



O *Land Grabbing* e a possível inconstitucionalidade do Art. 51 da Lei 13.986/2020

For Land Grabbing and the possible unconstitutional Article 51 of 13.986/2020



Kleber Souza Silva

Universidade Federal de Goiás (UFG)

Mestrado em Direito Agrário

Goiânia, GO – Brasil



André Felipe Soares de Arruda

Universidade Federal de Goiás (REJ) - Regional Jataí

Doutorado em Direito

Jataí, GO - Brasil

Resumo: Caso um estrangeiro queira adquirir terras no Brasil, existem restrições trazidas na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971. Advocacia Geral da União (AGU) em 2010, emitiu parecer reforçando esse entendimento, no entanto estamos à sombra de uma mudança, a escrituração direta e sem restrições de terras para estrangeiros, a publicação da lei 13.986/2020 (nova Lei do Agro) concedeu a possibilidade de transmissão de propriedade em caso de garantia em operações. Metodologicamente a análise epistemológica da literatura sobre a aquisição de terras por estrangeiros, confrontada com a possibilidade recém criada, o que suscita a indagação acerca da possível constitucionalidade do dispositivo.

Palavras-chave: aquisição de terras por estrangeiros; restrições; nova lei do agro; constitucionalidade; *Land Grabbing*

Abstract: If a foreigner wants to acquire land in Brazil, there are restrictions introduced in Law No. direct and unrestricted bookkeeping of land for foreigners, the publication of law 13,986/2020 (New Agro Law) granted the possibility of transferring property in case of guarantee in operations. Methodologically, the epistemological analysis of the literature on land acquisition by foreigners, confronted with the newly created possibility, raises the question about the possible constitutionality of the device.

Keywords: land acquisition by foreigners; restrictions; new agribusiness law; constitutionality; Land Grabbing.

Para citar este artigo - ABNT NBR 6023:2018

SILVA, Kleber Souza; ARRUDA, André Felipe Soares de. O *Land Grabbing* e a possível inconstitucionalidade do art. 51 da Lei 13.986/2020. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 25-39, jan./jun. 2024. <http://doi.org/10.5585/2024.22711>

1 Introdução

Com um novo cenário político consolidado pelas últimas eleições, alteraram as discussões à mesa, convívios sociais e, com uma efervescência política pautada no reacionarismo e conservadorismo bradado pelo candidato eleito Jair Messias Bolsonaro (PSL – 2018), criou-se uma legião de “especialistas” em economia, finanças, direito e conhecimentos gerais. Alguns pontos mais “dominados” são os princípios econômicos do liberalismo e as dogmáticas da Escola de Chicago, simplificada na crença em uma maior participação da iniciativa privada e diminuição do Estado.

Os ideais liberais de livre mercado, abertura completa para investimentos do capital estrangeiro no Brasil, são defendidos e repetidos no imaginário coletivo como a melhor e única opção viável, por parcela social religiosa e política, conforme observa ALMEIDA (2019 pag. 1), nesse contexto a questão da venda de terras para estrangeiros ganha diversos adeptos e defensores nos três poderes.

Esse processo de investimentos estrangeiros e financeirização cria uma superinflação no valor das terras, exclui parte do território para outros fins que não somente a produção agrícola, silvicultura e turismo ecológico, a especulação e o mercado de capitais sobre as terras entra no cardápio, e os lucros aferidos nas atividades são enviados para o exterior.

Este trabalho é estruturado em questões jurídicas e nas possibilidades criadas pela nova legislação que trata da aquisição de terras por estrangeiros lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020 denominada a nova Lei do Agro, elencamos possíveis situações permitidas pela legislação na transmissão de terras a estrangeiros sem a devida observância das limitações legislativas que disciplinam a questão e conseqüentemente sua possível inconstitucionalidade.

Trata-se de pesquisa bibliográfica exploratória, utilizando-se de doutrina jurídica, legislação e “estudos” sobre aquisição de terras por estrangeiros e os assuntos correlatos, bem como de doutrinadores que versam sobre o controle de constitucionalidade, ante a possibilidade de transmissão da propriedade de terras por estrangeiros na situação prescrita no artigo 51 da citada Lei do Agro.

A nova legislação pode viabilizar a transição de terras contrariando restrições legais mediante operações financeiras tratadas nas possibilidades do artigo citado.

2 Regulação e proibição do *Land Grabbing* no Brasil

De acordo com Borrás e Franco (2012, p. 34), “[...] *land grab* se tornou uma expressão ‘genérica’ para se referir à explosão recente de transações comerciais (trans)nacionais de terras, principalmente girando em torno da produção e exportação de alimentos, ração animal, biocombustíveis, madeira e minérios”.

A preocupação com a estrangeirização de terras não assola somente o Brasil, o assunto tem sido tratado por outros países, como o CESE (2015, p. 2) que conceitua o *land grabbing* de forma clara:

Não há uma definição única e internacionalmente reconhecida do conceito de ‘apropriação de terras agrícolas’. Em geral, é entendido como o processo de aquisição de superfícies agrícolas em grande escala sem a consulta prévia nem o consentimento da população local, limitando, em última análise, a sua capacidade para gerir autonomamente uma exploração agrícola, produzir bens alimentares e garantir a segurança alimentar. Ao proprietário assiste também o direito de utilizar os recursos (terra, água, floresta) e de obter lucros com a sua utilização. Um possível efeito colateral é a ocorrência de situações de abandono da utilização de terras até então para fins agrícolas a favor de outras atividades. (CESE, 2015, p. 2).

Os principais pesquisadores sobre o tema, Sergio Sauer e Luis Perdigo de Castro (2021, p. 23) relatam que:

Em junho de 2016, a entidade não governamental Genetic Resources Action International, ou simplesmente Grain, divulgou relatório sobre o fenômeno *land grabbing*. Após oito anos do lançamento do primeiro relatório (publicado em outubro de 2008), retomou o que vem sendo traduzido para o português como “estrangeirização de terras” ou para o espanhol como acaparamiento de tierras, reafirmando que a tendência continua crescendo a nível global. No entanto, não é somente essa demanda mundial por terras que sustenta a tese de que a “questão agrária”, mais precisamente a terra, é a questão do século XXI. (Sauer e Castro, 2021, p. 23)

Para os pesquisadores o fenômeno do *Land Grabbing* não se resume a “estrangeirização de terras”, sendo um momento complexo de acumulação do capital e volta da terra como centro da agenda devido a uma combinação de crises, com especial destaque, a partir de 2008 ou 2009, para a chamada crise alimentar e outras crises como a do COVID 19 que após os estímulos econômicos mundiais houve uma valorização inflacionária das commodities em geral (BANCO SAFRA, 2022).¹, elevando a procura por terras e conseqüentemente o valor dessas.

Sobretudo nos países africanos e latino americanos na visão na visão de Sauer (2010, p. 79).

A estrangeirização de terras acontece devido a três grandes necessidades, sendo: “i) governos preocupados com a demanda interna e sua incapacidade de produzir alimentos suficientes para a população, com interesses diretamente ligados à soberania alimentar e segurança alimentar; ii) empresas financeiras que na conjuntura atual acham vantagens comparativas na aquisição de terras, por meio da especulação imobiliária, em decorrência, de como já foi explanado, das crise mundial de alimentos e da crise do subprime; iii) empresas agroindustriais e do agronegócio que procuram expandir seus negócios, na produção de commodities agrícolas para produção de alimentos, ração, celulose, biocombustíveis e matérias primas industriais. (Sauer, 2010, p. 79)

A origem dos sujeitos que ofereceram essas necessidades não é a questão central do presente trabalho, pois o *Land Grabbing* pode ser exercido por sujeitos nacionais², em busca da mercantilização da terra, acumulação de grandes latifúndios, entretanto o foco recai na aquisição de terras por estrangeiros diante da nova possibilidade criada pela Lei do Agro.

Nesse sentido a principal questão levantada está na liberação da aquisição ilimitada de terras porestrangeiros, sem as restrições geográficas, burocráticas e operacionais para a compra, ou seja, a liberação irrestrita de aquisição de terras por estrangeiros, a despeito do preconizado pela legislação que impõe restrições,³ como prescreve o artigo 190 da Constituição Federal de 1988

O marco legal do “*land grabbing*” está na Lei nº 5.709 de 7 de outubro de 1971. Existindo outros diplomas legais que versão sobre o tema, dentre eles: (i) Lei nº 6.634 de 2 de maio de 1979, (ii) o artigo 23 da Leinº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, (iii) artigo 190 da Constituição Federal de 1988 e o (iv) Parecer LA-01 da Advocacia Geral da União de 2010, que trata e firma entendimento sobre a possibilidade deste negócio no Direito Brasileiro.

A principal lei sobre o tema é a Lei nº 5.709 de 7 de outubro de 1971, redigida durante os piores anos de repressão da ditadura militar (Governo de Médici – 1969 a 1974) recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Tal legislação disciplina a compra de terras por estrangeiros, criando restrições legais para a transação, limitando a aquisição em 50 módulos fiscais⁴ de área contínua ou não, sendo que qualquer outra quantidade acima deste limite poderá ser adquirida mediante autorização do congresso nacional.

Esta legislação especifica também que em caso de estrangeiro pessoa jurídica, a aquisição somente poderá ser realizada, desde que, seja com finalidade específica de implantação de projetos ligados ao objeto do estatuto da empresa, além de que em caso de área superior a 100 módulos o negócio necessita de autorização do Congresso Nacional.

Conforme disciplina a lei, existe a necessidade de consentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional quando o imóvel for de relevância à segurança nacional, sendo sempre necessária a escrituração pública com nacionalidade do comprador e qualificação completa, com cadastro especial para esse tipo de operação, restrições de no máximo 25% do território

dos municípios disponível para venda a estrangeiros, salvo se a área for inferior a 3 módulos de exploração indefinidas, ou se tiverem filho brasileiro ou matrimônio sob o regime de comunhão de bens.

A lei também veda a doação de terras públicas a pessoas estrangeiras, assim como assevera que o arrendamento e aquisição de terras em desacordo com as disposições da Lei 5.709/71 são considerados legalmente nulos; a legislação ainda isenta todas as restrições em caso de sucessão legítima, exceto se em área de segurança nacional.

Restrições que competem à faixa de fronteira estão na Lei nº 6.634/1979 que representa o impedimento de aquisição por estrangeiros da faixa interna de 150 Km, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, por questão de segurança nacional. O artigo 23 da Lei nº 8.629/1993, impõe ainda a aplicabilidade da lei 5.709/1971, nos casos de arrendamento de terras por estrangeiros.

A legislação que disciplinam o tema, em sua maioria, são precedentes à Constituição Federal. Esta mesma Constituição recepcionou estes marcos legais ao não os refutar expressamente, e tão pouco regular de modo diverso ao anteriormente legislado, e avançando ao tratar do tema em seu artigo 190 situando-o em seu capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária).

No entanto, alguns pontos ainda tiveram que ser discutidos quanto a recepção constitucional, o que levou a AGU a emitir parecer em 2010 sobre o tema, sobretudo quanto ao reexame da recepção do Art. 1º, § 1º da lei nº 5.709 de 1971, restringindo a compra de terras por estrangeiros e pacificando momentaneamente a questão.

No entanto em 2020, entrou em vigor a Lei 13.986 de 07 de abril de 2020, popularmente conhecida como “Nova Lei do Agro”⁵, trazendo a possibilidade de oferecimento dos imóveis rurais em garantia para empréstimos concedidos, inclusive por empréstimos concedidos à estrangeiros, que poderão transmitir esta propriedade aos agentes financeiros em caso de inadimplência.

Tal legislação cria uma possibilidade antes não aventada por nenhuma lei, contrariando as possibilidades legais de transmissão de propriedades rurais para estrangeiros, tendo em vista que uma pessoa de outra nacionalidade pode ser credora de uma outra pessoa brasileira que lhe oferece imóvel rural em garantia, caso esse mútuo fique inadimplente, poderá esse credor transferir a propriedade dessa área, não havendo nenhuma limitação na lei quanto a valores, locais e ou dimensão geográfica, conflitando diretamente com a legislação não alterou por completo a atual legislação.

3 Impactos do *Land Grabbing* na questão agrária

O fenômeno do *land grabbing* impacta a questão agrária por tratar de questões intrinsecamente ligadas à política agrária pautada na constituição e nos programas governamentais direcionados ao campo, influencia em discussões acerca da soberania nacional, segurança alimentar, concentração de riqueza e fomento ao latifúndio.

O *land grabbing* por si só não necessariamente compromete a soberania nacional, pois conforme abordado pelo professor Sauer (2016, p. 77):

Mas a compra de terras por estrangeiros não necessariamente destrói a soberania (pelo menos não de modo explícito e tangível). Consequentemente, a apropriação de terras por latifúndios (nacionais ou estrangeiros) ameaça a constituição de uma nação soberana, mas há poucas diferenças entre, por exemplo, a apropriação da Mitsubishi (que possui 70 mil hectares no Mato Grosso do Sul) e do Blairo Maggi (um bom exemplo de um latifúndio nacional).

A estrangeirização de terras não se resume à soberania, mas influencia em outras questões agrárias, como a disponibilidade de áreas para promoção da reforma agrária, pois com a venda de terras para estrangeiros, temos uma diminuição das propriedades para desapropriação, além disso, o *land grabbing* leva a valorização financeira dessas áreas, o que dificulta a concretização da reforma agrária.

Essa questão financeira de valorização das terras reforça a teoria capitalista de transformação da terra em ativo financeiro, fomentando a especulação da terra, encarecendo os programas de assentamento. Neste sentido discorre Sauer (2016, p. 91):

Os programas se tornam mais caros, portanto, além de aumentar os conflitos fundiários (disputas pela terra), consequentemente aumentam as resistências (políticas) e dificuldades (burocráticas) para a implantação dos mesmos. [...] A centralidade da terra (a conservação nas mãos de poucos) provoca um acirramento da disputa, porque voltou a ser um elemento chave, tanto para as populações do campo (valor para a existência) como para investimentos (terra como ativo financeiro).

A terra enquanto ativo financeiro, sob uma perspectiva capitalista na modernidade, não cumpre sua função social, pois sua utilidade não é condição para a propriedade. Ao se resumir somente em um direito do proprietário (usar ou não usar), pela visão monetarista, o proprietário é quem tem o contrato de compra e venda da terra garantido pelos princípios do contratualíssimo e suas formalidades.

Como ensina o agrarista Mares (2003, p. 184):

Nessa concepção, qual é o fundamento da propriedade, então? É o direito de dispor, isto é, o ato pelo qual, um proprietário legítimo transfere o bem a outrem. Dito tecnicamente, é a legitimidade do contrato. O contrato legítimo gera uma propriedade legítima. O problema é a propriedade originária, a que não precisou de contrato, a primeira, inicial.

Nessa perspectiva, propriedade passa a ser regida somente pelo contrato, a terra torna-se somente mais uma mercadoria para o capital, exclui-se a função social nessa noção de terra enquanto produto de acumulação de valor, de imobilização monetária, de especulação financeira. Em contraposição aos fundamentos do Direito Agrário, onde a propriedade tem que exerce sua função social, como exigido pela Constituição como fundamental para legitimação da propriedade.

Quanto ao texto constitucional que prima pela justiça social e oportunidades, a Constituição Cidadã de 1988 expõe os objetivos de supressão da pobreza e das desigualdades sociais, a preservação ambiental e outros direitos sociais e individuais, e nas palavras de Marés (2003, p. 195):

Entre os instrumentos capazes de fazer chegar a esses objetivos, está a reforma agrária fundada no cumprimento da função social da terra, mas arditosamente, mais uma vez, dois impeditivos foram introduzidos para dificultar a sua aplicação: a exclusividade da União para desapropriar e o império da produtividade (artigo 185).

Esses princípios são muito caros a sociedade e deveriam ser observados rigorosamente pelo poder legislativo e executivo no momento de edição das leis, sem interesses particulares e exclusivistas. A terra como mercadoria, sujeita a especulação capitalista, não exige nacionalidade dos compradores e vendedores, o que importa é a busca por lucros, pela produtividade demercadorias cada vez maior, nas palavras de Mares (2003, p. 185): “A terra, assim, passou a ser um bem como outro qualquer, uma mercadoria sem qualquer restrição ética, a liberdade do sujeito do direito autorizava a acumulação de quanta terra quisesse.”

Na visão da função social exercida pela terra, os ideais de bem estar e justiça social não fazem parte da análise financeira do capital, não são motivadores da existência do Estado Capitalista Moderno, conforme trabalhado por Sauer e Leite (2012, p. 506):

mesmo centrando no meio rural suas expectativas de vida, produção, consumo e conquista da cidadania, sempre estiveram excluídos do acesso às mesmas, acesso que favorecia uma distribuição mais equânime dos imóveis rurais, aliados aos processos de justiça social e democratização fundiária. Sauer e Leite (2012, p. 506):

A terra como mercadoria, como ativo financeiro, sem exigência de função social e necessidade de atender demandas sociais de justiça, atende somente aos anseios do Capital em produzir cada vez mais e buscar incessantemente a majoração de lucros e acumulação de capital.

A obrigação de produzir é uma das funções da terra, e consolida a ideia de combate ao latifúndio improdutivo, criando o conceito de produtividade em substituição a função social da terra, a necessidade capitalista de produção sobrepõe a existência simples da terra, como ensina (SOUZA FILHO, 2015, p. 58):

A terra virou mercadoria e daí, capital! A terra sempre foi para todos os povos a fonte da vida, seja para colher os alimentos e demais necessidades, seja para produzir cada objeto, bem, coisa que tenha valor para a vida diária da comunidade humana. O capitalismo transformou estas coisas em simples mercadorias. A ideia de que as coisas, as utilidades, deixem de ser bens em si para serem apenas valores negociáveis, mercadorias, que se trocam por dinheiro, mudou o conceito de utilidade, isto é, o seu valor de uso, estético, sentimental ou cultural, deixou de ser apreciado (no duplo sentido, que não se tem apreço, nem preço) dando lugar exclusivo ao seu valor de troca, isto é, ao seu preço, seu valor de mercado. (Souza Filho, 2015, p. 58):

Com a promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), estabeleceu-se que a reforma agrária seria promovida para diminuição da desigualdade, extinção do latifúndio e o minifúndio, a função social (pautada exclusivamente na produtividade), atendia os anseios de um estado nacional desenvolvimentista que necessitava de aumento da produtividade e mudança de uma economia rural para o desenvolvimento industrial e urbano.

Além do Estatuto da Terra, a constituição tem capítulo específico para a política agrícola, da reforma agrária, criando conceitos que dificultariam a distribuição fundiária no Brasil, que está na subversão da função social em aproveitamento racional e adequado, conforme consta na Constituição Federal de 1988, no artigo 186, o que objetivamente representa um percentual de produtividade.⁶

O texto constitucional que prima pela justiça social e igualdade de oportunidades, expõe objetivos de supressão da pobreza e das desigualdades sociais, a preservação ambiental e outros direitos sociais e individuais, e nas palavras de Marés (2003, p. 195):

Entre os instrumentos capazes de fazer chegar a esses objetivos, está a reforma agrária fundada no cumprimento da função social da terra, mas ardilosamente, mais uma vez, dois impeditivos foram introduzidos para dificultar a sua aplicação: a exclusividade da União para desapropriar e o império da produtividade (artigo 185).

A recente “Lei do Agro” (13.986/2020) cria uma série de novidades sobre a terra e seu uso, sobretudo quanto a propriedade e disponibilidade dessa, construindo possibilidades que podem ser exploradas como forma de burlar as exigências legais impostas pela legislação específica do assunto, o que nos intitula a aproxima parte do trabalho.

Pois a Lei 5.709 de 7 de Outubro de 1971, trata sobre a aquisição de terras por estrangeiros, pessoa física ou jurídica, disciplinando restrições quanto a essa aquisição, entretanto a nova legislação alterou o artigo 1º, § 2º que trata exatamente sobre as restrições

estabelecidas na lei, incluindo a disposição que tais restrições não se aplicam em caso de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, criando uma possibilidade para transmissão da propriedade rural de forma irrestrita para pessoas jurídicas estrangeiras.

4 Solução à brasileira para o *Land Grabbing*

A existência de uma legislação que normatizava e restringia a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil representava empecilho aos investimentos de grandes corporações estrangeiras ou investidores para adquirirem terras no Brasil, como realizam em outros locais do mundo, e a nova lei do Agro criou a possibilidade desses agentes financeiros estrangeiros realizarem seus investimentos diretamente em terras no Brasil independentemente do local ou extensão territorial, de que forma? Financiando algum empreendimento, de modo que a garantia para o investimento seja imóvel rural, e caso esse empreendimento fracasse o imóvel será levado a leilão e caso não arrematado o credor pode transferir a garantia para sua propriedade, em suma a lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 não representa nenhum óbice para esse formato de aquisição de terras.

Os negócios jurídicos realizados por estrangeiros envolvendo imóveis rurais têm crescido substancialmente na Ásia e continente africano, conforme pesquisa (TEIXEIRA, 2018, p. 47):

Na ocasião, ofereceram incentivos fiscais, sob o fundamento de almejam o crescimento dos empregos à população local. Todavia restou comprovado que o objetivo era a destinação dos lucros para as instituições governamentais. Ainda, entre 2007 e 2015 iniciou-se um processo massivo de transformação da morfologia do Vale do Omo (CESI, 2015). Região do sul da Etiópia, região fértil e densamente povoada por oito tribos diferentes, por exemplo, Kwegu, Bodi, Mursi e Dassanech, sendo que a inundação anual do rio Omo alimenta a rica biodiversidade da região e garante a segurança alimentar das tribos especialmente porque a precipitação é baixa e irregular.

Pautada no princípio da primazia contratual sobre o uso da terra e o conceito de produtividade e eficiência, a lei 13.986 de 2020 cria possibilidades de fracionamento do imóvel, afetando o território para separá-lo do todo, buscando oferecimento (a quem quer que seja) de garantia para títulos de crédito.

A lei do agro criou a possibilidade de se emitir a Cédula Imobiliária Rural (CIR) título de crédito nominativo, transferível e de livre negociação, de promessa de pagamento em dinheiro decorrente de qualquer tipo de operação de crédito, bem como obrigação de entregar, em favor do credor, bem imóvel rural, vinculado ao patrimônio rural em afetação

Em momento algum, a legislação discrimina impedimento ou observância a lei que restringe a aquisição de terras por estrangeiros, tão pouco a legislação impede que tais terras dadas em garantia, e após o inadimplemento da operação creditória, sejam transferidas do proprietário estrangeiro insolvente para o credor. Após o inadimplemento, com a notificação do credor, processo de execução ou discussão, sendo a CIR ou CPR apresentadas ao registro para transferência de propriedade, após necessária realização de leilão, a propriedade é transferida à instituição de crédito.

O produtor rural que pretenda alienar uma propriedade rural para estrangeiro pessoa jurídica, cuja transação ultrapasse 100 módulos fiscais ou em área de fronteira, não teria como realizar a transferência devido a impedimentos legais já descritos. Com a lei 13.986/20 este proprietário poderia simular um contrato de mútuo, e vender a área, sob a forma de empréstimo formalizada via CIR em patrimônio rural em regime de afetação, com o inadimplemento da dívida o imóvel seria passado para a propriedade da empresa estrangeira sem complicações.

Nesta hipótese, ao término do prazo de vencimento, a credor (estrangeiro) realiza leilão para quitação da dívida, e, por ter simulado o negócio e estabelecido um preço acima do valor da área, o leilão não terá êxito, e a propriedade não será vendida, sendo revertido ao credor o direito de incluir o imóvel em seu patrimônio, escriturando a área em seu nome.

No entanto essa solução para o acesso indiscriminado à terra por estrangeiros, apresenta-se ao fim e ao cabo como inconstitucional, pois em seu artigo 51 a Lei do Agro retira as limitações da lei nº 5.709/71 quanto ao “*land grabbing*”, em corolário ao preconizado no art. 190 da Carta Magna no qual “lei regulamentará e limitará a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira”.

Por ter a necessidade de estar de acordo com a constituição, a “nova” lei do agro deve, ou deveria regulamentar e limitar o direito do estrangeiro a adquirir e arrendar terras, seja pessoa jurídica ou física estrangeira.

No entanto, o art. 51 da Lei 13.986/20 dispõe que:

Art. 51. O § 2º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam:

I - aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 7º desta Lei;

II - às hipóteses de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira;

III - aos casos de recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior, por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma.

Quando a nova legislação retirou as limitações do direito de adquirir terras no Brasil, esse dispositivo mostra-se a princípio inconstitucional, pois, a nova lei do agro não poderia alterar o marco legal do “*land grabbing*” lei 5.709/71, em conformidade com a constituição, quando da sua recepção constitucional.

Criando inclusive uma questão processual, pois ao admitir pessoas jurídicas estrangeiras constituídas e estabelecidas fora do território nacional como proprietárias dos imóveis rurais, afeta-se a regra de competência das ações judiciais eventualmente decorrentes dessa mudança pois em caso de ação judicial, estas serão movidas no exterior, salvo nas ações cuja competência seja por lei definida como a da localidade do imóvel ou no caso de haver foro de eleição, a depender da competência da ação e do mérito discutido em cada caso, o Código de Processo Civil estabelece tais circunstâncias nos seu artigo 53, inciso III, sendo competente o foro do lugar onde está a sua sede, “para a ação em que for ré a pessoa jurídica”, ou onde haja agência ou sucursal (inciso b). Sendo assim, tal demanda seria julgada sob a legislação do país competente, sob seus costumes e regramento, não sendo necessariamente levado em consideração seus desdobramentos no Brasil.

A nova legislação não legislou sobre o assunto em sua complexidade e em todos os possíveis desmembramentos, deixando lacunas que poderão ser futuramente discutidos.

Importante ressaltar os ensinamentos de Luís Roberto Barroso (2019, p. 58) de que embora o legislador tenha uma margem de discricionariedade no exercício de sua função típica, e por vezes o não legislar é uma escolha política, quando a Constituição impõe o dever de editar norma regulamentadora, a abstenção do órgão legislativo será ilegítima, caracterizando a omissão inconstitucional.

O Art. 51 não pode ser constitucional, quando não legisla restrições, não impõem nenhuma limitação, violando expressa disposição do Art. 190 da CF/88 que reza que a lei deve limitar a possibilidade de aquisição de terras por estrangeiros. Nesse sentido o Ministro Gilmar Mendes, no seu artigo “Jurisdição Constitucional no Brasil: o problema da omissão legislativa inconstitucional”, afirma que:

ao lado da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) criou-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), que, tal como a ADI, não tem outro escopo senão o da defesa da ordem fundamental contra condutas com ela incompatíveis. Não se destina, pela própria índole, à proteção de situações individuais ou de relações subjetivadas, mas visa, precipuamente, à defesa da ordem jurídica.

Ou seja, a teoria de liberação irrestrita da aquisição de terras por estrangeiros, nos parece inconstitucional na perspectiva da Lei 13.986/20, pois a legislação foi omissa diante da expressa

determinação constitucional, e abrirá margem para discussão em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ou Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO).

A utilização deste atalho, “a solução à brasileira” às limitações de aquisição de terras pelos estrangeiros, poderá não prosperar a depender da intensidade que será utilizada pelo mercado de comércio de terras ou do tamanho do projeto a ser constituído utilizando tal artifício para concretização dessa transferência de propriedade.

Pois uma grande corporação estrangeira pode se estabelecer em local considerado estratégico para o Estado brasileiro e adquirir a propriedade, como na região amazônica ou no pantanal, com aquisição de grande extensão territorial ou a totalidade de municípios e ou regiões de fronteira com outros países, tais situações atualmente com a lei 13.986/20 poderiam ser possíveis.

5 Considerações Finais

Land grabbing é uma realidade concreta, e dada a condição política e social que vivenciamos, com os poderes (legislativo e executivo) a serviço de uma política liberal privatista que, prega o livre mercado (*laissez faire, laissez passer*)⁷ e tem buscado meios legais de viabilizar essa vinda dos estrangeiros para o campo.

Entretanto a nova legislação deixa lacunas em seu texto sobre diversos assuntos, sobre a atuação dos cartórios, emissão de títulos de crédito eletrônico e a forma de validação legal, a falta de preocupação com a estrangeirização de terras e a exigibilidade constitucional do regramento, essa necessidade de liberação econômica fomentada pela crença de que o capital externo é o caminho para o desenvolvimento econômico nacional e que para tanto deve-se buscar a liberdade econômica no livre mercado, inclusive o de terras.

Essa vertente está fortemente presente no senso comum defendido pela bancada ruralista, que viabilizou na Lei do Agro, a possibilidade de transmissão de propriedade para estrangeiros. A legislação tem pontos obscuros, o que nos leva a conclusão que essa pode ser uma solução à brasileira para essas restrições impostas aos estrangeiros na compra de propriedades nacionais.

Essa Liberação irrestrita criada pela lei, especificamente por seu artigo 51 poderá sofrer questionamento acerca de sua constitucionalidade, dependendo da forma que for e onde for utilizada, conforme a exigência constitucional sobre a restrição da aquisição de terras por estrangeiros.

Desse modo, a proposta da pesquisa, não pretende esgotar a discussão do tema, em poucas palavras não seriam suficientes para exaurir todas as questões sobre o assunto, que não se restringe simplesmente na aquisição de terras por estrangeiros, na simples transferência de propriedade, está ligada a outros interesses e situações que vão além dessa seara patrimonial, uma vez que, estão intrinsecamente ligadas a desdobramentos financeiros, jurídicos e sociológicos, trata-se de um assunto amplo e que merece discussões e estudos aprofundados sobre o tema.

Conclui-se que o artigo 51 da lei 13.986/20 dependendo da forma como pode ser utilizado, cabe discussão judicial da constitucionalidade do fato, a aquisição de terras por estrangeiros vai além da propriedade privada e produção econômica, aprofunda-se em questões constitucionais de soberania nacional e da legalidade quanto às restrições criadas em outros diplomas legais anteriores a lei 13.986/20 recepcionadas constitucionalmente e já pacificadas por parecer da AGU. Diante da possibilidade de oferta de terras em garantia para aquisição por estrangeiros de forma a transacionar a transferência da propriedade tal fato tem caráter inconstitucional, merecendo discussão jurídica.

Referencias

ADAMS, L. I. L. **Parecer LA-01**. Aquisição de terras por estrangeiros. Brasília, Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, agosto de 2010.

ALMEIDA, Ronaldo de. **Bolsonaro presidente**: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. 2019.

BARROSO, L. R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2019.

BRASIL. **Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm>. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971**. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5709.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Lei 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6634.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6634.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Atualizada até a Emenda Constitucional n. 45, de 2004

BRASIL. AGU. **Parecer nº LA 01**, de 19 de agosto de 2010. Advocacia-Geral da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm. Acesso em: 21 mar. 2021.

CESE. **Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu sobre a Apropriação de terras agrícolas** – Sinal de alarme para a Europa e ameaça para a agricultura familiar. Jornal Oficial da União Europeia, p. 15-23, 27 out. 2015.

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

MENDES, G. **Jurisdição Constitucional no Brasil: o problema da omissão legislativa inconstitucional**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/OmisaoLegislativaPort.pdf> . Acesso em: 26 de set. de 2020.

MOREIRA, Alexandra Maria de; PEREIRA, Raimundo Castelo Melo. Campesinato e uso da terra no semiárido cearense. **Geografia**, Rio Claro, v. 36, n. 2, p. 237-250, maio/ago., 2011.

CEBRAP vol.38 no.1 São Paulo Jan./Apr. 2019 Epub May 06, 2019. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002019000100010 – acesso em 26 de set. de 2020.

SAUER, Sérgio. **Demanda mundial por terras: “land grabbing” ou oportunidade de negócios no Brasil?** Revista de Estudos e pesquisa sobre as Américas, v. 4, n. 1. 2010.

SAUER, S.; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 3, p. 503-524, jul./set. 2012.

SAUER, S. Terra no século XXI: Desafios e perspectivas da questão agrária. **Retratos de Assentamentos**, v. 19, n. 2, p. 69-97. 2016.

SOUZA FILHO, C. F. M. de. Terra mercadoria, terra vazia: povos, natureza e patrimônio cultural. **SURgência: Revista de Direitos e Movimentos Sociais**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 57–71, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/18789>. Acesso em: 12 mai. 2022.

TEIXEIRA, P. P. G. **O fenômeno land grabbing como objeto de estudo: complexidade e diversidade**. 2018. 134 f

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito a reforma agrária – o direito face aos novos conflitos sociais**. Leme/SP: Editora de Direito, 1998.

1 “Os preços de commodities em reais, medidas pelo IC-Br (Índice de Commodities do Banco Central do Brasil), já subiram 96% desde o começo da pandemia e devem ter uma alta adicional de cerca de 7% em março”. Disponível em: <https://www.safracom.br/central-de-conteudo/analisar/economia/entenda-a-pressao-das-commodities-sobre-a-inflacao.htm#:~:text=Os%20pre%C3%A7os%20de%20commodities%20em,cerca%20de%207%25%20em%20mar%C3%A7o>. Acesso em 08 de maio de 2022.

2 Sergio Sauer advoga nesse sentido sobre o uso da terra por agentes nacionais, não necessariamente internacionais.

-
- 3 Prevê o artigo 190 da Constituição Federal de 1988 que "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".
 - 4 Art. 7º do DECRETO 74.965, de 26 de novembro de 1974 - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.
 - 5 Lei 13.986 de 2020, intitulada "Lei do Agro" pelos ruralistas. A legislação foi promulgada com um discurso de liberdade e inovação no sistema de crédito e financiamento rural. Nas justificativas para criação da legislação a partir da Medida Provisória 897 de 2019: O fomento dos financiamentos rurais, agilidade na comercialização dos produtos e melhora das garantias com a possibilidade de divisão patrimonial.
 - 6 Na análise dos requisitos legais, caracterizadores da função social, merece destaque que o requisito do aproveitamento racional e adequado é mensurado pelos graus de utilização (GUT) e de eficiência na exploração (GEE), fixados em 80% para o primeiro e 100% ou mais para o segundo.
 - 7 A expressão *laissez-faire*, *laissez-passer* (deixa fazer, deixa passar), transformou-se em sinônimo ou palavras de ordem do liberalismo econômico e das escolas do pensamento econômico neoclássica, cuja ideia central é a de que a economia governa-se por si mesma, à base do automatismo e da autorregulação, devendo dispensar interferências externas, em especial a intervenção do Estado. A expressão origina-se da Escola Fisiocrática (ou Fisiocrata), o mesmo que dizer governo da natureza (físico: natureza, e cracia: governo), escola criada pelo médico francês, François Quesnay, por volta de 1760.