

**Subcomissão destinada a analisar, e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.**

**24 de agosto de 2011.**

**Anaximandro Doudement Almeida**  
**Assessor Técnico**



# Módulo de Exploração Indefinida

Dimensão do Módulo por Tipo de Exploração (ha)							
Código		Horti-	Lavoura				Imóvel Inexplorado
da ZTM	ZTM	gran-jeira	Perma-nente	Tempo-rária	Pecuária	Florestal	ou com Exploração não Definida
1	A1	2	10	13	30	45	5
2	A2	2	13	16	40	60	10
3	A3	3	15	20	50	60	15
4	B1	3	16	20	50	80	20
5	B2	3	20	25	60	85	25
6	B3	4	25	30	70	90	30
7	C1	4	30	35	90	110	55
8	C2	5	35	45	110	115	70
9	D	5	40	50	110	120	100



# AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIRO (Lei nº 5.709/1971: Aquisições e arrendamentos)

Pessoa	Área (Módulos Exploração Indefinida)	Restrições
Física	Até 3	Aquisição livre
Física	Acima de 3 até 50	O <u>Poder Executivo</u> é o responsável por baixar normas para a aquisição de área.
Jurídica	Até 100	Se as aquisições ou arrendamentos se vincularem às finalidades da sociedade, expressas em <b>Estatuto</b> , condicionada à aprovação de <b>projeto</b> pelo MAPA, e oitivas, de outros órgãos federais, dependendo da natureza do empreendimento.
Jurídica	Acima de 100	Compete ao Congresso Nacional autorizar.

Obs.: módulo de exploração indefinida = 5 a 100 hectares.



# AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIRO

## (Lei nº 5.709/1971: Restrições adicionais)

- ❑ **limite específico por município**, as pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas **não poderá ultrapassar a 1/4** da superfície dos municípios onde se situem;
- ❑ **limite por nacionalidade**, somente poderão adquirir ou serem detentoras de até **10%** da superfície de um município;
- ❑ **assentimento prévio** da Conselho de Defesa Nacional nas **áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional e à faixa de fronteira.**





# PARECER CGU/AGU Nº 01/2008

Cenário empresarial nacional atual

## Espécies de pessoas jurídicas:

Não se aplica a Lei nº 5.709/71

- a) pessoas jurídicas brasileiras, com brasileiros detendo a maioria do capital social;
- b) pessoas jurídicas brasileiras com a maioria de seu capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou com sede no Brasil;

Se aplica a Lei nº 5.709/71

- c) pessoas jurídicas brasileiras com a maioria do capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas, residentes no exterior, ou jurídicas, com sede no exterior; e
- d) pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil.



# PARECER CGU/AGU Nº 01/2008

270. Trata-se, indubitavelmente, de importante contribuição da Advocacia-Geral da União para o aprimoramento das condições de **controle e fiscalização do Estado brasileiro** sobre a apropriação de parcelas do território por estrangeiros ou por pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros.

271. Para que as restrições abranjam, também, **as pessoas jurídicas previstas nas alíneas "a" e "b" do item nº 268, será necessário projeto de lei debatido e aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Exmo Sr. Presidente da República.**



# Equiparação de pessoa jurídica brasileira com pessoa jurídica estrangeira.

Para que a equiparação de pessoa jurídica brasileira com pessoa jurídica estrangeira [...], a fim de que sejam estabelecidos limites e restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais é **necessário que**:

I. o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou a **pessoa jurídica não possua sede no país**;

II. o estrangeiro, pessoa física ou jurídica, descrito no item anterior, participe, a qualquer título, de pessoa jurídica brasileira; e

III. essa **participação** assegure a seus detentores o **poder de conduzir as deliberações da assembléia geral**, de **eleger a maioria dos administradores da companhia** e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

# CNJ determina que cartórios controlem compra de terras por empresas controladas por estrangeiros.

“Ante o exposto, considerando as razões enunciadas pela Procuradoria da República e levando em conta a manifestação do Consultor-Geral devidamente aprovado pelo Advogado-Geral no âmbito da AGU tanto como atento às recomendações do Tribunal de Constas da União, **esta Corregedoria Nacional de Justiça** em face dos serviços judiciários auxiliares – nomeadamente os serviços notariais e registrais – **deve recomendar fortemente a imediata adoção pelas Corregedorias locais ou regionais junto aos Tribunais respectivos que determinem aos Cartórios de Registro de Imóveis e Tabelionatos de Notas que façam observar rigorosamente as disposições da Lei nº 5.709 de 1971 quando se apresentarem ou tiverem de lavrar atos de aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas.”**

Fonte: Nota CNJ de 13 de Julho de 2010.





# PARECER CGU/AGU Nº 01/2008

<b>Código Civil</b>	<p><b>Art. 75.</b> Quanto às pessoas jurídicas, o <b>domicílio</b> é:</p> <p>I - da União, o Distrito Federal;</p> <p>II - dos Estados e Territórios, as respectivas capitais;</p> <p>III - do Município, o lugar onde funcione a administração municipal;</p> <p>IV - das demais pessoas jurídicas, o lugar onde funcionarem as respectivas diretorias e administrações, ou onde elegerem domicílio especial no seu estatuto ou atos constitutivos.</p> <p>§ 1º Tendo a pessoa jurídica diversos estabelecimentos em lugares diferentes, cada um deles será considerado domicílio para os atos nele praticados.</p> <p>§ 2º <b><u>Se a administração, ou diretoria, tiver a sede no estrangeiro, haver-se-á por domicílio da pessoa jurídica, no tocante às obrigações contraídas por cada uma das suas agências, o lugar do estabelecimento, sito no Brasil, a que ela corresponder.</u></b></p>
<b>Código de Processo Civil</b>	<p><b>Art. 88 - É competente a autoridade judiciária brasileira quando:</b></p> <p>I - o réu, qualquer que seja a sua nacionalidade, estiver domiciliado no Brasil;</p> <p>II - no Brasil tiver de ser cumprida a obrigação;</p> <p>III - a ação se originar de fato ocorrido ou de fato praticado no Brasil.</p> <p><b>Parágrafo único - Para o fim do disposto no nº I, reputa-se domiciliada no Brasil a pessoa jurídica estrangeira que aqui tiver agência, filial ou sucursal.</b></p>
<b>STF Súmula nº 363</b>	<p>“A pessoa jurídica de direito privado pode ser demandada no domicílio da agência, ou estabelecimento, em que se praticou o ato.”</p>

## Impactos econômicos e sociais:

Estima-se que, com a mudança nas regras para empresas controladas por estrangeiros comprarem ou arrendarem terras no Brasil, estejam represados 60 bilhões de reais que deveriam ser investidos até 2017 em quatro setores:

Setores	Investimentos suspensos (R\$)
grãos (soja e milho) e algodão (cultivo e processamento):	7 bilhões
cana-de-açúcar (cultivo) e açúcar e etanol (produção)	16 bilhões
Florestas (cultivo) e papel e celulose (exploração industrial)	37 bilhões
Total	60 bilhões

Fonte: Revista EXAME, de 04 de maio de 2011.



## Impactos econômicos e sociais: escassez de crédito rural.

- ❑ Bancos internacionais, como o Rabobank, fornecedores de insumos e *trading companies* – como Bunge e Cargill –, que são tradicionais financiadores do plantio de soja, não podem mais aceitar imóveis rurais como garantia de empréstimo.
- ❑ Assim, o referido parecer inviabilizou o uso da terra como garantia para o capital repassado por bancos, empresas e fundos de investimentos estrangeiros, encarecendo o crédito para o produtor brasileiro em cerca de 20% (vinte por cento).
- ❑ Cabe lembrar que mais de 60% do financiamento da soja provém de instituições internacionais.

Fonte: Revista EXAME, de 04 de maio de 2011.



## Impactos econômicos: estagnação da matriz energética.

A produção de etanol está ameaçada de estagnação, na medida em que aproximadamente 30% das usinas de etanol pertencem a grupos estrangeiros, que estão impedidas de crescer, dada a restrição de compra de terras, consoante informação do Presidente da União da Indústria de Cana-de-Açúcar.

Fonte: Revista EXAME, de 04 de maio de 2011.





## Impactos econômicos e sociais: redução das parcerias com os nacionais.

- O arrendamento de terras de inúmeros proprietários de pequenas e médias propriedades deixou de ser uma oportunidade de renda para suas famílias, com as novas restrições decorrentes do aludido parecer.



## Impactos econômicos e sociais: insegurança jurídica generalizada.

- ❑ Notícias de ameaças de cancelamento de compras e retomada das terras já adquiridas de empreendimentos já estabelecidos ou em implantação. Afronta ao direito adquirido.

Art 5º, inc. XXXVI, da Constituição: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”;

- ❑ Em que pese as preocupações enumeradas no parecer da AGU 01/2008, especialmente quanto a necessidade de controle da participação estrangeira, verifica-se que o mesmo não logrou êxito em separar o capital especulativo ou de interesses escusos do capital estrangeiro que investe e se incorpora à economia brasileira.
- ❑ O capital estrangeiro que investe e que, portanto, é parceiro do Governo Brasileiro deve ter um tratamento diferenciado, já que não se confunde com a situação de empresas de Estado Estrangeiro, controladas pelo Estado ou com participação estatal que adquirem terras brasileiras.



## Possíveis soluções:

- ❑ Sugere-se, inicialmente, a revisão do parecer CGU/AGU nº 01/2008, publicado no Diário Oficial da União de 23 de agosto de 2010, que entendeu pela recepção, pela Constituição Federal de 1988, do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71.
- ❑ Revisar a condição de sede ou filial no Brasil, e a finalidade do capital. As medidas adotadas pela AGU e CNJ nos permite inferir que a constituição de uma filial no Brasil não é condição suficiente para não ser equiparado à pessoa estrangeira, pois prevalece o critério da origem do capital para a equiparação.
- ❑ Recomenda-se observar a finalidade do capital e a existência de agência ou sucursal (sede administrativa – principal estabelecimento sede social).



## Possíveis soluções:

- ❑ Garantir a permanência do capital estrangeiro produtivo, mediante nova regulamentação, que considere, especialmente, os fatores econômicos da participação estrangeira e, simultaneamente, o monitoramento governamental.
- ❑ É imprescindível destacar que em países com fortes restrições legais aos investimentos estrangeiros, existe uma nítida tendência de se estabelecer diferentes arranjos institucionais. **No México**, por exemplo, a maioria investidores estrangeiros estabelecem parcerias ou associações de empresas (*joint ventures*) informais com as comunidades de produtores locais por causa de restrições legais que impedem transferências de terras para além de um certo tamanho.
- ❑ Nesses termos, a proposta da Casa Civil/AGU de aquisição de terras por estrangeiros, mediante parcerias com os nacionais (sociedade para fins específicos, via *golden share*) deve ser discutida com o agronegócio brasileiro. Participação acionária nessas empresas com direito a veto (*golden share*)?





## Possíveis soluções:

- ❑ Sugere-se, ainda, a **flexibilização dos atuais limites de arrendamento para estrangeiros**, de tal forma que não haveria transferência de domínio (factível para o setor de grãos). As transações envolveriam arrendamentos de longo prazo dos direitos de uso, em vez da aquisição da propriedade.
- ❑ Visualiza-se, também, a **concessão de direito real uso**, e aproveitamento, de terras da União, muito usado atualmente em **países da África**, tanto para nacionais, quanto para investidores estrangeiros onde for possível, de terras da União. De forma semelhante, não haveria a transferência de domínio.



## Possíveis soluções:

- ❑ Criação de uma “Agência Brasileira de Promoção de Investimento Internacional”, a semelhança do **Peru**, que ajudasse, de forma descentralizada, os diferentes níveis de governos a atrair investimentos. (art. 172 CF/88)
- ❑ A referida agência poderia regulamentar os mecanismos de alienação privada, ou até pública de terras, ajudando especialmente os nacionais, no estabelecimento de parcerias (*joint venture agreement, joint venture corporation, SPE, etc*) de empreendimentos agropecuários com participação estrangeira minoritária ou majoritária.
- ❑ Nesse contexto, entende-se que a proposta de criação do chamado “Conselho Nacional de Terras (Conater)”, veiculado pela mídia, não seria cabível.



## Possíveis soluções:

- ❑ Os proprietários de terras envolvidos nas transações de imóveis rurais junto a estrangeiros, terão interesse em efetivar ou atualizar cadastros, realizar registros de imóveis, formalizar ou regularizar as respectivas operações.
- ❑ Outros controles e fiscalização: tributários; e verificação do cumprimento da função social;
- ❑ Recomenda-se, finalmente, a adoção, no que couber, do **princípio da reciprocidade em relação às transações de terras.**

A observância de tal princípio visa coibir a aquisição de terras brasileiras por um Estado Estrangeiro. Recomenda-se cuidado com as vendas de terras a empresas estrangeiras, controladas pelo Estado ou com participação estatal. Alerta-se que qualquer transação ou negócio muda de sentido quando o investimento é subordinado a razões estratégicas de um Estado estrangeiro.



# Premissas do Direito Econômico

- ❑ **Sem a calculabilidade e previsibilidade instaladas pelo direito moderno o mercado não poderia existir:**

*“As exigências de calculabilidade e confiança no funcionamento da ordem jurídica e na administração constituem uma exigência vital do capitalismo racional, o capitalismo industrial depende da possibilidade de previsões seguras – deve poder contar com estabilidade, segurança e objetividade no funcionamento da ordem jurídica e no caráter racional e, em princípio, previsível das leis e da administração” (Max Weber)\**

- ❑ **A intervenção do Estado na vida econômica é um redutor de riscos (princípio de segurança):**

*“a intervenção do Estado não poderá entender-se, com efeito, como uma limitação ou um desvio imposto aos próprios objectivos das empresas (particularmente das grandes empresas), mas antes como uma diminuição de riscos e uma garantia de segurança maior na prossecução dos fins últimos da acumulação capitalista” (Avelã Nunes)\**

\* citados por Eros Roberto Grau. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 2011. p. 30 e 33.





# Conclusão

Diante do exposto, é imprescindível repensar, ou melhor, revisar o parecer CGU/AGU N° 01/2008, ou alternativamente, a adequação da Lei n° 5.709/1971, ou ainda, o estabelecimento de novo marco regulatório, considerando o atual cenário mundial.

O Estado Brasileiro seria um promotor de investimentos, devidamente monitorados. O Governo poderia intermediar a formação de parcerias formais, protegendo os nacionais que tivessem interesse em disponibilizar o uso ou a venda de seu imóvel.

