

---

## Terras rurais e estrangeiros: prejuízos causados pelo parecer da AGU

A aquisição de terras rurais por estrangeiros é regulada pela Lei 5.709, de 1971. Essa lei prevê uma série de restrições para que estrangeiros possam adquirir terras rurais, como limitações territoriais e necessidade de aprovação prévia pelo Incra. A lei se aplica tanto ao “estrangeiro residente no país” como à “pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil”. Entretanto, o seu artigo 1º, parágrafo 1º, ampliou o seu alcance a pessoas jurídicas brasileiras das quais participem, a qualquer título, “pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior”.

A partir de 1988, passou-se a entender que essa equiparação foi revogada pela Constituição Federal, que trouxe, em seu artigo 171, os conceitos de “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”. Esse entendimento foi confirmado pela Advocacia Geral da União (AGU), que editou dois pareceres, em 1994 e 1998, concluindo pela revogação do artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei 5.709. Por muitos anos, esses pareceres geraram segurança jurídica para grupos estrangeiros investirem em relevantes projetos agrícolas. Afinal, eles consagraram o entendimento de que empresas brasileiras não estavam mais sujeitas a restrições para aquisição de terras rurais, pouco importando a origem de seu capital.

Mas, em agosto de 2010, veio a surpresa: a AGU elaborou um novo parecer, revogando os pareceres anteriores e entendendo que a norma em questão não havia sido revogada; ao contrário, o *discrímen* nela inserido seria plenamente compatível com a Constituição, de modo que empresas brasileiras com capital social majoritariamente estrangeiro deveriam, sim, se sujeitar às restrições da Lei 5.709. Esse novo parecer foi aprovado pelo presidente Lula e passou a vincular a administração pública federal.

Seus impactos na economia foram catastróficos. Estima-se que, apenas em 2011 e 2012, foram causados US\$ 15 bilhões de prejuízos ao agronegócio. Diversos grupos estrangeiros desistiram de seus planos de investir no Brasil, preferindo aportar recursos em outros países. Outros grupos enfrentaram obstáculos para registrar terras já adquiridas. Foram necessários mais de três anos para a AGU emitir a Portaria Interministerial 4, de 2014, reconhecendo que aquisições feitas entre 1994 e 2010 não estavam sujeitas à nova interpretação. Felizmente, muitas empresas têm obtido êxito ao impugnar o parecer da AGU, seja administrativamente, seja no Judiciário.

Em 2012, representamos empresa brasileira controlada por capital estrangeiro que, antes de 2010, havia incorporado outra empresa do mesmo grupo e que possuía imóveis rurais entre seus ativos. Como a averbação do ato de incorporação fora negada em virtude do novo parecer da AGU, impetramos mandado de segurança, que restou acolhido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. Nesse *leading case*, decidiu a corte paulista que, ao contrário do entendimento da AGU, a equiparação entre empresas brasileiras e estrangeiras não havia sido recepcionada pela Constituição Federal; logo, empresas brasileiras não deveriam se sujeitar às restrições da Lei 5.709, ainda que o seu capital estivesse nas mãos de estrangeiros. Em outros casos recentes, a inaplicabilidade da Lei 5.709 a empresas brasileiras tem sido reconhecida judicial e administrativamente. Em decorrência da decisão do TJ-SP, a Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo emitiu o Parecer 461-12-E, dispensando registros de imóveis

situados no Estado de São Paulo de observar as restrições da Lei 5.709, em casos de aquisição de terra rural por empresas brasileiras, ainda que controladas por capital estrangeiro.

O Incra e a União ajuizaram a Ação Cível Originária 2.463 perante o Supremo Tribunal Federal, postulando a anulação desse parecer da Corregedoria Paulista. O ministro Marco Aurélio indeferiu o pedido liminar que visava à suspensão dos efeitos do referido parecer, e a ação aguarda julgamento. Em contestação, o Estado de São Paulo salientou, com brilhantismo, que, “além de não recepcionado pela nova ordem constitucional, a regra do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971 não se presta, no contexto atual, à garantia da soberania, da independência e do desenvolvimento do nosso país. Mostrase, de fato, um instrumento jurídico inócuo, obsoleto, antiquado, diante da crescente complexidade da sociedade presente”.

Mais recentemente, a Sociedade Rural Brasileira ajuizou no STF a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 342, objetivando a declaração de que o parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971 não foi recepcionado pela Constituição Federal.

Espera-se que o STF dê a palavra final sobre o tema, restaurando a segurança jurídica perdida em 2010. Espera-se, ainda, que o entendimento xenófobo e antiquado da AGU seja afastado pela Suprema Corte, pois, diante do resultado pífilo da economia nos últimos anos, o que o Brasil precisa é justamente restaurar a confiança de investidores estrangeiros e estimular o agronegócio. Nem se alegue que a revogação do parecer da AGU implicaria riscos à soberania nacional, ou, como dizem alguns, permitiria que a Amazônia fosse vendida para estrangeiros. A Constituição Federal assegura a função social da propriedade, bem como estabelece a possibilidade de ser desapropriado o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social. Ademais, antes de ser alterado em 2010, o entendimento da AGU vigorou por longos 16 anos, não havendo notícia de que tenha causado prejuízos ao Brasil. Muito pelo contrário.

**Date Created**

23/10/2015