeiros.

As preocupações, contudo, que preponderam em um Brasil já na segunda década do século XXI não são mais a integridade do território e a segurança do Estado (explicitamente referidas no art. 153, § 34, CF/1967). É tempo de “repristinar”⁹⁷ o espírito do art. 3º, do CC/1916, e do direito latino-americano do século XIX e adequar o país a um novo momento econômico, favorecendo o desenvolvimento de infraestrutura, o crescimento do recolhimento de tributos (sem aumento da car-

94. Como visto acima, à época, a *Introdução* ao Código Civil, em seu art. 20, previa limitações à aquisição de propriedade imóvel somente para pessoas jurídicas de direito público externo. E mesmo quanto a essas, BEVILÁQUA fez expressamente suas as enfáticas palavras de Andrade Figueira: “Nesse assunto, não há meio-termo: ou devemos adotar a política chinesa, isolarmo-nos no mundo, ou devemos abrir nossas portas a todos os estrangeiros. Com essa política mesquinha, nunca este país progredirá, nunca será rico” e concluiu, com suas próprias palavras: “era, efetivamente, um recuo, e não pequeno, o que se pretendia”; BEVILÁQUA, Clovis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. 8. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1949, v. 1. p. 160.

95. Na realidade, o primeiro anteprojeto (de 1972) do atual Código Civil tinha um dispositivo expresso a respeito: “Art. 2º – Salvo lei em contrário, não se distingue entre nacionais e estrangeiros, quanto à aquisição e ao gozo dos direitos privados”. Observe-se, portanto, que o artigo era mais restritivo com relação aos estrangeiros, uma vez que a igualdade existia “salvo lei em contrário”. À época, estava em vigor o Dec.-lei 941/1969 que previa diversas restrições aos direitos dos estrangeiros, em especial nos arts. 118 e 119 (este texto legal foi revogado pela Lei 6.815/1980, que instituiu o Estatuto do Estrangeiro). O segundo anteprojeto (de 1973) já excluiu esse artigo, porque se entendeu que essa matéria deveria ser disciplinada somente no texto constitucional.

96. “§ 34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, assim como por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade”. Vale observar que o texto constitucional permitia o estabelecimento de restrições inclusive quanto a brasileiros.

97. Evidente que se emprega aqui um sentido não técnico do termo, como crítica a um dos principais pontos discutidos nos Pareceres GQ-181/1998 e CGU/AGU 01/2008-RVJ.

ga tributária), o crescimento do número de empregos formais, o desenvolvimento tecnológico nacional e o aumento da atratividade do país a IED.⁹⁸

11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCANTARA, Guilherme Benages. Aquisição de imóvel rural por empresa brasileira controlada por estrangeiro não residente ou não sediado no Brasil. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, v. 5, p. 261-276, 2015.
- ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes de. As características do sistema jurídico romanístico. In: ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes de; SCHIPANI, Sandro (Orgs.). *Sistema jurídico romanístico e subsistema jurídico latino-americano*. São Paulo: FGV Direito SP, 2015.
- ASCARELLI, Tullio. Osservazioni di diritto comparato privato italo-brasiliano. *Il Foro Italiano*, v. 70, p. 97-109, 1947.
- BAPTISTA NETO, João Augusto; DOMINGUES, Gustavo Cupertino; ANDRADE, Alisson Braga de. O Brasil, os demais BRICS e a agenda do setor privado. *Mesa redonda. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012.
- BAQUERO, Fernando Soto; GÓMEZ, Sergio (ed.). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. FAO, 2011.
- BEVILÁQUA, Clovis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. v. 1. 8. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1949.
- CAMPOS BATALHA, Wilson de Souza. *Comentários à Lei de Registros Públicos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. v. 2.
- CASTRO, Daniel Aureo de. Contrato unilateral de opção de compra. In: CASTRO, Daniel Aureo de (org.). *Direito imobiliário atual*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- CATALANO, Pierangelo. Diritto romano attuale, sistemi giuridici e diritto latino-americano. *Diritto e persone*. Torino: Giappichelli, 1990. v. 1.
- CATALANO, Pierangelo. Sistema y ordenamentos: el ejemplo de América Latina. *Mundus novus; America; Sistema giuridico latinoamericano*. Roma: Tiellemedia, 2005.
- COSTA, Heron Vargas da. Implicações do direito notarial na aquisição de imóvel rural por estrangeiro. *Revista síntese de direito civil e processual civil*, v. 32, p. 63-74, 2004.
- CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. *Aquisição de imóvel rural por estrangeiro*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.

98. Acerca da discussão dessas vantagens, cf. LEHAVI, Amnon. *Op. cit.* p. 5 e ss. O mesmo autor conclui (p. 30): “*Land law cannot remain an island of localism in the age of ever-increasing global transitions, but at the same time, seeking to sweepingly unify and decontextualize it is bound to come across normative and functional constraints*”.

- DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FELÍCIO DOS SANTOS, Joaquim. *Projecto do Código Civil brasileiro e comentário*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1884. v. 1.
- FONSECA JÚNIOR, Gelson. BRICS: notas e questões. *Mesa redonda: o Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012.
- GAMBARO, Antonio; SACCO, Rodolfo. *Sistemi giuridici comparati*. 2. ed. Torino, UTET, 2002.
- GRASSI NETO, Roberto. *Segurança alimentar; da produção agrária à proteção do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: mais oportunidades do que riscos. *Revista de política agrícola*, v. 21-3, p. 107-127, 2012.
- IRTI, Natalino. Crisi mondiale e diritto europeo. *Rivista trimestrale del diritto e procedura civile*. v. 63/4, p. 1.243-1.252, 2009.
- LADEIRA DE ALMEIDA, Maria Cecília; MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. Aquisição de imóveis rurais por estrangeiro no Brasil: parâmetros legais e questões correlatas. In. AMORIM, José Roberto Neves; ELIAS FILHO, Rubens Carmo. *Estudos avançados de direito imobiliário*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- LEAL-ARCAS, Rafael. The multilateralization of international investment law. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*. v. 35, p. 33 e ss., 2009.
- LEHAVI, Amnon. *Land Law in the age of globalization and land grabbing*. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2545844]. Acesso em 26.09.2015.
- LEHAVI, Amnon. Unbundling harmonization: Public versus private law; Strategies to globalize property. *Chicago Journal of International Law*. v. 15, p. 454-517, 2015.
- MICHAELS, Ralf. Property. In. BASEDOW, Jürgen; HOPT, Klaus; ZIMMERMANN, Reinhard; STIER, Andreas (orgs.). *The Max Planck Encyclopedia of European private law*. Oxford: Oxford University, v. 2. p. 1.371-1.374, 2012.
- QUEIROZ DE MORAES, Bernardo Bissoto. Registro da propriedade imobiliária no direito brasileiro; aquisição de terras por estrangeiros. In. ALEXEEVA, Tatiana (Org.). *Земля как Объект Права в России и Бразилии*. São Petersburgo: HSE, 2014, p. 82-95.
- RAMALHO, Antonio Jorge. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional: ceticismo, intersecções e oportunidades. *Mesa redonda: o Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012.
- ROCHA, Olva Acyr de Lima. *O regime jurídico da aquisição de imóvel rural por estrangeiro*. São Paulo: Tese de Mestrado, Faculdade de Direito da USP, 1980.
- SCHIPANI, Sandro. O nascimento do modelo de código. Tradução de Bernardo Bissoto Queiroz de Moraes. In. ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes de;

- SCHIPANI, Sandro (orgs.). *Sistema jurídico romanístico e subsistema jurídico latino-americano*. São Paulo: FGV Direito SP, 2015.
- SCHIPANI, Sandro. “Reler” os códigos de Justiniano. Tradução de Dalva Carmen Tonato. In. ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes de; SCHIPANI, Sandro (orgs.). *Sistema jurídico romanístico e subsistema jurídico latino-americano*. São Paulo: FGV Direito SP, 2015.
- SCHIPANI, Sandro. Sistema jurídico latino-americano e Códigos Civis. Tradução de Sérgio Tuthill Stanicia. In. ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes de; SCHIPANI, Sandro (orgs.). *Sistema jurídico romanístico e subsistema jurídico latino-americano*. São Paulo: FGV Direito SP, 2015.
- SCHIPANI, Sandro. *Suis legibus uti*: fazer uso das próprias leis. Tradução de Tomás Olcese. In. ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes de; SCHIPANI, Sandro (Orgs.). *Sistema jurídico romanístico e subsistema jurídico latino-americano*. São Paulo: FGV Direito SP, 2015.
- SKITNEVSKY, Karin Hlavnicka. Aquisição de imóveis por estrangeiros no Brasil. In. CASTRO, Daniel Aureo de (org.). *Direito imobiliário atual*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- WALD, Arnoldo. A obra de Teixeira de Freitas e o direito latino-americano. *Revista de Informação Legislativa*, v. 163, p. 249-260, 2004.
- ZIBETTI, Darcy Walmor. Aquisição e exploração de imóvel rural por estrangeiro. In. BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (orgs.). *O direito agrário na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: 2013.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, de Michel François Drizul Havrenne – RT919/85 (DTR\2012\2779);
- Aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras sob controle estrangeiro, de Eduardo Augusto – RDI 71/387-402 (DTR\2011\5205);
- O ainda preocupante cenário da aquisição de imóvel rural por estrangeiros no Brasil, de Danilo Haddad Jafet e Rafael Rego Antonini – RDPriv59/139-149 (DTR\2014\9647); e
- Aquisição de imóvel rural por empresa brasileira controlada por estrangeiro não residente ou não sediado no Brasil. Parecer, de Guilherme Benages Alcantara – RDCC 5/261-276 (DTR\2015\17106).