



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Monografia III

PEDRO RABELO NAEGELE

**AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR EMPRESAS
BRASILEIRAS EQUIPARADAS A ESTRANGEIRAS: ANÁLISE
DO PARECER LA-01/2010**

BRASÍLIA- DF
2017

PEDRO RABELO NAEGELE

**AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR EMPRESAS
BRASILEIRAS EQUIPARADAS A ESTRANGEIRAS: ANÁLISE
DO PARECER LA-01/2010**

Monografia apresentada como requisito para a
conclusão do curso de bacharelado em Direito
pelo Centro Universitário de Brasília –
UNICEUB.

Orientador: Prof. Paulo Palhares

**BRASÍLIA- DF
2017**

PEDRO RABELO NAEGELE

**AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR EMPRESAS
BRASILEIRAS EQUIPARADAS A ESTRANGEIRAS: ANÁLISE
DO PARECER LA-01/2010**

Monografia apresentada como requisito para a
conclusão do curso de bacharelado em Direito
pelo Centro Universitário de Brasília –
UNICEUB.

Orientador: Prof. Paulo Palhares.

Brasília, _____ de _____ de 2017.

Banca Examinadora

Professor Msc. Paulo Henrique Franco Palhares
Orientador

Professora Lucineia Possar
Examinadora

Professor Gilberto Júnior
Examinador

Aos meus pais, irmãos, avós, demais familiares e amigos, cujo incentivo e confiança foram determinantes para a conclusão de mais uma etapa da minha formação acadêmica.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a fundamentação do Parecer LA-01/2010 da Advocacia Geral da União. A relevância da pesquisa decorre da importância do setor agrário no Brasil uma vez que representa mais de 20% do PIB do Brasil, sendo um dos principais setores da economia nacional. Para tanto, primeiramente, realiza-se uma conceituação dos princípios constitucionais elencados e as formas de interpretação constitucional utilizadas pelo parecer para fundamentar seu posicionamento, demonstrando o entendimento doutrinário sobre esses institutos. Posteriormente, é realizado um cotejo histórico sobre a aquisição de terrenos rurais por estrangeiros no Brasil, discorrendo sobre a legislação infraconstitucional que regula o tema no País e os posicionamentos proferidos pela Advocacia Geral da União acerca da problemática. Por fim, analisa-se a fundamentação utilizada no Parecer LA-01/2010, sob a ótica da Metodologia de Análise de Decisões - MAD de Roberto Freitas Filho e Thalita Morais Lima, verificando se há coerência e coesão na metodologia utilizada pela Advocacia Geral da União para concluir pela constitucionalidade do § 1º, do artigo 1º, da Lei nº 5.709/71. Por meio da utilização dessa metodologia, percebe-se que a fundamentação utilizada no Parecer LA-01/2010 da Advocacia Geral da União possui um déficit de justificação. Conclui-se, portanto, que o Parecer LA-01/2010 não possui justificação suficiente para concluir pela constitucionalidade e recepção do § 1º, do artigo 1º, da Lei nº 5.709/71.

Palavras-chave: Terreno rural. Aquisição. Estrangeiros. Lei nº 5.709/71. Parecer LA-01/2010. MAD.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 PRINCÍPIOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	10
1.1 Interpretação da Constituição	10
<i>1.1.1 Unidade do ordenamento jurídico</i>	<i>10</i>
<i>1.1.2 Da relatividade dos princípios</i>	<i>13</i>
<i>1.1.3 Princípio da harmonização ou concordância prática</i>	<i>15</i>
<i>1.1.3 Princípio da máxima efetividade</i>	<i>17</i>
1.2 Princípios da ordem econômica.....	18
<i>1.2.1 Soberania econômica nacional</i>	<i>19</i>
<i>1.2.2 Livre iniciativa</i>	<i>21</i>
<i>1.2.3 Integração do mercado interno ao patrimônio nacional</i>	<i>22</i>
2 CONTEXTO HISTÓRICO DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL	26
2.1 Parecer GQ 22/94.....	28
2.2 Parecer GQ 181/98.....	29
2.3 Parecer LA 01/2010	31
3 ANÁLISE DO PARECER LA-01/2010	36
3.1 Do princípio da máxima efetividade	37
3.2 Do princípio da unidade da Constituição	41
3.3 Do método teleológico de interpretação da Constituição.....	51
CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS	60
ANEXO A – PARECER LA-01/2010 DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	64

INTRODUÇÃO

O tema a ser discutido no presente trabalho é a controvérsia a respeito da receptividade do § 1º, do art. 1º, da Lei 5.709/71¹, que regula a aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, analisando-se os Pareces da Advocacia Geral da União que abordam o tema.

Esse dispositivo legal estipula que as pessoas jurídicas brasileiras, cuja maioria do seu capital social encontra-se sob a propriedade de estrangeiros, equiparam-se às pessoas jurídicas estrangeiras no tocante às limitações previstas na Lei nº 5.709/71 para a aquisição de terrenos rurais.

De forma geral, a Advocacia Geral da União analisou a constitucionalidade da Lei nº 5.709/71 em três momentos distintos, concluindo pela inconstitucionalidade da referida norma nos primeiros pareceres e, por fim, alterou seu posicionamento, radicalmente, concluindo pela sua constitucionalidade.

O primeiro momento de análise da constitucionalidade da equiparação prevista na Lei nº 5.709/71 foi em 1994, quando a Advocacia Geral da União proferiu o Parecer GQ-22/94², entendendo pela não recepção desse dispositivo pela Constituição Federal de 1988, em face da redação do inciso I, do artigo 171 da Carta Constitucional.³

Todavia, com a revogação do artigo 171 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 6/95, a Advocacia Geral da União foi novamente chamada a manifestar-se sobre a receptividade da norma infraconstitucional e, por meio do Parecer GQ-181/97, decidiu pela manutenção do entendimento anterior, ou seja, a não recepção da norma.

¹ BRASIL. Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5709-7-outubro-1971-357938-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

² 2016. BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. *Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ- 181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994.* Recepção do § 1º do art. 1º da Lei no 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 15 jul 2015.

³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 18 de out de 2016.

Posteriormente, em 2008, a Advocacia Geral da União foi mais uma vez instada a manifestar-se acerca da constitucionalidade do § 1º, do art. 1º, da Lei 5.709/71, momento no qual entendeu alterar os seus posicionamentos anteriores e editar o Parecer LA-01/2010, que entendeu pela constitucionalidade da equiparação prevista na Lei nº 5.709/71.

Diante desse contexto, o objetivo do presente trabalho é analisar os fundamentos do último parecer da Advocacia Geral da União sobre o tema, o Parecer LA-01/2010, que concluiu pela constitucionalidade das limitações à aquisição de terrenos rurais impostas às empresas brasileiras que possuem maioria de capital estrangeiro, a fim de verificar se o Parecer LA-01/2010 possui embasamento jurídico suficiente para alterar os entendimentos anteriormente firmados.

O debate decorre da análise principiológica da Lei nº 5.709/71, tendo em vista que, segundo a Carta Magna, a União deve tomar medidas que visem o desenvolvimento nacional e a defesa da soberania nacional, mas ao mesmo tempo garantir a livre concorrência e estimular o mercado interno.

Há de se ressaltar a importância econômica do tema uma vez que agronegócio representa cerca de mais de 20% do PIB nacional⁴, como se depreende do período de 1996 à 2015, e tendo em vista estudos como o de Hage, Peixoto e Vieira Filho⁵, que apontam que o prejuízo estimado US\$ 93,5 bilhões nos 2 anos seguintes ao Parecer LA-01/2010, que mudou o entendimento previamente estabelecido e estipulou a validade da Lei 5.709/71, restringindo os direitos dos estrangeiros em investir em terrenos rurais.

Dessa forma, o presente trabalho buscará analisar os fundamentos utilizados no Parecer LA-01/2010 a fim de verificar, sob a ótica da Metodologia de Análise de Decisões – MAD de Roberto Freitas Filho e Thalita Moraes, a coerência sistêmica do Parecer, bem como se a fundamentação utilizada é adequada.

⁴ CEPEA - Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. *PIB do agronegócio brasileiro*. Piracicaba, 2016. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>. Acesso em: 04 abr 2016. 16h.

⁵ HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcos; VIERA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica*. Brasília: Núcleo de Pesquisas do Senado, 2012. p. 29.

Assim, o primeiro capítulo irá definir os diversos princípios previstos na Constituição Federal aplicáveis ao tema ora em análise, assim como conceituará as metodologias de interpretação da constitucional que o Parecer LA-01/2010 afirma utilizar.

O segundo capítulo abordará o contexto histórico da aquisição de terrenos rurais por estrangeiros no Brasil, iniciando pela Lei nº 5.709/71, passando pelos pareceres da proferidos pela Advocacia Geral da União e verificando as suas repercussões.

Finalmente, no terceiro capítulo será feita uma análise dos fundamentos que deram suporte ao entendimento proferido pela Advocacia Geral da União no Parecer LA-01/2010, verificando-se o quão sólido é o parecer e se há algum déficit em sua fundamentação.

1 PRINCÍPIOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

1.1 Interpretação da Constituição

Ao falar de interpretação da Constituição, primeiramente, é necessário definir o significado de interpretação do Direito. Eros Grau manifesta que interpretar o Direito é inserir a norma geral em sua aplicação particular, ou seja, é verificar a adequação do enunciado semântico do texto normativo das leis a uma determinada situação real, aplicando-se o contexto histórico atual ao invés do contexto do momento da sua redação.⁶

Ademais, afirma que há de se interpretar a Constituição de forma peculiar uma vez que trata-se de estatuto jurídico de natureza política, cujas regras apresentam maior generalidade, o que permite maior discricionariedade no momento de concretização de suas normas e, conseqüentemente, a própria atualização do texto constitucional por meio de sua interpretação.⁷

Para a análise do alcance dos princípios consagrados no texto constitucional, é necessário a utilização de métodos de hermenêutica constitucional, particularmente o princípio da unidade da Constituição, a noção da relatividade dos princípios e o princípio da harmonização.

1.1.1 *Unidade do ordenamento jurídico*

Ao analisar a unidade do ordenamento jurídico Glauco Barreiro Magalhães Filho manifesta que:

Se a Constituição é a norma fundamental que dá unidade e coerência à ordem jurídica, ela própria precisa ter unidade e coerência interna, ou seja, superação de contradições não através de uma lógica de exclusão de uma parte a favor de outra, mas através de uma lógica dialética de síntese, através de uma solução de compromisso.⁸

Trata-se de regra interpretativa da constituição, a partir do pressuposto de que a Constituição consubstancia a ordem jurídica-fundamental da sociedade, devendo o seu

⁶ GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 158.

⁷ GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 158-159.

⁸ MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. *Hermenêutica e unidade axiológica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 72.

intérprete enxergá-la como um sistema unitário, cujos dispositivos não devem ser vistos isoladamente, mas como parte de um sistema único.⁹

Dessa forma, não se pode excluir um dispositivo em razão de outro, já que todos estão incluídos dentro de um sistema único, devendo-se buscar uma interpretação harmônica entre os diversos enunciados do texto constitucional. Assim, os dispositivos consignados na ordem econômica e social da Constituição de 1988 devem respeitar todos os demais direitos tutelados pelo constituinte.

Luís Roberto Barroso e Ana Paula Barcellos explicam a ponderação da seguinte forma: “A ordem jurídica é um sistema, o que pressupõe unidade, equilíbrio e harmonia. Em um sistema, suas diversas partes devem conviver sem confrontos inarredáveis.”¹⁰ E concluem estabelecendo que:

Na colisão de normas constitucionais, especialmente de princípios – mas também, eventualmente, entre princípios e regras e entre regras e regras – emprega-se a técnica da ponderação. Por força do princípio da unidade, inexistente hierarquia entre normas da Constituição, cabendo ao intérprete a busca da harmonização possível, in concreto, entre comandos que tutelam valores ou interesses que se contraponham. Conceitos como os de ponderação e concordância prática são instrumentos de preservação do princípio da unidade, também conhecido como princípio da unidade hierárquico-normativa da Constituição.¹¹

A fim de facilitar a compreensão da teoria da unidade da constituição, faz-se essencial trazer as palavras de Eros Grau, *in verbis*:

Aqui devo salientar, contudo, inicialmente, que, assim como jamais se interpreta *um texto normativo*, mas sim o *Direito*, não se interpretam textos normativos constitucionais, isoladamente, mas sim a Constituição, no seu todo. Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços.¹²

⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 130

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/arti_histdirbras.pdf>. Acessado em: 10 nov 2016. p. 32.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/arti_histdirbras.pdf>. Acessado em: 10 nov 2016. p. 32.

¹² GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 225-226.. p. 161.

Ademais, Fábio Canotilho¹³ estabelece que, de acordo com o princípio da unidade da constituição, não há hierarquia entre os dispositivos da constituição, devendo haver uma harmonização dos seus conteúdos:

Neste sentido, o entendimento de Canotilho, ao discorrer sobre o *princípio da unidade da constituição*, que obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar.¹⁴

Ainda, Fábio Canotilho ao tratar da harmonização do sistema, relembra que:

Na realidade trata-se de uma orientação interpretativa que decorre da já propalada unidade (que remete à coerência), e que tem especial desenvolvimento no campo dos princípios constitucionais (em particular os direitos humanos consagrados). Consoante ao autor, a harmonização “impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros.”¹⁵

Desse modo, percebe-se com clareza que o conflito entre dois ou mais princípios leva à utilização da harmonização como método de orientação interpretativa e deve-se ter em mente a ideia de valor relativo dos mesmos, já que a ponderação está ligada à ideia de colisão de princípios diante de uma situação real.

Ao dispor especificamente sobre os princípios elencados no artigo 170 da Constituição Federal, Eros Grau ensina que:

Todo esse conjunto de princípios, portanto, há de ser ponderado, na sua globalidade, se pretendermos discernir, no texto constitucional, a definição de um sistema e de um modelo econômicos. A Constituição não é mero agregado de normas, e nem se pode interpretar em tiras, aos pedaços. Será de todo conveniente, destarte, deitarmos atenção a esse conjunto, o que, não obstante, importará o exame de cada qual de tais princípios.¹⁶

Assim, deve-se analisar o alcance dos princípios aqui analisados sempre dentro dos limites impostos pelos demais, de forma a dar coesão e harmonia à unidade do ordenamento constitucional.

Ainda no contexto da unidade da Constituição Federal, cabe uma pequena menção às lições de Robert Alexy sobre as regras e os princípios.

¹³ CANOTILHO, Fábio, 1992 apud PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e alcance do art. 170 da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 232.

¹⁴ CANOTILHO, Fábio, 1992 apud PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e alcance do art. 170 da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 115.

¹⁵ CANOTILHO, Fábio, 1992 apud TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 84.

¹⁶ GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 192.

De acordo com Robert Alexy, o ponto crucial que diferencia as regras dos princípios é relacionado a forma de aplicação desses postulados. Os princípios seriam normas que devem ser aplicadas na maior medida possível, já que são mandamentos de otimização, tendo como característica a possibilidade de serem cumpridos em diferentes graus, dependendo das possibilidades do caso concreto.¹⁷

Continua o mencionado autor enfatizando que as regras, ao contrário, são normas que apenas podem ser aplicadas ou na exata medida de seus termos.¹⁸ Desta forma, no caso concreto deve-se buscar a medida de aplicação dos princípios, já que podem ser aplicados em diferentes graus.

Considerando que a Ordem Econômica na Constituição Federal é formada por diversos princípios, tem-se que eles devem ser aplicados na maior medida possível, dependendo do grau de aplicação do caso concreto discutido.

1.1.2 Da relatividade dos princípios

Ligada à ideia de unidade do ordenamento jurídico é a noção de relatividade dos princípios. Se o sistema é único e seus dispositivos devem ser harmonizados em suas aplicações, tem-se como primeira consequência lógica o princípio da convivência dos direitos constitucionais ou da relatividade.

Assim, reconhece-se que não há no sistema constitucional normas de conteúdo absoluto, já que deverão ser lidas no contexto das demais normas consignadas pelo legislador constituinte. Desta forma, cabe ao intérprete o papel de adequação do significado dos dispositivos.

André Ramos Tavares ensina que “nenhum direito, nenhuma garantia, nenhuma liberdade poderá ser tomada como absoluta. Todas sofrem restrições nas outras garantias, nos outros direitos, igualmente declarados e assegurados.”¹⁹

¹⁷ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 90-91.

¹⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 90-91.

¹⁹ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 85.

Nessa mesma linha, Luís Roberto Barroso afirma que “não existe hierarquia em abstrato entre princípios, devendo a precedência relativa de um sobre o outro ser determinada à luz do caso concreto”²⁰.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou acerca da relatividade dos princípios da Constituição Federal por meio do julgamento do Mandado de Segurança nº 23452/RJ, de relatoria do Ministro Celso de Mello, cujo acórdão foi publicado no Diário de Justiça, em 12 maio de 2000.

EMENTA: [...] OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerado o substrato ético que as informa – permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. [...]²¹

Em atenção a esses ensinamentos, é manifesta a ausência de normas revestidas de caráter absoluto no ordenamento jurídico, tampouco há hierarquia entre os seus dispositivos. Dessa maneira, os princípios que norteiam a Ordem Econômica e Social devem ser vistos de forma a conciliar-se.

Da mesma forma, Lafayette assenta que:

A unidade implica em compreender os enunciados normativos no plexo dos demais enunciados, de modo que, ainda quando se desvie o foco para um preceito em especial, este somente poderá ser bem compreendido na relação mútua com os demais [...].²²

²⁰ BARROS, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 80.

²¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança 23452. Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno. Data do julgamento: 16/09/1999. Data da publicação: 12/05/2000.

²² PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e alcance do art. 170 da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 117.

Assim, resta clara a premissa de que não existem direitos absolutos, uma vez que todos estão igualmente consagrados na constituição. Dessa forma, não podem ser absolutos, pois serão restringidos em razão do alcance dos demais.

1.1.3 Princípio da harmonização ou concordância prática

Como já demonstrado, a Constituição deve ser interpretada como um sistema único, de modo que não se possa alijar um dispositivo em face de outro, razão pela qual irão conviver harmonicamente entre si.

O Estado deve atuar de maneira que permita a convivência harmônica dos princípios constantes no texto constitucional. Todavia, no momento de concretização da norma, sempre há a possibilidade de alegação de um princípio constitucional em oposição a outro. Surge, então, a necessidade de verificar o alcance de cada um dos princípios invocados.

Ao conceituar o princípio da harmonização ou da concordância prática, o professor Glauco Barreira Magalhães Filho estabelece que:

Aqui nós temos um princípio intelectual que é uma projeção na hermenêutica do princípio positivo-normativo da proporcionalidade. Enquanto o último prescreve, o primeiro descreve o que deve ser feito. Assim, quando houver colisão de direitos fundamentais num caso concreto, far-se-á a *harmonização prática* entre eles, através de uma ponderação axiológica, mediante a qual se fará uma hierarquização dos valores na situação fática para encontrar-se a solução ótima.²³

Desta forma, como a Constituição é considerada um sistema único, deve-se buscar uma harmonia entre os direitos tutelados pela Constituição Federal, a fim de que em um eventual confronto entre esses direitos em um caso concreto, nenhum seja afastado.

Ademais, cumpre ressaltar o posicionamento de Moraes sobre o tema, que esclarece:

Quando houver conflito entre dois ou mais direitos e garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização de forma a coordenar ou combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual (contradição dos princípios) sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua.²⁴

²³ MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. *Hermenêutica e unidade axiológica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 72.

²⁴ MORAIS, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 61.

Dessa maneira, ao analisar o caso concreto o julgador deverá balancear os direitos invocados e utilizar o princípio implícito da proporcionalidade para estabelecer o alcance de cada um dos direitos invocados.

Acerca do princípio da proporcionalidade, há de se trazer à tona o conceito formulado por Luís Roberto Barroso e Ana Paula Barcellos:

Trata-se de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como a medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para a melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema. [...] O princípio pode operar, também, no sentido de permitir que o juiz gradue o peso da norma, em uma determinada incidência, de modo a não permitir que ela produza um resultado indesejado pelo sistema, assim fazendo a justiça do caso concreto.²⁵

Percebe-se, assim, que o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade é um critério para analisar a aplicação das outras normas. Seria uma máxima, segundo Robert Alexy, que informa a aplicação dos princípios: “A máxima da proporcionalidade em sentido estrito, é dizer, o princípio da ponderação, se trata da relativização no que diz respeito às possibilidades jurídicas.”²⁶

Ainda, de acordo com Robert Alexy, o princípio da proporcionalidade seria composto de três máximas parciais: i) adequação: relação entre meio e fim. O meio utilizado tem que ser apto para se alcançar o fim almejado; ii) necessidade ou exigibilidade ou princípio da menor ingerência possível: podem existir vários meios aptos para se alcançar determinado fim; e iii) proporcionalidade em sentido estrito: é associada ao juízo de ponderação. Ponderação entre o custo da medida e o benefício trazido por ela. Se o custo da medida for maior que os benefícios que ela traz, será desproporcional.²⁷

Finalmente, trata-se de princípio de consagração implícita na Constituição de 1988, devendo ser deduzido das normas do ordenamento constitucional e aplicado na análise de princípios conflitantes.

²⁵ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/arti_histdirbras.pdf>. Acessado em: 10 nov 2016. p. 32.

²⁶ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 116-117

²⁷ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015. P. 116-120.

1.1.4 Princípio da máxima efetividade

Associado aos princípios elencados acima, encontra-se o princípio da máxima efetividade. Canotilho define que a interpretação, segundo a ótica da máxima efetividade, pressupõe que “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê.”²⁸

Para a concreção desse princípio, Luis Roberto Barroso e Ana Paula Barcellos elucidam que:

O intérprete constitucional deve ter compromisso com a efetividade da Constituição: entre interpretações alternativas e plausíveis, deverá prestigiar aquela que permita a atuação da vontade constitucional, evitando, no limite do possível, soluções que se refugiem no argumento da não auto-aplicabilidade da norma ou na ocorrência de omissão do legislador.²⁹

Dessa forma, deve-se buscar diversas interpretações possíveis para uma norma, prestigiando o objetivo constitucional ou o bem jurídico tutelado pela Constituição para evitar a inaplicabilidade da legislação.

Ademais, se referido princípio visa prestigiar o objetivo constitucional previsto na Constituição, entende-se que está associado ao método teleológico de interpretação constitucional, uma vez que este visa extrair o fim das normas.

Todavia, o princípio da máxima efetividade possui limitações uma vez que é vedado ao legislador e ao intérprete, na busca do ponto de vista que se encontre mais coadunado com a vontade constitucional, “transfigurar o conceito, de modo, de modo a que cubra dimensões essenciais e qualitativamente distintas daquelas que caracterizam a sua intenção jurídico-normativa.”³⁰

²⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes apud MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 95-96.

²⁹ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Disponível em: <http://www.camar.a.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/arti_histdirbras.pdf>. Acessado em: 10 nov 2016. p. 33-34.

³⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 96

1.2 Princípios da ordem econômica

Inicialmente, como foi ressaltado anteriormente, o ordenamento constitucional é um sistema único. Portanto, os preceitos de ordem econômica encontram-se espalhados por todo o texto constitucional.

Cumprir enfatizar que os princípios explícitos da ordem econômica encontram-se dispostos no rol do artigo 170 da Constituição de 1988, que dispõe que:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional;

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

IV – livre concorrência;

V – defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.³¹

Como o presente trabalho visa analisar o parecer LA-01/2010 da Advocacia Geral da União,³² serão elencados preceitos relevantes para a averiguação de referido parecer, incluindo o disposto no artigo 219 da Constituição Federal – que encontra-se no título da ordem social, porém, como será visto adiante, possui características relevantes à ordem econômica.

Desta forma, avança-se para a conceituação dos princípios da soberania nacional, livre iniciativa e integração do mercado interno ao patrimônio nacional.

³¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 03 abr. 2016.

³² BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 15 jul 2015: 16h.

1.2.1 Soberania econômica nacional

O princípio da soberania nacional econômica está previsto no artigo 170, inciso I da Constituição Federal, decorrendo do princípio da soberania nacional presente nos artigos 1º e 4º da CF/88, que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Todavia, há distinções entre a soberania nacional e a soberania nacional econômica, não se tratando de uma mera repetição do que já está consagrado no artigo 1º da Constituição Federal, mas de uma complementação.

O primeiro princípio trata de uma soberania política, enquanto o segundo de uma soberania do ponto de vista econômico, sendo possível concluir que a soberania política dificilmente sobrevive se o Estado não estabelecer uma posição econômica interdependente perante aos demais Estados.³³

Feita tal distinção, é necessário conceituar o princípio da soberania nacional econômica.

Inicialmente, cumpre ressaltar que, no âmbito internacional, tal princípio encontra-se disposto na Resolução nº 2625 (XXXV) da ONU, de 24 de outubro de 1970, que estabelece o direito dos Estados não sofrerem qualquer tipo de intervenção ou direcionamento econômico de outro Estado em seus negócios internos ou externos,³⁴ e na Declaração sobre o Estabelecimento de Nova Ordem Econômica Internacional, de 01 de maio de 1974, que ratificou o conceito de soberania econômica estabelecendo diversos princípios.³⁵

Trata-se de princípio constitucional impositivo que cumpre duplo papel, de objetivo a ser alcançado – independência em relação aos demais Estados – e de instrumento para viabilizar o fim de assegurar existência digna – mediante a implementação de políticas públicas.³⁶

³³ SILVA, Américo Luís Martins da. *A ordem constitucional econômica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 100.

³⁴ LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. *Direito Econômico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 93.

³⁵ SILVA, Américo Luís Martins da. *A ordem constitucional econômica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 100-101.

³⁶ SILVA, Américo Luís Martins da. *A ordem constitucional econômica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 225.

Para José Afonso da Silva, a soberania nacional econômica estabelece a necessidade de formação de um capitalismo nacional autônomo, em conjunto com a adoção das condições jurídicas fundamentais previstas na Constituição, o que não é sinônimo de isolamento econômico, mas a capacidade de competir igualmente no mercado mundial.³⁷

Ademais, Eros Grau afirma que a imposição da soberania nacional não concebe a ideia de isolamento econômico, mas visa a modernizar a economia e a sociedade, descontinuando a situação de dependência da Nação com as sociedades desenvolvidas.³⁸

Nessa linha de intelecção, a soberania nacional econômica, como norma-objetivo, se efetivará quando o Estado alcançar a sua plena independência econômica e política, que visa a independência econômica interna – autodeterminação na condução de suas políticas públicas – e externa – participação em pé de igualdade no mercado internacional.

Quanto ao caráter de instrumental de dito princípio, Eros Grau ensina que o princípio visa garantir a todos existência digna, mediante a definição de políticas públicas que possibilitem a participação da sociedade brasileira com identidade de condições frente ao mercado internacional.³⁹

Dessa maneira, a fim de alcançar essa previsão constitucional, Leonardo Vizeu Figueiredo, afirma que:

Assim, as normas de direito econômico devem, antes de tudo, primar pela plena garantia de desenvolvimento socioeconômico da Nação, pautando suas políticas de planejamento em ações efetivas que promovam o crescimento sustentável do Brasil.

Perfazendo-se uma interpretação sistemática dos artigos 3º, II, 192, e 219, sua exegese nos remete que o Estado brasileiro deve conduzir os nichos de sua economia em políticas de desenvolvimento socioeconômico sustentável, a fim de alcançar sua plena soberania.⁴⁰

Logo, é perceptível que tal princípio tem de se coadunar com o objetivo de garantir o desenvolvimento socioeconômico nacional e os fins expostos na Constituição Federal.

³⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 804-805.

³⁸ GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 225-226.

³⁹ GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 227.

⁴⁰ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 75.

1.2.2 Livre iniciativa

O princípio da livre iniciativa está presente na Constituição de 1988 como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, artigo 1º, inciso IV, e da Ordem Econômica, art. 170, *caput*.⁴¹

José Afonso da Silva caracteriza a livre iniciativa econômica privada como “liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e necessidade de submeter-se às limitações postas pelo mesmo.”⁴²

Nessa mesma linha, Isabel Vaz declara que a livre iniciativa visa “assegurar aos indivíduos a livre escolha da atividade que queiram desenvolver para o seu sustento e limitar a atuação do Estado no campo das opções econômicas.”⁴³

Aprofundando tal conceito, Eros Grau afirma que o conceito de livre iniciativa é excepcionalmente amplo, independentemente do *caput* do artigo 170 da Constituição Federal conduzi-lo ao caráter de liberdade econômica ou liberdade de iniciativa econômica que assume, sendo um desdobramento do direito à liberdade.⁴⁴

Da mesma forma, Josué Lafayete reafirma que a livre iniciativa possui alicerce no direito fundamental à liberdade, pois se o artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal garante o livre exercício de qualquer profissão, trabalho ou ofício, também garante a liberdade para exercer qualquer atividade econômica (artigo 170, parágrafo único, da Constituição).⁴⁵

Assim, a liberdade de iniciativa diz respeito a um ideal de liberdade de ação, o qual permite a livre escolha da atividade econômica, possibilitando, portanto, que todos possam se lançar no mercado de produção de bens e serviços, suportando os riscos dessa atividade.

Complementando o conceito acima, Lafayete relembra que tal princípio não somente garante o livre acesso ao mercado, como a livre permanência no mercado, procurando evitar o

⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 03 abr. 2016.

⁴² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 806

⁴³ VAZ, Isabel. *Direito Econômico da Concorrência*. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 245.

⁴⁴ GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 199-200.

⁴⁵ PETTER, Lafayete Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e alcance do art. 170 da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 163.

abuso de poder econômico dos que se encontram em posição mais favorável,⁴⁶ sendo que tal instituto encontra-se disposto no § 4º do artigo 173 da Constituição Federal.⁴⁷

1.2.3 Integração do mercado interno ao patrimônio nacional

O princípio da integração do mercado interno ao patrimônio nacional encontra-se no artigo 219 da Constituição Federal,⁴⁸ inserido no âmbito da ordem social, e tem como objetivo o bem estar e a justiça social – previsão do artigo 193 da Constituição Federal⁴⁹ - e imprime caráter constitucional mais social ao mercado.

Sua inserção no Título da Ordem Social gerou diversas críticas por sua localização sistemática – muitos acreditavam que enquadrava-se na ordem econômica -, por entenderem que seu comando é demasiado nacionalista e socializa demasiadamente o conceito de mercado interno, e por sua função que representava para muitos uma reserva de mercado ou discriminação às empresas estrangeiras.⁵⁰

A respeito do enquadramento do princípio na ordem social, José Afonso Silva entende que:

A regra do art. 219 deveria afigurar entre os dispositivos da ordem econômica, onde se enquadraria. [...] É uma regra da ordem econômica mais do que de ciência e tecnologia, na qual a intervenção no domínio econômico encontra importante fundamento para o controle do mercado interno.⁵¹

Depreende-se do texto do artigo 219 da Constituição Federal que o mesmo expressa dois comandos: (i) a visão constitucional de que o mercado interno integra o patrimônio

⁴⁶ PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e alcance do art. 170 da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 166-168.

⁴⁷ ART. 173, § 4º: *A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros*. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 03 out. 2016.

⁴⁸ ART. 219. *O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal*. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 07 set. 2016.

⁴⁹ Art. 193. *A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais*. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 07 set. 2016.

⁵⁰ MARQUES, Claudia Lima. Comentários à constituição do Brasil. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (Org.). *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 2023.

⁵¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 861.

nacional e (ii) a função do mercado interno que é promover o desenvolvimento socioeconômico e tecnológico do País, bem como o desenvolvimento cultural e o bem estar da população.

Logo, inicialmente, é imprescindível a caracterização do conceito de mercado interno.

Claudia Lima Marques, fazendo menção ao Professor Ives Gandra Martins e à Ricardo Lucas Camargo, colaciona que o mercado interno está relacionado à produção, circulação e consumo de bens, que geram os recursos necessários para financiar o desenvolvimento e sustentar o Estado, dentro da base territorial nacional.⁵²

Como base territorial nacional, Ricardo Lucas Camargo entende que é “um determinado espaço físico onde vige determinado ordenamento jurídico” e complementa dizendo que “tendo em vista que o art. 219 da Constituição brasileira de 1988 fala em patrimônio nacional, a base territorial para a definição do conceito de mercado interno será o território nacional como um todo.”⁵³

Todavia, Eros Grau faz uma ressalva a tal conceito, firmando entendimento de que o fato do mercado interno integrar o patrimônio nacional “não significa – isso é nítido – que tenha sido ele integrado ao *domínio público* ou que constitua *bem de uso comum do povo*.”⁵⁴ Trata-se, segundo ele, de dever do Estado de incentivar o mercado e não restringe a intervenção estatal, mas, na realidade, a fundamenta de forma a viabilizar o desenvolvimento, bem estar e autonomia tecnológica.⁵⁵

Por outro lado, alguns doutrinadores como Cretella Junior entendem que o disposto no artigo 219 da Constituição Federal estabelece o mercado interno como fim a ser incentivado pelo Estado.⁵⁶

⁵² MARQUES, Claudia Lima. Comentários à constituição do Brasil. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (Org.). *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 2029.

⁵³ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. O mercado interno, o patrimônio público e o art. 219 da Constituição Brasileira de 1988: Bases para a sua interpretação. *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, Brasília, v. 8, n.4, p. 41, out/dez 1996.

⁵⁴ GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 254.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 254.

⁵⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

Outrossim, Claudia Lima Marques ensina que “a fim de viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos da lei federal, o mercado interno será incentivado e integrará o patrimônio nacional.”⁵⁷

Como o mercado interno integra o patrimônio público, cumpre ao Estado incentivá-lo. A partir disso, Ricardo Lucas Camargo faz menção à doutrina de Eros Grau para concluir que o Estado deve desenvolver quatro tipos de atividades no tocante à regulação de mercado: (1) atividades de constituição e preservação; (2) atividades de compensação do mercado, de sorte a possibilitar a adequação do sistema jurídico a novas formas de organização empresarial, concorrência e financiamento; (3) atividades de substituição do mercado, reagindo às debilidades de suas forças motrizes; e (4) atividades de compensação de disfunções do processo de acumulação.⁵⁸

Entretanto, relembra que o próprio artigo 219 da Constituição apresenta seus objetivos, quais sejam, (i) o desenvolvimento cultural e socioeconômico, (ii) o bem estar da população e a (iii) autonomia tecnológica do País.⁵⁹

O desenvolvimento cultural, nos remete ao artigo 215, § 1º, da Constituição⁶⁰, que prescreve que o Estado protegerá os grupos que contribuíram para a formação cultural nacional, enquanto desenvolvimento socioeconômico diz respeito à uma melhora no padrão de vida da população em conjunto com o crescimento econômico nacional.

No tocante a este ponto, Ricardo Lucas Camargo prossegue em seu raciocínio, elucidando que:

Sob este prisma, não se pode considerar como aptas à concreção do comando contido no art. 219 da Constituição de 1988, políticas de incentivo à aculturação e à colonização, com o objetivo de se ampliar o mercado consumidor dos produtos fabricados no país, assim como a proteção devida às culturas que contribuíram para a formação do patrimônio cultural brasileiro

⁵⁷ MARQUES, Claudia Lima. *Comentários à constituição do Brasil*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (Org.). *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 2029.

⁵⁸ GRAU, Eros, apud CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *O mercado interno, o patrimônio público e o art. 219 da Constituição Brasileira de 1988*: Bases para a sua interpretação. *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, Brasília, v. 8, n.4, p. 44, out/dez 1996.

⁵⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 861.

⁶⁰ ART. 215. *O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.* Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 07 set. 2016.

não pode servir de pretexto para se impedir o desenvolvimento da indústria nacional e o racional aproveitamento do solo rural.⁶¹

Já o bem estar da população, como já mencionado, é verificado com o aumento da qualidade de vida da população, ou seja, maior acesso aos de consumo e garantias constitucionais – saúde, educação, segurança -, sem olvidar da manutenção do meio ambiente e da cultura, se coadunando, portanto, com o primeiro objetivo mencionado.⁶²

Finalmente, a autonomia tecnológica do país é verificada, segundo o conceito da soberania nacional, como a interdependência frente ao mercado externo. Todavia, para ser alcançada há a necessidade de controle da entrada de produtos estrangeiros, bem como o desenvolvimento de uma política tecnológica para o desenvolvimento de tecnologia própria.⁶³

⁶¹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. O mercado interno, o patrimônio público e o art. 219 da Constituição Brasileira de 1988: Bases para a sua interpretação. *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, Brasília, v. 8, n.4, p. 45, out/dez 1996.

⁶² CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. O mercado interno, o patrimônio público e o art. 219 da Constituição Brasileira de 1988: Bases para a sua interpretação. *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, Brasília, v. 8, n.4, p. 45, out/dez 1996.

⁶³ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. O mercado interno, o patrimônio público e o art. 219 da Constituição Brasileira de 1988: Bases para a sua interpretação. *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, Brasília, v. 8, n.4, p. 45, out/dez 1996.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

A Lei nº 5.709/71 regula a aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, impondo uma série de restrições às pessoas jurídicas estrangeiras que desejam adquirir terrenos rurais no Brasil. Tais restrições foram esboçadas no Parecer GQ-181, que conclui que as restrições dizem respeito, *in verbis*:

- a) ao tamanho da propriedade (art. 3º);
- b) ao percentual em loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização (art. 4º);
- c) à necessária vinculação dos imóveis rurais adquiridos aos objetivos estatutários das pessoas jurídicas estrangeiras ou brasileiras a elas equiparadas (art. 5º);
- d) ao indispensável assentimento prévio da Secretaria- Geral do Conselho de Segurança Nacional na aquisição de imóveis em área considerada indispensável à segurança nacional (art. 7º);
- e) à necessidade de a aquisição ser feita somente mediante escritura pública (art. 9º);
- f) à previsão de elementos especiais que na escritura pública (art. 9º);
- g) à previsão de cadastro especial nos Cartórios de Registro de Imóveis (art. 10);
- h) ao controle das aquisições, com informações periódicas ao Ministério da Agricultura e à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (art. 11);
- i) à extensão do total de terras pertencentes a estrangeiros limitada à ¼ da superfície do Município (art. 12)
- j) à vedação de doação de terras da União e dos Estados a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras (art. 14).⁶⁴

Cumprido ressaltar ainda, que as demais limitações à aquisição de terrenos rurais por estrangeiros encontram-se presentes na Instrução Normativa nº 76/2013 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e no Decreto nº 74.965/74.

Ademais, vale lembrar que a Lei nº 8.639/93, em seu artigo 23, § 1º, determina a aplicação das mesmas restrições previstas na Lei 5.709/71 ao arrendamento de imóveis no Brasil.

⁶⁴ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 15 jul 2015.

Como entrou em vigência em 1971, é indispensável debater a sua recepção ou não pela Constituição Federal de 1988, que gira em torno da recepção ou não do § 1º do artigo 1º desta Lei em face à revogação do artigo 171 da Constituição Federal.

O § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71 estabelece que ficam sujeitas às restrições dessa lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas físicas ou jurídicas que detenham a maioria do seu capital, e residam ou tenham sede no Exterior.⁶⁵

Percebe-se, portanto, que esse parágrafo equiparou as pessoas jurídicas brasileiras, cujo controle acionário decorra de capital estrangeiro, às pessoas jurídicas estrangeiras.

Por outro lado, o artigo 171 da Constituição Federal constitucionalizou o conceito de empresa brasileira, dividindo-a em 2 tipos: (i) empresa brasileira, aquela constituída sob as leis nacionais com sede e administração no Brasil; e (ii) empresa brasileira de capital nacional, aquela constituída sob as leis nacionais com sede e administração no Brasil, cujo controle acionário esteja sob a titularidade pessoas físicas e jurídicas residentes e domiciliadas no País.⁶⁶

Logo, conceitua-se por exclusão que as empresas que não estejam constituídas sob a legislação brasileira e/ou não possuam sede e administração no país, são caracterizadas como empresas estrangeiras.

A fim de esclarecer a controvérsia a respeito da recepção ou não do § 1º da Lei 5.701/79, a Advocacia Geral da União foi instada a manifestar-se pelo então Ministro da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, no uso de sua função de prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo nos termos do artigo 131 da Constituição Federal.⁶⁷

⁶⁵ BRASIL. Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971. ART. 1º : *“O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei. Ainda, estipula que fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.”* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm>. Acesso em: 01 abr. 2016.

⁶⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 03 abr. 2016.

⁶⁷ Vide o artigo 131 da Constituição Federal “Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.”

2.1 Parecer GQ 22/94

Como solicitado pelo Ministro da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, a Advocacia Geral da União manifestou-se acerca da recepção ou não do § 1º da Lei 5.709/71 por meio do parecer GQ-22/94⁶⁸, do então Advogado-Geral da União, que acolheu o Parecer nº AGU/LA-0494 formulado pelo Consultor da União, Luiz Alberto da Silva.

Ao analisar a questão, inicialmente o parecer se fundamenta no fato de que a Lei nº 5.709/71 era admissível sob a égide da Constituição de 69, pois esta nada dispunha sobre o conceito de empresa brasileira e o § 34 do artigo 153⁶⁹ dava ampla margem de atuação ao legislador infraconstitucional.⁷⁰

Dito parecer concluiu pela não recepção do § 1º, do artigo 1º da Lei nº 5.709/71 pelas seguintes razões: (i) a constitucionalização do conceito de empresa brasileira e (ii) o disposto no artigo 190 da Constituição Federal.⁷¹

Em primeiro lugar, o parecer afirma que a Constituição de 1988 constitucionalizou o conceito de empresa brasileira e estrangeira em seu artigo 171 ao caracterizar, por exclusão, que considera-se como empresa estrangeira aquelas que não estão constituídas sob as leis do País e que não possuem sede no território nacional. Portanto, não permitiu ao legislador infraconstitucional estabelecer restrições à empresa brasileira, ainda que possua controle acionário estrangeiro.⁷²

Ainda, complementando tal raciocínio, afirma que a distinção entre a empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, segundo a regra contida nos §§ 1º e 2º do

⁶⁸ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. *Aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira*. Brasília, 07 jul.1994.

⁶⁹ BRASIL. O parágrafo 34 do artigo 153 da Constituição de 1969 estabelece que “a lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por estrangeiro residente no País, assim como por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade.” .

⁷⁰ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. *Aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira*. Brasília, 07 jul.1994.

⁷¹ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. *Aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira*. Brasília, 07 jul.1994.

⁷² BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. *Aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira*. Brasília, 07 jul.1994.

artigo 171 e no inciso IX do artigo 170, ambos da Constituição Federal, visa apenas criar estímulos e incentivos à primeira.⁷³

Ademais, no tocante ao artigo 190 da Constituição Federal⁷⁴, concluiu que a lei só permite regular a aquisição de terreno rural das pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, não podendo regular, portanto, sobre as empresas nacionais com capital estrangeiro.⁷⁵

Com base nessas premissas, concluiu pela não recepção do § 1º, do artigo 1º, da Lei nº 5.709/71,⁷⁶ no mesmo entendimento do Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária e dos dois pareceres apresentados pelo Ministro Aldir Passarinho.⁷⁷

Registre-se, finalmente, que o Parecer GQ 22/94 foi aprovado pelo Presidente da República à época, porém não foi publicado no Diário Oficial da União, não possuindo, portanto, efeito vinculante para toda a administração pública federal, vinculando somente os órgãos jurídicos do Poder Executivo e os órgãos interessados, no caso, o Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária, nos termos do art. 40⁷⁸ da Lei Complementar nº 73/93.

2.2 Parecer GQ 181/98

Em 1995, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 6, que revogou o artigo 171 da carta constitucional, eliminando a conceituação de empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional.

⁷³ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. *Aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira*. Brasília, 07 jul.1994.

⁷⁴ ART. 190 - “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.” BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 03 abr. 2016.

⁷⁵ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. *Aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira*. Brasília, 07 jul.1994.

⁷⁶ BRASIL. Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5709-7-outubro-1971-357938-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 22 out. 2016.

⁷⁷ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. *Aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira*. Brasília, 07 jul.1994.

⁷⁸Art. 40. *Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento. § 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.*

Diante da revogação desse artigo, e tendo em vista que foi utilizado como argumento do Parecer GQ 22/94⁷⁹, o Dr. Geraldo Quinhão, Advogado-Geral da União à época, determinou o reexame do parecer que entendeu pela não recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71.

No reexame, restou consignado que, de acordo com a teoria da recepção, como a norma anterior conflitava diretamente com a nova Constituição, o § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709/71, foi revogado. Desse modo, não seria possível ripristinar o citado dispositivo legal, permanecendo inalterado o Parecer GQ 22/94, cumprindo verificar a possibilidade de lei posterior dispor sobre o tema, estipulando limitações ao capital estrangeiro.⁸⁰

Quanto à possibilidade de lei posterior estabelecer limitações ao capital estrangeiro, o parecer estabeleceu que é sim possível limitar o capital estrangeiro em determinadas atividades, uma vez que a revogação do artigo 171 ampliou o alcance do comando normativo presente no artigo 172⁸¹, ambos da Constituição.⁸²

Afirmou, ainda, que a possibilidade de limitação posterior encontra respaldo na Constituição Federal, mais especificamente, nas garantias de soberania (artigo 1º, inciso I), independência nacional (artigo 4º, inciso I), soberania econômica (artigo 170, I) e no interesse nacional (artigo 172).⁸³

Todavia, lembrou que encontra-se em vigor a Lei nº 4.131/62, que regula a aplicação de capital estrangeiro e remessa de lucros para o exterior, estabelecendo o conceito de capital estrangeiro em seus artigos 1º e 2º, que dispõem que:

Art. 1º Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no país, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.

Art. 2º Ao capital estrangeiro que se investir no País, será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de

⁷⁹ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Reexame do Parecer nº AGU/LA-04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988. Disponível em <66https://sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecerAGU181.cfm>. Acesso em: 03 abr. 2016.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos estrangeiros, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

⁸² BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Reexame do Parecer nº AGU/LA-04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988. Disponível em <66https://sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecerAGU181.cfm>. Acesso em: 03 abr. 2016.

⁸³ Ibidem.

condições, sendo vedadas quaisquer discriminações não previstas na presente lei.⁸⁴

Observa-se, portanto, que o conceito de capital estrangeiro está intrinsecamente ligado ao fato do seu proprietário ser residente, domiciliado ou ter sede no exterior, caracterizando como capital nacional aquele que advém do exterior e é de propriedade de pessoa física ou jurídica estrangeira residente no Brasil.

Com base nessas premissas, o Parecer GQ-181/98 concluiu pela impossibilidade de repristinação do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71 e pela possibilidade de lei posterior vir a tratar do tema, lembrando que a conveniência e oportunidade do estabelecimento das limitações à aplicação do capital estrangeiro no País devem ser examinadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, em face de sua natureza política.⁸⁵

Cumprido ressaltar, finalmente, que esse parecer é vinculante para toda a administração pública federal por força do que foi assentado no artigo 40 da Lei Complementar nº 73/93,⁸⁶ uma vez que foi aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União.

2.3 Parecer LA 01/2010

Em junho de 2007, foi realizada reunião na Casa Civil da Presidência da República, cujo tema foi aperfeiçoar a legislação nacional sobre o tema da aquisição de terrenos rurais por estrangeiros, sob o argumento de que a nova conjuntura econômica mundial e a desregulamentação da questão impunham um reposicionamento do Governo Federal sobre o tema. Dessa reunião, surgiu o Parecer LA 01/2010 da Advocacia Geral da União, que decidiu pela recepção e aplicabilidade da Lei nº 5.709/71.

⁸⁴ BRASIL. Lei nº 4.131, de 03 de setembro de 1962. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Brasília, 1962. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm>. Acesso em: 15 abr 2016.

⁸⁵ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Reexame do Parecer nº AGU/LA-04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988. Disponível em <[66https://sistema.planalto.gov.br/aspweb/EXEC/parecerAGU181.cfm](https://sistema.planalto.gov.br/aspweb/EXEC/parecerAGU181.cfm)>. Acesso em: 03 abr. 2016.

⁸⁶ ART. 40. *Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento. § 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.* BRASIL. Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993, Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, 1993 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.html>. Acesso em 01 nov 2016.

Nesse parecer, segundo informações prestadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, a Advocacia Geral da União concluiu que os efeitos da ausência de controle sobre as aquisições e arrendamentos de terrenos rurais por estrangeiros são:

- a) expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação;
- b) valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gerando aumento do custo do processo desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim;
- c) crescimento da venda ilegal de terras públicas;
- d) utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras;
- e) aumento da grilagem de terras;
- f) proliferação de "laranjas" na aquisição dessas terras;
- g) incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica;
- h) ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel;
- i) aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional.⁸⁷

Ao iniciar a revisão do Parecer GQ 181/98, que foi embasado pelo Parecer GQ-22/94, primeiramente, é estabelecido que o método lógico a ser aplicado na análise da questão baseia-se na utilização do princípio da unidade da Constituição, o princípio da máxima efetividade das normas e os princípios constantes da Constituição de 1988. Com base nessa metodologia, o parecer passa a analisar a compatibilidade da Lei nº 5.709/71 com diversos princípios presentes na Constituição Federal.⁸⁸

Prosseguindo, o parecer afirma que, diferentemente do disposto no Parecer nº GQ-22, o disposto no inciso II do § 1º do artigo 171 da Constituição, tem conotação restritiva às empresas brasileiras, pois ao fazer menção expressa à empresa brasileira de capital nacional, em interpretação em sentido contrário, impõe restrição de gênero à empresa brasileira, nos setores considerados imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional e, ao não estabelecer quais são esses setores, deu ampla discricionariedade ao legislador ordinário.⁸⁹

⁸⁷ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 15 jul 2015.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ ART. 171, § 1º, da CF: *A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:*

I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

Em sequência, passa a analisar a compatibilidade da Lei nº 5.709/71 com o artigo 190 da Constituição. Nesse ponto, utiliza-se do método teleológico, baseando-se nos ensinamentos de Luís Roberto Barroso, e afirma que o fim do mencionado artigo é prover mecanismos de controle ao Estado brasileiro sobre a apropriação de terras por estrangeiros, direta ou indiretamente. Portanto, seria compatível com a hipótese da exigência de controle acionário estabelecida no § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71.⁹⁰

Outro ponto analisado é a compatibilidade com os princípios da soberania nacional, independência nacional e a garantia do desenvolvimento nacional (artigos 170, inciso I; artigo 3º, II; e artigo 4º, inciso I; todos da Constituição de 1988).

No tocante a esse ponto, afirma que a limitação à possibilidade de aquisição de terras por estrangeiros, sendo o território nacional elemento integrante do próprio conceito de Estado, torna compatível tal regramento com o princípio da soberania, e ao mesmo tempo assegura ao País as condições necessárias de desenvolvimento, sem caráter xenófobo.⁹¹

Ademais, verifica-se a compatibilidade com o artigo 172 da Constituição Federal. Neste aspecto, também afirma ser compatível por entender que o conceito de capital estrangeiro presente no artigo 1º da Lei nº 4.131/62 é distinto de empresa e, portanto, os investimentos com capital estrangeiro podem ser realizados em empresas nacionais.⁹²

II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos: a) a exigência de que o controle referido no inciso II do caput se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia; b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 03 out. 2016.

⁹⁰ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 15 jul 2015: 16h.

⁹¹ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 15 jul 2015: 16h.

⁹² BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do

A respeito da Lei nº 8.629/93, o parecer sustenta que, como referida lei foi publicada cinco anos após a promulgação e o seu artigo 23⁹³ faz menção ao regime legal da Lei nº 5.709/71, o Congresso Nacional declarou de forma expressa a recepção da Lei nº 5.709/71 uma vez que estende ao arrendamento os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de terrenos rurais por estrangeiros.⁹⁴

Quanto à impossibilidade de repristinação do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71 em face à Emenda Constitucional nº 6 de 1995, afirma o parecer que não há que se falar em repristinação tendo em vista que o Parecer LA-01 sustenta a recepção de referido dispositivo legal ante a Constituição em sua redação original e, em segundo lugar, que o ordenamento constitucional posterior à emenda também é compatível com a Lei nº 5.709/71, pois a nova redação do inciso IX do artigo 170 confere tratamento diferenciado às empresas brasileiras com sede e administração no País.⁹⁵

Finalmente, ressalta-se que na conjuntura empresarial nacional, estão presentes quatro espécies de pessoas jurídicas e concluiu estabelecendo quais são atingidas pela Lei nº 5.709/71. Veja-se:

1. pessoas jurídicas brasileiras, com brasileiros detendo a maioria do capital social;
 2. pessoas jurídicas brasileiras com a maioria de seu capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou com sede no Brasil;
 3. pessoas jurídicas brasileiras com a maioria do capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas, residentes no exterior, ou jurídicas, com sede no exterior; e
 4. pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil.
- Em conclusão, com o novo parecer da AGU, as limitações à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais previstos na Lei nº 5.709, de 1971, e na Lei nº 8.629, de 1993, passaram a atingir, além das pessoas jurídicas estrangeiras

capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 01 nov 2016.

⁹³ ART. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971. BRASIL. Lei nº 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. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/prolei8629.htm> Acesso em: 05 nov de 2016.

⁹⁴ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 01 nov 2016.

⁹⁵ Ibidem.

previstas no item 4, acima, as pessoas jurídicas brasileiras do item 3. Para que as restrições alcançassem também as pessoas jurídicas dos itens 1 e 2, seria necessária a apresentação de projeto de lei, a ser apreciado pelo Congresso Nacional.⁹⁶

Após a aprovação do Advogado-Geral da União e do Presidente da República, cumuladas com a publicação do Parecer LA-01/2010, foram revogados os pareceres anteriores e o § 1º do artigo 1º da Lei 5.709/71 foi considerado recepcionado. Vale lembrar que, conforme o disposto no artigo 40 da Lei Complementar nº 73/93, após a sua publicação no Diário Oficial da União, o Parecer LA-01/2010 passou a ter efeito vinculante para todos os órgãos da administração pública federal.⁹⁷

⁹⁶ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei no 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 01 nov 2016.

⁹⁷ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei no 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 01 nov 2016.

3 ANÁLISE DO PARECER LA-01/2010

Nesse contexto, com base nos princípios elencados no primeiro capítulo, passa-se à análise dos fundamentos que consolidaram o entendimento firmado no Parecer LA-01/2010, cuja consequência é o retorno das restrições na aquisição e arrendamento de terrenos rurais impostas às pessoas jurídicas nacionais cuja maioria de capital social seja de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

Para analisar o Parecer LA-01/2010, é necessário estabelecer os métodos de interpretação constitucional utilizados para fundamentar o posicionamento da Advocacia Geral da União pela constitucionalidade do § 1º do artigo 1º da Lei 5.709/71.

Dessa maneira, conforme os ensinamentos de Roberto de Freitas Filho e Thalita Moraes Lima (2010, p. 15), o que se busca no presente capítulo é “fazer uma análise sobre a coerência sistêmica das decisões a partir de um marco teórico que assuma essa premissa.”⁹⁸

Será analisado, então, como o parecer da Advocacia Geral da União utiliza os conceitos, valores, institutos e princípios para interpretar a presente problemática, verificando os elementos narrativos para a construção dos seus argumentos, e, em sequência, realizar-se-á uma reflexão crítica de forma desconstrutiva e lógico-formal.⁹⁹

O parecer é claro quanto aos métodos utilizados para a análise da controvérsia, afirmando que serão utilizados o princípio da unidade da Constituição, da máxima efetividade das normas e os demais princípios constitucionais, aliados ao método teleológico de interpretação constitucional.¹⁰⁰

Definidas as premissas do parecer, passa-se à análise dos seus fundamentos.

⁹⁸ FREITAS FILHO, Roberto de; MORAIS LIMA, Thalita. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. *Univ. JUS*. Brasília, n. 21, p. 1-17, jul./ dez. 2010. Disponível em: < <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/1206/1149>>. Acesso em: 28 mar 2017.

⁹⁹ FREITAS FILHO, Roberto de; MORAIS LIMA, Thalita. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. *Univ. JUS*. Brasília, n. 21, p. 13, jul./ dez. 2010. Disponível em: < <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/1206/1149>>. Acesso em: 28 mar 2017.

¹⁰⁰ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei no 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE>. Acesso em: 15 jul 2015.

3.1 Do princípio da máxima efetividade

Para utilizar-se do princípio da máxima efetividade das normas, o Parecer LA-01/2010 estabelece que a interpretação dos pareceres anteriores foi construída sob falsas premissas, por meio da utilização de uma interpretação literal dos dispositivos constitucionais, e parte para as conclusões a seguir analisadas.¹⁰¹

O artigo 171 da Constituição Federal constitucionalizou os conceitos de empresa brasileira e estrangeira, diferentemente da Constituição de 1969, que encontrava-se em vigor no momento da promulgação da Lei nº 5.709/71. Veja-se:

Art. 171. São consideradas:

I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades. Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/95

§ 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.¹⁰²

¹⁰¹ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 15 jul 2015.

¹⁰² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 03 abr. 2016.

No tocante às limitações ao arrendamento ou aquisição de propriedade rural por estrangeiros, o artigo 190 da Constituição de 88 concedeu à legislação infraconstitucional a competência para regular a matéria, *vide*:

Art. 190. 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.¹⁰³

Por outro lado, o artigo 1º da Lei 5.709/71 estabelece que as pessoas físicas e jurídicas estrangeiras só poderão adquirir imóveis na forma de referida lei e, em seu § 1º, equipara as empresas brasileiras, cuja maioria do capital social esteja sob a titularidade de estrangeiros, às empresas estrangeiras. Note-se:

Art. 1º - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§ 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.¹⁰⁴

O Parecer LA-01/2010, entretanto, entendendo pela compatibilidade dessas normas, afirma que o disposto no inciso II, do art. 171, da Constituição, representa restrição genérica às empresas brasileiras nos setores considerados imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional, dando discricionariedade ao Poder Público para estabelecer quais os setores imprescindíveis e, por conseguinte, havendo a recepção do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709/71, nesse ponto.¹⁰⁵

Todavia, essa forma de posicionamento esvazia o comando do artigo 190 tendo em vista que a Constituição só permite a limitação da aquisição ou arrendamento de terrenos rurais

¹⁰³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 03 abr. 2016.

¹⁰⁴ BRASIL. Lei Nº 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/leis/L5709.htm>>. Acesso em 03 abr. 2016.

¹⁰⁵ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 15 jul 2015.

por pessoas jurídicas estrangeiras e, ao assim entender, contraria o conceito constitucional de empresa estrangeira.

Para embasar referido raciocínio, o Parecer da Advocacia Geral da União alega utilizar-se do método teleológico e do princípio da máxima efetividade. Tal método visa, fundamentalmente, revelar o fim da norma, ou seja, o bem jurídico tutelado e, em conjunto com o princípio da máxima efetividade, deve-se atribuir o sentido que dê mais eficácia ao objetivo consagrado na Constituição.¹⁰⁶

Nessa esteira, afirma que o artigo 190 da Constituição, sob a luz do princípio da soberania nacional – art. 170, I, CF -, visa municiar o Estado de mecanismos de controle na aquisição de terrenos rurais por estrangeiros, seja de forma direta ou indireta, pois o que se busca é a manutenção do poder decisório sobre esses terrenos nas mãos de pessoas jurídicas ou físicas brasileiras.¹⁰⁷

Ademais, esclarece que deve-se analisar a equiparação feita pela Lei nº 5.709/71 em conformidade com o princípio da soberania nacional, pois ao dotar o Estado de mecanismos para resguardar o seu território, estaria realizando uma concretização do princípio, garantindo também a independência nacional (art. 4º, inciso I, CF) e o desenvolvimento econômico (art. 3º, inciso II, CF), que são objetivos fundamentais da República.¹⁰⁸

Prossegue, ainda, afirmando que a equiparação é constitucional uma vez que o artigo 172 da CF permite que a legislação infraconstitucional discipline os investimentos de capital estrangeiro. Para tal afirmação, o parecer traz como conceito de capital estrangeiro o disposto

¹⁰⁶ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 15 jul 2015.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Ibidem.

no artigo 1º da Lei nº 4.131/62¹⁰⁹, diferenciando, portanto, o capital estrangeiro de empresa estrangeira.¹¹⁰

Dessa forma, seria possível entender que pode-se realizar investimentos com capital estrangeiro por meio de uma empresa brasileira (art. 171, inciso I, CF) e, conseqüentemente, limitar esse investimento por meio da equiparação da Lei nº 5.709/71 sob o pretexto de estar em conformidade com os métodos de interpretação constitucional elencados.¹¹¹

Todavia, conforme demonstrado no primeiro capítulo, os princípios não são absolutos. No caso do princípio da máxima efetividade, não é permitido ao intérprete alterar conceitos de maneira a fugir das suas características qualitativas e essenciais.¹¹²

Ora, o artigo 171 da Constituição Federal estabelece os conceitos de empresa brasileira e estrangeira de forma clara. Nessa hipótese, segundo o raciocínio de Roberto Freitas Filho e Thalita Moraes Lima, trata-se de uma palavra descritiva, ou seja, que não necessita de uma justificação para ser compreendida.¹¹³

Ou uma empresa é brasileira, por estar constituída sob a legislação nacional e possuir sede no Brasil, ou é estrangeira, por não se encaixar nesses requisitos, inexistindo a necessidade de qualificação dessa palavra ante a sua estabilidade semântica.

Dessa forma, ao estender as limitações das empresas estrangeiras às empresas brasileiras, há colisão frontal com o conceito de empresa estrangeira, consagrado no artigo 171

¹⁰⁹ Art. 1º. *Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no país, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.* BRASIL. Lei nº 4.131, de 03 de setembro de 1962. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Brasília, 1962. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm>. Acesso em: 15 abr 2016.

¹¹⁰ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 15 jul 2015.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 96

¹¹³ FREITAS FILHO, Roberto de; MORAIS LIMA, Thalita. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. *Univ. JUS*. Brasília, n. 21, p. 13, jul./ dez. 2010. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/1206/1149>>. Acesso em: 28 mar 2017: 15h. p. 14.

da Constituição, uma vez que esta só permite a limitação da aquisição e arrendamento de propriedades rurais de pessoas jurídicas estrangeiras.

Ao proceder dessa maneira, percebe-se que o Parecer LA-01/2010 extrapola os limites estabelecidos para a utilização do princípio da máxima efetividade, pois transmuta conceito descritivo e semanticamente estável a fim de possibilitar a interpretação desejada.

3.2 Do princípio da unidade da Constituição

Como demonstrado em tópico específico no primeiro capítulo, o princípio da unidade do ordenamento jurídico estabelece que não se pode analisar o sistema jurídico isoladamente, devendo analisar de forma que seus enunciados se compatibilizem entre si, não excluindo um dispositivo em razão de outro.

Assim, há de se analisar se o Parecer LA 01/2010 realmente analisa o sistema de forma unitária.

Ao entender pela constitucionalidade do § 1º, do artigo 1º, da Lei nº 5.709/71, o Parecer utiliza-se dos enunciados dos artigos 171, 172 e 190, bem como os princípios da igualdade (art. 5º, caput), soberania (arts. 1º, inciso I, e art. 170, inciso I), independência (art. 4º, inciso I) e desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II), todos da Constituição.¹¹⁴

A proposta da Advocacia Geral da União funda-se, basicamente, mediante a utilização do princípio da unidade da Constituição, na declaração de constitucionalidade da legislação em comento a fim de proporcionar um maior desenvolvimento nacional e garantir a soberania nacional econômica.¹¹⁵

Dessa forma, num primeiro momento faz-se necessário verificar se os dispositivos analisados para a resolução da controvérsia são suficientes e se não excluem outros previstos na Constituição.

¹¹⁴ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 15 jul 2015.

¹¹⁵ Ibidem.

Cabe destacar, primeiramente, que o parecer da Advocacia Geral da União não aborda os princípios da livre iniciativa e da integração do mercado interno ao patrimônio nacional, constantes nos artigos 170 e 219, ambos da CF, ao utilizar-se do princípio da unidade da Constituição, o que leva a verificar se há a utilização efetiva desse método de interpretação constitucional.

Como demonstrado no primeiro capítulo, o princípio da livre iniciativa garante o livre acesso ao mercado, bem como a livre permanência no mercado, procurando evitar o abuso de poder econômico dos que se encontram em posição mais favorável¹¹⁶, sendo que tal instituto encontra-se disposto no § 4º do artigo 173 da Constituição Federal¹¹⁷.

Já o princípio da integração do mercado interno ao patrimônio nacional tem como objetivo o bem estar e a justiça social, tendo como base o primado do trabalho e a função de promover o desenvolvimento cultural, socioeconômico e tecnológico do País.

Assim, após a análise dos fundamentos do parecer, serão analisados os princípios da livre iniciativa e da integração do mercado interno ao patrimônio nacional frente ao parecer e o enquadramento desses princípios na problemática.

No presente caso, a afronta ao princípio da livre iniciativa é evidente. O Parecer LA-01/2010 reduz a possibilidade de ingresso de novas empresas no cenário rural nacional ao impossibilitar a aquisição e arrendamento de terras rurais para aquelas que possuem maioria de capital estrangeiro.

Por outro lado, também inviabiliza a permanência dessas empresas no mercado ao limitar a extensão dos terrenos rurais a serem adquiridos, enfraquecendo o poder econômico dessas empresas brasileiras.

¹¹⁶ PETER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e alcance do art. 170 da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005., p. 166-168.

¹¹⁷ ART. 173 - § 4º: *A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros*. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 18 de out de 2016.

Logo, quanto ao princípio da livre iniciativa, percebe-se que o resultado do Parecer LA-01/2010 é uma reserva de mercado para empresas nacionais de capital nacional, o que por si só afrontaria o princípio.

Todavia, como o princípio da unidade não permite a exclusão de um princípio face a outro, há de se analisar se a redução do alcance do princípio da livre iniciativa permitiria a concreção do princípio do desenvolvimento nacional buscado pela Advocacia Geral da União.¹¹⁸

Prosseguindo, faz-se necessário analisar se a equiparação prevista no § 1º, do art. 1º, da Lei 5.709/71, sob o prisma do princípio da integração do mercado interno ao patrimônio nacional uma vez que o Parecer LA-01 não se manifestou sobre o tema.

Como já demonstrado, o princípio do artigo 219 do texto constitucional estabelece não somente que o mercado interno integra o patrimônio nacional, mas a função do mercado interno de promover o desenvolvimento cultural, socioeconômico e tecnológico do País. Entende-se, portanto, que cumpre ao Estado incentivar o mercado interno de forma a viabilizar o desenvolvimento previsto por este princípio.

Quanto ao tema, o Parecer da Advocacia Geral da União faz diversas menções à constitucionalidade da limitação à aquisição e/ou arrendamento de terrenos rurais para empresas brasileiras equiparadas a estrangeiras a fim de assegurar o desenvolvimento nacional.¹¹⁹

Acerca da compatibilização com o artigo 171, § 1º, inciso II, da CF, o parecer estabeleceu que:

97. Em síntese, esse argumento, que teve importância central na construção da interpretação fixada pelo Parecer nº GQ-22, deve ser contrastado com a evidência de que o texto constitucional, de 1998, **admitia, sim, restrições genéricas às empresas brasileiras com sede e administração no país**, além das restrições setoriais específicas e expressas, na saúde, nas comunicações, na pesquisa e lavra de recursos minerais.

¹¹⁸ MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. *Hermenêutica e unidade axiológica da Constituição*. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 72.

¹¹⁹ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 15 nov 2016.

98. As restrições, como visto, objetivavam proteger setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional.¹²⁰ (Grifo não original).

Quanto a compatibilidade com o art. 3º, inciso II, e o art. 170, inciso I, ambos da CF, o parecer ainda destaca:

129. O dispositivo legal em análise compatibiliza-se, ainda, com os objetivos fundamentais da República, especialmente com o descrito no inciso II do art. 3º, “garantir o desenvolvimento nacional.”

130. Esse conjunto de princípios, fundamentos e objetivos fundamentais da República, especialmente com o descrito no inciso II do art. 3º, “garantir o desenvolvimento nacional.”

131. Nesse sentido, é a voz abalizada do Ministro Eros Grau que esclarece: *A afirmação da soberania nacional econômica não supõe o isolamento econômico, mas antes, pelo contrário, a modernização da economia – e da sociedade – e a ruptura da nossa situação de dependência em relação às sociedades desenvolvidas. Talvez um dos sintomas mais pronunciados dessa dependência se encontre, nos nossos dias, como anotei em outra oportunidade, na dissociação entre a tecnologia usada e a pobreza da tecnologia concebível pelas sociedades dependentes.(...) Afirmar a soberania econômica nacional como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna e como objetivo particular a ser alcançado é definir programas de políticas públicas voltadas – repito – não ao isolamento econômico, mas a viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional. A importância do princípio, que encontra concreção em regras contidas no próprio texto constitucional, das quais adiante tratarei, é, por isso mesmo, extremada.* (grifos existentes no original).¹²¹

Ainda, a respeito da compatibilidade com o art. 172, da Constituição Federal, o parecer determina:

41. Ora, se o art. 172 refere-se aos investimentos de capital estrangeiro feitos por empresas brasileiras, aquelas, à luz do texto original de 1988, previstas no art. 171, I, parece-me óbvio que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, foi recepcionado e agasalhado, também, por este dispositivo constitucional.

¹²⁰ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei no 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/si te/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 15 jul 2015: 16h.

¹²¹ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei no 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 15 jul 2015: 16h.

142. Nelson Nery Costa e Geraldo Magela Alves bem explicitam a intenção do legislador constituinte com o art. 172, *verbis*:

De acordo com o art. 172, da CF, deve haver lei para disciplinar, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, bem como incentivar os reinvestimentos e regular a remessa de lucros. A Constituição de 1988 foi elaborada com a preocupação de criar condições para se ter um capitalismo nacional, reservando algumas atividades para seu domínio, inclusive com a conceituação do revogado art. 171, de empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. Pensava-se, então, que se devia atrair o capital estrangeiro, mas se devia procurar condições de desenvolver o capital local, não mais com o modelo expresso na Constituição de 1967 e na sua Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, baseada na intervenção no domínio econômico e no monopólio de indústrias e atividades. (grifos inexistentes no original)

143. A disciplina dos investimentos de capital estrangeiro, constitucionalmente prevista, manifesta-se, seja potencialmente, pela possibilidade de disciplina específica e detalhada a ser elaborada em norma futura, seja pela recepção da norma anteriormente mencionada que limita e restringe o investimento de capital estrangeiro na aquisição de imóveis rurais no Brasil.

144. A preservação da soberania nacional, as restrições genéricas impostas às empresas brasileiras em setores estratégicos ao desenvolvimento nacional e a disciplina do investimento do capital estrangeiro, com base no interesse nacional são preceitos constitucionais que conferem lastro às restrições postas pelo § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, às empresas brasileiras controladas por estrangeiros não residentes ou por empresas estrangeiras não sediadas.¹²²

Logo, é patente que o desenvolvimento nacional é fundamento basilar do Parecer LA-01.

Todavia, o parecer sequer faz menção aos princípios da integração do mercado interno ao patrimônio nacional e da livre iniciativa, o que por si só já demonstra que o princípio da unidade da constituição não foi devidamente o utilizado, havendo somente a utilização de dispositivos que levariam à conclusão da compatibilidade do § 1º, do art. 1º, da Lei 5.709/71, com a Constituição Federal de 1988.

Não bastasse esse óbice, o parecer não analisa como a constitucionalidade da regra prevista na Lei nº 5.709/71 garantiria o desenvolvimento nacional, permitindo a restrição nos

¹²² BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 15 jul 2015: 16h.

moldes da Constituição Federal. Em verdade, o parecer conclui que a simples restrição às empresas brasileiras equiparadas a estrangeiras visa garantir o desenvolvimento nacional.

Tal afirmação, sem a devida qualificação do conceito previsto no princípio do desenvolvimento nacional, gera uma falta de justificação plena do parecer e um arbítrio para o julgador, pois trata-se de palavra de valor que qualifica determinada situação e, na falta das circunstâncias descritivas presentes no caso, há o chamado “*déficit de justificação*”.¹²³

Assim, para verificar se o parecer possui fundamentação adequada para concluir pela constitucionalidade do dispositivo é necessário estabelecer o conceito de desenvolvimento e de que forma a limitação imposta contribui na garantia do desenvolvimento nacional. Nas palavras de Freitas Filho e Moraes Lima (2010), trata-se do momento da “verificação de como as decisões estão a utilizar os conceitos, valores, institutos e princípios presentes nas narrativas decisórias.”¹²⁴

O desenvolvimento é um conceito aberto por natureza e, dessa forma, será analisado pela diferenciação entre crescimento e desenvolvimento, bem como pela conceituação das formas de desenvolvimento.¹²⁵

Eros Grau ensina que o desenvolvimento diferencia-se do crescimento econômico, de forma óbvia, por se tratar de critério qualitativo face a critério quantitativo, respectivamente. Explica que “o desenvolvimento supõe não apenas crescimento econômico, mas sobretudo elevação do nível cultural-intelectual comunitário e um processo, ativo, de mudança social.”¹²⁶

Para os fundamentalistas de mercado, o desenvolvimento advém do crescimento econômico. Isso ocorreria devido a um “efeito cascata” do crescimento e, por conseguinte, não seria necessária uma teoria do desenvolvimento.¹²⁷

¹²³ FREITAS FILHO, Roberto de; MORAIS LIMA, Thalita. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. *Univ. JUS*. Brasília, n. 21, p. 13, jul./ dez. 2010. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/1206/1149>>. Acesso em: 28 mar 2017: 15h. p. 14-15.

¹²⁴ FREITAS FILHO, Roberto de; MORAIS LIMA, Thalita. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. *Univ. JUS*. Brasília, n. 21, p. 13, jul./ dez. 2010. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/1206/1149>>. Acesso em: 28 mar 2017: 15h. p. p. 15.

¹²⁵ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 33.

¹²⁶ GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 225-226. p. 161.

¹²⁷ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 33.

Tal pensamento foi contestado pela primeira geração de economistas do desenvolvimento após a 1ª Guerra Mundial, que visava o pleno emprego, a intervenção estatal na economia e a relevância do Estado de Bem-Estar, e cujas preocupações permanecem válidas no presente cenário econômico atual uma vez que o crescimento acelerado gera uma heterogeneidade entre a população, concentrando a riqueza na mão de poucas pessoas.¹²⁸

Para esses pensadores, segundo Sachs, surge a “necessidade de se ter uma estratégia dupla, na qual também se dê atenção às oportunidades para que o pode ser chamado de crescimento puxado pelo emprego (...).”¹²⁹

Posteriormente, durante os anos 70, foi incluída a questão ambiental, gerando o desenvolvimento sustentável, que é caracterizado pelo crescimento econômico em conjunto com sustentabilidade social e ambiental, que representam, respectivamente, um crescimento econômico com geração de emprego, redução das desigualdades e impactos ambientais positivos.¹³⁰

Em sequência, no final do século XX, foi realizada nova conceituação, ressaltando ainda mais o direito ao trabalho ante a sua importância para o exercício de diversos direitos e redefinindo o conceito de desenvolvimento com a inclusão do “exercício efetivo de todos os direitos humanos: políticos, civis e cívicos; econômicos, sociais e culturais; bem como direitos coletivos ao desenvolvimento, ao ambiente etc.”¹³¹

Nesse contexto, o desenvolvimento includente requer o exercício efetivo dos direitos civis, cívicos e políticos, ou seja, o acesso aos serviços públicos de saúde, educação, assistência e moradia, sem olvidar, principalmente, da geração de emprego que é fundamental para uma existência digna.¹³²

Esse tipo de desenvolvimento, busca resolver os problemas do crescimento perverso, que gera o aumento na desigualdade social e no desemprego, caracterizado pelo “descolamento

¹²⁸ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 29-31.

¹²⁹ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 32.

¹³⁰ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 36-37.

¹³¹ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 37.

¹³² SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 38-42.

entre o crescimento do PIB e o emprego, devido à substituição de empregos causada pelo progresso técnico.”¹³³ Buscando, portanto, o aumento da produtividade do trabalho em conjunto com um aumento proporcional do emprego.

Assim, conclui-se que o desenvolvimento é caracterizado pela redução das desigualdades criadas pelo crescimento perverso, por meio da criação de empregos e acesso aos direitos básicos garantidos constitucionalmente.

Dessa maneira, o conceito de desenvolvimento trazido à tona por Ignacy Sachs se enquadra no objetivo de desenvolvimento socioeconômico previsto no art. 219 da Constituição Federal.

Passa-se, portanto, à análise do desenvolvimento buscado pelo Parecer LA-01/2010, por meio de uma reflexão acerca das informações da malha fundiária brasileira, utilizando como base o estudo realizado pelo IMAFLORA – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – divulgado em 2017.¹³⁴

O estudo realizado pelo IMAFLORA chegou aos seguintes resultados à respeito da atual malha fundiária do Brasil e sua respectiva distribuição por categorias:

Tabela 5 – Distribuição das categorias fundiárias no Brasil

Categoria fundiária	Area (Mha)	Area (%)	Número de imóveis rurais
Áreas protegidas	232	27%	45.362
Terras Públicas Não Destinadas	86	10%	215.725
Terras Privadas	453	53%	6.033.744
Pequenas propriedades	114	13%	5.567.982
Médias propriedades	104	12%	342.541
Grandes propriedades	234	28%	123.221
Assentamentos	40	5%	10.690
Outras categorias	38	5%	356.018
Brasil	850	100%	6.661.539

135

¹³³ SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: *includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 43.

¹³⁴ FREITAS, F. L. M.; GUIDOTTI, V.; SPAROVEK, G. Nota técnica: Malha fundiária do Brasil, v.170321. In: Atlas - A Geografia da Agropecuária Brasileira, 2017. Disponível em: <www.imaflora.org/atlasagropecuario>. Acesso em: 27 mar 2017.

¹³⁵ FREITAS, F. L. M.; GUIDOTTI, V.; SPAROVEK, G. Nota técnica: Malha fundiária do Brasil, v.170321. In: Atlas - A Geografia da Agropecuária Brasileira, 2017. Disponível em: <www.imaflora.org/atlasagropecuario>. Acesso em: 27 mar 2017..

Como se depreende do quadro acima, atualmente 53% da área rural do Brasil é composta de propriedades privadas, divididas em pequenas (entre 1 e 4 módulos fiscais), médias (entre 4 e 15 módulos fiscais) e grandes (superior a 15 módulos fiscais) propriedades rurais, classificação dada pela Lei nº 8.629/93.

Esclarece-se que o módulo fiscal possui tamanhos diferentes, que variam de 5 hectares – valor mínimo – à 110 hectares – valor máximo – de acordo com cada município da Federação, conforme tabela do Sistema Nacional de Cadastro Rural.¹³⁶

Das terras rurais classificadas como privadas, percebe-se que mais da metade encontra-se sob a classificação de grandes propriedades, o que demonstra que mais de 50% da área rural privada no Brasil encontra-se nas mãos de poucas empresas.

Mais alarmante, é o fato de que 28% da área rural nacional é formada de grandes propriedades privadas e essa área representa aproximadamente 1,85% dos imóveis rurais do País, enquanto 25% da área rural nacional formada por pequenas e médias propriedades representa aproximadamente 88,72% dos imóveis rurais do País.

Isto é, tratando-se de terrenos rurais privados, mais da metade das terras encontram-se sob o controle de menos de 2% dos proprietários, se considerarmos que não há mais de um dono por imóvel, o que demonstra uma enorme concentração de terras no País, bem como uma desigualdade patente entre a população.

Comparando os dados com o conceito de desenvolvimento de Ignacy Sachs, percebe-se que o parecer não pode afirmar a constitucionalidade da Lei nº 5.709/71 sob o argumento do desenvolvimento nacional, pois o que ocorre é um crescimento perverso.

Melhor dizendo, o que se percebe do cenário rural nacional é uma desigualdade extremada que possibilita um crescimento econômico, porém não representa um aumento de desenvolvimento nacional.

¹³⁶ INCRA. *Tabela com módulo fiscal dos municípios*. Brasília, Brasil. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal>> . Acesso em: 27 mar 2017. 15h.

O que se vê, é a utilização de um princípio de maximização de riquezas sob o fundamento da eficiência, ou seja, uma busca pela maximização da riqueza global sem levar em conta a perda social, a distribuição dessa riqueza.¹³⁷

Dessa forma, torna-se difícil concluir no mesmo sentido do parecer, que argumenta a possibilidade da limitação da aquisição de terreno rural por empresas brasileiras equiparadas com base no desenvolvimento socioeconômico.

Quanto ao conceito de desenvolvimento tecnológico, cumpre lembrar a definição de autonomia tecnológica exposta no primeiro capítulo do presente trabalho, que entende a autonomia com a interdependência frente ao mercado interno mediante o controle de entrada de produtos estrangeiros em conjunto com uma política de desenvolvimento de tecnologia própria.¹³⁸

No Brasil, com a concentração de terras nas mãos de poucas pessoas, o que se conclui é um cenário de baixa competitividade no contexto nacional, que não deve sofrer alterações sem a promoção de políticas públicas neste sentido, uma vez que o setor possui fator limitante ao investimento de capital estrangeiro.

A consequência desse cenário de baixa competitividade no agronegócio é negativa para o desenvolvimento tecnológico nacional. Veja o posicionamento de Simone Pereira e Roberta Manfron de Paula:

Os processos de inovação estão diretamente ligados ao fator competitivo de uma empresa ou setor. É possível que uma empresa recém constituída conquiste uma posição de destaque frente a uma marca ou empresa de sucesso se lançar mão de um produto ou serviço ainda não comercializável. Segundo Stal et al (2006), a competitividade das empresas depende do esforço que um país dedica aos sistemas de inovação tecnológica, e acrescenta que “a tecnologia é vista como uma fonte de competitividade estrutural para um país, uma oportunidade para se mudar a estrutura das vantagens comparativas e também como uma maneira de se substituir *inputs* usados na produção”. (p. 39).¹³⁹

¹³⁷ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito Concorrencial: as estruturas*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 30-31.

¹³⁸ *Idem*.

¹³⁹ PEREIRA, Simone; DE PAULA, Roberta Manfron. A inovação tecnológica como ferramenta competitiva no agronegócio. Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/RE_1196_1203_01.pdf> Acesso em: 27 mar 2017. 15h

Assim, ao analisar a reserva de mercado resultante do Parecer LA-01/2010, que limita a aquisição e arrendamento de terrenos rurais para empresas brasileiras cuja maioria de capital seja estrangeiro, pode-se concluir que esse cenário de concentração das terras rurais cumulado com a limitação ao ingresso de novas empresas no ramo do agronegócio tende a gerar uma redução nos processos de inovação do setor e, conseqüentemente, ir em sentido contrário ao desenvolvimento tecnológico.

Finalmente, como o princípio da integração do mercado interno também tem como objetivo o desenvolvimento cultural, cumpre lembrar o conceito colacionado no primeiro capítulo do presente estudo. O desenvolvimento cultural prevê que o Estado irá proteger os grupos que contribuíram para a formação cultural nacional sendo vedado, todavia, que sirvam de “pretexto para se impedir o desenvolvimento da indústria nacional e o racional aproveitamento do solo.”¹⁴⁰

Dessa forma, percebe-se que não é aplicável na presente análise a verificação do desenvolvimento cultural uma vez que trata-se de uma análise do ponto de vista da aquisição de terrenos rurais por empresas.

3.3 Do método teleológico de interpretação da Constituição

Outro fundamento do Parecer LA-01/2010 para concluir pela constitucionalidade da Lei nº 5.709/71 reside na utilização do método teleológico de interpretação constitucional. Tal método visa extrair o fim da norma, de maneira que a interpretação de um enunciado normativo possa sofrer alterações sem a modificação da literalidade desse dispositivo.¹⁴¹

Para o Parecer LA-01/2010, a interpretação literal das disposições do art. 171 cumulado com o art. 190, ambos da Constituição Federal, não permite a concreção dos fins visados constitucionalmente. Quanto ao tema, o Parecer traz à tona o seguinte entendimento:

¹⁴⁰ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. O mercado interno, o patrimônio público e o art. 219 da Constituição Brasileira de 1988: Bases para a sua interpretação. *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, Brasília, v. 8, n.4, p. 45, out/dez 1996.

¹⁴¹ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em < http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351&ID_SITE >. Acesso em: 15 jul 2015: 16h.

105. Mas será a interpretação literal que possibilitará a extração de sua verdadeira ratio, ou o hermenauta terá que se esforçar um pouco mais a fim de encontrar o telos da norma?

106. Luís Roberto Barroso, ao apreciar os métodos clássicos de interpretação, em que presta justa reverência a um dos precursores da hermenêutica, Ministro Carlos Maximiliano, e aplicá-los à hermenêutica constitucional, reserva posição de destaque ao método teleológico, *verbis*:

As normas devem ser aplicadas atendendo, fundamentalmente, ao seu espírito e à sua finalidade. Chama-se teleológico o método interpretativo que procura revelar o fim da norma, o valor ou bem jurídico visado pelo ordenamento com a edição de dado preceito. (...) A ratio legis é uma "força vivente móvel" que anima a disposição e a acompanha em toda sua vida e desenvolvimento. A finalidade de uma norma, portanto, não é perene, e pode evoluir sem modificação de seu texto. Carlos Maximiliano não hesita em proclamar o método teleológico como o que merece preponderância na interpretação constitucional. (...) Nem sempre é fácil, todavia, desentranhar com clareza a finalidade da norma. À falta de melhor orientação, deverá o intérprete voltar-se para as finalidades mais elevadas do Estado, que são, na boa passagem de Marcelo Caetano, a segurança, a justiça e o bem-estar social.

107. Terá o constituinte originário objetivado limitar apenas a pessoa jurídica estrangeira, ou todas aquelas pessoas jurídicas cujo controle efetivo dos seus destinos esteja nas mãos de estrangeiros, especialmente dos estrangeiros não-residentes ou, no caso de pessoas jurídicas, aquelas não-sediadas?

108. O comando da norma tem o claro intuito de dotar o Estado brasileiro de mecanismos de controle sobre a apropriação por estrangeiros, diretamente, ou indiretamente, como na hipótese de pessoas jurídicas cujo controle de fato e de direito, cujo poder de escolha dos dirigentes e fixação dos rumos esteja nas mãos de estrangeiros.¹⁴²

Percebe-se que o discurso construído pelo Parecer LA-01/2010 obtém o fim da norma analisando somente os dispositivos e princípios constitucionais elencados no próprio parecer¹⁴³.

Dessa forma, passa-se à verificação da aptidão do parecer para fundamentar que o objetivo buscado pela Constituição Federal seria permitir que a União dispusesse de mecanismos para limitar a aquisição de terrenos rurais de pessoas jurídicas brasileiras, cujo capital é majoritariamente estrangeiro, baseando-se somente nesses dispositivos para garantir o desenvolvimento nacional.

Primeiramente, faz-se necessário estabelecer os critérios utilizados no método teleológico para se obter o fim de uma norma. Assim, como o entendimento da Advocacia Geral da União advém dos ensinamentos do Ministro Roberto Barroso, que por sua vez o faz

¹⁴² BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 15 jul 2015: 16h.

¹⁴³ Ibidem.

prestando reverência ao Ministro Carlos Maximiliano, a análise iniciará segundo os ensinamentos deste.

Ao discorrer sobre o método teleológico, Carlos Maximiliano estabelece as regras auxiliares para se obter a consecução da teleologia:

- a) As leis conformes no seu fim devem ter idêntica execução e não podem ser entendidas de modo que produzam decisões diferentes sobre o mesmo objeto.
- b) Se o fim decorre de uma série de leis, cada uma há de ser, quanto possível, compreendida de maneira que corresponda ao objetivo resultante do conjunto.
- c) Cumpre atribuir ao texto um sentido tal que resulte haver a lei regulado a espécie a favor, e não em prejuízo de quem ela evidentemente visa a proteger.
- d) Os títulos, as epígrafes, o preâmbulo e as exposições de motivos da lei auxiliam a reconhecer o fim primitivo da mesma¹⁴⁴

Seguindo esta linha de raciocínio, é evidente que ao utilizar-se da teleologia para buscar o fim da norma e, conseqüentemente, concluir pela constitucionalidade da equiparação prevista no § 1º, do art. 1º da Lei nº 5.709/71, o Parecer LA-01/2010 possui um déficit de fundamentação.¹⁴⁵

O déficit de fundamentação é resultante da inobservância das regras previstas nos itens “c” e “d”, que auxiliam na interpretação mediante o método teleológico, mais especificamente, a análise das exposições de motivos da Lei nº 5.709/71 e da Emenda Constitucional nº 6/95.

Dessa forma, cumpre trazer a Exposição de Motivos nº GM/0268-B, de 4 de maio de 1971, referente ao projeto de lei que resultou na Lei nº 5.709/71:

Cumprimos o dever de encaminhar à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de lei, regulando a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

1. Salvo a legislação concernente às zonas indispensáveis (Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955, art. 9º), não havia qualquer limitação para a compra de terras por estrangeiros no Brasil até o advento do Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969, que emanou da necessidade de coibir abusos e fraudes, que ofendam a integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade. Desta forma, limitou-se a aquisição de propriedade rural somente ao brasileiro e ao estrangeiro residente no País; programando-se lei especial para determinar as condições, restrições,

¹⁴⁴ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. 7. Tir. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 128

¹⁴⁵ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. 7. Tir. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 128

limitações e demais exigências, a que se sujeitaria a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira.

2. De fato, o Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969, regulamentou o disposto no mencionado Ato Complementar nº 45.

Todavia, após dois anos de aplicação desse diploma legal, ulteriormente modificado pelo Decreto-Lei nº 924, de 19 de outubro de 1969, verificou-se a necessidade de seu aperfeiçoamento.

Haja visto, a título de exemplo, a audiência obrigatória da Procuradoria Geral da República, nos processos de licença para as vendas de terras rurais. Essa atribuição, de difícil exercício, não é peculiar à função de Ministério Público Federal.

Também o Ministério da Agricultura, assoberbado de processos, sentiu a necessidade de serem estabelecidas novas determinações para proteger o interesse nacional.

3. Com o objetivo de rever a legislação sobre a aquisição de propriedades rurais por estrangeiros, em consonância com o disposto na Constituição, foi criada uma Comissão Interministerial, integrada por representantes do Ministério da Justiça, do Ministério da Agricultura e da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Essa comissão elaborou substancial relatório e de seu trabalho resultou anteprojeto, que recebeu dos titulares do Ministério da Justiça, da Agricultura e do Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional alterações, a fim de torná-lo tecnicamente mais perfeito.

O texto que ora submetemos à alta apreciação de Vossa Excelência, visa proteger a Segurança Nacional, sem, no entanto, exceder-se no rigor das restrições impostas aos estrangeiros uma vez que o Brasil não só tem recebido contribuições valiosas de imigrantes de várias partes do mundo, como também a tecnologia alcançada por nações mais desenvolvidas deve ser carreada para o nosso País, como contribuição necessária ao nosso desenvolvimento.

Nessas condições, temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o projeto de lei anexo, propondo, caso mereça aprovação, seu encaminhamento à apreciação do Congresso Nacional, nos termos do parágrafo 2º do art. 51 da Constituição. [...] ¹⁴⁶ (Grifo não original).

Nesse diapasão, veja-se o que dispõe a Exposição de Motivos nº 37, de 16 de fevereiro de 1995, referente à Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 1995:

Em obediência às diretrizes formuladas por Vossa Excelência no sentido do aperfeiçoamento do texto constitucional, encaminhamos **a presente Emenda à Constituição Federal, que integra o conjunto de alterações necessárias à viabilização da retomada do desenvolvimento econômico e social do País.**

2. A proposta tenciona eliminar a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional e o tratamento preferencial concedido a esta última. **Para tanto, firma-se conceito de empresa brasileira como aquela constituída sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.**

3. **A discriminação ao capital estrangeiro perdeu sentido no contexto de eliminação das reservas de mercado, maior interrelação entre as economias e necessidades de atrair capitais estrangeiros para**

¹⁴⁶ BRASIL. Decreto-Lei nº 924. *Exclui da disposições do Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969. Diário Oficial do Congresso Nacional*. Brasília, 8 jun 1971. Seção I. p. 1648-1649.

complementar a poupança interna. Com relação ao tratamento preferencial nas aquisições de bens e serviços por parte do Poder Público, a proposta corrige imperfeição do texto constitucional, passando a favorecer os produtos produzidos e serviços prestados no País, ao invés de empresas classificadas segundo a origem do capital. Com isto, pretende-se restabelecer o importante instrumento de compra do Estado para estimular a produção, emprego e renda no País. É digno de nota que a proposta vincula o tratamento preferencial conferido aos produtos e serviços produzidos internamente à igualdade de condições (preços, qualidade, prazos etc.) entre os concorrentes.

4. Uma vez eliminado o conceito de empresa brasileira de capital nacional, faz-se necessário proceder o ajuste no inciso IX do art. 170, conforme prevê a Emenda apresentada, que mantém, entretanto, o tratamento favorecido a empresas de pequeno porte.

5. Note-se que as alterações propostas não impedem que legislação ordinária venha a conferir incentivos e benefícios especiais a setores considerados estratégicos, inexistindo qualquer vedação constitucional neste sentido.

6. Com o mesmo escopo, a Emenda efetua alteração no § 1º do art. 176, de forma a eliminar a exclusividade da pesquisa e lavra de recursos minerais e o aproveitamento de potenciais de energia hidráulica por empresa brasileira de capital nacional. Pretende-se, assim, viabilizar a atração de investimentos estrangeiros para o setor de mineração e energia elétrica, mantido o controle da União mediante autorização ou concessão.

7. Julgamos, Senhor Presidente, que as alterações propostas irão ao encontro do projeto de desenvolvimento econômico e social propugnado por Vossa Excelência manifestando-se compatíveis com a construção de uma economia mais moderna, dinâmica e competitiva.¹⁴⁷ (Grifo não original).

Ora, pela análise das exposições de motivos da Lei nº 5.709/71 e da Emenda Constitucional nº 6/95, não há como concluir no mesmo sentido do Parecer LA-01/2010 tendo em vista que o objetivo não seria a promoção do desenvolvimento nacional mediante a discriminação do capital estrangeiro, mas sim por meio da sua utilização.

A Emenda Constitucional nº 6/95 deixa bem claro que a revogação do art. 171 da Constituição Federal visa viabilizar a retomada do desenvolvimento socioeconômico nacional por meio da eliminação da discriminação ao capital estrangeiro, firmando-se o conceito de empresa brasileira como aquela constituída sob a legislação nacional e com sede no Brasil.

Dessa forma, a exposição de motivos da Emenda Constitucional nº 6/95 afirma que a partir da globalização é necessário atrair investimentos estrangeiro, eliminando as reservas de mercados, e dar tratamento preferencial aos produtos e bens produzidos no País, independentemente da origem do capital, a fim de viabilizar esse desenvolvimento.

¹⁴⁷ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº6, de 1995. Exposição de motivos nº37, de 16 de fevereiro de 1995. *Diário Oficial do Congresso Nacional*. Brasília, Ano L, n. 40, 15 fev 1995. Seção I. p. 3246.

Portanto, mediante a análise dos motivos acima, o Parecer LA-01/2010 não utiliza-se das regras auxiliares que auxiliam no esclarecimento do fim da norma e, como consequência, parte para uma análise arbitrária da problemática quanto a este ponto, em desacordo com o objetivo previsto pelo legislador.

CONCLUSÃO

O presente trabalho discutiu a controvérsia a respeito da receptividade e constitucionalidade do § 1º, do art. 1º, da Lei 5.709/71, que regula a aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiro, por meio da análise dos fundamentos do Parecer LA-01/2010 da Advocacia Geral da União, que concluiu pela constitucionalidade desse dispositivo e alterou os entendimentos anteriores da não recepção da norma.

Utilizou-se do Método de Análise de Decisões – MAD de Roberto Freitas Filho e Thalita Morais Lima para analisar a coerência sistêmica do Parecer LA-01/2010 e verificar como este utiliza os conceitos, valores, institutos e princípios para interpretar a problemática a fim de concluir pela sua aceitação ou não.

Inicialmente, definiu-se a metodologia utilizada no Parecer LA-01/2010, que utilizou-se do princípio da unidade da Constituição, da máxima efetividade das normas e o método teleológico de interpretação constitucional. Tudo isso, aliado aos demais princípios previstos na Constituição Federal de 1988.¹⁴⁸

No momento da análise da utilização do princípio da máxima efetividade das normas, verificou-se que o Parecer LA-01/2010, mediante a análise conjunta do conceito constitucional de empresa brasileira, do princípio do desenvolvimento nacional, da limitação constitucional à aquisição e arrendamento de terrenos rurais, bem como aos investimentos estrangeiros, concluiu que o artigo 190 da Constituição visa municiar o Estado de mecanismos de controle na aquisição de terrenos rurais por estrangeiros, seja de forma direta ou indireta, pois o que se busca é a manutenção do poder decisório sobre esses terrenos nas mãos de pessoas jurídicas ou físicas brasileiras.¹⁴⁹

Todavia, na análise dos seus fundamentos, constatou-se déficit de argumentação no Parecer LA-01/2010, pois o princípio da máxima efetividade não permite ao intérprete alterar conceitos de forma a não observar suas características qualitativas e essenciais dos conceitos

¹⁴⁸ BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei no 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 15 jul 2015: 16h.

¹⁴⁹ Ibidem.

de empresa brasileira e estrangeira da Constituição Federal são palavras descritivas, ou seja, que não necessitam de uma justificção para ser compreendida.¹⁵⁰

Quanto ao princípio da unidade da Constituição, verificou-se que o Parecer LA-01/2010, num primeiro momento, não fez a análise de todos os princípios atinentes à problemática ao não mencionar os princípios da livre iniciativa e da integração do mercado interno ao patrimônio nacional, concluindo-se por uma escolha parcial dos princípios necessários à análise.

Não bastasse tal óbice na fundamentação do princípio da unidade, averiguou-se que o Parecer LA-01/2010 conclui pela constitucionalidade da equiparação prevista na Lei nº 5.709/71 como forma de garantir o desenvolvimento nacional sem, todavia, qualificar o conceito de desenvolvimento nacional de forma adequada, havendo outro déficit de justificção por se tratar de palavra de valor.

Delimitou-se, portanto, o conceito de desenvolvimento nacional mediante a diferenciação entre crescimento e desenvolvimento, presentes nos ensinamentos de Ignacy Sachs, tendo como conclusão que o desenvolvimento é caracterizado pela redução das desigualdades criadas pelo crescimento perverso, por meio da criação de empregos e acessos aos direitos básicos garantidos constitucionalmente, o que se enquadraria no conceito de desenvolvimento socioeconômico do art. 219 da Constituição Federal.

Em sequência, realizou-se análise do estudo da IMAFLORA acerca da atual malha fundiária do Brasil e demonstrou-se que a concentração de terras rurais no País é patente, pois mais da metade das terras encontram-se sob o controle de menos de 2% dos proprietários, o que demonstra um cenário de elevada desigualdade socioeconômica que possibilita o crescimento econômico, mas não representa um aumento de desenvolvimento nacional.¹⁵¹

O que se vê, na realidade, é a utilização de um princípio de maximização de riquezas sob o fundamento da eficiência, ou seja, uma busca pela maximização da riqueza global sem levar em conta a perda social, a distribuição dessa riqueza.¹⁵²

¹⁵⁰ FREITAS FILHO, Roberto de; MORAIS LIMA, Thalita. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. *Univ. JUS*. Brasília, n. 21, p. 13, jul./ dez. 2010. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/1206/1149>>. Acesso em: 28 mar 2017: 15h. p. 14.

¹⁵¹ FREITAS, F. L. M.; GUIDOTTI, V.; SPAROVEK, G. Nota técnica: Malha fundiária do Brasil, v.170321. In: Atlas - A Geografia da Agropecuária Brasileira, 2017. Disponível em: <www.imaflora.org/atlasagropecuario>. Acesso em: 27 mar 2017. 15h.

¹⁵² SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito Concorrencial: as estruturas*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 30-31.

Quanto ao desenvolvimento tecnológico, chegou-se à conclusão de que o cenário de baixa competitividade do setor rural nacional, caracterizado pela concentração de terras, cumulado com a limitação ao ingresso de novas empresas no ramo do agronegócio tende a gerar uma redução nos processos de inovação do setor e, conseqüentemente, ir em sentido contrário ao desenvolvimento tecnológico.

Outro fundamento do Parecer LA-01/2010 para concluir pela constitucionalidade da Lei nº 5.709/71 reside na utilização do método teleológico de interpretação constitucional, mediante a utilização dos artigos 170, 171, 172 e 190, todos da Constituição Federal, para afirmar que o objetivo buscado pela Constituição Federal seria permitir que a União dispusesse de mecanismos para limitar a aquisição de terrenos rurais de pessoas jurídicas brasileiras, cujo capital é majoritariamente estrangeiro, baseando-se somente nesses dispositivos para garantir o desenvolvimento nacional.

Nesse aspecto, notou-se que o Parecer LA-01/2010 ignorou as regras auxiliares de hermenêutica estabelecidas por Carlos Maximiliano, a quem o parecer faz menção, ao não analisar o fim primitivo da Lei nº 5.709/71 e da Emenda Constitucional nº 6/95 trazidos em suas respectivas exposições de motivos, o que resulta em outro déficit de fundamentação.

Prosseguindo, verificou-se que o fim presente nas exposições de motivos dos mencionados enunciados normativos é atrair o investimento estrangeiro, por meio da eliminação das reservas de mercados e da discriminação ao capital estrangeiro, para viabilizar o desenvolvimento socioeconômico nacional, resultando numa análise deficitária da Advocacia Geral da União sobre a problemática.

Dessa forma, o presente trabalho conclui que a análise do Parecer LA-01/2010 sob a perspectiva do MAD resulta na constatação de diversas falácias na fundamentação do parecer e a utilização de argumentos a fim de se obter uma conclusão direcionada à constitucionalidade do § 1º, do artigo 1º, da Lei nº 5.709/71, o que demonstra impossibilidade da utilização do entendimento formulado pela Advocacia Geral da União.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALVES, Alessandra Cardoso Gonçalves. *Aquisição de imóveis rurais por pessoa jurídica estrangeira ou pessoa jurídica brasileira comparada à estrangeira*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33922/aquisicao-de-imoveis-rurais-por-pessoa-juridica-estrangeira-ou-pessoa-juridica-brasileira-comparada-a-estrangeira>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

BARROS, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/arti_histdirbras.pdf>. Acessado em: 10 nov 2016.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 130.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. 1. *A conclusão do Parecer n° AGU/LA-04/94, relativa à revogação do § 1º do art. 1º da Lei n° 5.709, de 7 de outubro de 1971, permanece inalterada, apesar da revogação do art. 171 da Constituição de 1988*. 2. *Possibilidade de legislação infraconstitucional futura, em razão de fundamentos relevantes, impor limitações ao capital estrangeiro em determinados casos*. Disponível em <<https://sistema.planalto.gov.br/aspweb/exec/parecerAGU181.cfm>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. *Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ- 181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei no 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm>. Acesso em: 15 nov 2016.

Brasil. Advocacia Geral da União. Parecer.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer. *Aquisição de terras por estrangeiros. Reexame do Parecer n° AGU/LA-04/94, diante da revogação do art. 171 da Constituição de 1988*.

Disponível em <[66https://sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecerAGU181.cfm](https://sistema.planalto.gov.br/asprevweb/exec/parecerAGU181.cfm)>. Acesso em: 03 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 18 de out de 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 924. Exclui da disposições do Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969. Diário Oficial do Congresso Nacional. Brasília, 8 jun 1971. Seção I. p. 1648-1649.

BRASIL. Lei nº 4.131, de 03 de setembro de 1962. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Brasília, 1962. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm>. Acesso em: 15 abr 2016.

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. Brasília, 1971. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5709-7-outubro-1971-357938-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em 01 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 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*. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/prolei8629.htm> Acesso em: 05 nov de 2016.

BRASIL. Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993, Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, 1993 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.html>. Acesso em 01 abr. 2016.

BRASIL. Pedido de Providências 0002981-80.2010.2.00.0000. Disponível em: <s.conjur.com.br/dl/decisao-cnj-cartorios-informarem-compra.doc>. Acesso em 01 abr. 2016.

BRASIL. Portaria Interministerial 4, de 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: <s.www.incra.gov.br/.../portaria_interministerial_04_25_02_2014_AGU_LA.pdf>. Acesso em 01 abr. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº6, de 1995. Exposição de motivos nº37, de 16 de fevereiro de 1995. Diário Oficial do Congresso Nacional. Brasília, Ano L, n. 40, 15 fev 1995. Seção I. p. 3246.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. O mercado interno, o patrimônio público e o art. 219 da Constituição Brasileira de 1988: Bases para a sua interpretação. Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região, Brasília, v. 8, n.4, p. 41, out/dez 1996.

CANOTILHO, Fábio, 1992 apud PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e alcance do art. 170 da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes apud MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CEPEA - Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. PIB do agronegócio brasileiro. Piracicaba, 2016. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>. Acesso em: 04 abr 2016.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2014.

FREITAS FILHO, Roberto de; MORAIS LIMA, Thalita. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. Univ. JUS. Brasília, n. 21, p. 1-17, jul./ dez. 2010. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/1206/1149>>. Acesso em: 28 mar 2017.

FREITAS, F. L. M.; GUIDOTTI, V.; SPAROVEK, G. Nota técnica: Malha fundiária do Brasil, v.170321. In: Atlas - A Geografia da Agropecuária Brasileira, 2017. Disponível em: <www.imaflora.org/atlasagropecuario>. Acesso em: 27 mar 2017.

GRAU, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcos; VIERA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica. Brasília: Núcleo de Pesquisas do Senado, 2012. p. 29.

INCRA. Tabela com módulo fiscal dos municípios. Brasília, Brasil. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal>> . Acesso em: 27 mar 2017.

KOKKE, Marcelo. Procurador Federal. O papel da AGU no Estado Democrático de Direito. *Revista Jurídica Consulex*, São Paulo, Ano 8, n. 291, p. 48 a 50, 28 de fev. de 2009.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco . *Direito Econômico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. Hermenêutica e unidade axiológica da Constituição. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MARQUES, Claudia Lima. Comentários à constituição do Brasil. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (Org.). *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. 7. Tir. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 128

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORAIS, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, Simone; DE PAULA, Roberta Manfron. *A inovação tecnológica como ferramenta competitiva no agronegócio*. Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/RE_1196_1203_01.pdf> Acesso em: 27 mar 2017.

PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito Concorrencial: as estruturas*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Américo Luís Martins da. *A ordem constitucional econômica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, José Afonso Carvalho da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança 23452. Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno. Data do julgamento: 16/09/1999. Data da publicação: 12/05/2000.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TORRES, Alessandra Valéria da Silva; SILVA, Luís Antônio G. Da Conceição. *Aquisição de terras por estrangeiros: legislação comparada*. Disponível em: <<https://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-114-aquisicao-de-terras-por-estrangeiros-no-brasil-uma-avaliacao-juridica-e-economica>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

VAZ, Isabel. *Direito Econômico da Concorrência*. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 245.

VENTURINI, Anna Carolina; GARCIA ROSSI, Luciano; BERNARDES, Marcelo. *Compra de imóvel rural por controladas por estrangeiros ainda gera dúvidas, 2014*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jul-17/compra-imovel-rural-controladas-estrangeiros-ainda-gera-duvidas>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

ANEXO A – PARECER LA-01/2010 DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO