

A REGULAMENTAÇÃO DA VENDA DE TERRAS A ESTRANGEIROS E OS CONSEQUENTES IMPACTOS AO MEIO AMBIENTE: UM OLHAR CRÍTICO VOLTADO À PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA

Rafael Rocha Teixeira¹

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC)

Elcio Nacur Rezende²

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC)

Artigo recebido em: 05/11/2020.

Artigo aceito em: 21/12/2020.

Resumo

O território brasileiro foi, e ainda é, objeto de interesses estrangeiros, tendo em vista sua vasta riqueza natural. A Constituição da República Federativa do Brasil prevê uma norma de eficácia limitada sobre a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, cabendo à legislação infraconstitucional sua regulamentação. Um dos objetivos deste trabalho é avaliar se no cenário jurídico atual seria possível a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, além de verificar se a nova regulamentação proposta pelo Projeto de Lei n. 2.963/19, caso transformada em lei, poderá impactar em danos ambientais negativos e irreversíveis ao Brasil, em especial ao território amazônico. Foi

utilizada a metodologia hipotética dedutiva, confirmando-se a hipótese levantada, na qual o surgimento de novos empreendimentos privados estrangeiros, com a flexibilização da legislação vigente, poderá aumentar a degradação ao meio ambiente, embora exista a possibilidade teórica de que haja melhoras em aspectos socioeconômicos do País. Tal fato afeta diretamente a conservação do ambiente natural e impacta em sérias e irreversíveis consequências à Amazônia brasileira, bem como todo território nacional.

Palavras-chave: Amazônia; aquisição de terras; estrangeiros; meio ambiente; Projeto de Lei n. 2.963/19.

¹ Mestrando em Direito pela ESDHC. Graduado em Direito pela ESDHC. Advogado. Research Assistant pelo Centro de Excelência Europeu Jean Monnet na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3365-2131> / e-mail: 01rafaelrocha@gmail.com

² Pós-Doutor, Doutor e Mestre em Direito. Professor da Escola Superior Dom Helder Câmara. Procurador da Fazenda Nacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2369-8945> / e-mail: elcionrezende@yahoo.com.br

REGULATING THE SALE OF LAND TO FOREIGNERS AND THE CONSEQUENTIAL IMPACTS ON THE ENVIRONMENT: A CRITICAL LOOK TOWARDS THE PROTECTION OF THE AMAZÔNIA

Abstract

The Brazilian territory has been the object of foreign interests, in view of its vast natural wealth. The Federal Constitution of Brazil provides a limited effect legal rule about the acquisition or lease of rural properties by a foreign person or legal entity, which the infraconstitutional legislation is the responsible of that regulation. One of the objectives of this work is to evaluate in the current legal scenario the acquisition of Brazilian land by foreigners is possible, in addition to verifying whether the new regulation proposed by Bill No. 2.963/19, if transformed into law, it may impact on negative and irreversible environmental damage to Brazil, especially to the Amazon territory. The

hypothetical deductive methodology was used, confirming the hypothesis raised, by which the emergence of new foreign private enterprises with the relaxation of the current legislation may increase the degradation to the environment, although there is a theoretical possibility of improving the country's socioeconomic aspects. This fact directly affects the conservation of the natural environment and impacts on serious and irreversible consequences for the Brazilian Amazon, as well as the entire national territory.

Keywords: *Amazon; environment; foreigners; land acquisition; Project of Law 2.963/19.*

Introdução

Desde 1500, ano em que o Brasil fora descoberto, o território brasileiro é objeto de interesses estrangeiros, tendo em vista sua vasta riqueza natural. A abundância em florestas, biodiversidade, água doce, petróleo, clima favorável ao turismo e ao cultivo, diversidade em cultura e uma infinidade de características positivas pelas quais pessoas de todo o mundo são atraídas.

Séculos se passaram e os interesses internacionais cresceram exponencialmente. Existem, porém, aqueles que não se preocupam com as consequências de seus atos no presente, sobretudo pelo egoísmo lucrativo do mercado econômico. Nesse ponto, o Brasil sempre fora disputado por estrangeiros e objeto de muitas críticas externas e internas advindas também de seu próprio povo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), sobre a política agrícola e fundiária e da reforma agrária (Capítulo III, Título VII), prevê em seu art. 190 que a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira se dá por lei infraconstitucional, na medida em que regulará, limitará e estabelecerá em que casos haverá necessidade de autorização do Congresso Nacional (norma de eficácia limitada).

Em 11 de dezembro de 2019 as Comissões de Agricultura (CRA) e Assuntos Econômicos (CAE) aprovaram no Senado Federal o Projeto de Lei n. 2.963/19 (PL n. 2.963/19), de iniciativa do Senador Irajá Silvestre Filho (PSD-TO), mais conhecido como Irajá.

O projeto visa regulamentar o art. 190 da CRFB/88, a fim de facilitar a venda de terras a estrangeiros. Diante de sua aprovação, o PL n. 2.963/19, com várias emendas em sua proposta inicial, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Ressalta-se que, no momento da confecção deste estudo, ainda não houve a reunião ordinária na CCJ, em virtude de um pedido, em 11 de março de 2020, de suspensão para verificação de votação.

Posterior à aprovação, inúmeras matérias foram veiculadas nas redes de comunicações tanto com posicionamentos favoráveis, de incentivo à liberdade econômica e ao desenvolvimento nacional, quanto desfavoráveis.

Nesse contexto, o problema a ser enfrentado consiste em avaliar, primeiro, se no cenário jurídico atual é possível a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros e, posteriormente, se a regulamentação proposta nos termos do atual Projeto de Lei n. 2.963/19, caso transformada em lei, poderá impactar em danos ambientais negativos e irreversíveis ao Brasil, em especial ao território amazônico.

Partiu-se da hipótese segundo a qual é possível a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros. Todavia, a aprovação do Projeto de Lei n. 2.963/19, como

está, poderá impactar em danos ambientais negativos e irreversíveis ao Brasil, especialmente no território amazônico.

Isso porque, com o surgimento de novos empreendimentos privados estrangeiros no Brasil – oriundos das aquisições de terras brasileiras – poderá ocorrer o aumento exponencial da degradação ambiental, potencializada também pelo desmatamento. Consequências irreversíveis à Amazônia, muito embora o aspecto econômico possa, sim, ser significativo para o país (potenciais investimentos, aumento de emprego, produtividade, entre outros).

Justifica-se o presente estudo em face da atualidade das discussões, pois as aprovações legislativas do PL n. 2.963/19 têm apoio do Governo Federal, ainda que este se encontre para análise em Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. Lado outro, a pesquisa tem por escopo pincelar as possíveis consequências danosas ao meio ambiente, o qual, conforme art. 225, *caput*, da CRFB/88, deve ser defendido por toda coletividade e pelo Poder Público para as presentes e futuras gerações.

A abordagem adotada na pesquisa utiliza-se do método hipotético-dedutivo, com pesquisas qualitativas, ao passo que os objetivos têm maior natureza explicativa e descritiva. Utiliza-se de técnicas de coletas de dados tais como pesquisas documentais por meio de estudo das legislações pertinentes, bem como pesquisas bibliográficas consistentes em livros e artigos científicos.

Para tanto, abordar-se-á os aspectos de Direito no que tange à possibilidade jurídica de aquisição de terras nacionais pelos estrangeiros. Em seguida, analisar-se-á o PL n. 2.963/19 com enfoque às principais propostas de alterações substanciais e, ainda, aos aspectos protetivos ao Direito Ambiental natural e as possíveis consequências negativas da aquisição de terras pelos estrangeiros à Amazônia.

Adota-se como referencial teórico a interpretação jurídica extraída pelo art. 225, *caput*, da CRFB/88, na medida em que todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com obrigação da coletividade e do Poder Público de defende-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

1 Possibilidade jurídica de aquisição de terras brasileiras por estrangeiros

Pela interpretação do *caput* do art. 5º, da CRFB/88, aos estrangeiros também é garantido o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988), todos direitos fundamentais de primeira geração.

É importante ressaltar que o direito à propriedade não é absoluto, haja vista que para a integral proteção da propriedade, é requerido o atendimento de funções

sociais e ambientais desta (BRASIL, 1988). Interpretações em conformidade com os arts. 5º, XXIII, 170, III, e 225, *caput*, todos da CRFB/88. Portanto, para efetiva proteção da propriedade, deve-se cumprir sua função socioambiental.

A própria Constituição, conforme seu art. 182, §2º, dispõe que a propriedade urbana cumpre a função social quando são atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 1988).

Lado outro, o cumprimento da função social da propriedade rural se dá quando se atendem, simultaneamente, critérios e graus de exigências estabelecidos na legislação, de acordo com o art. 186, *caput*, da CRFB/88 e também seus incisos, quais sejam: (i) aproveitamento racional e adequado; (ii) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (iii) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; (iv) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

Ainda assim, a constituinte originária de 1988, ao tratar dos temas da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (Capítulo III, Título VII), dispôs no art. 190, que é a lei infraconstitucional que “[...] 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” (BRASIL, 1988). Clara, norma de eficácia limitada.

Essa atribuição de competência para uma legislação infraconstitucional existe porque a possibilidade jurídica da aquisição de terras brasileiras por estrangeiros sempre fora palco para debates inesgotáveis na via Constitucional.

Sobre um aspecto histórico desses debates, Oliveira (2010), professor titular de Geografia Agrária da USP, realizou um estudo abordando a questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil entre os anos 1960 e 2010³.

Entre vários pontos emblemáticos, o autor referido analisou o “escândalo sobre a venda de terras para pessoas físicas e jurídicas estrangeiras na segunda metade da década de 1960, quando mais de 28 milhões de hectares foram transacionados, na maioria das vezes, de forma ilícita” (OLIVEIRA, 2010, p. 1). Conforme fundamentações delineadas pelo autor, houve uma tragédia na história do país, especialmente na época da ditadura militar, a qual, segundo ele, utilizava de ações para continuar garantindo a aquisição de terras pelos estrangeiros enquanto um velado lado nacionalista era divulgado à sociedade brasileira.

Oliveira (2010) também apontou que, entre 1964 e 1970, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA)⁴ viveram um “processo intenso de corrupção, grilagens e venda de terras para estrangeiros” (OLIVEIRA, 2010, p. 5-6.). À época apurou-se e comprovou-se o envolvimento de brasileiros, entre funcionários do IBRA e de cartórios públicos, na grande falcatura da aquisição de terras por estrangeiros,

primordialmente na Amazônia. Transacionaram-se mais de 20 milhões de hectares de terras brasileiras aos grupos estrangeiros (OLIVEIRA, 2010, p. 12).

Fato é que na década de 1970 o então Presidente da República, Emílio Garrastazu Médici, havia sancionado a Lei n. 5.709, de 7 de outubro de 1971 (L. 5.709/71) decretada pelo Congresso Nacional, na qual “Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências” (BRASIL, 1971), sendo posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 74.965, de 26 de novembro de 1974 (D. 74.965/74).

Veja-se que a Lei n. 5.709, de 7 de outubro de 1971 foi sancionada antes da promulgação da Constituição de 1988. Assim, à época, estudiosos questionavam se a Lei 5.709/71 fora, ou não, recepcionada pela Constituição. Grosso modo, houve a recepção constitucional em partes.

Entre diversos estudos, em 2012 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou o mais recente estudo sobre a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil em perspectivas jurídica e econômica. Assinalou que a aquisição de terras por estrangeiros cresceu desde 2008, sendo que o aumento levou a Advocacia Geral da União (AGU), em 2010, a realizar uma nova interpretação da legislação à época vigente. A principal finalidade era delimitar o acesso de estrangeiros à propriedade fundiária brasileira (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012, p. 8).

Nesse estudo, o IPEA citou 3 (três) importantes pareceres dados pela AGU ao longo dos anos (1994, 1998 e 2010)⁵ acerca de questionamentos sobre a recepção da CRFB/88. O principal foco era referente ao §1º, do art. 1º, da Lei 5.709/71, que relativiza a aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica brasileira da qual participem pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria de seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior. Em cada parecer, a AGU afirmava um entendimento diferente. Mudava-se o entendimento conforme as alterações do Chefe do Poder Executivo.

Mas, sem adentrar nas especificidades dos pareceres, o atual entendimento é o de 2010 (Parecer n. LA-01, de 2010), realizado quando a República Federativa do Brasil era chefiada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Afirmou-se existir a compatibilidade entre a Lei 5.709/71 e a Constituição de 1988, principalmente do §1º do art. 1º (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012, p. 16-36).

Noutro mote, ainda sobre os estudos do IPEA (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012, p. 37), os autores concluíram que o debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros é controverso. Controverso porque o entendimento atual gera grandes polêmicas, sendo necessário o monitoramento da inserção estrangeira

⁵ Parecer, n. GQ-22, de 1994; Parecer n. GQ-181, de 1998; e Parecer n. LA-01, de 2010.

na economia, e, nesse sentido, manter cautela com os investimentos de fundos soberanos de países com significativo interesse na importação de produtos primários brasileiros.

Portanto, o estrangeiro que reside no Brasil, a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no país e, inclusive, a pessoa jurídica brasileira que tem participação de pessoas estrangeiras, com maioria do capital social (que reside ou tenha sede no Exterior), podem, sim, adquirir imóvel rural no Brasil. Para tanto, devem-se observar as normas e limites da Lei n. 5.709, de 07 de outubro de 1971 e outras correlatas.

Entre os limites legais, para a pessoa física estrangeira é limitada a compra ou arrendamento em até 50 módulos de exploração indefinida, nos termos do art. 3º, *caput* e §1º, da Lei n. 5.709/71 (BRASIL, 1971).

Já para as pessoas jurídicas é diferente, pois somente podem adquirir imóveis rurais caso destinados à implantação de projetos industriais, pecuários, agrícolas ou de colonização, submetidos, ainda, à aprovação pelo Ministério da Agricultura. Se for de caráter industrial, será ouvido o Ministério da Indústria e Comércio, segundo o art. 5º, da Lei n. 5.709/71 (BRASIL, 1971), submetidas, ainda, ao limite de compra ou arrendamento em até 100 (cem) módulos de exploração indefinida (BRASIL, 1993)⁶. Tratando-se de área considerada indispensável à segurança nacional, a aquisição de imóvel depende do consentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, nos termos do art. 7º, da Lei n. 5.709/71 (BRASIL, 1971).

Também se destaca que existem outras normas infraconstitucionais esparsas, as quais regulamentam o assunto, tal qual a Lei n. 5.629, de 25 de fevereiro de 1993 (L. 5.629/93). Essa lei “dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal” (BRASIL, 1971).

Pertinente também ressaltar a competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para controlar a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, conforme o último decreto lançado pelo Poder Executivo, de acordo com o art. 13, IV, do Decreto n. 10.252, de 20 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020).

Para ratificar a possibilidade jurídica de aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, conforme acima delineado, finaliza-se com o entendimento de Bulos (2015, p. 1546), o qual confirma que o art. 190, da CRFB/88, estabelece limites ao estrangeiro. Mas que, em princípio, é viável a aquisição ou arrendamento de

⁶ Nos termos do art. 23, §2º, da Lei n. 8.626/93, é também previsto que compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição quanto eventual arrendamento, caso a área seja superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

imóvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira. O autor destaca a competência da legislação infraconstitucional para estabelecer o campo dessa possibilidade, bem como a exigência de autorização do Congresso Nacional, exatamente como já o fazem a Lei n. 5.709/71 e outros dispositivos legais pertinentes, como citado.

Dado o exposto, verifica-se que a legislação atual permite a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, domiciliadas ou não no Brasil. No entanto, especialmente quanto às propriedades rurais, existem limites a serem observados, conforme os dispositivos jurídicos acima delineados e, no que tange a esses limites, tem-se o Projeto de Lei n. 2.963/19 que busca flexibilizar as atuais regras existentes, como adiante se verá.

2 A proposta do Projeto de Lei n. 2.963/19

Como demonstrado, o estrangeiro, seja ele pessoa física ou jurídica, residente ou não no Brasil, pode se tornar proprietário de terras no Brasil, desde que se enquadre nos requisitos legais. O marco legislativo é o art. 190, da CRFB/88 e a Lei n. 5.709, de 07 de outubro de 1971. Entretanto, atualmente tem-se o Projeto de Lei n. 2.963/19. Esse projeto pretende revogar a Lei 5.709/71 e regulamentar o texto constitucional de maneira mais flexível que a atual. Ou seja, tem por finalidade facilitar e flexibilizar a venda de terras a estrangeiros.

Diante de sua aprovação inicial, o PL n. 2.963/19 foi encaminhado com emendas à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Posteriormente, considerando argumentos favoráveis (incentivo à liberdade econômica e ao desenvolvimento nacional), e desfavoráveis, a emissora legislativa TV Senado, em 18 de dezembro de 2019, divulgou a entrevista audiovisual com o senador Irajá (FILHO, 2019, 13min32s). Entre perguntas e respostas pode-se extrair algumas teses defendidas pelo parlamentar, as quais abaixo se expõe.

Segundo Irajá, o projeto tem enorme alcance social positivo em toda a federação. Argumenta que, existiu e existe um preconceito com o estrangeiro, pois ele “não pode ter absolutamente 1 (uma) propriedade rural” (FILHO, 2019, 1min10s). O projeto, por criar critérios, irá permitir aos “estrangeiros bem-intencionados” (FILHO, 2019, 1min20s), investir no Brasil e atrair 50 (cinquenta) bilhões de reais por ano.

Quanto à segurança nacional, segundo o senador, houve apoio do Ministério da Agricultura, da frente parlamentar da agricultura, de ambientalistas e de militares, ou seja, de todas as entidades relacionadas ao setor produtivo. Estabeleceu-se, por isso, limites de faixas de fronteiras para proteger a soberania nacional, sendo vedada ao estrangeiro a compra de terras a menos de 150 km

(cento e cinquenta quilômetros) da divisa do Brasil com outros países.

O máximo que os estrangeiros conseguirão comprar ou arrendar, segundo o Irajá, perfaz o total de 25% por Município, limitado a 10% por nacionalidade, ainda que presentes suíços, alemães, japoneses e outros. Afirmou que, preocupando-se com a proteção do meio ambiente (inclusive por receio dos ambientalistas em estimular o desmatamento e loteamento da Amazônia), não será proibida a compra ou arrendamento de imóveis rurais de maneira espontânea no bioma Amazônico.

Defende também que:

[...] o país é a grande vitrine na produção de alimentos no mundo e pouquíssimos países, como o Brasil, têm essa perspectiva de expandir a produção de alimentos sem gerar desmatamentos, sem abertura de novas áreas, apenas utilizando as áreas que já estão degradadas, subutilizadas, e, claro, com o uso intenso da tecnologia. O Brasil tem essa condição favorável em relação a todos os países e que, portanto, deve atrair os interesses de todas as nacionalidades: americanos, chineses, japoneses, enfim todos esses países que não são autossuficientes na produção de alimentos e que precisam importar alimentos de países como o Brasil (FILHO, 2019, 7m34s-8m16s).

Diante da fala do senador, passa-se a breve análise ao conteúdo material legislativo disposto no PL n. 2.963/19, especialmente em suas três partes (ementa, textos da lei propriamente ditos e a justificação com as razões pelas quais o parlamentar entende ser possível a transformação do projeto em lei).

Nos termos da ementa do Projeto, este “Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei n. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências” (BRASIL, 2019). Conforme o art. 1º, do Projeto, visa disciplinar a aquisição, posse, arrendamento e o cadastro de imóvel rural por pessoas estrangeiras (físicas e jurídicas) em todo território nacional (BRASIL, 2019).

No que tange ao texto legal, propriamente dito, o Projeto de Lei prevê a obediência ao princípio da função social da propriedade (art. 2º), nos quais são os estrangeiros sujeitos à aprovação prévia do Conselho de Defesa Nacional (CDN) (art. 3º); vedação à posse, arrendamento ou subarrendamento por tempo indeterminado (art. 4º); casos de direitos reais ou pessoais de garantia (art. 5º); dispensas de autorização ou licença (art. 6º); limites à aquisição e arrendamento (art. 8º); limites à aquisição em área indispensável à segurança nacional (art. 9º);

regras especiais aos Cartórios de Registro de Imóveis (art. 10 e 11); entre outros. Ressalta-se que foram oferecidas emendas ao Projeto, todas de autoria do relator (senador Rodrigo Pacheco).

Por fim, em análise à última parte do PL n. 2.963/19 (Justificação), percebeu-se que a justificativa teórica para que seja transformado em lei condiz com a narrativa do senador quando entrevistado pela Tv Justiça (apontada no início deste estudo).

Entre tais razões do parlamentar, destaca-se que, segundo este, a medida possibilitará a entrada “[...] de agroindústrias transnacionais no Brasil voltadas para o desenvolvimento da cadeia produtiva agrícola de longo prazo, que agreguem valor, gerem mais empregos e aumentem a qualidade e a quantidade da produção agrícola brasileira [...]” (BRASIL, 2019).

Noutro norte, embora o Projeto de Lei já tenha sido aprovado para a CCJ do Senado Federal, cabe apresentar algumas das críticas formuladas pelo Senador Jaques Wagner (PT-BA), sendo que esse parlamentar foi o único a manifestar-se de modo contrário à aprovação. Voto, porém, vencido.

Inicialmente, o parlamentar Jaques Wagner destacou a existência de outro Projeto de Lei em tramitação na Câmara dos Deputados muito antes da proposta “inovadora” de Irajá, que tramita apensado a outros Projetos cujas finalidades materiais não os diferenciam. O texto coincide com o analisado, sendo diferente apenas na parte em que altera o cadastro de imóveis rurais. Veja-se quais foram os projetos citados:

Projeto de Lei n. 4.059, de 2012, de autoria da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados, que tramita apensado ao PL 2289, de 2007, ao PL 2376, de 2007, ao PL 2376, de 2007, ao PL 3483, de 2008, ao PL 4240, de 2008, ao PL 1053, de 2015 e ao PL 6379, de 2016 (WAGNER, 2019, p.6).

O parlamentar vencido questionou o art. 6º do Projeto “terra para mais empregos e mais alimentos”. Sendo que “dispensa qualquer autorização ou licença, a aquisição e qualquer modalidade de posse por estrangeiros quando se tratar de imóveis com áreas não superiores a quinze módulos fiscais” (BRASIL, 2019). Wagner (2019, p. 7), afirmou que isso é ruim, pois “O limite máximo passaria dos atuais 300 hectares para até 1.650 hectares, nos municípios que possuem os maiores módulos”, sem necessidade de licença, autorização, aprovação e controle.

Apresentou também que o tema da aquisição de terras teve destaque na agenda global em 2008. Fruto de uma crise climática e ambiental a qual trouxe

ameaças para a segurança alimentar, ao passo que o Brasil não pode ser omissor na proteção dos recursos naturais contra a “cobiça de países e empresas estrangeiras” (WAGNER, 2019, p. 8), afirmou o senador.

Outras teses suscitadas foram com relação à ineficiência estatal para controlar efetivamente as reais transações estrangeiras e, antes de ser aprovado o projeto, seria necessário um aprofundamento rigoroso no debate. Inclusive com a necessidade da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional emitir um parecer sobre este, sob pena de “passar a equivocada impressão de que o objetivo real da urgência deste seria apenas aquecer o mercado, vender as riquezas nacionais para o capital estrangeiro e gerar mais lucros para o agronegócio” (WAGNER, 2019, p. 10).

Veja-se que o senador contrário entendeu pela necessidade de maiores discussões fundamentadas sobre o tema. Entretanto, o Projeto de Lei já foi autorizado para as discussões em Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e não houve a participação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Desse modo, reduziu-se o campo de discussão cujos debates aumentariam a legitimidade democrática da eventual lei federal.

Ao final do parecer do senador Jaques Wagner, este concluiu pela não aprovação do PL n. 2.963/19. Apresentou vários efeitos negativos ao Brasil, caso venha a se tornar lei na forma em que está. Entre eles, o aumento na biopirataria na região da Amazônia; a expansão da fronteira agrícola, com avanços do cultivo às áreas de proteção ambiental (APP) e em unidades de conservação (UC); a “valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária; a possibilidade de crescimento da venda ilegal de terras públicas; e riscos à segurança nacional” (WAGNER, 2019, p. 10-11).

No que tange à aquisição ou arrendamento de imóvel rural situado no Bioma Amazônico, não foi identificada uma proibição propriamente dita, tal qual argumentada pelo parlamentar Irajá. Todavia, pode-se falar em uma possível restrição. Pois, para áreas territoriais em que haja incidência de reserva legal superior a 80% (oitenta por cento), a aquisição ou o arrendamento deverá ser autorizado pelo Conselho de Defesa Nacional.

Diante disso, constata-se que o principal objetivo do Projeto de Lei n. 2.963/19 é a flexibilização das normas em vigor, a fim de facilitar sobremaneira a aquisição, posse, arrendamento e o cadastro de imóvel rural por pessoas estrangeiras em todo território brasileiro. Entretanto, o assunto não está pacificado. Lado outro, torna-se necessário fazer alguns apontamentos sobre o meio ambiente e os possíveis impactos da aquisição de terras na região da Amazônia, conforme se apresenta adiante.

3 Meio ambiente natural e os possíveis impactos da aquisição de terras à Amazônia

Para analisar se a regulamentação da venda de terras a estrangeiros pode causar impactos ao meio ambiente natural, especialmente à Amazônia, é necessário compreender o conceito dessa classificação de meio ambiente, além de pincelar a propriedade como um direito fundamental não absoluto e tecer breves apontamentos científicos e históricos sobre os problemas gerados à Amazônia, com a intervenção outrora de estrangeiros em seu território.

Quanto ao conceito legal de meio ambiente (gênero), este pode ser extraído do art. 3º, I, da Lei 6.938/1981, sendo “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

Frisa-se que, as normas protetivas ao meio ambiente, tal qual a Lei 6.938/1981, surgiram após incalculáveis desastres socioambientais espalhados pelo mundo. O Direito Ambiental passou a se preocupar com a positivação de normas com caráter conceitual e propriamente normativo de conteúdo regulador e também sancionador.

Entre as preocupações do Direito Ambiental tem-se a proteção do meio ambiente natural (espécie). Sendo este o Direito Ambiental pelo qual se visa tutelar as condições físicas do ar, da água e do solo. Salienta-se que, conforme Milaré (2011, p. 149), a preocupação também deve delinear todas as condições produzidas pelo homem em seu meio ambiente humano, as quais afetam a existência da humanidade em seu ambiente natural (Planeta Terra).

Pela Constituição brasileira de 1988, conforme o art. 170, *caput* e incisos, da CRFB/88, a defesa e a proteção do meio ambiente visam assegurar a todos uma existência digna, devendo observar alguns princípios básicos elencados nos incisos. Entre estes, há tanto a função social da propriedade (inc. III) quanto a defesa do meio ambiente (inc. VI). Todos da ordem econômica do Estado (BRASIL, 1988). Portanto, a ordem econômica não pode ser interpretada distanciada da proteção do meio ambiente e da função social da propriedade.

O princípio da função social da propriedade nada mais é que um dos deveres impostos ao proprietário. A propriedade já não é mais absoluta como outrora. Deve ser exercida com as finalidades econômicas e sociais, de modo que também se preserve “a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como [deve ser] evitada a poluição do ar e das águas” (BRASIL, 2002), como apresenta o art. 1.228, §1º, do Código Civil de 2002.

O próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser

compreendido como um direito fundamental básico, conforme afirmado por diversas vezes pelo Supremo Tribunal Federal (SAMPAIO; REZENDE, 2020, p. 284).

Nesse contexto, é importante esclarecer que os impactos ambientais causados ao longo da história por empreendimentos tanto públicos quanto privados são irreparáveis. A preocupação que se deve ter, ou ao menos deveria, não é apenas com a presente geração. Afinal, o art. 225, *caput*, da CRFB/88, afirma categoricamente que todos têm o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo um dever constitucional e moral do Poder Público e da coletividade em preservá-lo e, principalmente, defendê-lo para as futuras gerações, bem como para as presentes.

Em um paralelo à ordem econômica, Milaré (2011, p. 83) esclarece que a produção intensa de bens e serviços gera visíveis impactos no meio ambiente, sendo que o complexo agroindustrial se assenta cada vez mais na indústria e abarca quase todas as atividades antrópicas. Nesse cenário, a Amazônia merece especial atenção.

Desde 1970 a Amazônia vem sofrendo incisivas intervenções estatais com pretensões de ocupação estrangeira em território brasileiro como uma promissora oportunidade de ganhos. As consequências já ocorridas são notoriamente de devastação ambiental (TOLEDO, 2012, p. 53). Ou seja, tais ações violam a ideia primordial de respeito à função social da propriedade.

Considerando fatos históricos, tem-se o conhecimento de planos internacionais cujo escopo nuclear sempre fora o lucro, tal qual o famoso e falido Projeto Jari envolvendo o Brasil e o Japão na década de 70 (em que uma fábrica foi inserida às margens do Rio Jari para produção de celulose e outros produtos – dentro da Amazônia legal). Portanto, negócios jurídicos com aumento considerável de investimento estrangeiro em territórios brasileiros não é nenhuma novidade ao país, pelo contrário.

Autores como Sauer e Leite (2012, p. 6) apresentam que nesse século XXI (vinte e um) vive-se a “corrida mundial por terras”. Isso transformou a América Latina e principalmente o Brasil em alvos preferenciais para negócios com forte investimento externo no setor agropecuário.

Segundo os autores acima citados (2012, p. 6-7), os investimentos são concentrados em produção de grãos (especialmente soja), cana-de-açúcar e mineração. Todavia, apesar de ser entendida, por alguns, como oportunidade de negócios, a terra não pode ser reduzida a um meio de produção e a um ativo. Tais investimentos, entretanto, ameaçam a segurança e a soberania alimentar, porque “concentram a produção agropecuária em poucas *commodities*, favorecendo os monopólios

na produção de alimentos e agroenergias” (SAUER; LEITE, 2012, p. 9).

Loureiro (2002) demonstrou que há uma trajetória de perdas e danos vivenciada pela Amazônia, com forte esforço dos governos em integrar, domesticar e civilizar a região. Isso após estudos da história da região amazônica, desde a chegada dos europeus até os dias atuais – neste caso, até 2002 (data de sua pesquisa).

Entre as perdas e danos, Loureiro (2002) apresentou o aumento da biopirataria, advinda da presença de estrangeiros no Brasil; a priorização da contabilidade nacional pelo governo em total desfavor ao desequilíbrio regional; além do significativo aumento das desigualdades sociais da região.

Além disso, há também a alteração dos modos de viver dos índios. Pressões políticas e econômicas, frutos da expansão do agronegócio, que se chocam com processos de globalização e deculturação, conforme explica Abi-Eçab (2011).

Em síntese, o referido autor, promotor de justiça do estado de Rondônia, expõe que as intervenções de estrangeiros, como a mineração, o garimpo, os grandes empreendimentos de infraestrutura, a extração de madeira, o arrendamento de terras indígenas e as parcerias agropecuárias, entre outros, geram às populações indígenas, problemas como a sobrecaça, a fragmentação de áreas, a biopirataria, uso desproporcional de agrotóxicos, priorização na produção de alimentos transgênicos e introdução de espécies exóticas invasoras (ABI-EÇAB, 2011).

Desse modo, pode-se concluir pela extrema complexidade do tema. O meio ambiente natural é um direito fundamental básico. A aquisição de propriedades brasileiras por estrangeiros, historicamente, impactou (e ainda impacta) em sérias e irreversíveis consequências socioambientais negativas, tais quais as apresentadas pelos autores acima referenciados. Relativizar as normas atuais poderá afetar as formas de existência da humanidade em seu ambiente natural, especialmente a Amazônia.

Conclusões

A aquisição de terras no Brasil por pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, é pauta de diversas discussões em razão da relevância do tema. Diante das riquezas e da fertilidade das terras no Brasil, o país sempre foi visado por estrangeiros com a finalidade lucrativa. Assim, a regulamentação da disposição de territórios nacionais vem sendo discutida ao longo de décadas com argumentos positivos e negativos à flexibilização da legislação.

Em resposta ao problema preliminar, constatou-se que a legislação atual permite a aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, domiciliados ou não no Brasil. No entanto, especialmente quanto às

propriedades rurais, existem limites a ser observados, conforme as legislações pertinentes. Entre elas: o art. 190 da CRFB/88; a Lei n. 5.709/71, regulamentada pelo Decreto n. 74.965/74; a Lei n. 9.629/93; e o Decreto 10.252/20, o qual, entre outros, estabelece as competências do INCRA para controlar a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Diante disso, tornam-se inverdades as afirmativas pelas quais, ao estrangeiro, restaria proibida a aquisição ou o arrendamento de propriedades rurais no Brasil.

No entanto, demonstrou-se que o Projeto de Lei n. 2.963/19 aprovado preliminarmente pelo Senado Federal tem por objetivo facilitar sobremaneira a aquisição, posse, arrendamento e o cadastro de imóvel rural por pessoas estrangeiras (físicas e jurídicas) em todo território nacional. Todos os dispositivos têm por finalidade mitigar e flexibilizar a atual legislação, principalmente a Lei n. 5.709/71. Conforme o art. 6º, do PL 2.963/19, a alteração será significativa, pois não se trata de pequena área territorial, mas sim, da possível autorização estatal para a aquisição ou arrendamento de grandes extensões de terras por estrangeiros.

Sobre a aprovação do projeto, houve voto contrário (vencido) com a apresentação de várias consequências negativas, entre as quais: a biopirataria, a expansão de fronteira agrícola, afetando Áreas de Proteção Ambiental e Unidades de Conservação, a valorização desmedida de preços de propriedades, pela incidência da especulação imobiliária, os riscos à segurança nacional e a possibilidade de crescimento de venda ilegal de terras públicas, sendo tudo corroborado pela ineficiência estatal para controlar efetivamente as reais transações estrangeiras.

O meio ambiente natural e suas subclassificações, como demonstrado, merecem proteção. É um dever da coletividade e do Poder Público preservá-lo e defendê-lo tanto para os presentes, bem como para as futuras gerações. Este é o mandamento sistematizado do ordenamento jurídico brasileiro. A história brasileira demonstra que interesses humanos, em especial por meio de empreendimentos privados oriundos de estrangeiros, geraram e ainda podem gerar impactos socioambientais irreparáveis.

Constatou-se que fortes investimentos estrangeiros em terras brasileiras, como no setor agropecuário, ameaçam a segurança e a soberania alimentar, favorecendo os monopólios na produção de alimentos e agroenergias. Na região amazônica, o interesse privado impactou e ainda pode impactar na biopirataria, desequilíbrio regional, desigualdades sociais e, principalmente em regiões indígenas, impactos com agrotóxicos, alimentos transgênicos, espécies exóticas invasoras, fragmentação de áreas e outros.

Inclusive, caso o PL 2.963/19 seja convertido em lei, foi verificada apenas uma possível restrição à aquisição ou arrendamento em que haja incidência de reserva legal superior a 80% (oitenta por cento). Restrição (e não proibição) porque

haverá brechas àqueles que tiverem autorização do Conselho de Defesa Nacional. Isso diverge das afirmações de que será proibida a aquisição de terras por estrangeiros no Bioma Amazônico. Portanto, merecem maiores aprofundamentos e futuros debates, dada sua importância não apenas para o mercado e para a sociedade, mas também para a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado

A ordem econômica, portanto, deve ser interpretada em conjunto aos mais diversos campos de estudos, entre eles o ambiental. Assim, é um poder-dever do Estado tratar a temática de maneira cautelosa e aprofundada. Inclusive, preocupando-se com o interesse das futuras gerações.

Diante de todo o exposto, confirmam-se as hipóteses levantadas: o surgimento de novos empreendimentos privados estrangeiros poderá aumentar a degradação ao meio ambiente, também em virtude da flexibilização da legislação vigente. Flexibilização porque o ordenamento jurídico brasileiro já permite a aquisição de terras por estrangeiros. Ocorre que os danos históricos apontados neste estudo são irreversíveis. Caracterizar-se-ia, por consequência, prejuízos ambientais irreparáveis e irreversíveis ao longo de séculos futuros, principalmente à Amazônia, rica em seu ambiente natural, o que significaria enorme retrocesso ambiental. É preciso, porém, não descartar a possibilidade de discutir alternativas teóricas de se melhorar aspectos socioeconômicos do país.

Referências

ABI-EÇAB, P. C. Principais ameaças ao meio ambiente em terras indígenas. *Planeta Amazônia*, Macapá, n. 3, p. 1-17, ago. 2011. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/551>. Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. *Decreto-lei n. 1.000, de 9 de julho de 1970*. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. *Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15709.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. *Decreto-lei n. 74.965, de 26 de novembro de 1974*. Regulamenta a Lei n. 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. *Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 2963/19, de 20 de maio de 2019*. Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei n. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136853>. Acesso em: 25 out. 2020.

BULOS, U. L. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

FILHO, I. S. *Entrevista*. Brasília, DF: 18 dez. 2019. Entrevista concedida ao programa TV Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/argumento/2019/12/terra-para-mais-empregos-e-mais-alimentos>. Acesso em: 28 out. 2020.

HAGE, F. A. S.; PEIXOTO, M.; VIEIRA FILHO, J. E. R. *Aquisição de terras por estrangeiros no brasil: uma avaliação jurídica e econômica*. Brasília, DF: IPEA, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1001/1/TD_1795.pdf. Acesso em: 25 out. 2020.

LOUREIRO, V. R. Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir. *Estudos Avançados USP*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 107-121, ago. 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000200008. Acesso em: 27 out. 2020.

MENDONÇA, R. W. *A Amazônia e a globalização: uma proposta de desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Loyola, 2020.

MILARÉ, É. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, A. U. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês. *Agrária*, São Paulo, v. 1, n. 12, p. 3-113, jun. 2010. Disponível em <https://doi.org/10.11606/issn.1808-1150.v0i12p3-113>. Acesso em: 25 out. 2020.

RODRIGUES, E. B. *Território e soberania na globalização: Amazônia, jardim de águas sedento*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SAUER, S.; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural (RESR)*, Brasília, DF, v. 50, n. 3, p. 1-13, set. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000300007&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 25 out. 2020.

SAMPAIO, J. A. L.; REZENDE, E. N. Meio ambiente: um direito fundamental de segunda categoria. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 237-289, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1875>. Acesso em: 29 out. 2020.

TOLEDO, A. P. *Amazônia: soberania ou internacionalização*. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

WAGNER, J. *Voto contrário em separado ao PL n. 2.963/19*. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8048818&ts=1594034619775&disposition=inline> Acesso em: 28 out. 2020.