

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

GINA VIDAL MARCILIO POMPEU

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuriitiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton das Neves Gonçalves; Gina Vidal Marcilio Pompeu – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-171-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Economia. 3. Desenvolvimento econômico. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I

Apresentação

Eis que, no final do ano de 2019, o Mundo se viu assolado pela conhecida pandemia de COVID-19 e, nós brasileiros, já aos 17 dias do mês de março de 2020, deparávamo-nos com a primeira morte ocorrida em Território Nacional. O dia 20 de março, em que se comemoraria o dia da felicidade, já não seria tão feliz uma vez que passamos a nos tornar reclusos em nossas casas, assustados com um mal que ainda vislumbrávamos na telona (dos aparelhos televisivos) ou nas telinhas (dos celulares). Nesse cenário foi realizado o I Encontro Virtual do CONPEDI que, agora, em novembro de 2020, é reeditado na sua segunda versão. É bom que se registre que de março para cá, os números oficiais deram conta, até o dia 02/12/2020, de 174.515 óbitos e de 6.436.650 casos positivos de COVID-19 no nosso Brasil e os diversos Estados Brasileiros “pululam”, em um nefasto mapa de expansão da pandemia; diariamente apresentado nos noticiários, entre situação de risco grave e gravíssima para a COVID-19. Os meses foram passando e tivemos que nos adaptar, a vida não parou, as tecnologias avançaram para dar o necessário suporte para as diversas atividades do cotidiano. Na Academia a produção de conhecimento seguiu ativa e o CONPEDI, assim como, especialmente o GT de Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável continuaram seu trabalho incansável de possibilitar a difusão dos artigos que iluminam a mente de tantos alunos na graduação, nas pós-graduações e na comunidade em geral. Desta feita, apresentamos mais 14 artigos que tratam dos mais variados temas que, por fim, defendem a manutenção da vida em ambiente de superação e busca de desenvolvimento econômico-social. É o que se passa a ver, subdividindo-se os trabalhos em dois grupos a saber: a) quanto à difusão do Direito Econômico identificado na atuação no Estado de Direito e b) quanto à difusão da Análise Econômica do Direito em terra Brasilis Destarte, iluminaram nossas discussões os seguintes artigos:

A ATUAÇÃO DO ESTADO SOBRE A ECONOMIA DIANTE DA COVID-19: ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE DO CONTROLE DE PREÇOS NO MERCADO de autoria de Beatriz Gomes da Silva Violardi; analisando a atuação do Estado sobre o domínio econômico, diante da crise sanitária instaurada pela COVID-19, em especial quanto à constitucionalidade da aplicação do regime de controle de preços no mercado brasileiro;

A INTERVENÇÃO ESTATAL E REGULAÇÃO DA ECONOMIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19

elaborado por Marcela Moura Castro Jacob, Marisa Rossignoli e Bruno Bastos de Oliveira, tratando das medidas adotadas pelo Brasil fundamentadas na Teoria dos pensamentos liberal e Keynesiano,

EXTERNALIDADES NA GESTÃO DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO DOS CONTRATOS EDUCACIONAIS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO ESTADO DE GOIÁS apresentado por Lara Regina Morais Evangelista e Maria Fernanda Telles Algeri, discutindo os custos de transação, sob a ótica dos contratos de prestação de serviços educacionais e a gestão desses contratos durante a Pandemia da COVID-19;

A CRIAÇÃO DE UM FUNDO DE EQUALIZAÇÃO DE RECEITAS PARA A CFEM COMO ESTRATÉGIA DE JUSTIÇA INTERGERACIONAL EM MUNICÍPIOS MINERADORES DO PARÁ de autoria de Ana Elizabeth Neirão Reymão, Marcos Venâncio Silva Assunção e Alsidéa Lize de Carvalho Jennings Pereira, tratando da importância de um fundo de equalização de receita como alternativa para a gestão financeira dos recursos da CFEM e indagando se eles podem ser estratégias de desenvolvimento e de justiça distributiva das riquezas minerais para as futuras gerações;

AS MEDIDAS COMPENSATÓRIAS DE EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR EMPRESA BRASILEIRA DE CAPITAL ESTRANGEIRO elaborado por Romeu Thomé e Felipe Bellini Caldas Soares, destacando que o cumprimento de medidas compensatórias que envolvam a doação de imóveis no interior de unidades de conservação por empreendimentos de mineração encontra dificuldades junto aos cartórios de registros de imóveis quando da aquisição dessas propriedades, considerando as limitações atualmente impostas;

IMPOSTOS DO PECADO: FAT TAX NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA DINAMARQUESA elaborado por Oksandro Osdival Gonçalves e Thaís Bazzaneze, descrevendo uma análise econômico-consequencialista da FAT TAX instituída na Dinamarca como medida de enfrentamento à obesidade;

Bruna de Sá Araújo apresenta A TRÍADE DA ECONOMIA NO ÂMBITO DA 4ª REVOLUÇÃO INDUSTRIAL: A RELAÇÃO ENTRE TRABALHO, RENDA E CONSUMO fazendo perceber que a competitividade e necessidade de redução de custos tem acelerado o uso de tecnologias nos meios de produção; contudo, levando ao aumento da produtividade seguido pelo desemprego tecnológico;

A CRIAÇÃO DE UM QUADRO DE RESPONSABILIDADE SOBRE O DESENVOLVIMENTO NANOTECNOLÓGICO DA ARGENTINA de autoria de Daniel Francisco Nagao Menezes descrevendo que referentemente às inovações relacionadas à nanotecnologia, há um alto grau de incerteza sobre se as nanopartículas presentes nos produtos de consumo no que diz respeito a causarem riscos à sociedade, à saúde e ao meio ambiente;

CAMINHOS DA DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE: A PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE FRENTE AOS DESAFIOS DA CONTEMPORANEIDADE é elaborado por Isadora Kauana Lazaretti, Lucas Dalmora Bonissoni e Luiz Henrique Maisonnnet investgando o alcance do trabalho decente frente aos desafios atuais pandêmicos, inclusive, reconfigurando-se as relações de trabalho segundo exigências da sociedade informacional e tecnológica; e ocasionando o indesejável aumento do desemprego;

ECONOMIA DE DADOS: ASPECTOS JURÍDICOS, ECONÔMICOS E REGULATÓRIOS de autoria de Ricardo Pinha Alonso e Felipe Garcia Telò trata do conceito de economia dirigida por dados como construção teórica decorrente da economia baseada em conhecimento, desenvolvida no âmbito da OCDE segundo a “datificação” da economia produtiva capitalista reestruturada e centrada na “monetização” dos dados;

O PRINCÍPIO DA CONCENTRAÇÃO DOS ATOS NA MATRÍCULA IMOBILIÁRIA COMO FORMA DE REDUÇÃO DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO elaborado por Marialice Souzalima Campos e Fabiana Cristina Arthur da Cunha demonstrando a importância do relacionamento entre Direito e Economia para construção de um ordenamento jurídico eficiente;

E, por fim, o artigo denominado TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL: UM ESTUDO SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO apresentado por Everton Das Neves Gonçalves, Lyza Anzanello de Azevedo e Lisandro Fin Nishi destaca, sob ótica da Análise Econômica do Direito, a importância TPA como instrumento para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil, seguindo o exemplo de Fernando de Noronha (PE), com vocação turística.

Esperamos ter cumprido, assim, nosso mister educacional e disponibilizar, mais uma vez e para além dos desafios pandêmicos, o necessário conhecimento de Direito Econômico e de Direito e Economia como necessários instrumentos de progresso e desenvolvimento. Da mesma forma, desejamos, para todos, a necessária força e resiliência para suportarmos, com coragem e bravura, as dores e misérias existenciais que o destrutível vírus nos impõe. Que

todos possam, de alguma forma, vencer os indefectíveis desafios pandêmicos que, por fim, haverão de ser debelados para que ocorra a necessária transição Planetária segundo os (in) convenientes do COVID-19 para viabilizar a benfazeja colheita futura no Brasil e na Comunidade Internacional de Países.

Florianópolis, SC, novembro de 2020.

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves

Titular do Departamento de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina/ UFSC

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu

Coordenadora e Professora do PPGD em Direito Constitucional da Universidade Federal de Fortaleza/UNIFOR

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável I apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**AS MEDIDAS COMPENSATÓRIAS DE EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS E A
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR
EMPRESA BRASILEIRA DE CAPITAL ESTRANGEIRO**

**THE COMPENSATORY MEASURES OF MINING ENTERPRISES AND THE
LAND REGULARIZATION OF CONSERVATION AREAS BY A BRAZILIAN
COMPANY WITH FOREIGN CAPITAL**

Romeu Thomé ¹
Felipe Bellini Caldas Soares ²

Resumo

O cumprimento de medidas compensatórias que envolvam a doação de imóveis no interior de unidades de conservação por empreendimentos de mineração encontra dificuldades junto aos cartórios de registros de imóveis quando da aquisição dessas propriedades, considerando as limitações atualmente impostas. Adotando-se uma investigação jurídico-descritivo, objetivou-se o debate visando a compatibilização do direito de empreender e a efetivação de medidas compensatórias que importem na regularização fundiária de unidades de conservação por empresa brasileira de capital estrangeiro, concluindo, ao final, que a doação indireta de imóveis rurais por terceiros se apresenta como uma alternativa viável para a superação dos obstáculos encontrados.

Palavras-chave: Aquisição de imóvel rural, Empresa brasileira de capital estrangeiro, Medidas compensatórias, Regularização fundiária, Unidades de conservação

Abstract/Resumen/Résumé

The fulfillment of compensatory measures involving the donation of real estate inside conservation units by mining enterprises frequently faces difficulties with the real estate registry offices when acquiring these properties, considering the limitations currently imposed. Adopting a legal-descriptive investigation, the debate aimed at compatibility of the right to undertake and the implementation of compensatory measures that matter in the land regularization of conservation units by Brazilian companies with foreign capital, concluding, in the end, that the indirect donation of rural properties by third parties presents itself as a viable alternative to overcome the obstacles encountered.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Rural property acquisition, Brazilian company with foreign capital, Compensatory measures, Land regularization, Conservation units

¹ Pós-Doutor em Direito Ambiental pela Université Laval, Canadá; Doutor e Mestre em Direito; Especialista em Direito Ambiental. Professor Permanente da Escola Superior Dom Helder Câmara. Autor de várias obras publicadas.

² Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Direito Ambiental. Advogado.

1. Introdução

A efetivação de medidas compensatórias mediante a regularização fundiária de unidades de conservação por empresa brasileira de capital estrangeiro é tema de grande relevância para empreendedores de mineração. Em que pese o texto atual da Constituição Federal de 1988 autorizar o aproveitamento mineral por empresas brasileiras com controle de seu capital por estrangeiros, a legislação impõe obstáculos na aquisição de imóveis rurais, que podem dificultar o pleno exercício da atividade de aproveitamento mineral por tais empresas no Brasil.

Esses obstáculos podem ser percebidos no cumprimento de medidas compensatórias que envolvam a doação de imóveis no interior de unidades de conservação, uma vez que frequentemente se deparam com barreiras intransponíveis junto aos cartórios de registros de imóveis quando da aquisição dessas áreas, considerando as limitações de extensão de áreas e a necessidade de prévia aprovação das autoridades competentes. Posto este cenário, apresenta-se o seguinte problema: seria possível conferir maior efetividade ao cumprimento de medidas compensatórias florestais, que impliquem na necessidade de aquisição de imóveis rurais para doação ao Poder Público, mesmo com os limites impostos pela legislação atual?

Neste sentido, o presente artigo se dedicará ao debate acerca da necessidade de compatibilização do direito de empreender e da efetivação de medidas compensatórias que importem na regularização fundiária de unidades de conservação, buscando-se na doação de imóveis rurais em nome de terceiros uma alternativa viável para a superação dos obstáculos encontrados.

Para tanto, adotou-se no presente estudo o método de investigação jurídico-descritivo, tendo como marco teórico as disposições normativas de regência sobre a temática. Deste modo, este artigo discorrerá sobre o tratamento constitucional acerca da possibilidade de empresa brasileira de capital estrangeiro promover atividades de mineração em território brasileiro, passando pela investigação das alterações normativas e hermenêuticas promovidas ao longo das últimas cinco décadas, em âmbito federal, acerca das limitações impostas pela legislação federal relativa à aquisição de imóveis rurais por estas empresas. Em um segundo momento, discorrer-se-á acerca do tratamento normativo dispensado a medidas compensatórias florestais instituídas no Estado de Minas Gerais, para, ao final, propor uma alternativa viável para a efetivação de tais medidas compensatórias por empreendedores de mineração.

2. A possibilidade de empresa brasileira de controle estrangeiro promover atividades de mineração

Para se discorrer sobre a possibilidade de empresa brasileira de capital estrangeiro promover atividades de mineração em território nacional, deve-se rememorar o histórico do tratamento constitucional mais recente dado à temática. Mantendo regramento semelhante à Constituição da República de 1946, o texto constitucional de 1967 estabelecia no parágrafo único de seu art. 161 que “a exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica *dependeria* de autorização ou concessão federal, na forma da lei, dada exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País” (BRASIL, 1967).

Com base em tal previsão constitucional, não se vedava que fosse franqueado ao capital estrangeiro o acesso ao setor mineral, posto que se fazia legalmente autorizado que empresa de capital estrangeiro constituísse sociedade empresária sob as normas pátrias, de forma a funcionar como sociedade organizada no Brasil. Tal previsão acabou sendo ratificada pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969 (LEONCY, 1997, p. 12).

Entretanto, com a promulgação da Constituição da República de 1988, houve sensível alteração na regra até então vigente, passando o texto da Carta Magna a dispor no § 1º de seu art. 176 que as atividades de pesquisa e a lavra de recursos minerais somente poderiam “ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei” (BRASIL 1988).

Em que pese parecer, em princípio, que o mandamento constante do § 1º do art. 176 vedasse por completo e de imediato o aproveitamento mineral por empresas de capital estrangeiro, o art. 44 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) trazia regra transitória para que as empresas que já se encontrassem em operação se adaptassem, autorizando a continuidade de suas operações desde que, no prazo de até quatro anos da data da promulgação da Constituição, tivessem o produto de sua lavra e beneficiamento destinado a industrialização no território nacional.

Todavia, no ano de 1995, o § 1º do art. 176 foi objeto da Emenda Constitucional nº 6, que restabeleceu regramento semelhante ao anteriormente previsto no texto constitucional de 1967 (bem como na Emenda Constitucional n. 1/1969), de forma a se autorizar novamente a pesquisa e a lavra de recursos minerais por empresa que fossem constituídas sob as leis brasileiras e que tivessem sua sede e administração no País, conforme se vê abaixo:

§ 1º **A pesquisa e a lavra de recursos minerais** e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo **somente poderão ser efetuados** mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, **por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País**, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995) [Grifo nosso] (BRASIL, 1988)

Conforme se verifica, “o artigo 176, §1º, (...) foi modificado, eliminando as restrições da exploração dos recursos minerais brasileiros para empresas multinacionais, bastando que constituam filial sob as leis brasileiras, com sede e administração no país” (ANDRADE; MENEZES, 2020, p. 201). Desse modo, passou-se novamente a ser autorizado o aproveitamento mineral por empresas que, mesmo sob o controle de capital por estrangeiro, tivessem sede e administração em solo brasileiro e que fossem constituídas sob as leis brasileiras, abrindo-se a oportunidade de o investimento estrangeiro contribuir para este setor no país, vigorando essa regra até os dias atuais. Não consta mais, portanto, ao menos no art. 176 da Constituição da República, qualquer distinção acerca da execução de atividades minerárias entre empresas brasileiras de capital nacional e de capital estrangeiro, sendo autorizado o livre exercício por ambas da atividade de aproveitamento de recursos minerais em território brasileiro.

3. A aquisição de imóvel rural por empresa brasileira de capital estrangeiro

O regramento aplicado à aquisição de terras por empresa brasileira sob controle estrangeiro foi objeto de grande celeuma desde a promulgação da Constituição da República de 1988, tendo como pano de fundo o debate acerca do resguardo da soberania nacional (BIJOS, 2017; GRACIANO E PINTO, 2018).

Antes da promulgação da Carta Magna de 1988, fazia-se inequívoca a aplicação da Lei Federal n. 5.709/1971 no regramento da aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica brasileira cujo capital social pertencesse, em sua maioria, a pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que residissem ou tivessem sede no exterior, as chamadas “empresas brasileiras de capital estrangeiro”, conforme previsão contida no art. 1º da Lei:

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.** [grifo nosso] (BRASIL, 1971)

Nos termos da referida lei, a pessoa jurídica brasileira de capital estrangeiro, equiparada para fins de aplicação da norma à pessoa jurídica estrangeira, só poderia adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, após aprovação pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente de desenvolvimento regional na respectiva área, conforme previsão contida em seu art. 5º, § 2º.

Todavia, com o advento da Constituição Federal de 1988, passou-se a discutir se a Lei n. 5.709/1971 teria sido recepcionada pelo texto constitucional, posto que se argumentava que a distinção de tratamento realizada entre pessoas jurídicas brasileiras de capital nacional e de capital estrangeiro não seria admitida pelos arts. 171 e 190 da Constituição da República.

Foi buscando dirimir tal controvérsia que a Advocacia Geral da União (AGU), instituição responsável pela representação e pelo assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, de suas autarquias e fundações públicas, foi instada a se posicionar. Assim, por meio do Parecer n. GQ-22/1994, a AGU esposou entendimento pela recepção da Lei Federal pela Constituição de 1988, entretanto, afastando a incidência do § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/1971, de modo a não se admitir distinções legais entre empresas brasileiras, mesmo entre aquelas controladas por capital estrangeiro. Conforme asseveram Hage, Peixoto, e Vieira Filho (2012, p. 11), “a partir de então, qualquer restrição às empresas que, preenchendo os requisitos estabelecidos pelo art. 171, I, da CF, fossem classificadas como ‘brasileiras’ só poderia prosperar nas hipóteses previstas expressamente nessa mesma Constituição”.

Ocorre que, posteriormente, o art. 171 da Constituição Federal veio a ser revogado pela Emenda Constitucional n. 6/1995, reascendendo novamente o debate, agora acerca da possível repristinação do § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/1971. Por meio do Parecer GQ-181/1999, a AGU posicionou-se no sentido da impossibilidade de se reconhecer a repristinação tácita no presente caso. Desta forma, a vigência do referido § 1º não se restauraria por ter o art. 171 da Constituição da República perdido a vigência em razão da Emenda Constitucional n. 6/1995, não havendo, portanto, qualquer distinção entre pessoas jurídicas brasileiras, independentemente da forma como se desse o controle de seu capital.

Todavia, em nova apreciação da matéria, a AGU veio a emitir novo parecer, este último em sentido diverso dos dois anteriores. Por meio do Parecer n. LA-01/2010, a AGU se posicionou no sentido de que o § 1º do art. 1º da Lei n. 5.709/1971 teria sido sim recepcionado pela Constituição de 1988 e que, “portanto, jamais teria perdido vigência a norma segundo a qual 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 submete-se aos ditames da referida lei” (HAGE, PEIXOTO, E VIEIRA FILHO, 2012, p. 15).

Nos termos do Parecer, as limitações à aquisição de imóveis rurais previstos na Lei n. 5.709/1971 contemplariam não só as pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, como também as pessoas jurídicas brasileiras sob controle capital estrangeiro (HAGE, PEIXOTO, E VIEIRA FILHO, 2012, p. 15). Assim, como o referido Parecer foi aprovado pela Presidência da República, tornou-se impositivo para todas as autoridades federais, fazendo mandatória a restrição quanto à aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras sob controle estrangeiro.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por sua vez, seguindo a nova posição do referido Parecer aprovado pela AGU, recomendou¹ que as restrições para a aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras de capital estrangeiro deveriam ser seguidas por todos os Cartórios de Notas e de Registro de Imóveis, ficando previsto que a aquisição que não observasse tal determinação seria nula, conforme o art. 15 da Lei n. 5.709/1971, ficando os tabeliães que descumprissem o mandamento legal sujeitos a sanção.

Percebe-se, portanto, de acordo com a legislação de regência e com o Parecer n. LA-01/2010, que atualmente toda pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil ou pessoa jurídica brasileira a ela equiparada, que pretender adquirir e/ou arrendar imóveis rurais, direta ou indiretamente, deverá submeter, previamente, seu pedido a aprovação prévia, recaindo atualmente tal atribuição ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), nos termos da Instrução Normativa INCRA n. 94/2018. Assim, toda pessoa jurídica brasileira de capital estrangeiro que pretender adquirir imóveis rurais no Brasil deverá submeter à prévia análise e aprovação do INCRA um projeto de exploração dos imóveis rurais, cuja destinação deverá ser condicionada à implantação de projetos agrícolas, pecuários, florestais, industriais, turísticos ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários e/ou sociais.

Não obstante a necessidade de obtenção de prévia anuência, ainda se impõem limitações na extensão de áreas que podem ser adquiridas. Nos termos da Instrução Normativa INCRA n. 94/2018, a soma das áreas pertencentes ou arrendadas a pessoa estrangeira, ou as pessoas jurídicas brasileiras a elas equiparadas, não poderão ultrapassar 25% da superfície territorial do Município de localização do imóvel rural; que as pessoas de mesma nacionalidade, não poderão ser proprietárias ou arrendatárias, em cada Município, de mais de 10% de sua

¹ Recomendação realizada no bojo do Pedido de Providências nº 0002981-80.2010.2.00.0000.

superfície territorial²; e que aquisições que excederem 100 módulos de exploração indefinida, a serem definidos pelo INCRA de acordo com cada região, dependerão de prévia autorização do Congresso Nacional.

Considerando que as normas aqui citadas são diplomas legais vigentes e oponíveis em caráter *erga omnes*, toda pessoa jurídica, seja estrangeira ou brasileira a ela equiparada, deve se submeter ao seu regramento, uma vez que todas as aquisições (diretas ou indiretas) ou arrendamentos de imóveis rurais realizados sem a observância do disposto nas legislações aplicáveis constituem atos nulos de pleno direito³, devendo ser reconhecida e declarada sua nulidade, com efeitos retroativos, via processo administrativo ou judicial, por intermédio do INCRA, da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado ou do Juízo de Direito da Comarca de localização dos imóveis rurais envolvidos na operação pretendida⁴, sempre com a participação do Ministério Público Estadual⁵.

Assim, em que pese a possibilidade legal da aquisição de imóvel rural, mediante a obtenção das autorizações competentes, na prática esse processo vem se demonstrando extremamente penoso, inviabilizando as aquisições e/ou arrendamentos de imóveis rurais na situação em que uma das partes se encontra com seu capital sob o controle estrangeiro. Diante do cenário atual da regulamentação incidente sobre o tema, o processo de aquisição torna-se extremamente moroso e incerto. Essa lentidão, cumulada com a inexistência de garantia de um resultado positivo, acaba inviabilizando vários investimentos estrangeiros, posto que as partes não têm como prever quando e se o negócio jurídico pretendido irá se aperfeiçoar.

4. A efetivação de medidas compensatórias por empreendimentos minerários mediante a doação de terrenos para regularização fundiária de unidades de conservação em Minas Gerais

Considerando que as previsões acima expostas se aplicam a toda aquisição de imóveis rurais por empresa brasileira de capital estrangeiro, impõe-se que elas de igual modo alcançariam as hipóteses de cumprimento de medidas compensatórias florestais, a serem definidas junto aos órgãos ambientais competentes, que prevejam a regularização fundiária mediante a doação de terras no interior de unidades de conservação, na medida em que não são

² Redação conferida pela Instrução Normativa. A Lei nº 5.709/1971 prevê que as pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite fixado.

³ Lei n. 5.709/1971, art. 15.

⁴ Instrução Normativa n. 94/2018, art. 26.

⁵ Instrução Normativa n. 94/2018, art. 27.

previstas em norma exceções à obrigatoriedade de aprovação das autoridades competentes para tal situação.

Conforme explica Reis Neto *et al.* (2020, p. 219), a instituição de unidades de conservação constitui uma das melhores estratégias para a conservação da biodiversidade no Brasil. Contudo, conforme asseveram os autores, “a escassez de recursos do Poder Público vem causando uma série de problemas (ausência de planos de manejo e regularização fundiária)” (REIS NETO *et al.*, 2020, p. 219-220), mostrando-se a adoção de medidas compensatórias que importem na regularização fundiária desses espaços protegidos como uma alternativa viável para a consolidação territorial de unidades de conservação.

Artigas (2011, p. 14) explana que medidas compensatórias “são obrigações que objetivam *compensar* o meio ambiente por uma determinada perda ocasionada pela implantação e/ou operação de um empreendimento, considerado necessário para o desenvolvimento socioeconômico”. Deste modo, seriam “consideradas um entre os meios de implementar o *princípio do poluidor-pagador*, buscando equacionar a falha de mercado conhecida como *externalidades negativas* do processo produtivo” [grifo no original]. De acordo ainda com o jurista:

São, portanto, obrigações legais, transmutadas na imposição de custos para o processo de implantação e operação de inúmeros empreendimentos e atividades poluidoras e degradantes [...]. Em outros termos, a inclusão de tais custos na cadeia de produção e consumo, ao procurar equacionar as externalidades negativas, desestimulando o uso irracional dos bens ambientais, repercute no patrimônio, ganhando a atenção, portanto, do direito. (ARTIGAS, 2011, p.15)

Nota-se, portanto, que medidas compensatórias são contraprestações, de responsabilidade dos empreendedores, decorrentes de impactos ambientais negativos inerentes às atividades de instalação e operação de empreendimentos utilizadores de recursos naturais.

Acerca do funcionamento de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos naturais, a legislação estadual de Minas Gerais estabelece por meio do *caput* do art. 16 da Lei n. 21.972/2016, consonância com o art. 2º da Resolução Conama n. 237/1997, que “a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental” (MINAS GERAIS, 2016). Assim, para aqueles impactos negativos que não podem ser eliminados, controlados ou mitigáveis, são previstas medidas que visam a sua compensação, nos termos previstos na legislação pertinente.

No caso da regularização ambiental de empreendimentos minerários no Estado de Minas Gerais, indica-se, ao menos, duas compensações que envolvem, como hipótese, a doação

de terrenos ao Estado, a saber, a compensação pela supressão de vegetação de empreendimentos de mineração, conhecida como “Compensação Minerária”, e a compensação pela supressão de vegetação pertencente ao Bioma Mata Atlântica, conhecida como “Compensação de Mata Atlântica”. Essa doação de terrenos ao Estado para fins de compensações florestais se dá mediante a regularização fundiária de unidades de conservação, que, conforme ensina a engenheira ambiental Karla Kury,

é um fim a ser alcançado, com a transferência de domínio das terras de uma UC para o ente responsável e/ou para a delimitação das possibilidades de uso dessas terras, por meio de um processo de construção de políticas públicas e com o auxílio de instrumentos jurídicos vigentes. (KURY, 2009, p. 81)

De acordo com informação constantes no *site* do Instituto Estadual de Florestas (IEF)⁶, acerca da regularização fundiária de unidades de conservação (UC), tem-se que:

A regularização fundiária compreende a identificação e transferência do domínio ou da posse dos imóveis contidos no interior do perímetro decretado de cada UC cuja categoria determine a posse e domínio públicos para o Poder Público. Dentre as ações destacam-se a desapropriação de imóveis rurais, indenização de posses, obtenção da gestão das terras públicas federais e estaduais inseridas nas unidades de conservação. A Regularização Fundiária também poder entendida como o conjunto de medidas administrativas, judiciais, ambientais, sociais e outras, que visam regularizar as ocupações e/ou detenções estabelecidas no interior das UC's. (MINAS GERAIS, 2020)

De acordo com as informações apresentadas pelo IEF, a aquisição de áreas de compensações constitui uma das formas de se realizar a regularização fundiária de imóveis em unidades de conservação, sendo que o IEF pode receber a doação de áreas em razão do cumprimento de condicionantes e compensações estabelecidas pelo COPAM⁷ em processos de regularização ambiental.

A seguir, passa-se a se estudar de forma pormenorizada os institutos da Compensação Minerária e da Compensação de Mata Atlântica, a fim de se avaliar as disposições normativas que regulamentam a doação de áreas para regularização fundiária, de forma a se buscar a efetivação de ambas as medidas compensatórias por empresas brasileiras de capital estrangeiro.

4.1. A compensação florestal para empreendimentos de mineração

⁶ O Instituto Estadual de Florestas constitui autarquia com personalidade jurídica de direito público do Estado de Minas Gerais, vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), a quem compete executar as atividades relativas à criação, à implantação, à proteção e à gestão das unidades de conservação do Estado de Minas Gerais, nos termos do art. 5º, IV, da Lei Estadual n. 47.892/2020.

⁷ O Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam) é órgão colegiado, normativo, consultivo e deliberativo, subordinado administrativamente à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) do Estado de Minas Gerais, a quem compete decidir, por meio de suas câmaras técnicas, sobre processos de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos que sejam de sua atribuição, nos termos do Decreto Estadual n. 46.953/2016.

Com o advento da publicação da Lei Estadual n. 20.922/2013, que ficou conhecida como o Código Florestal Estadual, foram dados novos contornos à compensação florestal para empreendimentos de mineração no Estado de Minas Gerais. Conforme descrito em Brito e Silva (2016, p. 31), “a referida Lei estadual 20.922/2013 possibilitou ao empreendedor minerário a efetivação da medida compensatória por meio de regularização fundiária e a implantação de Unidade de Conservação de Proteção Integral”. Assim, nos termos da previsão contida no art. 75 da norma estadual, passou-se a prever que todo empreendimento minerário que dependa de supressão de vegetação nativa fica condicionado à adoção “de medida compensatória florestal que inclua a regularização fundiária e a implantação de Unidade de Conservação de Proteção Integral, independentemente das demais compensações previstas em lei” (MINAS GERAIS, 2013).

A previsão de uma medida compensatória específica para empreendimentos minerários não se tratou de uma novidade em si, posto que a Lei Estadual n. 14.309/2012 já previa em seu art. 36 a existência de uma compensação específica para essa tipologia de empreendimento. Todavia, diferentemente do antigo texto normativo, passou a ser prevista na Lei ora vigente a hipótese específica da regularização fundiária a ser adotada pelo empreendedor, no sentido de se efetivar o cumprimento de tal medida compensatória.

Mais recentemente, veio a ser publicado o Decreto Estadual n. 47.749/2019, que, dispondo sobre os processos de autorização para intervenção ambiental e sobre a produção florestal no âmbito do Estado de Minas Gerais, estabeleceu nova regulamentação acerca da compensação por supressão de vegetação nativa por empreendimentos minerários, em seu art. 62 e seguintes. O Decreto passou a estabelecer que a Compensação Minerária, quando destinada para regularização fundiária, deverá ser cumprida em Unidade de Conservação de Proteção Integral, embora possa ser cumprida em unidade federal, estadual ou municipal, desde que localizada no Estado de Minas Gerais.

Acerca da compensação minerária exigível para a instalação de novos empreendimentos minerários, o Decreto Estadual estabeleceu, em seu art. 64, inciso I, a possibilidades de que a compensação a que se refere o § 1º do art. 75 da Lei Estadual nº 20.922/2013 se desse mediante a “destinação ao Poder Público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de Proteção Integral pendente de regularização fundiária ou sua ampliação” (MINAS GERAIS, 2019). Na hipótese prevista no inciso I, a norma estabelece no parágrafo 2º do mesmo artigo que o empreendedor deve “adquirir áreas para destinação ao Poder Público, mediante registro da Escritura Pública perante o Cartório de Registro de Imóveis

Competente, ficando gravado à margem da matrícula o número do processo de intervenção de que trata a referida compensação” (MINAS GERAIS, 2019).

Percebe-se, desta forma, que a sistemática da Compensação Minerária, via de regra, contempla a aquisição pelo empreendedor de área de terceiros para a sua posterior doação ao Estado, por meio do registro da Escritura Pública de Doação, garantindo-se, desta forma, a respectiva transferência da dominialidade dos terrenos, dando por satisfeita a medida compensatória.

4.2. A compensação florestal pela supressão vegetação pertencente ao Bioma Mata Atlântica

A partir da necessidade de proteção do bioma, considerado como patrimônio nacional, foi estabelecida a Lei Federal n. 11.428/2006, então conhecida como a Lei da Mata Atlântica, a qual previu o regime de uso e proteção de áreas com remanescentes de vegetação pertencente a esse bioma. Conforme asseveram Silvia e Prates (2020, p. 24), “a lei não proíbe definitivamente o corte de vegetação ou a ocupação de áreas, mas cria regras rígidas para tanto, estabelecendo critérios diferenciados para o corte e a supressão de vegetação nativa dependendo do estágio de conservação da área a ser suprimida”.

Como regime jurídico geral, a Lei estabeleceu em seu art. 17 que o corte ou a supressão de vegetação pertencente ao Bioma Mata Atlântica “ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada” (BRASIL, 2006). Contudo, para atividades minerárias foi estabelecida medida compensatória específica no bojo do inciso II do art. 32, que prevê que a supressão de vegetação do bioma para fins de atividades minerárias somente será admitida mediante “a adoção de medida compensatória que inclua a recuperação de área equivalente à área do empreendimento, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica” (BRASIL, 2006). Percebe-se, então, que a Lei da Mata Atlântica definiu um regime próprio de compensação pela supressão de vegetação do Bioma se tratando de atividades minerárias, que importa na recuperação de área equivalente à área do empreendimento.

Regulamentando ambos os dispositivos que tratam de compensação na Lei da Mata Atlântica, o Decreto Federal n. 6.660/2008 passou a dispor em seu art. 26 que, para fins de cumprimento das medidas compensatórias previstas na Lei da Mata Atlântica, o empreendedor poderá “destinar, mediante doação ao Poder Público, área equivalente no interior de unidade de

conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, localizada na mesma bacia hidrográfica, no mesmo Estado e, sempre que possível, na mesma microbacia hidrográfica” (BRASIL, 2008). Percebe-se, portanto, que o Decreto acabou possibilitando que a adoção das medidas compensatórias previstas na Lei se desse mediante a doação ao Poder Público de áreas no interior de unidades de conservação pendentes de regularização fundiária, o que não era inicialmente previsto na Lei.

Já no âmbito da legislação estadual, o regramento acerca da Compensação de Mata Atlântica é dado pelo Decreto Estadual n. 47.749/2019. Regulamentando situação que já era aplicada no Estado de Minas Gerais por força da interpretação da Deliberação Normativa Copam n. 73/2004, o Decreto Estadual trouxe a previsão de que a área a ser dada em Compensação de Mata Atlântica deve ser proporcional a duas vezes a área suprimida e obrigatoriamente localizada no Estado, conforme previsão de seu art. 48.

A par da regulamentação da temática promovida pela Portaria IEF n. 30/2015, que já estabelecia diretrizes e procedimentos para o cumprimento da compensação decorrente do corte e supressão de vegetação pertencente ao Bioma, o Decreto Estadual n. 47.749/2019 apresentou disciplina mais minudente, passando a prever no inciso II de seu art. 49 que, para fins de Compensação de Mata Atlântica, o empreendedor poderá destinar ao Poder Público, área no interior de Unidade de Conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, inserida nos limites geográficos do bioma Mata Atlântica, desde que localizada no Estado de Minas Gerais.

Ressalta-se que o Decreto Estadual traz ainda a possibilidade de que, nos casos específicos de empreendedores que tenham áreas a compensar inferiores à fração mínima de parcelamento, poderão ser aceitas propostas conjuntas, desde que respeitados os parâmetros legais e atendidas as condições do licenciamento⁸. Contudo, para estes casos, consta a previsão de que todos os empreendedores deverão constar como proprietários no registro do imóvel a ser doado e deverão ser gravados à margem da matrícula todos os processos de intervenção objetos da compensação⁹. Aponta-se, também, que, diversamente da Compensação Minerária, a Compensação de Mata Atlântica permite a sua realização também para os casos de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, sendo tal premissa reconhecida pela própria autoridade ambiental estadual na Instrução de Serviço Sisema n. 02/2017.

Acerca da referida Instrução de Serviço, ela prevê regulamentação ainda mais minuciosa. Para o caso da doação de terrenos ao Estado, determina que deverá o empreendedor

⁸ Decreto Estadual n. 47.749/2019, art. 49, § 3º.

⁹ Decreto Estadual n. 47.749/2019, art. 49, § 4º.

adquirir a área destinada à conservação para conseqüente doação ao IEF mediante registro da Escritura Pública de Doação perante o Cartório de Registro de Imóveis competente. É neste sentido que a Instrução de Serviço n. 02/2017 aponta que, para o cumprimento de medida compensatória que necessite da aquisição de terreno para futura doação ao Poder Público, é necessário que “seja celebrado entre o empreendedor e o proprietário/posseiro da área instrumento formal, de modo a atestar a viabilidade da aquisição” (MINAS GERAIS, 2017), sendo recomendada a inclusão de cláusula contratual que condicione a aquisição do terreno à aprovação da proposta pela autoridade competente.

Indica ainda a Instrução de serviço que, após a aprovação pela autoridade competente, “o empreendedor deverá adquirir a(s) área(s) propostas para a compensação e proceder à doação ao Poder Público, mediante registro da Escritura Pública de Doação perante o Cartório de Registro de Imóveis Competente”. Desta forma, para o caso da hipótese de compensação através de doação de área inserida dentro de Unidade de Conservação, o empreendedor acaba sendo conduzido à situação em que deva adquirir a propriedade em nome próprio, para que possa efetivar a doação ao Poder Público, também em nome próprio, mediante registro de escritura pública de doação, de forma a conferir ao Estado o alcance da finalidade da respectiva medida compensatória.

5. A necessidade de se compatibilizar o direito de empreender e a efetivação de medidas compensatórias para a regularização fundiária de unidade de conservação

Em que pese o direito de pesquisa e lavra de recursos minerais por empresas brasileiras de capital estrangeiro ser assegurado pelo § 1º do art. 176 da Constituição da República, o regramento acerca da aquisição de imóvel rural acaba impondo grande dificuldade na aquisição de áreas para a efetivação de medidas compensatórias. Embora o regramento atual não proíba a aquisição de novos imóveis rurais por essas empresas, a sua realização fática imputa em inegável espera, em razão da necessária aprovação do Incra, além da incerteza de tal aprovação considerando os parâmetros e limites legais impostos.

Tal fato se mostra ainda mais relevante no sentido que a efetivação das medidas compensatórias por empreendimentos minerários precisa se dar em tempo hábil, seja para o cumprimento de prazos legais, de condicionantes de licenças ambientais, de termos de compromisso firmados com autoridades ambientais, ou até mesmo para que se atenda requisito para a solicitação e concessão de licenças ambientais sucessivas. Deste modo, deve-se buscar formas que garantam o alcance da finalidade de compensação, com a efetiva transmissão de

titularidade das áreas dadas em compensação, e que se confira segurança jurídica de que a transferência não seja desfeita por qualquer vício. Entender de modo diverso seria como impor vedação indireta para que empresa brasileira de capital estrangeiro pudesse instalar empreendimentos minerários no Estado de Minas Gerais, frustrando, assim, a alteração do texto constitucional do § 1º do art. 176, promovida pela Emenda Constitucional n. 06/1995.

Atendo-se aos efeitos práticos do arcabouço normativo e do entendimento jurídico até então vigente acerca da matéria, é preciso ter em conta que a preocupação primordial da restrição legal contida na Lei Federal n. 5.709/1971, como já visto, é a possibilidade de uso de imóveis rurais em descompasso com as perspectivas do interesse e soberanias nacionais. Entretanto, no caso de cumprimento de medida compensatória de cunho florestal, a área a ser dada em compensação é doada diretamente ao Estado, não havendo qualquer ingerência da empresa brasileira de capital estrangeiro em seu uso.

O que se pretende com a imposição da compensação ambiental é, de fato, a preservação de espaços territoriais e seus recursos ambientais, por meio da efetiva regularização fundiária, de forma a se permitir a completa implantação de unidades de conservação de proteção integral, ou seja, possibilitando a completa aquisição, pelo Estado, da área que deverá ser de posse e domínio públicos, nos termos da Lei do Snuc (Lei Federal n. 9.985/2000).

Ao se verificar as disposições normativas que regulamentam a doação de áreas ao Poder Público, pode-se entender que a exigência de ser esta transferência feita diretamente pela empresa beneficiária não se encontra materializada no texto das normativas de regência no âmbito estadual de Minas Gerais. Torna-se possível, assim, a interpretação de que a finalidade da norma não seria a vinculação direta entre quem executa a medida compensatória e o Estado, enquanto beneficiário da doação, mas tão somente de que a posse e o domínio do imóvel venham a ser transferidas para o Estado.

No caso da Compensação Minerária, a medida compensatória se vincula ao processo administrativo de intervenção ambiental que lhe dá origem, conforme determina o § 2º do art. 64 do Decreto Estadual n. 47.749/2019, que determina que, no caso de destinação ao Poder Público de imóvel localizado no interior de Unidade de Conservação pendente de regularização fundiária ou sua ampliação, “o empreendedor deverá adquirir áreas para destinação ao Poder Público, mediante registro da Escritura Pública perante o Cartório de Registro de Imóveis Competente, ficando gravado à margem da matrícula o número do processo de intervenção de que trata a referida compensação” (MINAS GERAIS, 2019).

Nessa medida, mostra-se bastante razoável entender que a compensação florestal minerária se vincula à intervenção a ser feita e, portanto, ao empreendimento minerário a ser

implantado, e não à pessoa do doador ou do beneficiário. Logo, sob o ponto de vista ambiental, não haveria qualquer impedimento em se realizar a transferência por terceiro, que não o empreendedor, diretamente ao Estado, sem a necessidade de registro prévio do imóvel em nome do empreendedor doador, desde que haja garantias acerca da quitação das obrigações assumidas entre o empreendedor e o terceiro proprietário que afastem qualquer risco de vir a área ser utilizada como garantia para outros negócios ou de que a ela seja dada outra finalidade. Assim, tal transferência poderia ocorrer sem que o imóvel viesse a integrar ou constituir propriedade do empreendedor de capital estrangeiro, vindo ele se beneficiar pelo cumprimento da medida compensatória, enquanto o Estado, de igual modo, se beneficiaria com a efetivação da regularização fundiária de uma área ambientalmente protegida.

Restringir a forma de transferência do direito de propriedade ao Estado para apenas a sua realização direta seria criar embaraço injustificável para a efetivação de medidas compensatórias pelo empreendedor, o que importaria, em uma análise mais ampla, no próprio embaraço ao exercício da atividade minerária por parte da empresa nacional de capital estrangeiro, em desacordo com o próprio texto constitucional. Além disso, permaneceria o passivo de áreas pendentes de regularização fundiária pelo Estado, que não se beneficiaria de medida compensatória legalmente prevista, não alcançado a sua finalidade. Ou seja, todos os interessados e beneficiados seriam prejudicados. A interpretação diversa, embora sem uma razão finalística para tal, importaria em impor, na prática, que a Compensação Minerária se dê apenas com base na hipótese de custeio de implantação ou manutenção de Unidade de Conservação, limitando assim o alcance das disposições normativas que regram esse tipo de compensação.

Já no caso da Compensação de Mata Atlântica, a Instrução de Serviço nº 02/2017 impõe a obrigatoriedade de que o empreendedor venha a celebrar instrumento formal junto ao terceiro, de modo a atestar a viabilidade da aquisição da área caso esta seja aprovada pela autoridade competente. Ainda, estabelece a Instrução de Serviço que, após a aprovação, o empreendedor deve adquirir a área proposta para compensação e proceder a doação ao Poder Público, mediante Registro de Escritura Pública de Doação perante o Cartório de Registro de Imóveis Competente. Todavia, a exigência de ser esta transferência feita diretamente pela empresa doadora não está caracterizada na legislação federal ou no Decreto Estadual n. 47.749/2019, sendo que nem mesmo a própria Portaria IEF n. 30/2015 aborda tal exigência como condição *sine qua non*.

Exceção se dá acerca da hipótese prevista nos §§ 3º e 4º do art. 49 do Decreto Estadual nº 47.749/2019, segundo a qual, nos casos específicos de empreendedores que tenham áreas a

compensar inferiores à fração mínima de parcelamento, poderão ser aceitas propostas conjuntas, desde que respeitados os parâmetros legais e atendidas as condições do licenciamento. A norma prevê, somente para estes casos, que todos os empreendedores deverão constar como proprietários no registro do imóvel a ser doado e deverão ser gravados à margem da matrícula todos os processos de intervenção objetos da compensação. Já para os demais casos, não consta previsão neste sentido.

Todavia, se tratando a Instrução de Serviço de ato administrativo voltado para a padronização de procedimentos que demandem análise e fundamentação técnica ou administrativa detalhada por parte dos órgãos e entidades de todo o Estado que compõem o Sistema Estadual de Meio Ambiente, não caberia a ela instituir obrigação ou restrição não prevista na própria norma que ela visa padronizar a aplicação. Neste sentido, pode-se entender tratar a Instrução de Serviço nº 02/2017 de mero texto orientativo, de forma que, a depender do caso concreto, o Estado possa aceitar que o empreendedor e o proprietário/posseiro da área a ser doada ao Poder Público venham a firmar instrumento que estabeleça obrigações mútuas a garantir que a transferência venha a se concretizar, por conta e risco do empreendedor, sem a necessidade de que este conste como proprietário do imóvel, alcançando-se de igual modo a finalidade da norma. Não se olvida, portanto, que, com exceção da hipótese prevista nos §§ 3º e 4º do Art. 49 do Decreto Estadual nº 47.749/2019¹⁰, a destinação de área possa ser diretamente realizada por terceiro, desde que vinculada a um procedimento específico autorizativo e com o consentimento do proprietário atual, conforme se verifica acima.

Assim, sob o viés do cumprimento de medidas compensatórias florestais, envolvendo a regularização fundiária como medida de cumprimento da Compensação Minerária ou mesmo a da Mata Atlântica, não há óbice a que transferência venha a ser feita diretamente de terceiro, por conta e risco do empreendedor, garantindo-se que ao final venha a ocorrer a transferência do domínio da área para o Estado, de forma que não haja riscos de que a Administração Pública possa perder tal área por inadimplemento do empreendedor responsável pelo cumprimento da medida compensatória.

Embora possa haver entendimento divergente pelas autoridades competentes, de forma que estas venham a exigir que a doação de imóveis da empresa de capital estrangeiro ao Estado de Minas Gerais se dê diretamente pelo empreendedor, tal exigência não teria qualquer respaldo

¹⁰ Não se afasta aqui a possibilidade de se promover a discussão acerca de eventual extrapolção do poder regulamentador em razão dos §§ 3º e 4º do art. 49 do Decreto Estadual nº 47.749/2019, que determinam que no caso de propostas conjuntas de empreendedores que tenham áreas a compensar inferiores à fração mínima de parcelamento, todos os empreendedores deverão constar como proprietários no registro do imóvel a ser doado e deverão ser gravados à margem da matrícula todos os processos de intervenção objetos da compensação.

legal, além de qualquer consequência ou finalidade prática, a não ser a de impedir o cumprimento da compensação pela modalidade da regularização fundiária ou torná-la incerta e morosa, impondo restrições indiretas ao exercício da mineração às empresas brasileiras de capital estrangeiro, em flagrante oposição à previsão constitucional.

6. Considerações finais

Como visto no presente trabalho, o direito de pesquisa e lavra de recursos minerais por empresas constituídas sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no Brasil é assegurado pelo texto atual da Constituição Federal da República de 1988, não havendo, pós promulgação da Emenda Constitucional n. 6/1995, qualquer distinção entre empresas brasileiras de capital nacional e de capital estrangeiro para o livre exercício da atividade minerária em território nacional.

Não obstante essa ausência de distinção, conforme entendimento mais recente da AGU e do CNJ, a aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras de capital estrangeiro deve se sujeitar às limitações impostas pela Lei Federal n. 5.709/1971, além de toda regulamentação infralegal pertinente. Assim, além da necessidade de prévia autorização pelo Incra, devem ser observados os limites impostos atualmente pela Instrução Normativa INCRA n. 94/2018, que impõe uma série de restrições à aquisição de imóveis rurais.

Todavia, em que pese a possibilidade legal da aquisição de imóvel rural por empresa brasileira de capital estrangeiro mediante a obtenção das autorizações competentes, esse processo vem se demonstrando, na prática, extremamente penoso, inviabilizando as aquisições e/ou arrendamentos de imóveis rurais na situação em que uma das partes se encontra com seu capital sob o controle estrangeiro. Assim, diante do cenário, o processo de aquisição torna-se extremamente moroso e incerto. Essa lentidão, cumulada com a inexistência de garantia de um resultado positivo, acaba inviabilizando vários investimentos, servindo como enorme desestímulo, posto que as partes contratantes não terão como prever quando e se o negócio jurídico irá se aperfeiçoar.

Conforme visto no presente estudo, tal fato acaba reverberando no cumprimento de medidas compensatórias florestais que importem na doação de áreas pendentes de regularização fundiária no interior de unidades de conservação por essas empresas, posto que o empreendedor é conduzido à situação em que deva adquirir imóveis rurais em nome próprio, para que possa efetivar a doação ao Poder Público, também em nome próprio, mediante registro de escritura pública de doação.

Entretanto, conforme verificado, sob o viés do cumprimento de medidas compensatórias florestais no âmbito do Estado de Minas Gerais, envolvendo a regularização fundiárias como medida de cumprimento da Compensação Minerária ou da Mata Atlântica, não há óbice a que transferência venha a ser efetivada de forma indireta, mediante a doação por terceiro ao Estado, enquanto proprietário do imóvel rural, por conta e risco do empreendedor, garantindo-se que ao final venha a ocorrer a transferência do domínio da área ao Poder Público, de forma que não haja riscos de que tal transferência não se concretize, alcançando-se, portanto, a finalidade prevista para a implantação de unidades de conservação pendentes de regularização fundiária.

Referências

ANDRADE, Matheus Amorim de Oliveira; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **A emenda constitucional nº 6 de 1995 e o processo de desnacionalização dos recursos minerais no Brasil**. Revista Direito em Debate. Editora Unijuí, ano XXIX, v. 29, n. 53, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/issue/view/236>. Acesso em: 09 set. 2020.

ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em direito ambiental**. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). 315f. São Paulo: Departamento de Direito Econômico. Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-15052013-163336/publico/Versao_Integral_Priscila_Santos_Artigas.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.

BIJOS, Leila Maria de Juda; DAYRELL, Cristiano de Castro. **A aquisição de terras por estrangeiros e soberania: aportes para uma proteção normativa**. Revista de Direito da Cidade, v. 9, n. 4, p. 1766-1783, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/fbellini/Downloads/29209-102544-1-PB.pdf>. Acesso em 25 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em 21 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 5.709**, de 7 de outubro de 1971. Regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5709.htm. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 21 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.428**, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 6.660**, de 21 de novembro de 2008. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6660.htm. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRITO, Jhenne Celly Pimentel de; SILVA, Romeu Faria Thomé da. **A compensação florestal de empreendimentos minerários como instrumento de implementação do desenvolvimento sustentável no estado de Minas Gerais**. V Encontro Internacional do Compendi Mintevideú - Uruguai. p. 21-37. 2016. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/9105o6b2/126khh6k/9f350fYUw8DP75UX.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

GRACIANO, Bernardo Freitas; PINTO, Bruno Malta. **Da aquisição de imóveis rurais por empresa jurídica brasileira equiparada à estrangeira**: por uma releitura contextual dos diplomas normativos em favor das atividades minerárias. Belo Horizonte, 04 de julho de 2018. Disponível em: http://www.serjus.com.br/noticias_ver.php?id=7653. Acesso em: 21 abr. 2020.

HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil**: uma avaliação jurídica e econômica. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Brasília, junho de 2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-114-aquisicao-de-terras-por-estrangeiros-no-brasil-uma-avaliacao-juridica-e-economica>. Acesso em: 21 abr. 2020.

KURY, Karla Aguiar. **Regularização fundiária em unidades de conservação: o caso do Parque Estadual do Desengano/RJ**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental). Campos dos Goytacazes: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, 2009.

LEONCY, Léo Ferreira. **O regime jurídico da mineração no Brasil**. Projeto Mineração – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA). Pará, fevereiro de 1997. Disponível em: encurtador.com.br/ruEV8. Acesso em 09 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei n. 14.309**, de 19 de junho de 2002. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Lei&num=14309&ano=2002>. Acesso em 21 abr. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei n. 20.922**, de 16 de outubro de 2013. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Lei&num=20922&ano=2013>. Acesso em 21 abr. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei n. 21.972**, de 21 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - Sisema - e dá outras providências. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=21972&ano=2016&tipo=LEI>. Acesso em 25 abr. 2020.

MINAS GERAIS. **Instrução de Serviço Sisema n. 02**, de 7 de abril de 2017. Dispõe sobre os procedimentos administrativos a serem realizados para fixação, análise e deliberação de compensação pelo corte ou supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração no Bioma Mata Atlântica no Estado de Minas Gerais. Disponível em http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/2017/ASNOP/Instru%C3%A7%C3%A3o_de_Servi%C3%A7o_Sisema_n%C2%BA_02-2017_2017.04.07-novo.pdf. Acesso em 21 abr. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 47.749**, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre os processos de autorização para intervenção ambiental e sobre a produção florestal no âmbito do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47749&comp=&ano=2019&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em 25 abr. 2020.

MINAS GERAIS. IEF, 2020. **Unidade de conservação: regularização fundiária**. Disponível em <http://www.ief.mg.gov.br/unidades-de-conservacao/regularizacao-fundiaria>. Acesso em 12 set. 2020.

REIS NETO, A. F. et al. **Lei Federal n. 13.800/2019: aspectos conceituais para utilização de fundos patrimoniais em unidades de conservação no Brasil**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 219-243, mai./ago., 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1710>. Acesso em: 11 set. 2020.

SILVIA, Fernanda Teixeira; PRATES, Ana Paula. **Possibilidade de uso de mecanismos de compensação para a regularização fundiária de unidades de conservação estaduais em Minas Gerais**. Revista Biodiversidade Brasileira. ICMBio, n. 2, p.17-35. 2020. Disponível em: <https://revistaelectronica.icmbio.gov.br/index.php/BioBR/article/view/1468>. Acesso em: 10 set. 2020.