Fundação Getúlio Vargas
Mestrado Profissional – Direito dos Negócios

As regras para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Direito Comparado

Leandro Campos Mirra

Projeto de Pesquisa
Orientador: André Rodrigues Correa

Versão de 3.7.2023

1. Tema, contexto e modelo de pesquisa

1. A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros há tempo é objeto de discussão na academia. Bendito Silvério Ribeiro aponta que, desde o império, são editadas leis que dispõem sobre o tema, identificando o Ato Complementar nº 45/1969, que permitia a aquisição de terras apenas por brasileiros ou estrangeiros residentes no país, como um dos precursores da Lei nº 5.709/1971[1].

2. Editada em 1971, em um sistema de negócios muito mais restrito, a Lei nº 5.709 passou a prever algumas restrições à aquisição de imóveis rurais por pessoa física e/ou jurídica estrangeira. Nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Lei, essas restrições também seriam aplicáveis à pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas e jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

3. A *mens legislatoris* da Lei nº 5.709/71 era de evitar que empresas brasileiras que fossem controladas por empresas estrangeiras pudessem colocar sob risco a soberania do país e a defesa do território brasileiro.

[1] Tratado de Usucapião. V. 1. S. Paulo: Saraiva, 2012, p. 328

4. Naquela época, ainda não vigorava a atual Lei das Sociedades por Ações, que entrou em vigor apenas em 1976. Até então, o entendimento existente era de que o controle de uma sociedade por ações se confundia com a própria participação no capital societário.

5. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 ("CF"), formou-se o entendimento de que as restrições contidas na Lei nº 5.709/71 seriam inaplicáveis a pessoas jurídicas brasileiras, independentemente da composição do seu capital social. Isso veio a ser confirmado pela Advocacia Geral da União ("AGU") em duas oportunidades, em 1994 Parecer GQ-22 e, em 1998, pelo Parecer GQ-181.

6. Contudo, em 2010 foi publicado o Parecer CGU-2008-RVJ (anexo ao Parecer LA-01/2010), que revogou os pareceres anteriores sobre o tema, e que passou a orientar o ambiente de negócios voltados ao agro no sentido de que as restrições contidas na Lei nº 5.709/71 seriam constitucionais.

7. Essa é a atual orientação vigente no Brasil. Embora o Parecer AGU LA-01/2010 tenha conferido interpretação distinta daquela que prevaleceu durante anos, os estrangeiros não deixaram de investir no agronegócio brasileiro. Passaram a fazê-lo por meio de associações com empresários brasileiros que detinham o controle e a maioria do capital votante nessas associações. O ambiente de negócios convivia bem com isso. Escritórios de advocacia eram contratados com frequência para montar essas estruturas empresariais.

8. No entanto, recentes ações coletivas promovidas por diferentes associações voltadas ao agronegócio questionam esses modelos associados de grandes *players* e tem contribuído para reacender o debate sobre a conveniência de se manter o agronegócio restrito a investimentos estrangeiros.

9. O presente projeto é uma tentativa de contribuir com o debate do tema a partir de um trabalho exploratório que tem por objetivo identificar como os 10 países maiores produtores agrícolas mundiais regulam a aquisição de imóveis rurais por pessoas (jurídicas e físicas) estrangeiras.

10. A pesquisa jurídica terá base normativa e o método de procedimento será o bibliográfico, na sua modalidade descritiva e exploratória. As fontes de pesquisa e

investigação serão calcadas em literatura e normas estrangeiras, podendo abranger livros, artigos, teses, dissertações, pesquisas entre outros.

11. O propósito do trabalho não é firmar uma conclusão nem recomendar qual a posição mais adequada ao mercado brasileiro, mas simplesmente mostrar como são as normas desses países e qual diferenciação para o modelo normativo brasileiro.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

Contextualização fática:

- Quais são os 10 maiores produtores agrícolas em escala mundial?
- Qual a atividade agrícola predominante nesses países sob a perspectiva histórica?
- Qual o volume anual desses países?
- O que é uma pessoa (jurídica e física) estrangeira?

Referencial teórico-normativo:

- Quais as regras existentes nos países analisados para aquisição de imóveis rurais por pessoa estrangeira? Existe restrição a que o estrangeiro adquira imóvel rural? Qual(is)?
- Quais as principais preocupações de países com maiores restrições?
- Qual os requisitos presentes na legislação desses países para qualificação de uma pessoa (jurídica e física) como sendo estrangeira?
- Quais as controvérsias existentes em torno do tema? Existe entendimento jurisprudencial?

Abordagem Analítica:

- A legislação brasileira sobre o tema proposto é similar ao regramento dos demais principais produtores agrícolas mundiais?
- A globalização deve contribuir para a alteração de regras mais restritivas?
- Há mecanismos legais no direito brasileiro para atender às preocupações sobre as quais se fundam as restrições?
- Quanto se estima que o Brasil perca em receita por força de sua legislação restritiva à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros?

Conclusões e Recomendações Finais:

- O que distingue as regras brasileiras das regras de direito comparado?;
- Como o Brasil pode adequar a sua legislação para propiciar um ambiente de produção agrícola com menor incerteza jurídica e que gere maior concorrência por meio de players internacionais?

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

12. Em outubro de 2022, a Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG e a Associação dos Plantadores de Cana-de-Açucar do Médio Tietê – ASCANA ajuizaram a Ação Civil Pública nº 1015442-58.2022.8.26.0344, questionando o modelo pelo qual o grupo empresarial RGE, com origem em Singapura, se associou para investir no agronegócio brasileiro, por meio da Bracell SP Celulose.

13. Em paralelo, e também recente, são as discussões havidas entre as empresas J&F Investimentos e CA Investiments (dona da Paper Excellence) em torno do controle da Eldorado Celulose. Uma das discussões é de que a CA Investiments, por ser controlada por estrangeiros, não poderia adquirir o controle da Eldorado, proprietário de centenas de milhões de hectares de terras rurais no Brasil.

14. Também tramitam no Supremo Tribunal Federal a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342; e a Ação Cível Originária nº 2.463. Em ambas as ações se discute se a Emenda Constitucional nº 6/1995 teria ou não tornado inconstitucional o artigo 1º, § 1º, da Lei 5.709/1971, que equipara as empresas brasileiras controladas por estrangeiros às empresas estrangeiras.

15. Além disso, há dois projetos de lei em curso no Congresso Nacional que buscam flexibilizar as restrições hoje existentes na legislação brasileira, conferindo maior segurança ao investidor estrangeiro (PL 2.963/2019 e PL 2.964/2022).

4. Familiaridade com o objeto da pesquisa

16. Em mais de 10 anos dedicados à área jurídica, atuo há pelo menos 7 anos no contencioso voltado ao agronegócio e ao Direito Agrário. E venho acompanhando de

perto as discussões em torno do tema do projeto, tendo em vista que sou um dos advogados que atua nos interesses da Bracell SP Celulose Ltda., no âmbito da Ação Civil Pública aqui já referida.

5. Bibliografia preliminar

https://vlex.com.br/vid/restricoes-aquisicao-imovel-rural-871066008

BARROS, Alexandre Mendonça (Orgs.). Impactos Econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros. São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011.66p. Disponível em: http://www.souagro.com.br/agricultores-defendem-liberdade-parainvestimentos-estrangeiros. Acesso em 3 de julho de 2023.

- SCHMID, Christoph U. et al. Real Property Law and Procedure in the European Union. European University Institute (EUI) Florence/European Private Law Forum Deutsches Notarinstitut (DNotI) Würzburg, 2005. Disponível em: http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/ResearchTeaching/ResearchThemes /EuropeanPrivateLaw/RealPropertyProject/GeneralReport.pdf –

https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-114-aquisicao-de-terras-por-estrangeiros-no-brasil-uma-avaliacao-juridica-e-economica, acessado em 3.7.2023, as 9:33

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

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

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

Tribunal de Justiça de São Paulo. Ação Civil Pública nº 1015442-58.2022.8.26.0344

BRASIL. Projeto de Lei do Senado Federal 2.963/2019

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara Federal 2.964/2022

Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342;

Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 2.463

6. **Cronograma de execução**

			2023			2024											
Atividade	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Horas
[Levantamento Bibliográfico]																		[50h]
[Leitura e fichamento da bibliografia/estudo de caso]																		[250h]
[Redação do Capítulo 1]																		[30]
[Redação do Capítulo 2]																		[30]
[Redação do Capítulo 3]																		[30]
[Redação do Capítulo 4]																		[30]
[Conclusão da Redação]																		[40]
[Revisão]																		[40]
[Depósito]																		10