

ESTRANGEIRIZAÇÃO DAS TERRAS RURAIS, SOBERANIA E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RURAL LAND FOREIGNIZATION, SOVEREIGNTY AND THE ROLE OF PUBLIC PROSECUTION SERVICE

Michel François Drizul Havrenne

Procurador da República (membro do Ministério Público Federal). Professor de direito na FADISA. Coordenador do Grupo de Trabalho Terras Públicas da 1ª CCR do MPF e Membro do Grupo de Trabalho do Agronegócio da 3ª CCR do MPF. Doutor em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo - USP (2018). Mestre em Direito Penal pela Universidade de São Paulo - USP (2006). Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo - USP (2001).

RESUMO

Houve um aumento do interesse estrangeiro por compra de terras no Brasil, a partir principalmente do fim da primeira década dos anos 2000. A aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros geram uma série de impactos no país. Atinge-se a soberania, nos seus múltiplos aspectos. O ordenamento, por sua vez, coloca requisitos a serem observados pelos estrangeiros. O desrespeito a tais requisitos afeta interesses públicos primários. A preservação do ordenamento jurídico é função do *parquet*, sendo a sua atuação extremamente relevante para a garantia dos interesses da sociedade.

Palavras-chave: Estrangeirização das terras rurais; soberania; Ministério Público; interesse público primário; ordenamento jurídico.

ABSTRACT

There has been an increase in foreign interest in land purchases in Brazil, particularly since the end of the first decade of the 2000s. The acquisition and leasing of land by foreigners generate a series of impacts in the country. It affects sovereignty in its multiple aspects. The juridical order, in turn, imposes requirements that must be observed by foreigners. Disregarding these requirements affects primary public interests. Preserving the juridical order is the responsibility of Public Prosecution Service, and its actions are extremely relevant for ensuring the interests of society.

Keywords: Rural land foreignization; sovereignty; Public Prosecution Service; primary public interest; juridical order.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, houve um incremento na busca por terras, uma verdadeira corrida mundial por imóveis rurais. Este fenômeno não se dá apenas no Brasil, mas em todo o mundo. Veja-se a seguinte notícia de 2023:

Os Estados Unidos estão intensificando os esforços para inibir a compra de terras por cidadãos ou entidades chinesas, à medida que as relações entre os dois países atingem seu pior ponto em décadas. Em Dakota do Sul, a legislatura estadual está pressionando um projeto de lei para criar um comitê que examinaria propostas de compra de terras por capital estrangeiro¹

Na mesma linha do acima apontado, em outros países como o Uruguai, segundo notícia do jornal Valor de 2013, ocorre o mesmo fenômeno:

O governo do Uruguai nos próximos dias deve fazer aprovar no Congresso do país um projeto que veta a aquisição de terras no país por estatais estrangeiras. A proposta, que é de autoria da Frente Ampla, o partido governista, e conta com o endosso do presidente José Mujica, prevê ainda um recenseamento para se definir qual a quantidade de terra no país está em poder de estrangeiros. Desde que assumiu, Mujica adotou diversas medidas para tentar controlar investimentos no campo.²

De fato, boa parte dos países começaram a prestar mais atenção para a aquisição de terras rurais por estrangeiros após o aumento dos preços agrícolas nos anos 2007-2008, o que ficou conhecido como “agroinflação”³.

O cenário de crise de alimentos, em âmbito mundial, em especial no fim da primeira década dos anos 2000, associado ao aumento dos preços de alimentos, elevação dos preços de petróleo, destruição do meio ambiente, avanço dos biocombustíveis como

¹ VALOR ECONÔMICO, Nikkei Asia, Tensões crescem e EUA restringem compras de terras por chineses, jornal Valor Econômico, disponível em <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2023/02/21/tenses-crescem-e-eua-restringem-compras-de-terras-por-chineses.ghtml>, acesso em 07/10/2024.

² FELÍCIO, César, Uruguai vai vetar compra de terras por estatais estrangeiras, jornal Valor Econômico, disponível em <https://valor.globo.com/mundo/coluna/uruguai-vai-vetar-compra-de-terras-por-estatais-estrangeiras.ghtml>, acesso em 07/10/2024.

³ HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro, Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica, Rio de Janeiro: IPEA, 2012, disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1001/1/TD_1795.pdf, acesso em 07/10/2024, p. 7.

fonte alternativa de energia e crescimento populacional, passou a chamar a atenção, gerando preocupação com a questão da aquisição de terras por estrangeiros⁴.

No Brasil, a compra de terras por estrangeiros insere-se nesse contexto de disparada nos preços de alimentos em todo o mundo e da crise financeira global. Conforme notícia da Agência Câmara, de 2010:

A aquisição de terras por estrangeiros também é tema de preocupação e debate fora do Brasil. Um relatório de setembro do Banco Mundial revelou que 45 milhões de hectares de terras foram adquiridos nos países em desenvolvimento em 2009. Mais de 70% desse total estão na África.

Segundo o estudo, a disparada de preços de alimentos em todo mundo entre 2007 e 2008 e a crise financeira global foram os principais fatores propulsores para compra de terras em países em desenvolvimento. A pesquisa afirma ainda que o Brasil teria 13% das terras agricultáveis no mundo, o que pode despertar interesse para possíveis investidores internacionais.

Fonte: Agência Câmara de Notícias⁵

Verifica-se que o Brasil tem grande quantidade de terras agricultáveis, o que certamente chamou a atenção de possíveis investidores internacionais. Nas palavras do professor Sérgio Sauer, tem-se:

Segundo estudo do Banco Mundial, vem ocorrendo um aumento expressivo da **demanda mundial por terras**, especialmente a partir de 2008, fazendo da disputa territorial, histórica no Brasil e na América Latina, um fenômeno global.⁶ (grifos nossos)

Alguns autores denominam este crescimento de compra de terras por estrangeiros, como “land grabbing”. Nos termos postos por Hage Peixoto e Vieira Filho, tem-se:

land grabbing é o termo mais utilizado para descrever o acentuado crescimento de compra de terras por estrangeiros após 2008. Entretanto, geralmente, este conceito tem uma conotação ruim, já que associa o comportamento dos investidores à especulação financeira descomprometida de questões ambientais. Tais situações acontecem em países com Estado fraco, o que é, por exemplo, o caso da África.⁷

⁴ HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro, Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica, Rio de Janeiro: IPEA, 2012, disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1001/1/TD_1795.pdf, acesso em 07/10/2024, p. 7.

⁵ BRASIL, Câmara dos Deputados (reportagem Tiago Miranda e edição Wilson Silveira), Banco Mundial: alta dos alimentos estimula compra de terras, disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/144105-banco-mundial-alta-dos-alimentos-estimula-compra-de-terras/>, acesso em 07/10/2024.

⁶ SAUER, Sérgio, Corrida mundial por terras e direitos territoriais no Brasil, disponível em <https://aspta.org.br/article/corrida-mundial-por-terras-e-direitos-territoriais-no-brasil/>, acesso em 05/10/2024.

⁷ HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro, Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica, Rio de Janeiro: IPEA,

Outros autores diferenciam “*land grabbing*” de estrangeirização, sendo o primeiro ligado ao controle de terras, seja por brasileiros ou estrangeiros, com obtenção de benefícios em razão do seu controle, enquanto estrangeirização estaria vinculado ao controle de terras por estrangeiros. Veja-se:

De antemão, adiantamos que nós entendemos o *land grabbing* e a estrangeirização como processos distintos, porém interligados. Na realidade, baseado nos elementos elencados por Borrás Jr., Kay, Gómez e Wilkinson (2012 e 2013), compreendemos o *land grabbing* como controle de terras, ou seja, ao poder de controlar a terra e os recursos a esta associados com a intenção de obter benefícios a partir desse controle, o que significa uma apropriação multidimensional e multiescalar do território envolvendo um novo uso do mesmo, isto é, uma nova territorialidade do capital através de um processo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização (T-D-R). Qualquer agente pode exercer o controle de terra, seja este nacional ou estrangeiro, deste modo, a estrangeirização corresponde ao controle de terras pelo capital estrangeiro. Assim, a estrangeirização está inserida em um processo mais amplo de controle de terras.⁸

Prefere-se aqui o termo estrangeirização, já que a ideia por trás da aquisição de terras por estrangeiros é o controle delas por não-brasileiros.

A aquisição de terras por estrangeiros é um mecanismo que demanda regulação por parte das autoridades brasileiras. O que entra em jogo, ao se discutir a aquisição por estrangeiros vincula-se à soberania, bem como a diversos direitos constitucionais, o que será tratado a seguir.

2. SOBERANIA

Quando se fala em aquisição de terras por estrangeiros, há um impacto direto na soberania de um país.

2012, disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1001/1/TD_1795.pdf, acesso em 07/10/2024, p.7.

⁸ PEREIRA, Lorena Izá, O que é estrangeirização da terra? Breves apontamentos para compreender o processo de apropriação do território por estrangeiros, CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v. 12, n. 26, p. 27-47, abr., 2017, p.29, disponível em <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/38115/22274>, acesso em 08/10/2024.

Soberania é um dos elementos do Estado, ao lado de território, povo e governo. Conforme Hely Lopes Meirelles, tem-se:

Não há nem pode haver Estado independente sem Soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões, inclusive pela força, se necessário⁹.

Além disso, soberania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto no art. 1º, I, ao lado de cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político. Diga-se que a soberania também é princípio da ordem econômica, nos termos do art. 170, I, da CF/88.

Outrossim, soberania significa paridade de poderes entre os Estados na ordem internacional.

Nessa perspectiva, Celso Ribeiro Bastos ensina:

Na mesma medida em que se consolidou o poder dentro do Estado, surgiu também a ideia de que se tratava de um poder soberano. De fato, pode-se dizer que são duas construções simultâneas. Uma, a do Estado, tal como saldo dos séculos XV a XVIII, e outra, a da comunidade internacional, composta de Estados tidos por iguais. Esta regra da igualdade foi o princípio sobre o qual se erigiu o direito internacional. Encontrava-se, assim, inteiramente preservada a noção de soberania. Esta se constituiria na supremacia de poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder¹⁰.

Ademais, soberania se vincula à questão alimentar. Em outras palavras, ela garante o desenvolvimento socioeconômico de um povo, na medida em que o uso sustentável da terra é a base para a alimentação saudável. A terra é elemento essencial para a produção de alimentos, sendo o alicerce da soberania alimentar¹¹.

A soberania vai muito além da preservação das fronteiras, já que há também impactos no desenvolvimento econômico e social e mesmo na própria existência do Estado. Assim, a soberania tem múltiplas dimensões.

Tem-se, em suma, que a soberania é um elemento do Estado, fundamento da República Federativa do Brasil, princípio da ordem econômica, base de tratamento paritário entre as nações e pilar do desenvolvimento socioeconômico de um povo.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro* (atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emanuel Burle Filho), 30ª edição, São Paulo: Malheiros, p.60.

¹⁰ BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Constitucional*, 12ª edição, São Paulo: Saraiva, 1990, p.17.

¹¹ HAVRENNE, Michel F. D., *Direito Agrário*, Rio de Janeiro: Método, 2022, p. 84.

3. AQUISIÇÃO E ARRENDAMENTO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS

3.1. Pequeno histórico

Desde a época colonial, há a influência de legislação externa na questão de terras do país. Neste período, a legislação brasileira baseava-se na política rural de Portugal¹².

Com a Lei de Terras de 1850 (Lei 601/1850), houve a mercantilização da terra, sendo ela tratada como mercadoria acessível apenas àqueles que tivessem poder econômico. Veja-se:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

(...)

Art. 17. Os estrangeiros que comprarem terras, e nellas se estabelecerem, ou vierem á sua custa exercer qualquer industria no paiz, serão naturalizados querendo, depois de dous annos de residencia pela fórma por que o foram os da colonia de S. Leopoldo, e ficarão isentos do serviço militar, menos do da Guarda Nacional dentro do municipio.

Logo, a compra era o principal meio de obtenção das terras.

No Brasil, incorporou-se lógica diferente da dos EUA. Nesse sentido: “O Brasil adotou uma política de terras inversa àquela implementada nos Estados Unidos, com o *Homestead Act* de 1862, em que a terra era doada para todos os que tivessem interesse em se instalar”¹³.

Com a República instalada em 1889, manteve-se a possibilidade de o estrangeiro adquirir terras no país, com restrições em áreas tidas como estratégicas, como as de fronteira e as que possuem bens minerais.

Todas as Constituições que vieram (CF 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) trataram deste tema.

¹² HAVRENNE, Michel F. D., Regularização fundiária rural, Curitiba: Juruá, 2018, p. 94.

¹³ HAVRENNE, Michel F. D., Regularização fundiária rural, Curitiba: Juruá, 2018, p. 96.

Destaca-se o período do governo militar (1964-1985), que aplicou regulamentação sobre a aquisição de terras por estrangeiros, dado o receio com as ocupações de áreas pouco exploradas do nosso território, como a Amazônia. O Ato Complementar nº 45, de 1969, asseverou o seguinte:

Art. 1º A aquisição de propriedade rural no território nacional somente poderá ser feita por brasileiro ou por estrangeiro residente no país.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos de transmissão causa mortis.

Art. 2º Para os efeitos deste Ato, considera-se residente no país o estrangeiro que nele possua permanência definitiva.

Art. 3º Lei especial determinará as condições, restrições, limitações e demais exigências a que ficará sujeita a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira natural ou jurídica, tendo em vista a defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade.

Art. 4º Este Ato Complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Três pontos ditavam a aquisição de terras por estrangeiros, conforme referido Ato Complementar: a) defesa da integridade do território nacional; b) segurança do Estado; c) justa distribuição da propriedade¹⁴.

Nota-se claramente uma preocupação com as fronteiras e a ocupação das terras no país por não-nacionais, sob a ótica do pensamento militar da época.

Com a Constituição Federal de 1988, o tema da aquisição e do arrendamento de propriedade rural está previsto no art. 190:

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.

Neste, dispõe-se que a regulação da matéria ficará a cargo da lei. Assim, a principal lei sobre a questão no país é a 5.709/71, já que não houve nova lei após a promulgação da CF/88.

Outros diplomas também se aplicam ao tema, como a Lei 8.629/93 (art.23), o Decreto 74.965/74, a Lei 6.634/79 (faixa de fronteira).

3.2. Requisitos

¹⁴ HAVRENNE, Michel F. D., Regularização fundiária rural, Curitiba: Juruá, 2018, p. 99.

Há alguns elementos a serem observados na aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros. Eles se dividem em requisitos para as pessoas físicas e para as pessoas jurídicas.

3.2.1. Pessoas físicas

É possível estipular três ordens de requisitos, quais sejam: a) nacionalidade; b) residência; c) dimensão da área¹⁵.

Quanto à nacionalidade, as restrições se aplicam aos estrangeiros, incluídos aí os portugueses não-equiparados.

Quanto à residência, o estrangeiro deve residir no país. O estrangeiro que reside fora do país, a *contrario sensu*, não pode adquirir ou arrendar imóveis rurais no país.

Quanto à dimensão do imóvel, para a pessoa física, há a seguinte divisão: a) imóvel com área igual ou menor a 3 módulos de exploração indefinida (MEI¹⁶); b) imóvel com área entre 3 e 50 MEIs; c) imóvel com área superior a 50 MEIs.

As regras da dimensão para as pessoas físicas estão basicamente no art. 3º da Lei 5.709/71 e no art. 23 da Lei 8.629/93:

Art. 3º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

§ 1º - Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.

§ 2º - O Poder Executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida. (Vide Lei nº 8.629, de 1993)

§ 3º - O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo.

.....
Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

¹⁵ HAVRENNE, Michel F. D., Regularização fundiária rural, Curitiba: Juruá, 2018, p. 100.

¹⁶ Módulo de exploração indefinida é medida fixada pelo INCRA, em hectares, e que varia conforme a região do país. O MEI deriva do módulo rural, sem especificar o tipo de exploração econômica, conforme HAVRENNE, Michel, Direito Agrário, Rio de Janeiro: Método, 2022, p. 21.

§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no caput deste artigo.

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

Para a), não é necessária autorização do INCRA, sendo a aquisição livre (§1º do art. 3º da Lei 5.709/71).

Para b), exige-se prévia autorização do INCRA (§2º do art. 3º da Lei 5.709/71).

Para c), há necessidade de autorização do Congresso Nacional (§3º do art. 3º da Lei 5.709/71 e art. 23, §2º, da Lei 8.629/93).

Ainda, há outros requisitos relacionados às áreas pertencentes a pessoas físicas estrangeiras num determinado Município. Segundo art. 12 da Lei 5.709/71, tem-se:

Art. 12 - A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem, comprovada por certidão do Registro de Imóveis, com base no livro auxiliar de que trata o art. 10.

§ 1º - As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite fixado neste artigo.

§ 2º - Ficam excluídas das restrições deste artigo as aquisições de áreas rurais:

I - inferiores a 3 (três) módulos;

II - que tiverem sido objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no Registro competente, e que tiverem sido cadastradas no INCRA em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969;

III - quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens.

Assim, há que se observar que estrangeiros não poderão ocupar mais de ¼ da superfície do Município, sendo que estrangeiros de uma mesma nacionalidade não podem possuir mais de 10% da superfície territorial ($40\% \times \frac{1}{4} = 0,10$). Excetuam-se destes limites as situações indicadas no §2º do art. 12 da Lei 5.709/71. A dispensa, quando cabível, recai unicamente sobre a soma de 25% para estrangeiros e 10% para estrangeiros de uma mesma nacionalidade, e não sobre a necessidade de autorização pelo INCRA¹⁷.

¹⁷ HAVRENNE, Michel F. D., A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, Revista dos Tribunais, São Paulo, v.919, p. 85-108, 2012.

Outra condição diz respeito à necessidade de aprovação de projeto de exploração para os casos em que a pessoa física estrangeira adquira imóvel rural com dimensão superior a 20 módulos, nos termos do art. 7º, §4º, do Decreto 74.965/74:

Art. 7º A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

§ 1º Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.

§ 2º A aquisição de imóvel rural entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida dependerá de autorização do INCRA, ressalvado o disposto no artigo 2º.

§ 3º Dependerá também de autorização a aquisição de mais de um imóvel, com área não superior a três módulos, feita por uma pessoa física.

§ 4º A autorização para aquisição por pessoa física condicionar-se-á, se o imóvel for de área superior a 20 (vinte) módulos, à aprovação do projeto de exploração correspondente.

§ 5º O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo.

Ademais, caso o imóvel se situe em faixa de fronteira, será necessário o assentimento do Conselho de Defesa Nacional, nos termos do art. 7º da Lei 5.709/71 e do art. 2º da Lei 6.634/79:

Art. 7º A aquisição de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional por pessoa estrangeira, física ou jurídica, depende do assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

.....

Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:

(...)
V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural (...)

Logo, são diversos os requisitos a serem observados por pessoas físicas estrangeiras ao adquirirem ou arrendarem imóvel rural no país, sendo possível resumi-los em nacionalidade, residência e dimensão do imóvel rural.

3.2.2. Pessoas jurídicas

As pessoas jurídicas são as que detêm maior capacidade de investimento. Logo os requisitos a serem cumpridos são mais rigorosos.

Aplicam-se, no que couber, às pessoas jurídicas estrangeiras e pessoas jurídicas brasileiras equiparadas às estrangeiras as mesmas regras das aquisições realizadas por pessoas físicas.

No entanto, algumas diferenças são: a) necessidade de aprovação de projeto de exploração para área de qualquer dimensão; b) necessidade de autorização pelo INCRA de aquisição/arrendamento de imóveis com dimensão de área de até 100 MEIs, sendo necessária autorização pelo Congresso Nacional, nas áreas superiores a 100 MEIs; c) obrigatoriedade de autorização pelo INCRA, mesmo para imóveis rurais de dimensão não superior a 3 MEIs.

Um ponto importante recai na questão de pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiras. Há grande discussão sobre a recepção do §1º do art. 1º da Lei 5.709/71:

Art. 1º O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista neste regulamento.

§ 1º Fica também sujeita ao regime estabelecido por este regulamento 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.

§ 2º As restrições estabelecidas neste regulamento não se aplicam aos casos de transmissão causa mortis.

Isso se deve em boa medida a pareceres da Advocacia-Geral da União. De forma sintética, houve 3 pareceres, quais sejam: a) LA 04/1994; b) LA 01/1997; c) LA 01/2010.

Os dois primeiros pareceres tinham como regra a livre aquisição e o arrendamento de terras rurais pelas empresas constituídas formalmente no país, mas com capital majoritário ou controlador estrangeiro.

O último parecer, de forma diversa, alterou a interpretação dada ao tema, passando a exigir que as pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiras tivessem restrições para adquirir ou arrendar imóveis rurais no país.

A jurisprudência de tribunais superiores é escassa, no entanto, há decisões que seguem no sentido da necessidade de observância de requisitos para que a empresa brasileira equiparada a estrangeira adquira/arrende imóvel rural no país.

Nesse sentido, no STJ, é importante mencionar o Resp nº 1641038/CE, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, DJe 12.11.2018, em que ficou assentado que as

empresas brasileiras equiparadas a estrangeiras, que pretendam usucapir imóvel rural, devem atender aos requisitos impostos pelo ordenamento. Veja-se:

RECURSO ESPECIAL. USUCAPIÃO. ESTRANGEIROS. PESSOA JURÍDICA BRASILEIRA. CONTROLE ESTRANGEIRO. EQUIPARAÇÃO. REQUISITOS ESPECIAIS. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. 1. Ação ajuizada em 01/10/2004. Recurso especial interposto em 26/08/2013 e atribuído a este Gabinete em 25/08/2016. **2. O propósito recurso consiste em determinar se, à luz dos arts. 1º, § 1º, 8º da Lei 5.709/71, é juridicamente possível a usucapião por pessoa jurídica brasileira, cujo capital social seja majoritariamente controlado por estrangeiros. 3. A legislação impõe uma série de condições para a aquisição de terras rurais por estrangeiros, pessoas naturais ou jurídicas, pois nesta questão está envolvida a defesa do território e da soberania nacional, elementos imprescindíveis à existência do Estado brasileiro. 4. Por força do art. 1º, § 1º, c/c art. 8º da Lei 5.709/71, a pessoa jurídica brasileira também incidirá nas mesmas restrições impostas à estrangeira, caso participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior. 5. As mesmas limitações existentes na aquisição de terras rurais existentes para as pessoas estrangeiras - sejam naturais, jurídicas ou equiparadas - devem ser observadas na usucapião desses imóveis. 6. Recurso especial provido para afastar a impossibilidade jurídica do pedido. (STJ - REsp: 1641038 CE 2016/0205813-6, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 06/11/2018, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/11/2018) (grifos nossos).**

No âmbito do STF, houve concessão de liminar na Ação Cível Originária (ACO) 2463, pelo Ministro Marco Aurélio, para suspender um parecer da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que decidiu pela não recepção do §1º do art. 1º da Lei 5.709/71.

Diga-se, também, que corre no STF a ação de descumprimento de preceito fundamental nº 342/DF, que trata da aquisição e arrendamento de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiras¹⁸.

Enfim, o presente tema envolve inúmeros interesses, tanto de cunho econômico, como social e político, estando em franca ebulição nos dias de hoje.

4. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

¹⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, STF não referenda liminar sobre compra de terras por empresas com sócio majoritário estrangeiro, disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=506842&ori=1>, acesso em 11/10/2024.

Como se nota, a aquisição de terras rurais por estrangeiros trata da soberania, em seus múltiplos aspectos. Há impactos em questões sociais, econômicas, alimentares, políticas, jurídicas e na própria existência do Estado Brasileiro.

O Ministério Público, por sua vez, tem como funções a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O *Parquet* deve atuar em casos de interesse público primário, zelando pela preservação das nossas leis.

Nos casos de aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, o que se nota na prática é uma grande dificuldade da fiscalização do cumprimento dos requisitos normativos.

Isso porque, muitas vezes, os entes públicos não são capazes de fiscalizar adequadamente os requisitos necessários às referidas aquisições e arrendamentos.

Nota-se, em especial nos casos envolvendo pessoas jurídicas, que as mudanças societárias sequer são comunicadas aos cartórios de imóveis ou aos entes responsáveis pela expedição da autorização. Um exemplo corriqueiro é o de pessoas jurídicas com terras rurais que inicialmente possuem sócios brasileiros, mas que, ao longo do tempo, vão alterando a sua composição societária, que passa a ter maioria de estrangeiros, sem qualquer comunicação aos entes responsáveis pela autorização.

Outras vezes, são criados instrumentos que possuem nomenclatura de “parceria”, mas que na verdade são arrendamentos rurais.

O desrespeito à legislação brasileira acarreta inúmeras consequências, como na questão do preço e no fornecimento dos alimentos, na quantidade de terras rurais aptas à produção, na função social do imóvel rural, no desenvolvimento econômico e social, na propagação da miséria e da pobreza, nas questões ambientais, na segurança nacional e na soberania do país, dentre outros.

Tais direitos relacionam-se diretamente com interesses públicos primários, tidos como essenciais à sociedade, competindo ao *parquet* zelar pelo seu respeito.

Tendo em vista os bens jurídicos tutelados pela Lei 5.709/71, a violação das suas normas gera danos difusos, atingindo, no mais das vezes, pessoas indeterminadas.

O MP, para tanto, deve atuar na defesa do ordenamento pátrio, em especial para que se cumpram as normas que tratam da aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros.

CONCLUSÃO

A partir do fim da primeira década dos anos 2000, houve uma verdadeira corrida mundial por imóveis rurais.

No Brasil, país de dimensões continentais, a compra de terras por estrangeiros foi estimulada pela disparada nos preços de alimentos em todo o mundo e pela crise financeira global.

A aquisição de terras por estrangeiros, por sua vez, gera impactos na soberania, sendo que ela é um elemento do Estado, fundamento da República Federativa do Brasil, princípio da ordem econômica, base de tratamento paritário entre as nações e pilar do desenvolvimento socioeconômico de um povo.

As normas sobre aquisição e arrendamento de terras rurais por estrangeiros trazem uma série de requisitos, destacando-se os seguintes: a) nacionalidade; b) residência; c) dimensão da área.

A afronta aos requisitos para a aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros gera impactos significativos na soberania de um país.

O MP como ente responsável por defender a ordem jurídica deve atuar para que os interessados cumpram as normas que tratam da aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros.

Essas normas repercutem em interesse públicos primários, de natureza difusa, que atingem uma quantidade indefinida de pessoas.

O desrespeito ao ordenamento jurídico impacta o preço e fornecimento dos alimentos, a quantidade de terras rurais aptas à produção, a função social do imóvel rural, o desenvolvimento econômico e social, a pobreza, as questões ambientais, a segurança nacional e a soberania do país, dentre outros.

A atuação do parquet é extremamente importante para que sejam garantidos os direitos acima elencados. O interesse público primário é o que deve guiar a atuação do MP. O respeito ao ordenamento jurídico mostra-se, nos casos de aquisição e arrendamento de imóveis rurais, uma tarefa bastante árdua, já que inúmeros interesses estão envolvidos, sendo tema que se encontra em constante discussão.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso, Curso de Direito Constitucional, 12ª edição, São Paulo: Saraiva, 1990.

BERCOVICI, Gilberto, Constituição econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição de 1988, São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL, Câmara dos Deputados (reportagem Tiago Miranda e edição Wilson Silveira), Banco Mundial: alta dos alimentos estimula compra de terras, disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/144105-banco-mundial-alta-dos-alimentos-estimula-compra-de-terras/>, acesso em 07/10/2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Suspenso parecer sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=325142>, acesso em 06/10/2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Liminar suspende processos sobre compra de terras por empresas brasileiras com sócio majoritário estrangeiro, disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=506292&ori=1>, acesso em 06/10/2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, STF não referenda liminar sobre compra de terras por empresas com sócio majoritário estrangeiro, disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=506842&ori=1>, acesso em 06/10/2024.

CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti, O estrangeiro e a propriedade rural, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1985.

FELÍCIO, César, Uruguai vai vetar compra de terras por estatais estrangeiras, jornal Valor Econômico, disponível em <https://valor.globo.com/mundo/coluna/uruguai-vai-vetar-compra-de-terras-por-estatais-estrangeiras.ghtml>, acesso em 07/20/2024.

GUIMARÃES, Ligia, Entenda a crise mundial dos alimentos, disponível em https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL427246-9356,00-ENTENDA+A+CRISE+MUNDIAL+DOS+ALIMENTOS.html, acesso em 05/10/2024.

HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro, Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica, Rio de Janeiro: IPEA, 2012, disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1001/1/TD_1795.pdf, acesso em 07/10/2024, p .7.

HAVRENNE, Michel F. D., A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, Revista dos Tribunais, São Paulo, v.919, p. 85-108, 2012.

HAVRENNE, Michel F. D., Direito Agrário, Rio de Janeiro: Método, 2022.

HAVRENNE, Michel F. D., Regularização fundiária rural, Curitiba: Juruá, 2018.

MATTOS NETO, Antonio José, Curso de Direito Agroambiental Brasileiro, 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro (atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emanuel Burle Filho), 30ª edição, São Paulo: Malheiros, p.60.

PEREIRA, Lorena Izá, O que é estrangeirização da terra? Breves apontamentos para compreender o processo de apropriação do território por estrangeiros, CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v. 12, n. 26, p. 27-47, abr., 2017, p.29, disponível em <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/38115/22274>, acesso em 08/10/2024.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima, O imóvel rural e o estrangeiro, São Paulo: LTR, 1999.

SAUER, Sérgio, Corrida mundial por terras e direitos territoriais no Brasil, disponível em <https://aspta.org.br/article/corrída-mundial-por-terras-e-direitos-territoriais-no-brasil/>, acesso em 05/10/2024.

VALOR ECONÔMICO, Nikkei Asia, Tensões crescem e EUA restringem compras de terras por chineses, jornal Valor Econômico, disponível em <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2023/02/21/tenses-crescem-e-eua-restringem-compras-de-terras-por-chineses.ghtml>, acesso em 07/20/2024.