XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA

NIVALDO DOS SANTOS

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito agrário e agroambiental [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Maria Claudia da Silva Antunes De Souza

Nivaldo Dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-776-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
ePós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

Apresentação

O grupo de trabalho intitulado “Direito Agrário e AgroAmbiental” desenvolveu durante o XXVIII Encontro Nacional do Conpedi amplo debate acerca de tema da atualidade e sua pertinência em relação a elementos importantes do mundo agrário e agroambiental.

Destaca-se a discussão acerca da criminalização em conflitos agrários na Amazônia e a regularização de terras griladas, a judicialização e políticas públicas de mediação de conflitos no Maranhão e a constante defesa da função social da propriedade e seus novos atributos e a revisitação do papel das sesmarias e o latifúndio.

Aspectos voltados a atualidade do Estatuto da Terra, o papel dos contratos de arrendamento na nova dinâmica do Agronegócio e compromissos para o setor de agricultura, florestas e outros usos da terra, soberania e a segurança alimentar provocado pelo plantio e consumo do milho transgênico e os usos de agrotóxicos.

As questões permanentes sobre a posse e propriedade do imóvel rural, a reforma agrária, a ocupação quilombola, o papel dos assentamentos e os elementos de saúde e saneamento para os trabalhadores rurais, a moradia dos trabalhadores rurais e regularização fundiária, o direito ao desenvolvimento dessas comunidades e a aquisição de terras por estrangeiros.

Portanto, a existência do Grupo de trabalho de Direito Agrário e agroambiental permanece atual no tratamento de questões fundamentais ao desenvolvimento sustentável, a regularização fundiária, ao uso e posse da terra e a aplicação de novas tecnologias que permitam a proteção ao trabalhador rural.

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes De Souza - UNIVALI

Prof. Dr. Nivaldo Dos Santos - UFG

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O PROJETO DE LEI N° 4.059/2012 E A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS: REFLEXÕES SOBRE AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NORMATIVAS PLEITEADAS PELA FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA)

PL N° 4.059/2012 AND THE ACQUISITION OF LANDS BY FOREIGNERS: REFLECTIONS ON THE MAINS NORMATIVE CHANGES REQUESTED BY THE FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA)

Geraldo Miranda Pinto Neto [1]

Resumo

O presente trabalho parte da problemática: Como surge e quais são as principais alterações normativas reivindicadas pelo PL n° 4.059/12? Para responder a problemática, apresenta-se os dispositivos legais sobre a aquisição de terras por estrangeiros. Posteriormente, contextualiza-se a criação do respectivo PL e identifica-se as principais reivindicações, demonstrando que é um PL fruto da FPA. Para finalizar, realizam-se discussões críticas sobre os argumentos utilizados através de uma abordagem interdisciplinar. Utilizou-se da revisão bibliográfica, conjuntamente com a análise legislativa.

Palavras-chave: Aquisição de terras por estrangeiros, Estrangeirização de terras, Projeto de lei n° 4.059/12, Frente parlamentar da agropecuária

Abstract/Resumen/Résumé

This paper part of the problematic: How arise and which are the normative changes claimed of the PL n° 4.059/12? To answer the problems, presents the legal provisions on the acquisition of land by foreigners. Subsequently, it is contextualized the begin of PL and identifies the mains statements, demonstrating that PL a result of FPA. To conclude, critical comments are made on the arguments used by the FPA, using an interdisciplinary approach. The bibliographic review is used, along with legislative analysis.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Acquisition of land by foreigners, Land grabbing, Pl n° 4.059/12, Frente parlamentar da agropecuária

[1] Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília. Professor no Centro Universitário de Goiatuba - Unicerrado. Correio eletrônico: neto.gmpn@gmail.com

1. Introdução

A partir do ano de 2008 o fenômeno da estrangeirização de terras ganhou destaque no âmbito político, social, jurídico e acadêmico. A estrangeirização, também denominada de *land grabbing*, *acaparamiento de tierras* ou apropriação global de terras, mobilizou estudiosos e implicou em divergências de opiniões e posicionamentos – se seria uma ameaça ou se seria uma oportunidade financeira. Tal fenômeno pode ser compreendido como uma intensa procura por terras em nível mundial, seja através da aquisição, do arrendamento, da gestão, dentre outros.

No Brasil, não foi diferente. O fenômeno da estrangeirização de terras impactou, através da sua forma mais visível: a aquisição de terras por estrangeiros, a política judicial, social, legislativa e acadêmica, mobilizando sujeitos e atores sociais. Um dos resultados dessa efervescência foi a proposição de sete projetos legislativos com o intuito de modificar a legislação atual.

Dentro dos projetos legislativos propostos, ganhou força o PL n° 4.059, de 2012, resultado da Subcomissão especial voltada para estudar sobre a aquisição de terras por estrangeiros (a Subestra) e que foi hegemonizada pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), entidade que defende os interesses do patronato agrícola dentro do Congresso Nacional. Diante da necessidade de compreender as principais reivindicações das representações do agronegócio sobre a temática e formular contra-argumentos é que nasce o presente artigo.

O trabalho visa responder: Qual o contexto de surgimento do PL n° 4.059/2012? Quais são as principais alterações normativas propostas pelo PL n° 4.059/2012? Quais são os principais argumentos utilizados?

Para responder a problematização foi feito um estudo através da revisão bibliográfica sobre o tema da aquisição de terras por estrangeiros, através de uma abordagem do direito agrário e do direito constitucional; e da estrangeirização de terras, através de um estudo da geografia agrária e da sociologia rural. Para além da revisão bibliográfica, utilizou-se da técnica da pesquisa documental diante dos relatórios produzidos no âmbito da SUBESTRA e uma análise normativa.

O primeiro momento do presente artigo visa apresentar a legislação atual sobre a temática da aquisição de terras por estrangeiros. Discute-se sobre a diferença entre estrangeiros e brasileiros, sobre o direito de propriedade e sobre os conceitos em torno da soberania nacional – bases jurídicas, conjuntamente com o art. 190 da CFRB/88, para o regime diferencial da

aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Apresenta a Lei n° 5.709/1971, o seu contexto de surgimento, os requisitos e restrições impostos e os pontos controversos da atualidade.

O segundo momento visa apresentar o Projeto de Lei n° 4.059/2012. Demonstra o contexto de surgimento do projeto, relatando que é resultado da Subestra e de uma articulação da Frente Parlamentar da Agropecuária. Explica-se os principais argumentos políticos utilizados e identifica quais são as modificações normativas pretendidas.

Para finalizar, é feita uma análise crítica dos argumentos políticos e jurídicos levantados pelo Projeto de Lei n° 4.059/2012. Demonstra-se que a flexibilização de normas sobre a aquisição de terras por estrangeiros, conforme pretendido pela entidade patronal, ameaça a soberania nacional, a segurança alimentar, amplia a concentração de terras, gera impacto na política fundiária e visa construir mecanismos de 'driblar' a Constituição Federal.

2. Aquisição de Terras por Estrangeiros: uma síntese da legislação atual

Para discutir sobre a legislação da aquisição de terras por estrangeiros é necessário realizar três discussões constitucionais: os destinatários dos direitos e garantias individuais, o direito de propriedade e a soberania nacional. O art. 5°, da CFRB/88, que explicita sobre os direitos e garantias individuais e coletivos (direito à vida, à liberdade, à propriedade, dentre outros do extenso rol exemplificativa) ressalta que são destinatários desses direitos os brasileiros e os estrangeiros residentes. No entanto, por uma interpretação da doutrina e do Supremo Tribunal Federal (STF) os estrangeiros não residentes também possuem estes direitos no que couber.

O direito de propriedade, que é um direito fundamental previsto no art. 5° da CFRB/88, historicamente foi analisado a partir de critérios absolutos – ou seja, não admitindo possibilidades de limitações e restrições por parte do Poder Público. No entanto, como característica dos direitos individuais, o direito de propriedade, atualmente, é um direito relativo. Afinal, a própria ordem constitucional e infraconstitucional determina mecanismos de limitação desse direito (SILVA, 2005) – como por exemplo: as desapropriações, o tombamento, as limitações administrativas, dentre outros. Carlos Frederico Marés (2003:114-115) afirma que a elaboração da Constituição de 1988 enfrentou o caráter absoluto da propriedade – cita como exemplo, os capítulos do meio ambiente, dos indígenas e da cultura. O direito de propriedade

deve ser orientado a partir da necessidade de assegurar a função social da propriedade – conforme a própria Constituição Federal.

O terceiro elemento analisado é a noção de soberania nacional. O termo soberania nacional aparece na Constituição Federal como um fundamento da República (art. 1°, I) e como um princípio da ordem econômica e social (Art. 170, I). Tal princípio visa garantir os pressupostos da independência nacional no âmbito das relações internacionais (SILVA, 2005:792). Dalmo Dallari (1998) afirma que a soberania está atrelada com a concepção de poder que forma as bases do Estado Moderno, determinando que os Estados não sejam submissos à outra potência estrangeira e que possam prevalecer a sua vontade dentro do seu território.

José Afonso da Silva (2005) afirma que a economia brasileira tem natureza periférica, ou seja, é dependente em relação aos cetros econômicos mundiais. Diante da histórica dependência, os constituintes buscaram a construção de um capitalismo autônomo, voltado para o desenvolvimento autocentrado, nacional e popular – em que a burguesia local e o Estado dominem as relações de produção. Ou seja, atuam em contraposição ao capitalismo dependente.

Percebe-se que as limitações sobre a aquisição de terras por estrangeiros possuem as seguintes bases: o direito de propriedade é um direito relativo, existindo limitações pelo Poder Público em relação à necessidade de assegurar a função social; os estrangeiros não residentes possuem os direitos individuais no que couber e é possível que a Constituição Federal ou lei infraconstitucional estabeleça diferenciações entre brasileiros e estrangeiros; e os possíveis problemas que a aquisição frenética de terras por estrangeiros podem provocar aos critérios da soberania nacional – ou seja, pode interferir no poder decisório do Estado brasileiro.

Através dos argumentos mencionados, a Constituição estabelece a seguinte limitação em torno da aquisição de terras por estrangeiros:

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

Tal dispositivo constitucional remete as seguintes concepções: há uma preocupação de que a desenfreada aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros poderiam limitar a governança do Brasileiro, deixando o Estado em situação de vulnerabilidade (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:166). Silva (2005:335) afirma que tal limitação decorre da ligação do estrangeiro com o Estado de sua nacionalidade, que, nos dizeres de Benedito Ferreira

Marques (2015:109) explicita a ausência de uma igualdade absoluta entre brasileiros e estrangeiros quanto ao assunto da aquisição de imóveis rurais.

Através da leitura do art. 190 da Constituição Federal, percebe-se a necessidade de uma legislação responsável por regular a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros. A lei que regula a aquisição de terras por pessoas estrangeiras é pretérita à Constituição: trata-se da lei n° 5.709, de 1971.

A Lei n° 5.709/71 surgiu no contexto da Ditadura Civil-Militar Empresarial (1964-85) em que, sob o discurso nacionalista houve a venda de inúmeras propriedades rurais, principalmente na região amazônica. Ariovaldo Umbelino Oliveira (2011) relata esse processo. O geógrafo conta que mais de 20 milhões de *hectares* estavam sob o pertencimento de grupos estrangeiros. Esse escândalo foi divulgado a partir do Relatório Veloso, reflexo da Comissão Parlamentar de Inquérito voltada para apurar a corrupção, grilagem e a aquisição de terras por estrangeiros.

Segundo Ariovaldo, as investigações sobre o assunto não tiveram continuidade e a produção da Lei n° 5.709/71 vem com o intuito de moralizar o escândalo e construir mecanismos para regularizar os aspectos irregulares (OLIVEIRA, 2011:14). O art. 1° da referida norma aponta que visa regular o procedimento de aquisição e arrendamento de terras por pessoas físicas estrangeiras que residem no Brasil e pessoas jurídicas que são autorizadas a funcionar no país (BRASIL, 1971). Como lembrado por Ana Maria da Silva (2012), tal artigo deve ser interpretado sob o viés da exclusão: estrangeiros não residentes ou não autorizados a funcionar no país não tem expectativa de adquirir imóveis rurais no Brasil.

Carvalho *et al* (2015) identifica os requisitos feitos para a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros – ou seja, são condições essenciais que possibilitam que o estrangeiro adquira ou arrende imóveis rurais. Sob as pessoas físicas, devem ter residência no Brasil e terem autorização, por autoridade competente[1], para desenvolver projeto de exploração em área superior à 20 (vinte) Módulos de Exploração Indefinidos (MEIs[2]) (BRASIL, 1974). Sob as

[1] "Segundo prevê a Instrução Normativa Conjunta MDA/MAPA/MDIC/Mtur/INCRA nº 01, de 27 de Setembro de 2012, embora esse projeto de exploração seja apresentado ao INCRA, juntamente com o pedido de autorização para aquisição, será examinado e aprovado: a) pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, se a atividade pretendida for de colonização; b) pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, quando tratar-se de atividade agrícola, pecuária ou assemelhada; c) pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em se tratando de atividade de caráter industrial ou agroindustrial; d) pelo Ministério do Turismo, se o projeto apresentado envolver empreendimentos turísticos" (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:170-171).

[2] Encontra-se a seguinte definição de Módulo de Exploração Indefinida (MEI): "uma unidade de terras expressa em hectares, fixada pelo INCRA, no uso da atribuição conferida pelo art. 4º do Decreto nº 74.965/1974, variando conforme as condições econômicas e sociais de cada região" (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:171).

pessoas jurídicas, devem ser autorizadas para atuarem com a implementação de projetos agropecuários conforme os seus objetivos estatutários (BRASIL, 1971) e necessitam apresentar projeto de exploração, independentemente da área, visando o cumprimento da função social do imóvel (CARVALHO, FIDELES, MACIEL, 2015:172).

Para além dos requisitos já identificados, existem também as restrições para a aquisição de terras por estrangeiros. A primeira delas é feita conforme a dimensão da área a ser adquirida, independentemente se a área é contínua ou descontínua. Segue a tabela sistematizada por Geraldo Miranda Pinto Neto (2017):

TABELA 01 – LIMITE DE ÁREA QUE PODE SER ADQUIRIDA POR PESSOA ESTRANGEIRA

Área	**Limite**
Pessoa Física	
Até 3 MEIs	Não depende de autorização
Entre 3 e 50 MEIs	Depende de autorização do INCRA
Acima de 50 MEIs	Depende de autorização do Congresso Nacional
Pessoa Jurídica	
Até 100 MEIs	Depende de autorização do INCRA
Acima de 100 MEIs	Depende de autorização do Congresso Nacional

A segunda restrição tem previsão legal no art. 12 da Lei n° 5.709/1971: "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" (BRASIL, 1971), ou seja, a área ocupada por estrangeiros, por município, não poderá ser superior à 25%. Oliveira (2011:18) afirmou que foi "definido pelos militares que os estrangeiros poderiam apropriar-se legalmente de 25% do território brasileiro". Dos 25% da área que pode ser adquirida por estrangeiros no município, deve-se respeitar o limite de 40% por pessoas da mesma nacionalidade (BRASIL, 1971).

Situação peculiar sobre as regras sobre a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros que merece destaque envolve a seguinte problematização: pessoas jurídicas constituídas no Brasil, mas com a maioria do capital social estrangeiro, submetem-se à tais requisitos e restrições?

A principal polêmica sobre o tema paira no art. 1°, § 1° da Lei n° 5.709/71, que pontua: "a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas

ou jurídicas que tenham maioria do seu capital social ou residam ou tenham sede no Exterior" (BRASIL, 1971) se sujeitam às limitações impostas. A discussão sobre a incidência ou não das limitações às pessoas jurídicas brasileiras com capital estrangeiro, ou seja, sobre a validade no ordenamento jurídico do art. 1°, § 1° da Lei n° 5.709/71, é feita no âmbito de pareceres da Advocacia Geral da União (AGU): Parecer AGU/LA04/94; Parecer n° GQ-181/1997; e Parecer n° LA-01/2008.

O primeiro parecer sobre o tema [Parecer AGU/LA04/94] determinou que o referido parágrafo não foi recepcionado pela Constituição Federal, pois a CFRB/1988 compreendia como empresa brasileira aquela constituída sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país (conforme o art. 171 da CF/88 – revogado posteriormente pela EC n° 06/1995). Diante tal conceituação constitucional não é possível a equiparação entre pessoa jurídica com capital social estrangeiro [mas constituída no país] como pessoa estrangeira, podendo tais grupos adquirirem livremente imóveis rurais no país (SILVA, 1994). Tal parecer não foi publicado, não gerando efeitos vinculantes aos demais atos da administração pública federal.

Em 1995, o art. 171 da CF/88 foi revogado, implicando em uma nova manifestação da AGU sobre o tema. O Parecer CQ-181/1997 manteve a interpretação do parecer anterior, pontuando que o objetivo da revogação de tal artigo é garantir um tratamento igualitário entre os capitais, não considerando a sua origem (SILVA, 1997). Tal parecer foi publicado no Diário Oficial em 1999, tornando-se vinculativo às demais esferas da administração, fazendo com que pessoas jurídicas brasileiras constituídas de capital social estrangeiro não se submetessem às restrições e limitações impostas na Lei n° 5.709/71 (PINTO NETO, 2017). Segundo Carvalho *et al* (2015:174) tal permissão foi uma das maneiras encontradas pelos estrangeiros para adquirir as terras no Brasil sem cumprir com restrições e requisitos.

Após mais de dez anos do referido Parecer CQ-181/1997, em decorrência da mudança da conjuntura, houve a edição do Parecer AGU LA-01/2008. O parecer foi baseado no conceito da mutação constitucional, analisando princípios e normas que transcendem a literalidade das normas, como: a soberania nacional econômica, a independência nacional e a promoção do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, tal parecer determinou que o art. 1°, § 1° da Lei n° 5.709/71 foi recepcionado pela ordem jurídica, revogando os pareceres anteriores (VIEIRA JÚNIOR, 2008), sujeitando as pessoas jurídicas estrangeiras às limitações e regramentos da lei em questão. Segundo Jacques Távora Alfonsin (RAMOS, 2010), tal parecer: "reforça a defesa dos direitos humanos fundamentais para o povo brasileiro, como a soberania nacional". Dessa

maneira, atualmente as pessoas jurídicas 'brasileiras' constituídas sob capital social estrangeiro estão sujeitas aos requisitos e limitações impostas pela Lei n° 5.709/71.

3. O Projeto de Lei n° 4.059/2012: contexto de criação e principais argumentos levantados

Pela normativa que regula a temática da aquisição de terras por estrangeiros ter sido criada antes da Constituição Federal de 1988, com a efervescência do debate da estrangeirização de terras a partir de 2008 e com as disputas administrativas em torno da incidência ou não das pessoas jurídicas brasileiras com capital estrangeiro sob a lei, houve uma intensa proposição de Projetos de Lei sobre a temática da aquisição de terras por estrangeiros.

Existem 7 (sete) Projetos de Lei (PLs) que envolvem tal temática, seis foram propostos na Câmara dos Deputados e um foi protocolado no âmbito do Senado Federal. Tais projetos possuem o marco temporal entre 2007 e 2015 e possuem perspectivas diversas sobre a aquisição de terras por estrangeiros. Cinco projetos foram propostos com o condão de limitar e restringir a aquisição de terras por estrangeiros, enquanto dois buscam flexibilizar as normas existentes, demonstrando-se receptivos aos investimentos estrangeiros no campo brasileiro. Segue apertada síntese sobre tais projetos:

TABELA 02 – PROJETOS DE LEI QUE ENVOLVEM A TEMÁTICA DA ESTRANGEIRIZAÇÃO DE TERRAS

PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE VISAM LIMITAR A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS			
Projeto	**Ano**	**Casa**	**Intuito**
PL nº 2.289	2007	Câmara Federal	Busca revogar a Lei 5.709 de 1971 e apresentar aspectos mais restritivos e de maior controle na aquisição e arrendamento de pessoas estrangeiras no Brasil;
PL nº 2.376	2007	Câmara Federal	Busca proibir a compra de terra por pessoas estranham que tenham o intuito de produzir de agroenergia;
PL nº 3.483	2008	Câmara Federal	Buscar propor restrições e limitações sobre a aquisição de terras por estrangeiros; e aumentar o controle da União sobre esses territórios;
PL nº 4.240	2008	Câmara Federal	Propiciar a discussão da temática para limitar a aquisição e arrendamento das terras estrangeiras;
PL nº 1.053	2015	Câmara Federal	Busca estender às limitações da lei 5.709 de 1971 também para situações de posse.

PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE VISAM FLEXIBILIZAR A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS			
Projeto	**Ano**	**Casa**	**Intuito**
PL nº 4.059	2012	Câmara Federal	Busca flexibilizar a aquisição de terras por estrangeiros; acaba com a limitação das empresas brasileiras com capital internacional. Tal projeto corre em medida de urgência;
PL nº 590	2015	Senado Federal	Busca regular a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.

Fonte: PINTO NETO, 2017:91. Data: 30/07/2016.

Diante de sete projetos legislativos, o presente artigo se debruçará sobre o PL n° 4.059, de 2012, pelos seguintes motivos: todos os demais projetos da Câmara dos Deputados estão apensados à ele; tramita em regime de urgência na Câmara dos Deputados; e é resultado de uma Subcomissão voltada a o estudo da aquisição de terras por estrangeiros.

O contexto de proposição do PL n° 4.059/12 decorre da Subcomissão especial da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural voltada para o estudo da aquisição de terras por estrangeiros: a SUBESTRA. Tal subcomissão especial teve as suas atividades desenvolvidas entre os anos de 2011 e 2012, com trabalhos que perduraram 240 dias durante a 54ª legislatura.

Conforme Pinto Neto (2017:95), ao realizar o perfil dos parlamentares titulares da Subestra, identifica-se que a maioria deles integram a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), são do Partido Social Democrático (PSD) e se autointitulam com termos ligado à defesa do patronato rural: ‘produtor rural’, ‘agropecuarista’ ou ‘empresário’. Sabendo que o PSD: “aposta na agricultura e pecuária – como parte da cadeia do agronegócio” (PSD, 2016:*online*) e que a FPA, desdobramento da Frente Ampla Ruralista, visa “estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional” (FPA, 2016:*online*), pode-se constatar que os resultados da Subestra são reflexos da política do agronegócio.

O Relatório Final no âmbito da Subestra, foi apresentado pelo parlamentar Marcos Montes (PSD/MG), que já foi presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Evidencia-se que o respectivo projeto de lei é reflexo de uma articulação pautada na defesa do agronegócio – modelo político de desenvolvimento para o campo, pautado na superexploração dos trabalhadores, na mecanização da produção e do monocultivo voltado para a exportação. Demarcando o ponto político em que se propõe o PL n° 4.059/2012, ficam as seguintes

inquietações: Quais são os principais argumentos utilizados? Quais são as principais reivindicações?

De início é importante evidenciar que o PL n° 4.059/2012 visa flexibilizar a legislação atual sobre a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros. Para justificar tal posicionamento, o Parlamentar Marcos Montes (2012) afirmou que não há risco de ofensa à soberania nacional, pois segundo os dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) somente 0,51% do território pertence à estrangeiros, realizando um comparativo com os 12,6% das áreas ocupadas por territórios indígenas. O parlamentar pontua que não há ofensa à soberania alimentar diante de uma possível exportação massiva das *commodities*, pois o Brasil é país privilegiado no que tange à produção de alimentos. Afirmou que a origem do capital não gera problemas ao meio ambiente e não amplia a concentração fundiária, pois os proprietários estariam sujeitos à legislação brasileira e a concentração decorre do fenômeno global voltado para a produção em larga escala (MONTES, 2012).

Após rebater as críticas decorrentes das audiências públicas, o Parlamentar constrói argumentos para justificar a flexibilização das leis sobre a aquisição de terras por estrangeiros. Apresentou que há uma demanda mundial por produtos agropecuários e o Brasil deve aproveitar tal oportunidade, utilizando capital externo. Afirma que o Parecer n° AGU LA-01/2008 gerou prejuízos no setor florestal, sucroalcooleiro e inviabilizou o uso da terra como garantia (ex.: hipoteca) para obtenção de créditos agrícolas – o que gerou o seu encarecimento (MONTES, 2012).

Do ponto de vista jurídico, a proposta de Marcos Montes (PSD/MG), aprovado no âmbito da SUBESTRA, requer como medidas jurídicas que sejam alteradas: a exclusão da incidência da Lei n° 5.709/1971 para as pessoas jurídicas constituídas no Brasil, mas com capital estrangeiro. Não determina limites numéricos sobre a aquisição de terras por estrangeiros, conforme apresentados na Tabela 01, determinando apenas a incidência do limite de 25% da área do município que pode ser adquirida por estrangeiros. Houve a ampliação da área que pode ficar sobre poder de estrangeiros de mesma nacionalidade no âmbito municipal, segundo a Lei n° 5.709/1971 o limite é de 40% (para estrangeiros da mesma nacional) sob os 25% (que podem ser adquiridos por estrangeiros), o PL n° 4.059/2012 reivindica a ampliação de 40% para 45%. Outra reivindicação corresponde à convalidação de aquisições e arrendamentos de imóveis rurais feitos por pessoas jurídicas ‘brasileiras’ com capital estrangeiro durante a vigência da Lei n° 5.709/1971 (MONTES, 2012).

Diante da apresentação dos principais argumentos e alterações normativas reivindicadas pelas representações do agronegócio através da proposição do PL n° 4.059/2012 o próximo tópico visa realizar uma análise crítica de tais reivindicações, principalmente, sob a ótica da agricultura familiar e da reforma agrária.

4. PL n° 4.059/2012: análises críticas sobre os argumentos jurídicos e políticos

O presente momento visa apresentar críticas frente aos argumentos jurídicos e políticos apresentados no Relatório Final do PL n° 4.059, de 2012, que é resultado de uma articulação das representações do agronegócio – principalmente, da Frente Parlamentar da Agropecuária. A análise crítica se dá pela junção de argumentos jurídicos com elementos de outros campos do conhecimento, tais quais, a geografia agrária e a sociologia rural.

Contrariando a afirmação feita pelo parlamentar da Frente Pecuária da Agropecuária de que não há ameaça à soberania nacional em decorrência da pequena porcentagem de terras sob domínio estrangeiro (MONTES, 2012), nota-se que os 0,5% do território, segundo dados imprecisos do INCRA, são questionáveis. Sauer e Borras (2016) afirmam que o problema da apropriação global de terras não deve ser visto com dados quantitativos, pois estes são variáveis conforme a perspectiva adotada. Afirmam que 0,5% do território nacional é do tamanho de países como a Suíça e a Holanda.

Ademais, os principais teóricos dentro do campo da estrangeirização de terras apontam a ameaça frente à soberania nacional e à segurança alimentar. Segundo dados do Data Luta (GIRARDI, 2015:64), a maior parte de *commodities* cultivadas em áreas sob domínio estrangeiro são: cana-de-açúcar, soja, milho e o monocultivo de árvores. Percebe-se que a maior parte da produção dessas áreas é restrita em poucas *commodities*, concentrando produtos e propriedades, o que acarreta uma insegurança alimentar (SAUER, LEITE, 2011) e diminui o poder decisório do país sobre os produtos alimentícios que serão produzidos. Ou seja, afeta diretamente a soberania nacional e a segurança alimentar.

Pinto Neto (2017:118) afirma que o ideário de evocar que o Brasil é o ‘celeiro do mundo’, feito pelo relatório final da Subestra (MONTES, 2012), é reforçar a visão de que o país tem vocação agrícola exportada nas atividades econômicas. Tal fator é emblemático, pois

demonstra a preponderância de demanda externa para o campo brasileiro, ignorando as necessidades do povo. Implica nas restrições da soberania nacional, alimentar e dos povos.

Sérgio Sauer (2010) afirma que o interesse global pelas terras tem provocado o aumento no preço dos imóveis rurais, o que impacta a política agrícola e fundiária ao deixar os valores das indenizações para fins de reforma agrária mais caras. Por isso, a frenética aquisição de terras por estrangeiros amplia a disputa territorial e acirra a concentração das terras (SAUER, 2010), favorecendo o monopólio e controle sobre a produção de alimentos e agroenergia (SAUER, LEITE, 2011).

À título exemplificativo, Lorena Pereira e Pauli (2016) realizaram estudo sobre a aquisição de terras por estrangeiros com base nos dados da DataLuta na região do MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), região consolidada como nova fronteira agrícola, e perceberam a existência de 26 transnacionais na região que trabalham, em sua maioria com: algodão, cana-de-açúcar, milho e soja (há presença também de empresas especializadas na especulação de terras e na mineração). Os pesquisadores detectaram os seguintes emblemas: presença massiva da monocultura; uso intensivo de agroquímicos e transgênicos, desterritorializando outras culturas alimentares; danos ao meio ambiente; danos à saúde humana; desterritorialização de comunidades tradicionais e campesinas; e o aumento no preço da terra na região (PEREIRA, PAULI, 2016).

Sob o ponto de vista jurídico, a análise crítica do presente artigo centra-se sobre a retirada da incidência da Lei n° 5.709/1971 para as pessoas jurídicas estrangeiras constituídas sob o capital brasileiro. Segundo dados do DataLuta ao analisar o número de empresas do agronegócio por capital, empresas brasileiras com capital estrangeiro ocupam o terceiro lugar de atuação no Brasil, ficando atrás somente dos Estados Unidos e do Japão. Ao apresentarem o número de propriedades das empresas do agronegócio pela origem do capital, percebe-se que as empresas brasileiras ocupam o segundo lugar no índice com o maior número de propriedades, ficando atrás somente dos Estados Unidos (GIRARDI, 2015:61). Dessa maneira, ressalta-se que a discussão sobre a incidência ou não do regramento normativo sobre tais critérios é essencial.

O Deputado Beto Faro (2011) (PT/PA) afirmou que a aquisição de terras por estrangeiros feita através da constituição de pessoa jurídica no Brasil, configura-se um negócio jurídico simulado. Marco Aurélio Mello (2016), no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n° 342 - que questiona a incidência da legislação sobre a

aquisição de estrangeiros às pessoas jurídicas brasileiras constituídas sob capital estrangeiros, em sede liminar, manifestou-se que tal forma de aquisição representa uma burla à Constituição Federal de 1988.

Segundo Pinto Neto (2017:134) as organizações ruralistas reivindicam a modificação normativa através dos seguintes motivos: a busca pela promoção do agronegócio – que necessidade de investimentos externos; as entidades atuam de forma supranacional, ou seja, o compromisso de tais organizações é com o agronegócio e não com algum Estado; a necessidade de acessar créditos fundiários que são fornecidos por instituições estrangeiras. O autor complementa:

> As representações do agronegócio não demonstram preocupação e interesse com dispositivos constitucionais elementares ao Estado brasileiro, como a soberania nacional. Ou a consideram enquanto elemento utópico diante da globalização e de difícil realização, ou possuem uma visão restritiva de soberania nacional enquanto capacidade de edição e cumprimento de leis. Desta maneira, rejeitam a visão de soberania enquanto capacidade de poder decisório sobre as atividades realizadas em território nacional (como por exemplo, definir os alimentos a serem produzidos e o modelo agrícola) e que está relacionada com a soberania dos povos (PINTO NETO, 2017:135).

Através de uma análise crítica do PL n° 4.059, de 2012, proposto diante de uma articulação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) – entidade parlamentar voltada para a defesa do agronegócio – percebe-se alguns emblemas. Nota-se que a atuação é voltada para satisfazer as necessidades próprias do grupo patronal com o intuito de se autopromover. A proposição ignora argumentos centrais da estrangeirização de terras: a fragilidade da soberania nacional, da segurança alimentar, dos riscos ambientais, do impacto nas políticas fundiárias e a ampliação da concentração de terras e de formas de produção. Para além disso, o PL n° 4.059, de 2012, visa consagrar mecanismos para burlar a Constituição Federal de 1988 – incluindo a anistia para aqueles estrangeiros que formaram pessoas jurídicas com o condão de adquirir extensas terras brasileiras mesmo que, contrariando a normativa do país.

5. Conclusão

Retomando a problematização do presente artigo, verifica-se que a principal alteração jurídica proposta pela PL n° 4.059/2012 é retirar a incidência legislativa sobre a aquisição de terras por estrangeiros das pessoas jurídicas ‘brasileiras’ com capital estrangeiro. Bem como,

anistiar tal grupo de pessoas jurídicas que adquiriram imóveis rurais de forma ilegal, ou seja, em contrariedade à Lei n° 5.079/1971, e que passariam a ter o seu imóvel rural regularizado.

Percebe-se que o PL n° 4.059/2012 é resultado de uma articulação das entidades patronais do agronegócio manifestada pela Frente Parlamentar da Agropecuária. Os parlamentares reivindicam a flexibilização das normas da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, com o intuito de se beneficiarem da oportunidade vivida com a demanda mundial por produtos agropecuários. Nota-se que tal reivindicação é oriunda da demanda por créditos financeiros e pela necessidade de promoção do agronegócio.

A atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária neste caso demonstra que a demanda constituinte pela construção de um capitalismo autônomo foi frustrada, pois reflete a existência de um capitalismo dependente ao mercado internacional. As demandas do PL n° 4.059/2012 demonstram uma pouca preocupação com a soberania nacional, com a segurança alimentar, com os povos tradicionais e campesinos, com os problemas trazidos pela concentração de terras e pelo monopólio de produtoras, dos danos ambientais.

Nota-se que através da reivindicação pela flexibilização das normas de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, as representações do agronegócio constroem mecanismos para deixar a Constituição Federal de 1988 inoperante e não se preocupando com as relações de produção no campo brasileiro.

6. Referências Bibliográficas

BRASIL, República Federativa do. **Constituição Federal de 1998**.

BRASIL, República Federativa do. **Decreto nº 5.709 de 1974.**

BRASIL, República Federativa do. **Lei n° 5.709 de 1971.**

CARVALHO, Josué Tomazi de; FIDELES, Júnior Divino; MACIEL, Marcela Albuquerque. **Direito Agrário.** Salvador: JusPodivm, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FARO, Beto. **Relatório Inicial da SUBESTRA,** 2011.

FRENTE PARLAMENTAR AGROPECUÁRIA. ***Online***, 2016. Disponível em: http://www.fpagropecuaria.org.br/fpa Acesso: 25/01/2017.

GIRARDI, Eduardo Paulon (coord.). **DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra:** Relatório Brasil 2014. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT-UNESP: Presidente Prudente-SP, 2015.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro.** 11. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015.

MELLO, Marco Aurélio. Decisão Interlocutória. *In* BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 342**, 2015. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4756470. Acesso 15/01/2017.

MONTES, Marcos. **Relatório Final da SUBESTRA,** 2012.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A Questão da Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês. *In* **Agrária** (São Paulo. *Online)*. v. 12. 2010. pp. 3-103.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO (PSD). *Online.* Disponível em: http://psd.org.br/principios-e-valores/ Acesso 25/01/2017.

PEREIRA, Lorena Izá; PAULI, Lucas. O processo de estrangeirização da terra e expansão do agronegócio na região do MATOPIBA. *In* **Campo – Território:** revista de geografia agrária. Edição Especial, 2016. pp. 196-224.

PINTO NETO, Geraldo Miranda. **A solução é alugar o Brasil?** Um estudo da atuação dos representantes do agronegócio na disputa normativa sobre a estrangeirização de terras no Brasil. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Brasília, 2017.

RAMOS, Vanessa. **Limite à compra de terras por estrangeiros reforça direitos humanos.** 2010. Disponível em: http://antigo.mst.org.br/Limite-a-compra-de-terras-por-estrangeiros-reforca-direitos-humanos-jacques-Tavora-Alfonsin Acesso 18/04/2016.

SAUER, Sérgio. Demanda mundial por terras: '*land grabbing*' ou oportunidade de negócios no Brasil? *In* **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas,** v. 4, 2010. pp. 50-71.

SAUER, Sérgio. BORRAS, Jun. *'Land grabbing'* e *'green grabbing':* uma leitura da corrida na produção acadêmica. *In* **Campo – Território,** v. 11, 2016. pp. 6-42.

SAUER, Sérgio. LEITE, Sérgio Pereira. *Expansión de agronegocios, mercado de tierras y extranjerización de la propiedad rural en Brasil. In* ***Mundo Siglo XXI – Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional.*** v. 26, 2011. pp. 43-63.

SILVA, Ana Maria da. **Paradigmas jurídicos de controle na regulamentação da aquisição de terras por estrangeiros no Mercosul.** Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado em Direito Agrário – Universidade Federal de Goiás, 2012.

SILVA, Luís Alberto da. **Aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.** Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Junho de 1994.

SILVA, Luís Alberto da. **Reexame do Parecer n° AGU/LA04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988.** Brasília. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Março de 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

VIEIRA JÚNIOR, Reinaldo Jorge Araújo. Parecer LA-01 Aquisição de terras por estrangeiros. Brasília. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, setembro de 2008.