

**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA,  
ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL.**

**54ª Legislatura – 1ª Sessão Legislativa Ordinária**

**SUBCOMISSÃO DESTINADA A, NO PRAZO DE 180 DIAS,  
ANALISAR E PROPOR MEDIDAS SOBRE O PROCESSO DE  
AQUISIÇÃO DE ÁREAS RURAIS E SUAS UTILIZAÇÕES, NO  
BRASIL, POR PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS  
ESTRANGEIRAS – SUBESTRA.**

**RELATÓRIO**

**Presidente: Deputado Homero Pereira**

**Relator: Deputado Beto Faro**

**Outubro/2011**

## Sumário

1 – Apresentação.....	3
2 – Documentos de Instituição da Subcomissão.....	3
3 – Composição da Subcomissão .....	4
4 – Plano de Trabalho.....	5
5 – Audiências Públicas .....	7
6 – A Questão da Aquisição de Terras por Estrangeiros .....	31
6.1 - Introdução.....	31
6.2 - A Demanda por Commodities e Terras no Cenário Mundial .....	32
6.3 - Situação Brasileira .....	36
6.4 – Legislação Comparada.....	39
6.5 – Os Pareceres da AGU.....	51
7 - Conclusão .....	60

## 1 - Apresentação

Pela importância do tema, esta SUBESTRA deve trazer ao público a síntese de todas as suas atividades, selecionando os pontos mais importantes dos depoimentos, das opiniões, dos debates e das discussões e de toda a documentação recolhida, com o objetivo de produzir um relatório que possa contribuir, da melhor forma possível, para o aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas para a questão da compra e arrendamento de terras rurais por estrangeiros.

Nosso propósito é expressar o sentimento dominante dos senhores parlamentares, que movidos pelo mais alto ideário democrático, debateram todas as questões expostas.

Temos como objetivo reproduzir as visões sobre o tema de todas as correntes de pensamento, procurando balizá-las pelos maiores interesses nacionais em torno da matéria, sem restrições à discussão de eventuais divergências.

Não nos furtamos em confrontar as ideias e os antagonismos das questões pertinentes, sempre regidos pelo interesse de contribuir para a solução dos problemas e dos conflitos que hoje afligem as pessoas estrangeiras que pretendem investir no setor agropecuário, respeitados os princípios da soberania nacional, e os interesses econômicos estratégicos do país.

Com a intenção de oferecer maior didática aos nossos trabalhos, optamos por apresentar os resultados das ações desta SUBESTRA em tópicos, de forma a proporcionar visão compreensiva dos temas de maior relevância.

## 2 - Documentos de Instituição da Subcomissão

A Subcomissão Especial destinada a, no prazo de 180 dias, analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras - **SUBESTRA – 2011**, foi criada em razão da aprovação, pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, do Requerimento nº 1, de 2011, de autoria do Deputado Beto Faro.

### 3 – Composição da Subcomissão

SUBCOMISSÃO ESPECIAL destinada a, no prazo de 180 dias, analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras - **SUBESTRA – 2011**

Presidente: Deputado **Homero Pereira** – PR/MT

Vice-Presidente: Deputado **Josué Bengtson** – PTB/PA

Relator: Deputado **Beto Faro** – PT/PA

ESPELHO DA SUBCOMISSÃO	
TITULARES	SUPLENTES
<b>PT</b>	
<b>Beto Faro</b> PT/PA 723 - IV	<b>Valmir Assunção</b> PT/BA 739 - IV
<b>PMDB</b>	
<b>Paulo Piau</b> PMDB/MG 626 - IV	<b>Reinhold Stephanes</b> PMDB/PR 820 - IV
<b>PSDB</b>	
<b>Hélio Santos</b> PSDB/MA 268 - III	<b>Reinaldo Azambuja</b> PSDB/MS 572 - III
<b>PP</b>	
<b>Neri Geller</b> PP/MT 837 - IV	<b>Zonta</b> PP/SC 741 - IV
<b>DEM</b>	
<b>Marcos Montes</b> DEM/MG 334 - IV	<b>Onyx Lorenzoni</b> DEM/RS 828 - IV
<b>PR</b>	
<b>Homero Pereira</b> PR/MT 960 - IV	<b>Davi Alves Silva Júnior</b> PR/MA 831 - IV
<b>PSB</b>	
<b>Josué Bengtson</b> PTB/PA (vaga do PSB) 505 - IV	<b>Abelardo Lupion</b> DEM/PR (vaga do PSB) 515 - IV
<b>PDT</b>	
<b>Moreira Mendes</b> PPS/RO (vaga do PDT) 943 - IV	<b>Zé Silva</b> PDT/MG 573 - III

## 4 - Plano de Trabalho

### I – OBJETIVO

Analisar e propor medidas sobre o processo de aquisição de áreas rurais suas utilizações, no Brasil, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras:

#### a) - Objetivos Específicos:

Apresentar diagnóstico atualizado sobre as áreas rurais no país sob posse/propriedade de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras;

Discutir o tema à luz da compatibilização dos interesses da soberania nacional com os objetivos de expansão da produção de alimentos e matérias primas pelo setor agropecuário;

Examinar e encaminhar proposições para a regulação do tema conjuntamente com o governo federal, ou por iniciativas próprias do Poder Legislativo.

### II - ROTEIRO:

1 - Convocação de Reunião Ordinária: constituição de grupo de assessoramento técnico para os trabalhos da Subcomissão

2 - Implementar o Plano de trabalho da Subcomissão.

3 - Aprovar requerimentos de audiências públicas

4 - Propor medidas legislativas e administrativas

### III – Atividades e Providências Fundamentais:

- Realizar Audiências Públicas na Câmara Federal.

- Realizar Audiências Regionais/Estaduais.

IV – Instituições e Entidades a serem Convidadas para as Audiências Públicas:

1 - Setor Público: - Ministério da Agricultura (MAPA) – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Incra - Ministério das Relações Exteriores(MRE) – Casa Civil da PR - Advocacia Geral da União (AGU)-

Ministério da Fazenda(MF)/SPE- Ministério das Minas e Energia(MME)-  
Ministério da Indústria e Comércio Exterior(MDIC)-Secretaria de Assuntos  
Estratégicos da Presidência da República(SAE) - Ministério da Defesa -  
Comissão de Valores Mobiliários(CVM)- Banco Nacional do Desenvolvimento  
Econômico e Social – (BNDES)- Conselho Nacional de Justiça(CNJ) -  
Universidades/ Instituições de Pesquisa.

2 - Setor Privado: - Confederação Nacional da Agricultura  
e Pecuária (CNA) - Confederação Nacional da Indústria(CNI) - Sociedade Rural  
Brasileira (SRB) - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura  
(CONTAG) – Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) - Associação  
Nacional das Cooperativas Agrícolas (ANCA) - Federação dos Trabalhadores e  
Trabalhadoras da Agricultura Familiar (FETRAF) – Associação Brasileira de  
Florestas Plantadas (ABRAF) – Associação dos Produtores de Soja do Brasil  
(APROSOJA/Brasil) - Associação Brasileira dos Produtores de Algodão  
(ABRAPA) - Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) - Instituto de Registro  
Imobiliários do Brasil (IRIB) – Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) -  
Fundação Getúlio Vargas (FGV) – Associação Brasileira do Agronegócio  
(ABAG) – Fórum Nacional Sucroenergético.

V – Subtemas para as Audiências Públicas: dados e  
informações sobre o tema; experiências internacionais; marco regulatório atual  
no Brasil; efeitos econômicos; (investimentos, renda, emprego, concorrência  
com setores nacionais etc.); efeitos potenciais no mercado de terras e na  
concentração fundiária; impactos prováveis na agricultura familiar e nas  
comunidades tradicionais; restrições territoriais por imposições de soberania;  
propostas de limites; impactos na economia mineral; regras de transparência e  
controle social, entre outros;

VI – Cronograma (a ser detalhado após o recebimento  
de contribuições a esta proposta).

Reuniões ordinárias às terças-feiras, com reuniões  
internas no período para avaliação dos trabalhos:

FASE 1 – Audiências Públicas com órgãos entidades do  
setor público.

1º Relatório parcial

FASE 2 – Audiências Públicas com entidades de classe e  
da sociedade civil em geral.

## 2º Relatório Parcial

FASE 3 – Elaboração, sistematização, discussão e aprovação do Relatório Final.

### 5 – Audiências Públicas

Para atender aos objetivos propostos no Plano de Trabalho, a SUBESTRA realizou 7 audiências públicas, ouvindo representantes de órgãos públicos e do setor privado, com vistas à análise e proposições a respeito da aquisição de terras por pessoas estrangeiras no Brasil. A seguir relatamos os principais pontos e propostas apresentadas nas audiências:

#### **1ª audiência pública - 06/07/2011**

Convidados: Representante do Ministério da Defesa; Representante da Casa Civil da Presidência da República; Representante da Advocacia Geral da União – AGU.

Compareceu apenas o representante da AGU, Dr. Fernando Luiz A. Faria (AGU Substituto). Em sua apresentação ressaltou que os pareceres da AGU têm efeitos sobre a administração pública federal. Quando aprovado pelo Presidente da República, obriga as partes a obedecê-lo. Quando aprovado e publicado pelo Poder Executivo, obriga toda a administração pública federal a obedecê-lo.

##### a) Parecer AGU GQ 22/94:

- Recepcionou a Lei nº 5.709/71, ressaltando o § 1º do art. 1º.
- Principal argumento: incompatibilidade material com o art. 171, I, da CF/88, que não admitia restrições à empresa brasileira (ainda que controlada por capital estrangeiro), além das previstas na própria Carta Magna.
- Parecer aprovado pelo PR e não publicado – só condicionou o MAPA, que fez a consulta.

##### b) Parecer AGU GQ 181/97:

- A EC nº 6/95, que revogou o art. 171 da CF, eliminando a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional motivou o novo parecer.

- O parecer concluiu que: o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 não teria sido recepcionado, mas, diante da EC, admitiu que lei futura pudesse estabelecer limite a aplicação de capital estrangeiro no País, em face do art. 172 da CF/88; não repriminção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 (no Brasil não há repriminção tácita. Uma lei só pode ser repriminada expressamente por outra.).

- Parecer aprovado pelo Presidente da República e publicado.

- A partir da edição deste parecer o INCRA deixou de controlar a aquisição de terras por empresas nacionais de capital estrangeiro.

c) Parecer AGU LA 01/2010:

- Novo cenário da economia mundial e total falta de controle de aquisições por empresas controladas por estrangeiros.

- Concluiu pela recepção da Lei nº 5.709/71 como um todo, tanto pela CF/88 (redação originária), quanto pela sua EC nº 6/95.

- Argumentos:

- Princípio da Soberania Nacional;

- Interpretação sistemática (restrições às empresas brasileiras em vários setores: saúde, comunicações, pesquisa mineral etc.). Exemplo Art. 172 estabelece limitações ao investimento estrangeiro em outros setores.

- Aprovado pelo Presidente da República e publicado (19.08.2010).

Efeitos do parecer AGU LA 01/2010

- Nova interpretação – art. 2º, § único, XIII, Lei nº 9.784: “XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.”

- Teses para o período anterior ao novo parecer:
  - Código Civil – tradição bem imóveis ocorre com o registro;
  - Contrato de compra e venda, posterior à CF/88 ou ao Parecer GQ-22 (ou GQ-181), e anterior à nova interpretação (Parecer LA-01).
- Expedição dos Avisos Ministeriais ao MF (CVM) e ao MDIC (DNRC).

- Decisão CNJ:

- Decisão do CNJ no mesmo sentido.
- Fundamentos pela recepção da Lei nº 5.709/71: Parecer AGU nº LA-01 e Acórdão TCU – Plenário 2.045/2008
- Recomendação: imediata adoção pelas Corregedorias locais ou regionais junto aos Tribunais respectivos que determinem aos Cartórios de Registros de Imóveis e Tabelionatos de Notas que observem rigorosamente as disposições da Lei nº 5.709/71 quando tiverem de lavrar atos de aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas.

Observações feitas:

- Hoje, até por força do parecer AGU 181/97 não há dados sobre o controle da posse de terras por empresas nacionais de capital estrangeiro. Trata-se de um problema, não temos um diagnóstico da situação.

- A AGU não faz a política, apenas subsidia os órgãos formuladores de políticas com subsídios jurídicos.

- O cenário divulgado pela imprensa como em estudo pelo governo (SPE com golden share do governo e controle prévio por um conselho do governo antes da formalização do negócio) é apenas uma das possibilidades jurídicas em estudo pela AGU. Há outros cenários em avaliação. O cenário divulgado é resultado dos trabalhos de um grupo estabelecido em 2008.

- A AGU está atenta às consequências do parecer sobre a agricultura familiar e sobre as necessidades dos diferentes setores. Por

exemplo, no setor de florestas as empresas têm que ter a propriedade da terra, no setor sucroalcooleiro pode ser possível arrendar.

- A AGU tem informação sobre as políticas adotadas em outros países. Inúmeros países vedam a aquisição por estrangeiros, mas tem havido revisão dessa limitação. A Rússia, por exemplo, tem até estimulado a aquisição de terras por estrangeiros.

- O Estado não perde margem de ação se a terra for de posse de estrangeiro. Pode, por exemplo, desapropriar se não cumprir sua função social (indenizando em TDA), ou desapropriar por interesse social (indenizando em dinheiro), como o faz se o proprietário é nacional. Se houver exportações de uma determinada commodity, contra o interesse nacional, o Estado pode impor, por exemplo, imposto de exportação. Pode também lançar mão de outras políticas, como o estabelecimento de estoques reguladores.

### **2ª audiência pública - 02/08/2011**

Convidados:

Roberto Lorena de Barros Santos – Coordenador de Acompanhamento e Promoção da Tecnologia Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

Raul Lycurgo Leite – Consultor Jurídico do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio – MDIC.

André Augusto Dantas Motta Amaral – Consultor Jurídico do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Mário Sérgio dos Santos – Coordenador Geral Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

### **Apresentações:**

#### **Roberto Lorena - MAPA**

Com relação à questão da compra de terras por estrangeiros o governo tem que considerar 3 questões:

1. Segurança alimentar – caso haja riscos de desabastecimento o Estado pode aplicar ao estrangeiro a mesma limitação das exportações que se aplica à empresa brasileira.

2. Risco à soberania nacional - Qual é o risco? A terra continua no Brasil. Há o risco de imigração maciça para trabalhar nas propriedades adquiridas no Brasil, mas não considera que seja o caso de limitar as aquisições de terras por este motivo. Se houver riscos, encontram-se soluções.

3. Questão ambiental – A empresa estrangeira normalmente demanda grande área – “temos 90 milhões de hectares pedindo para serem ocupados”. Os estrangeiros estão sujeitos às mesmas imposições da legislação ambiental que os brasileiros (ex.: reserva legal).

### Oportunidades

- A demanda mundial por alimentos cresce mais rápido do que a capacidade de produzir.

- Nos últimos 50 anos – a produtividade foi multiplicada por 4 e a população por 3, mas houve um aumento maior da população que realmente consome alimentos, além disso, agregou-se a questão dos biocombustíveis.

- A pressão mundial por alimentos reverteu a tendência de queda no preço dos alimentos.

- O Brasil tem grande disponibilidade de água, podendo aumentar a produtividade.

- O Brasil tem que aumentar a exportação, pois precisa gerar divisas para garantir o bem estar da população.

- É vantajoso à sociedade brasileira aumentar a produção agrícola do país (dentro das regras).

- Perdemos investimentos de R\$ 37 bilhões nos últimos anos no setor florestal, e os empregos e tributos correspondentes a esses investimentos.

- É desejável, impor controles sobre os investimentos estrangeiros? É exequível? Quanto custa?

- Na elaboração de novo marco legal sobre a matéria têm que ser considerados: necessidades, exequibilidade, custos, razoabilidade.

- O setor de mineração também foi atingido pelo parecer.

O Brasil importa 80% do fertilizante que consome (fósforo e potássio). Temos interesse em ter empresas estrangeiras explorando minério (matéria-prima de fertilizantes) no Brasil. A Vale, por exemplo, explora minas no Canadá e na Argentina.

Afirmou que a atual legislação é letra morta, não está sendo cumprida. 10 % dos produtores produzem 80 % da produção agrícola brasileira. Considera que os investimentos estrangeiros trarão tecnologia e mão-de-obra qualificada. Informou que há 329 milhões de hectares dedicados à produção agropecuária (de acordo com o censo do IBGE) e que há 90 milhões de hectares “às moscas” (de acordo com a Embrapa).

### **André Augusto Dantas – MDA**

- Hoje, com a Lei 5709/71 vigente, pessoa física residente e pessoa jurídica autorizada a operar podem comprar terras no Brasil.

- Regulamentação: A Lei nº 5.709/71 está regulamentada pelo Decreto 74.965/74. O art. 23 da Lei nº 8.629/93 faz aplicar aos arrendamentos o teor da nº Lei 5.709.

- Limites para a compra de terras por estrangeiros:

- Até 3 Módulos de Exploração Indefinida (MEI) - a aquisição é livre;

- Acima de 100 MEI – Congresso Nacional tem que autorizar a aquisição por estrangeiro;

- A Lei nº 5.709/71 limita a aquisição de terras por estrangeiros a 25 % da área do município, 10 % de uma única nacionalidade;

- Discussão dos pareceres da AGU:

- A AGU entendeu que o §1º do art. 1º da Lei 5.709/71 não teria sido recepcionado pelo artigo 171 da Constituição;

- Emenda Constitucional 6/95 revogou artigo 171 da Constituição;

- AGU manteve a restrição;

- O parecer AGU de 2010 considerou que o §1º foi recepcionado não pelo artigo 171 da CF, mas pelo artigo 172.

- Considera a lei 5.709/71 uma boa lei, mas precisa ser modernizada quanto aos controles.

- Os Cartórios de Registro de Imóveis devem informar trimestralmente ao INCRA as aquisições de terras por estrangeiro, não estavam encaminhando e o CNJ determinou que voltassem a informar.

- Há situações que passam à margem dos Cartórios de Registro de Imóveis. Ex. empresa nacional adquirida por empresa estrangeira, ou empresa nacional vende ações e passa a ser controlada por estrangeiros.

- A junta comercial tem que ser obrigada a informar a aquisição de terras por empresas nacionais controladas por empresas estrangeiras. De modo análogo, a CVM deveria informar a aquisição do controle acionário de empresa brasileira por estrangeiros.

- Considera que hoje não há um processo solto, há controle.

Também informou que os EUA limitam (a legislação varia de estado para estado) a aquisição de terras por estrangeiros, a China também. Na Argentina, a Presidente da República propôs, em abril de 2011, limitar a 20 % do território as terras de propriedade de estrangeiros e a criação de um Conselho Nacional para avaliar o tema.

Lembrou que só teremos os números reais das terras adquiridas por estrangeiros se houver controle. Informou que o INCRA só negou 1 único pedido de autorização para aquisição de imóvel rural (no caso o imóvel se situava em faixa de fronteira). Lembrou, ainda, que os efeitos do parecer de 2010 não são retroativos, valem só à partir de sua publicação. Insistiu em que não existe controle: “não sabemos quem está adquirindo, quanto e o quê.”

### **Mário Sérgio dos Santos – INCRA**

- Existe uma lei que regula a matéria que precisa de alterações.

- Os pareceres da AGU foram objeto de muita polêmica, mas a única alteração foi quanto às pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros (§1º do Art. 1º da Lei 5.709/71).

- De acordo com o parecer da AGU de 1994 o §1º do Art.

1º da Lei 5709 não teria sido recepcionado (Art. 171 da Constituição Federal).

- O parecer da AGU de 1997 manteve o entendimento (não recepção do §1º do Art. 1º).

- O parecer de 2010 (aprovado pelo Presidente da República e publicado) entendeu que o §1º do Art. 1º foi, sim, recepcionado pela nova ordem constitucional, baseado no fato de que a Constituição Federal prevê restrições a investimentos estrangeiros em outros setores.

- Considera que é necessária uma nova lei para pacificar o tema.

- Antes da publicação do parecer da AGU de 2010 milhares de hectares foram adquiridos por estrangeiros (empresas brasileiras de capital estrangeiro) sem o controle do Estado.

- O Estado precisa de mecanismos de controle.

- O parecer da AGU não substitui uma lei.

Informou que a quantidade de terras nas mãos de estrangeiros (incluindo empresas brasileiras de capital estrangeiro) é, certamente, bem superior aos números oficiais, que são os seguintes: 34.371 imóveis rurais em 4.348.822 hectares. No Mato Grosso são 844.027 hectares em 1.229 propriedades (é o estado com mais áreas em mãos de estrangeiros). Informou, ainda, que os cartórios têm dificuldade de cumprir a lei e que antes de 2010, década com maiores aquisições de imóveis rurais por estrangeiros, eram desobrigados de informar ao CNJ. Por fim, lembra que há vários países com restrições severas à aquisição de terras por estrangeiros, como os EUA, Coréia, China e Suíça.

### **Raul Lycurgo - MDIC**

- “Não estamos regidos pelo parecer LA 01/2010. O parecer apenas deixa claro que a Lei 5709/71 vale.”

- O que aconteceu no MDIC após o parecer LA 01/2010?

• MDIC determinou que o Parecer fosse respeitado pelo Departamento Nacional de Registro de Comércio (o Ministério da Fazenda fez o mesmo com a CVM).

- A preocupação nesse ponto é que o DNRC (e a CVM) não tem a obrigatoriedade de verificar o patrimônio das empresas. Não são obrigados a verificar se determinada empresa tem ou não terras.

- Conselho das Juntas Comerciais demonstrou dificuldade em aplicar o parecer.

- A insegurança, enquanto perdura o parecer, pode estar gerando certo atraso em investimentos.

- O MDIC tem interesse em resolver essa questão o mais rapidamente possível. Considera que para resolver definitivamente esse problema legal será necessária uma lei que dê segurança jurídica aos investimentos.

- A proibição tem razão de ser quando se trata de fundos soberanos.

- Reiterou o pedido para que o Congresso Nacional resolva essa questão o mais rapidamente possível para “deixar de afugentar” os investimentos estrangeiros.

### **3ª audiência pública - 10 de agosto**

Convidados:

Ministro Milton Rondó - Coordenador-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores, com o tema: "Negociação das diretrizes voluntárias para acesso à terra, no âmbito da FAO";

Ricardo Cunha Chimenti - Juiz Auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça/CNJ; e

Maurílio Braz Santana Júnior - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE).

Compareceram os representantes do MRE e do CNJ

#### **Ministro Milton Rondó – MRE**

- O representante do MRE centrou sua fala no tema "Negociação das diretrizes voluntárias para acesso à terra, no âmbito da FAO".

- Mencionou a Carta do Camponês da FAO (Conferência

Mundial de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, 1979) como um marco da discussão do assunto “acesso à terra” no âmbito internacional.

- Entre os anos de 2000 e 2006 o tema ficou parado nas Nações Unidas até que fosse realizada, por proposta do Brasil, outra conferência em 2006 em Porto Alegre. Mas o tema só foi retomado com força em 2008, no bojo da crise financeira, e o reflexo no aumento do preço dos alimentos.

- A discussão das diretrizes voluntárias para acesso à terra ainda não sensibilizou a população urbana.

- Considera que o tema deve ser ligado à segurança alimentar.

- No Brasil o acesso à terra é considerado um direito humano, assim não se poderia discriminar o estrangeiro, pois os direitos humanos devem ser “protegidos, providos e provados”. No caso da terra, bem imóvel, esse direito só pode ser realizado no país de cidadania da pessoa.

- Lembra que o Brasil assinou a Carta do Camponês em 1979 e assumiu compromissos.

- O direito à terra tem um papel na prevenção de desastres – as pessoas vão morar em áreas de risco porque não têm acesso à terra.

- A volatilidade dos preços dos alimentos está ligada à reconcentração da terra que afeta a agricultura familiar (que é responsável pela produção de 70 % dos alimentos no Brasil) e, conseqüentemente, os preços dos alimentos. (Cita estudo do IPEA sobre inflação)

Afirmou, ainda, que o Brasil goza de boa imagem no exterior, de um país que oferece segurança aos investidores e que, por isso, o governo brasileiro reluta em assinar acordos bilaterais de proteção ao investimento. Comprometeu-se a entregar documentos, que serão solicitados às embaixadas do Brasil, com a legislação vigente em outros países sobre aquisição de terras por estrangeiros.

#### **Ricardo Cunha Chimenti – CNJ**

- O CNJ tem poder de normatização sobre os tabelionatos de notas e registros imobiliários.

- O CNJ recebeu do Ministério Público Federal um requerimento e denúncia sobre a ausência de informações sobre aquisição de terras por estrangeiros e assemelhados.

- O parecer da AGU 181/97 desobrigava o controle. Em 2010 o Ministro Corregedor Nacional determinou que os cartórios passassem a registrar a aquisição de terras por estrangeiros, assim, entre 1997 e 2010 não houve controle sobre essas aquisições.

- Mesmo com relação às aquisições realizadas antes de 1997, muitos livros “E” (nos quais se registra as aquisições de imóveis rurais por estrangeiros) foram extintos (pois os cartórios se acreditavam desobrigados do registro especial).

- O processo 2981-80 do CNJ contém informações de todos os registros de imóveis do Brasil a partir de 07/10/2010 sobre aquisição de terras por estrangeiros e assemelhados.

- Sugere parceria com cartórios de registro de imóveis para recuperar os dados antigos e um recadastramento dos imóveis (como um censo). Os donos de imóveis cujas matrículas fossem de estrangeiros seriam convocados e, caso não comparecessem, as matrículas seriam suspensas.

Informou que o CNJ não está participando da construção de uma nova proposta pelo governo e que, também, não seguiu o parecer da AGU, pois não pertence ao Poder Executivo. O CNJ determinou aos registradores imobiliários que fizessem o registro, mas não aos Ministérios, pois não tem alcance sobre esses órgãos. Considera que o mesmo tratamento dado à aquisição devesse ser estendido aos arrendamentos e que, talvez, os limites da Lei nº 5.709/71 sejam muito pequenos para a realidade atual. Disse, ainda, que a estrutura dos cartórios é, em regra, muito precária e que, à exceção dos grandes registradores de imóveis, não há estrutura nos cartórios para saber, no ato da aquisição de um imóvel rural, qual o controle do capital de uma empresa. Para isso seriam necessárias parcerias com outros órgãos.

#### **4ª audiência pública - 17 de agosto**

Convidados: CVM e Ministério da Defesa

Ministério da Defesa não compareceu, alegando não ser assunto de sua competência.

**Fernando Faria Caldeira – Superintendente CVM**

**José Eduardo Guimarães Barros – Subprocurador**

**CVM**

- O foco da CVM é o mercado de capitais
- A instrução 480 determina as informações que devem ser prestada pela companhia.
- A CVM é uma autarquia federal especializada, criada em 1976 para fortalecer o mercado de capitais.
- A CVM segue uma política de “full disclosure”
- A CVM tem informações sobre o controle do capital da companhia, porém, não faz diferença para a autarquia se é estrangeiro ou brasileiro.
- Não cabe à CVM o controle do capital das empresas quanto a regras específicas, mas está à disposição dos órgãos reguladores.
- O universo da CVM é pequeno em relação à totalidade das pessoas jurídicas em atuação no país.
- A Lei 6.404/76 define quem é o controlador da companhia.
- O parecer da AGU não vai além do sócio imediato. A CVM vai além, quer saber o controle das empresas até o nível de pessoa física.

**5ª audiência pública - 24 de agosto**

**Convidados:**

***Anaximandro Doudement Almeida*** - Assessor Técnico da Comissão nacional de Política Fundiária da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA

***Francesco Giannetti*** - Assessor Jurídico da União da Indústria de Cana-de-Açúcar do Estado de São Paulo - Unica;

***César Augusto dos Reis*** - Diretor Executivo da

Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas - Aбраf.

### **César Augusto dos Reis, Aбраf**

- Entende as razões do Governo em editar o parecer e concorda que deva defender a soberania nacional, mas acredita que o parecer atingiu empresas que já operam no país há longa data e que ficaram impedidas de adquirir novas áreas e até de prosseguir em projetos já iniciados.

- Representa a entidade que reúne as empresas que possuem florestas (que produzem madeira certificada) dos setores de Celulose e Papel, Siderurgia a Carvão, Painéis de Madeira e ainda produtores independentes.

- A atividade de florestas plantadas se encontra em franca expansão no país, mas, desde 2010 o crescimento está comprometido pelo parecer da AGU.

- Há mais de meio milhão de hectares de florestas plantadas em fomento florestal (por produtores parceiros das empresas associadas da Aбраf).

- Uma floresta de eucalipto fixa quantidade significativa de carbono o que faz com que o setor de florestas plantadas contribua para a política nacional de mudanças climáticas.

- O Brasil é campeão de produtividade, medida em m<sup>3</sup> de madeira/ha/ano, o que faz com que sejamos muito competitivos. Apesar disso a participação brasileira no mercado mundial de produtos florestais é muito baixa (2 %).

- O setor conta com 6,5 milhões de ha de florestas plantadas (2010), o valor bruto da produção ultrapassa 50 bilhões de reais, o recolhimento de tributos fica na faixa de R\$ 7 bilhões por ano, as exportações atingem US\$ 5,6 bilhões anuais e a gera 4,7 milhões de empregos (diretos, indiretos e efeito renda).

- As empresas do setor se preocupam com a qualidade de vida das comunidades vizinhas. Em 2010, foram gastos mais de R\$ 153 milhões em programas nas áreas de educação, saúde, programas sociais e programas de educação ambiental, com mais de 4 milhões de beneficiados.

- O Brasil é o 7º no ranking mundial de área plantada com florestas e apenas 0,74 % do território nacional é ocupado por florestas plantadas.

- Impactos do parecer no setor:

Investimentos suspensos não realizados	R\$ 37.320 milhões
Faturamento não realizado (7º ano)	R\$ 21.000 milhões
Tributos não recolhidos (7º ano)	R\$ 3.530 milhões
Empregos não gerados	40.000 (diretos+indiretos+efeito renda)

Os investimentos não realizados incluem: novos empreendimentos suspensos ou não realizados, paralisação de empreendimentos já existentes e em fase de desenvolvimento, ou já aprovados pelos empreendedores e em fase de aquisição ou registro em cartório.

- Aponta necessidade de regras de transição para os investimentos já iniciados.

- Outros países como Uruguai, Ucrânia e Rússia estão disputando esses investimentos.

- Propostas do governo divulgadas pela imprensa que implicam em controle prévio e a criação de SPE com a concessão de uma golden share ao governo com direito a voto (e a veto) em assembleia de acionistas não são a solução.

- Advoga que, do ponto de vista da preservação da soberania nacional e de mecanismos de controle, o importante é controlar a aquisição de terras pelo capital estrangeiro não pela origem do capital, mas pela sua finalidade. Assim os projetos para fins produtivos, idôneos, geradores de empregos e riqueza para o país, devem ser autorizados e incentivados.

#### **Francesco Giannetti, Unica;**

- Acredita que uma solução a curto prazo não deverá ser encontrada via Poder Executivo e espera que do trabalho da Subcomissão resulte uma solução para a questão.

- Representa a entidade, formada por 146 empresas

associadas do setor de açúcar, etanol e bioeletricidade do Brasil.

- O setor conta com 432 plantas, 70 mil fornecedores de cana, gera 1,28 milhões de postos de trabalho formais, US\$ 13,8 bilhões em exportações, contribui com 18 % da matriz energética nacional e contribuiu com a redução de mais de 600 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> desde 1975.

- A cana-de-açúcar ocupa 8,7 milhões de hectares, o que corresponde a 2,6 % do total de terras aráveis do país. 25 % da área é ocupada por produtores independentes e 6 milhões de hectares são cultivados diretamente pelas usinas.

- Como aproximadamente 25 % do setor são de capital externo, estima que cerca de 25 % dos 6 milhões de hectares plantados pelas usinas - 1,52 milhões de hectares – sejam cultivados diretamente por empresas controladas por capital estrangeiro ou que tenham participação de capital estrangeiro.

- O momento é de insegurança para o setor: a MP 532 atribuiu à ANP a regulação do setor.

- Em 2011 apenas 5 novas unidades estão entrando em operação.

- Para atendermos a 45 % da frota, como é hoje, precisamos passar de 22 para 47 bilhões de litros de etanol. Só para atender ao mercado interno de etanol seria necessário investir US\$ 40 bilhões em 10 anos, sem considerar o etanol para outros usos que não combustível, exportações de etanol e aumento da demanda por açúcar.

- Esses recursos não virão só do Brasil. O país precisa de ingressos de capital externo. Para isso precisamos de segurança jurídica.

- Especificidades do setor:

- A cana é perecível e não pode ser transportada por longas distâncias – tem que estar próxima à usina (50 km).

- Agroindústria média (2,5 milhões de toneladas de cana) precisa de 25 mil hectares num raio de 50 km da usina, considerando a média de 30 % de fornecedores independentes.

- Por isso a necessidade de acesso à terra.

- Entende que não há como voltar a aplicar a Lei de 1971. Apresenta argumentos para mostrar que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 não foi recepcionado. Não há autorização constitucional para fazer a diferenciação entre empresas nacionais conforme a origem do capital.

- O parecer da AGU interpreta que os valores mudam, a Constituição é permeada de valores e, assim, sua interpretação pode ser mudada sem alterar o texto. O parecer diz que, a partir dessa interpretação, seria admissível, dada a necessidade de controle desses investimentos, a recepção do § 1º.

- Considera que, se o dispositivo em questão tivesse que ser recepcionado, isso teria ocorrido em 1989 (tramitação da PEC nº 5, que originou a EC nº 6).

- Partindo-se do princípio do parecer de 2010, se a norma foi recepcionada, os negócios jurídicos realizados a partir de 1989 podem ser contestados, porque não cumpriram a Lei nº 5709/71.

- O parecer informa que vale daquela data para frente. Mas isso só faz efeito para o Poder Executivo, mas os outros poderes, o Ministério Público, os particulares que tiverem interesse conflitante, não são atingidos pelo parecer.

- Considera a situação “gravíssima” e que a lei deve “resolver o passado”.

- Considera que não há motivo para separar uma agroindústria com base no capital. “As empresas estão instaladas no Brasil, não tem como remover suas instalações. O investimento foi realizado aqui, não faz sentido diferenciar as empresas segundo a origem de seu capital”. Propõe que qualquer projeto que venha a ser discutido deve partir da premissa de que o capital destinado a projetos agroindustriais não pode ser diferenciado pela origem.

- Afirmou que não faz sentido estender as restrições aplicadas para aquisição da terra aos contratos de arrendamento, pois não há como fiscalizá-los, já que não há necessidade de registrá-los.

- Por fim, apóia um sistema que obrigue o proprietário da terra, empresa de capital estrangeiro, a informar o que adquiriu nos últimos anos e o que vai adquirir no futuro, desde que seja exclusivamente informativo

e sirva como um instrumento para eventualmente o Governo Federal utilizar na fiscalização de algum abuso.

- Concorda em vedar o acesso de fundos soberanos à terra.

### **Anaximandro Doudement Almeida, CNA**

- Explicou as limitações da Lei nº 5.709/71 à aquisição de terras por estrangeiros.

- Discutiu a equiparação de pessoa jurídica estrangeira com pessoa jurídica brasileira no direito nacional.

- Apresentou uma estimativa de adiamento (ou perda) de investimentos, com a mudança nas regras para empresas controladas por estrangeiros comprarem ou arrendarem terras no Brasil, de 60 bilhões de reais que deveriam ser investidos até 2017 no setor de grãos, sucroalcooleiro e florestal.

- Destaca alguns outros efeitos do parecer de 2010:

- Bancos internacionais, fornecedores de insumos e trading companies, que não podem mais aceitar imóveis rurais como garantia de empréstimo. O 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).

- Mais de 60% do financiamento da soja provém de instituições internacionais.

- 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.

- O arrendamento de terras de inúmeros proprietários de pequenas e médias propriedades deixou de ser uma oportunidade de renda.

- Notícias de ameaças de cancelamento de compras e retomada das terras já adquiridas, de empreendimentos já estabelecidos ou em implantação, constituem uma afronta ao direito adquirido.

- O parecer da AGU 01/2008 não conseguiu separar o capital especulativo, ou de interesses escusos, do capital estrangeiro que investe e se incorpora à economia brasileira.

- O capital estrangeiro que investe 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.

- Sugere soluções para o impasse gerado pelo parecer:

- Revisão do parecer CGU/AGU nº 01/2008, que entendeu pela recepção, pela Constituição Federal de 1988, do § 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/71;

- Revisão da condição de sede ou filial no Brasil, e a finalidade do capital. As medidas adotadas pela AGU e CNJ determinam 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 x sede social).

- Garantir a permanência do capital estrangeiro produtivo, mediante nova regulamentação, que considere, especialmente, os fatores econômicos da participação estrangeira e, simultaneamente, o monitoramento governamental.

- Discutir a proposta da Casa Civil/AGU de aquisição de terras por estrangeiros, mediante parcerias com o agronegócio brasileiro (sociedade para fins específicos, via golden share).

- 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.

- Concessão de direito real de 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 forma semelhante, não haveria a transferência de domínio.

- Criação de uma “Agência Brasileira de Promoção de Investimento Internacional”, à 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.

- 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.

### **6ª audiência pública - 31 de agosto**

#### **Convidados:**

*Alessandra da Costa Lunas* -Vice-Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag

*Elisângela Santos Araújo*- Coordenadora-Geral da Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – Fetraf.

#### **Alessandra da Costa Lunas, Contag**

- Considera que a “estrangeirização da terra” não é um tema isolado. O acesso à terra é o tema principal do próximo congresso de

segurança alimentar da FAO (outubro de 2011).

- O Brasil não está isolado na busca de saídas a partir da defesa de sua soberania para evitar problemas, como o Paraguai está enfrentando com os *brasiguaios*.

- Estudos da FAO mostram uma concentração de terras na América do Sul.

- A Contag acredita que o acesso à terra é um direito humano.

- O parecer da AGU não é suficiente. “Estamos a mercê de um parecer”. Precisamos de um marco jurídico mais seguro, pois há grande procura por terras, por muitos países.

- O modelo de *pool de siembra* argentino também preocupa. Nos arrendamentos a longo prazo, quando a terra volta para o produtor não está mais em condição de produzir.

- Há necessidade de reforma agrária no Brasil, de redistribuição da terra. Temos que identificar “*quais são as propriedades públicas que podemos destinar a esse processo de redistribuição internamente, não permitindo que capital estrangeiro ou que outros países possam tomar conta do nosso espaço, quando nem conseguimos regular direito para nosso povo*”.

- Manifestou preocupação com a repercussão na agricultura familiar.

- Não se coloca contra a entrada de capital estrangeiro. Afirma que é necessário regular e, principalmente, garantir a nossa soberania.

- O Brasil tem que criar, urgentemente, um observatório, com dados oficiais, sobre os quais ainda temos divergências.

### **Elisângela Santos Araújo, Fetraf.**

- Há um descontrole na aquisição de terras por estrangeiros. “O Brasil é um país em oferta.”

- Há uma grande concentração fundiária no país, ligada a interesse de grandes empresas, que monopolizam a questão dos alimentos.

- Os projetos não têm preocupação com a soberania alimentar, o combate à fome e a miséria no país.

- Alguns desses projetos têm investimentos do BNDES, enquanto muitos brasileiros não têm acesso a esses financiamentos.

### **7ª audiência pública - 14 de setembro**

#### **Convidados :**

*Francisco José Rezende dos Santos* - Presidente do Instituto de Registros Imobiliários do Brasil - IRIB;

*Alexandre Laizo Clápis* - Advogado - Consultoria do Ramo Imobiliário;

*Francisco de Godoy Bueno* – Advogado da Associação Brasileira de Celulose e Papel – Bracelpa.

#### **Francisco José Rezende dos Santos, IRIB**

- O art. 190 da Constituição recepcionou a Lei 5.709/71.

- A Lei nº 8.629/93 regulamenta o art. 190 e iguala o arrendamento à aquisição.

- Como o registrador vai saber quem tem o controle do capital de determinada empresa?

- A solução seria que o CNJ expedisse norma determinando que todos os cartórios seguissem a mesma orientação geral e não deixar por conta das corregedorias estaduais.

Questionado sobre a possibilidade de os cartórios, por meio de parcerias com outros órgãos, com Juntas Comerciais e a CVM, poderiam conhecer o controle de capital das empresas adquirentes de imóveis rurais, informou que seria impossível.

#### **Francisco de Godoy Bueno, Bracelpa**

- Representa o setor de celulose e papel: 5,1 milhões de hectares, US\$ 6,8 bilhões em exportações, R\$ 2,2 bilhões em impostos, 690 mil empregos diretos (115 mil) e indiretos (575 mil), US\$ 12 bilhões em

investimentos nos últimos 10 anos e projeção de US\$ 25 bilhões para os próximos 25 anos.

- A especificidade dos investimentos na base florestal o tornam pouco atrativo para parceiros não integrados com a indústria – 77,6 % da área de florestas pertence à indústria.

- Parcerias com pequenos produtores – fomento florestal.

- Os Cartórios de Registro de Imóveis fazem os registros das aquisições em livro auxiliar, mas não têm como fazer a distinção das pessoas jurídicas brasileiras com capital nacional ou estrangeiro porque a composição do Capital não é mencionada necessariamente no título aquisitivo (escritura pública). Muitas vezes sequer os adquirentes ou alienantes dos imóveis têm como saber a nacionalidade do Capital da Pessoa Jurídica (notoriamente em S/As).

- Destaca que a insegurança jurídica decorre da falta de clareza do marco regulatório, cuja aplicação voltou a ser exigida com o parecer, deixando diversas dúvidas:

- Participação a qualquer título ou Controle?
- Controle acionário ou Controle de Gestão?
- Como verificar a nacionalidade dos acionistas (especialmente no caso de S/A)? Quem deve fazer essa verificação?
- Nulidade, anulabilidade ou ineficácia? E os contratantes de boa-fé?
- Como ficam os negócios realizados antes do parecer e que não atendem aos requisitos da Lei nº 5.709/71?

- Como efeitos do parecer, destaca:

- Novos investimentos em projetos agrícolas e agroindustriais estão paralisados.
- Não existem mecanismos para se verificar a participação estrangeira no Capital das empresas.
- Oficiais de Cartórios de Notas, preocupados com a sua responsabilidade pessoal negam-se a lavrar escrituras. Registradores,

também pessoalmente responsáveis, negam validade aos atos de aquisição celebrados sem comprovação inequívoca da satisfação dos requisitos legais.

- Os órgãos de fiscalização (INCRA) não têm procedimentos nem estrutura para avaliar e aprovar os projetos de utilização de imóveis rurais por pessoas jurídicas.

- Os investidores entendem que a aprovação prévia do projeto inviabiliza o investimento estratégico.

- Investimentos já realizados ou em processo de realização vêm sendo questionados, aumentando ainda mais a insegurança jurídica. Dificuldade de registro de escrituras lavradas, falta de reconhecimento de validade a compromissos de compra e venda e atos societários.

- Como explicar a reprimenda aos investidores estrangeiros?

- Como sugestões o representante da Bracelpa aponta que é imprescindível e urgente que haja uma atuação rápida do Governo e do Congresso Nacional para:

- Regularizar a situação atual, para dar fim à insegurança jurídica. O projeto de lei que for aprovado deverá conter disposição transitória convalidando os negócios jurídicos pretéritos realizados por pessoas jurídicas brasileiras, ainda que tenham capital estrangeiro e não tenham atendido as disposições da Lei 5.709/71;

- Definir um novo marco regulatório que seja efetivo: restrições e condições verificáveis e objetivas; burocracia e custos de transação reduzidos; segurança dos negócios realizados com boa-fé; e observação dos princípios jurídicos e constitucionais;

- Garantir tratamento isonômico para as empresas brasileiras, independentemente da nacionalidade de seu capital e ambiente favorável ao investimento direto nas atividades produtivas dos setores agroindustriais;

- É impraticável exigir aprovação prévia de projetos de investimentos, especialmente de pessoas jurídicas brasileiras, dedicadas a atividades produtivas, e a verificação de informações que não constem de cadastros públicos e facilmente verificáveis.

- O novo marco legal deve considerar a necessidade de cumprimento da função socioambiental do imóvel rural, possibilidade de desapropriação do imóvel pelo poder público e a possibilidade de controle do fluxo comercial dos produtos agropecuários para garantir a segurança alimentar.

- A proteção da soberania nacional e do território depende mais da efetividade das instituições do que da imposição de barreiras à liberdade dos investimentos.

### **Alexandre Laizo Clápis, - Advogado**

- O parecer da AGU criou restrições ao direito de propriedade por ato administrativo.

- O parecer da AGU não se coaduna com a função social da propriedade. Ao afastar os investimentos inibe a geração de empregos e impostos e a concessão de financiamentos à produção.

- Só pode hipotecar quem pode alienar.

- O exercício do direito de propriedade é o bem coletivo.

### **Síntese das apresentações das Audiências Públicas da Subcomissão**

- Existe a necessidade de um novo marco legal para regular a questão da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e assemelhados.

- Também é consenso que é necessário contar com informações acerca da posse da terra por estrangeiros e assemelhados no Brasil.

- Há necessidade de evitar a aquisição de terras por fundos soberanos e empresas estatais.

- Alguns participantes ressaltaram os efeitos nocivos do parecer da AGU sobre novos investimentos no agronegócio brasileiro, não só na compra de terras, mas em projetos de indústrias associadas à atividade agroflorestal.

- O Estado não perde o poder para implementar políticas públicas nas terras de propriedade de estrangeiros e assemelhados. As propriedades continuam sujeitas à legislação brasileira e devem cumprir com a função social, de acordo com a Constituição. Estão sujeitas à desapropriação.

- O Estado pode, de forma análoga, lançar mão de outros instrumentos para solucionar questões que porventura possam surgir. Como exemplos: não conceder vistos de trabalho e taxar exportações.

- Alguns participantes destacaram que a aquisição de terras por estrangeiros leva à concentração da terra, à volatilidade dos preços dos alimentos e à insegurança alimentar.

- As entidades que apresentaram propostas sugerem que não se deve discriminar empresas nacionais pela origem de seu capital e que não deve haver controle prévio ou aprovação prévia dos investimentos. Ressaltaram a necessidade de novo marco legal, urgente, e que este contemple também a situação das empresas que já tinham negócios iniciados quando da publicação do parecer da AGU.

## **6 – A Questão da Aquisição de Terras por Estrangeiros**

### **6.1 - Introdução**

As nações Unidas, por meio da sua agência para a agricultura e alimentação, a FAO, e o próprio Banco Mundial, têm chamado a atenção para o “fenômeno” recente de aquisição de terras por estrangeiros, em especial, nos países da África e da América Latina.

No Brasil, esse fluxo adquiriu tal dimensão que levou a Advocacia Geral da União – AGU a emitir Parecer, aprovado pelo Presidente da República, fixando nova interpretação para a legislação correspondente, que visa limitar, ainda que timidamente, o acesso de estrangeiros à propriedade fundiária no País.

O descontrole da presença de estrangeiros no domínio de grandes extensões de terra no Brasil é de tal ordem que sequer conhecemos as reais dimensões.

Neste contexto, esta Subcomissão presente fazer um retrato do cenário brasileiro acerca da aquisição de terras por estrangeiros, e oferecer ao Congresso Nacional uma proposta de nova legislação para tratar da aquisição de terras por estrangeiros, prioridade no contexto atual. Não há como conceber um país em que a agropecuária seja o setor que mais contribua com o PIB e, ainda assim, pairam dúvidas acerca da regulamentação da aquisição de um dos seus insumos mais valiosos e do qual a produção é mais dependente – a terra.

A finalidade precípua é nortear o Legislativo brasileiro no cumprimento de uma de suas mais nobres missões, qual seja legislar em prol do povo brasileiro, com o firme propósito de garantir a segurança nacional e a segurança alimentar da população.

## **6.2 - A Demanda por Commodities e Terras no Cenário Mundial**

A preocupação com a aquisição de terras por estrangeiros não é exclusividade do Brasil, mesmo porque não é um fenômeno novo. Segundo um estudo da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação – FAO, de 1999, (*HODGSON, Stephen et al. Land Ownership and Foreigners: A Comparative Analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*) várias razões levam os Estados à adoção de políticas de restrição ao acesso de estrangeiros aos seus bens, dentre eles a terra. Entre os principais motivos constam: proteção à segurança nacional; prevenção à dominação de infraestrutura; prevenir ou restringir a especulação estrangeira; preservar o “tecido” social da nação; controlar a imigração; controlar o fluxo de investimentos diretos estrangeiros; direcionar os investimentos estrangeiros; assegurar o controle da produção de alimentos; e, outros fatores como o nacionalismo ou xenofobia.

Apesar de não ser recente, o debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros acentuou-se nos últimos anos no cenário brasileiro e mundial, em decorrência da elevação dos preços dos alimentos, da crise de produção que afetou alguns países e do aumento da pobreza mundial, que se concentra no meio rural.

Há algumas décadas os preços dos alimentos apresentavam quedas constantes. O mundo que antes convivia com a fartura

de alimentos baseada em novas tecnologias e conhecimentos que impulsionaram um grande aumento da produção, permitindo que os preços dos produtos agrícolas se mantivessem baixos já não é mais o mesmo, o ciclo está mudando.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação - FAO, a maior preocupação hoje é a volatilidade dos preços. Milho, trigo e arroz, três cereais que compõem a base da alimentação mundial, foram os produtos que mais tiveram alta nos preços até agosto deste ano e, no início de 2008, já havia escassez destes grãos em alguns países.

Mais atual, o relatório do Banco Mundial, de setembro de 2011, informa que os preços em julho estavam, em média, 33% acima dos registrados no mesmo mês do ano passado. No caso do milho, o aumento foi de 84%; do açúcar, de 62%; do trigo, de 55%; e o do óleo de soja, de 47%.

Nesse cenário, de estoques mundiais de alimentos mantendo-se baixos, sem previsão de recuperação e preços voláteis, recomenda-se especial atenção com a segurança alimentar. Isso porque, apesar da produção mundial de alimentos ter crescido o consumo também aumentou, sobretudo de alimentos de origem animal e de biocombustíveis. Estes ao serem produzidos à base de grãos, ou derivados de oleaginosas diminuem a oferta para o consumo humano, além de ocuparem áreas antes destinadas a outros cultivos alimentares.

No caso do aumento do consumo de alimentos de origem animal, a principal causa é a elevação de renda nas economias emergentes, especialmente na Índia e China, o que vem mudando a dieta alimentar dessas populações, que passaram a consumir mais carne e laticínios. Esses produtos exigem uma alta porcentagem de grãos destinada à ração dos animais, pressionando os preços das commodities.

Agrava este fato o grande aumento dos insumos agrícolas em consequência direta da alta do petróleo, cuja cotação avançou 45% no último ano, pressionando os custos de produção e, em especial, o valor dos fertilizantes, que subiu 67% na mesma comparação. Isso porque a produção de insumos como agrotóxicos e fertilizantes é muito intensiva em energia. Ademais, a concentração da comercialização tanto dos insumos quanto dos produtos agrícolas nas mãos de poucas empresas transnacionais acaba por promover especulação no mercado de commodities.

Estes fatores fazem com que, em nível mundial, os estoques nunca sejam reestabelecidos e, portanto, cada vez que haja uma oscilação e o mercado não seja capaz de reagir, gere como consequência um aumento de preços das commodities. Além disso, a procura começa a ficar maior do que a oferta e há uma ameaça real, num futuro próximo, da produção de alimentos não atender à demanda da população mundial.

A principal ameaça está no aumento da pobreza no meio rural, que mesmo antes do aumento do preço dos alimentos, ocorrido em 2008, já se apresentava como um desafio, haja vista 75% dos pobres do mundo encontrarem-se no meio rural. Hoje, quando pela primeira vez na história da humanidade mais de 1 bilhão de pessoas vão para a cama famintos todas as noites, está ainda mais claro a urgência em reduzir a pobreza, aumentar o crescimento econômico e promover a sustentabilidade ambiental.

A dependência dos países importadores de alimentos em relação aos produtores de commodities agrícolas e a escassez de área agricultável nos países que têm uma demanda em forte crescimento são as precursoras do aumento na compra de terras agricultáveis no mundo, em especial nos países em desenvolvimento, que detêm terras agricultáveis subutilizadas. O citado relatório do Banco Mundial revelou que mais de 70% dos 46 milhões de hectares de terras adquiridos nos países em desenvolvimento no ano de 2009 foram na África.

Ao mesmo tempo, muitos dos negócios anunciados nunca foram implementados, por conta do planejamento que não considera as realidades locais de infraestrutura, tecnologia e instituições. Apenas 21% das terras negociadas já se tornaram de fato áreas agrícolas produtivas, ainda assim não há comprovação de que estes projetos tenham trazido benefícios satisfatórios às comunidades locais.

Muitas vezes, por problemas institucionais locais, ocorre de a falta de documentação da terra e o frágil processo de consulta resultar na perda dos direitos à terra dos grupos mais vulneráveis da população, sem nenhum tipo de compensação. Também comprometedor é a limitada capacidade de analisar a viabilidade dos projetos técnicos e econômicos propostos, bem como de avaliar e fazer cumprir as salvaguardas ambientais e sociais previstas.

Como alternativa para esses países surge o intercâmbio entre países do hemisfério sul, ação que traria a possibilidade de

desenvolvimento de tecnologias e práticas agrícolas mais produtivas. Entretanto, para que essas oportunidades possam ser aproveitadas ao máximo é necessário que haja uma melhor governança do recurso fundiário, com a garantia dos direitos à terra para as comunidades locais e uma maior transparência nas informações disponíveis.

Disponibilizar informações significa permitir que os interessados atuem de forma mais eficaz. Sejam eles governos ao formular políticas e identificar falhas de implementação; investidores projetando e implementando de modo a respeitar os direitos locais, gerar benefícios e serem rentáveis; e, sociedade civil ensinando as comunidades locais sobre seus direitos e os usos potenciais da terra, bem como ajudando nas negociações e monitorando acordos para que sejam de fato respeitados.

O acesso a informações corretas é primordial, haja vista no cenário internacional não existirem tratados ou acordos que regulem o tema da propriedade estrangeira da terra. A matéria normalmente é tratada em instrumentos bilaterais ou multilaterais no âmbito de acordos relativos a investimentos.

Visando suprir parte dessa carência, a Organização das Nações Unidas - ONU divulgou, em outubro de 2010, orientações para nortear o investimento estrangeiro na compra de terras em países emergentes. Entre as regras para incentivar uma espécie de investimento responsável estão reconhecimento do direito à terra e aos recursos naturais a quem já ocupa as áreas agrícolas e a transparência nos negócios de compra e venda.

A preocupação com a realização de investimentos responsáveis se sustenta na crescente aquisição de terras em países emergentes por grandes investidores estrangeiros. Atitude que vem levantando sérias preocupações sobre o perigo de se negligenciar os direitos locais e não se dar a devida prioridade à melhoria de produtividade da agricultura de subsistência, capaz de reduzir a pobreza e a fome. Mais e melhores investimentos em tecnologia, infraestrutura e acesso ao mercado devem ser urgentes, especialmente nos países africanos.

O caminho a ser trilhado pelos países em desenvolvimento que estão sendo assediados e pretendem abrir seus mercados de terras deve ter como modelo o percurso seguido pelos países da Europa Central e Oriental ao entrarem para a União Europeia. Lá os novos membros tinham restrições sobre a propriedade das terras agrícolas por

estrangeiros membros passaram por um regime transitório no que diz respeito à abertura dos seus mercados de terra, com a possibilidade de prorrogação do prazo.

Nessa situação encontram-se a Lituânia e a Eslováquia, que tiveram seu período de transição prorrogado por três anos, a contar do início de 2011. A principal razão para a prorrogação foi a necessidade de salvaguardar as condições socioeconômicas para as atividades agrícolas e as preocupações com um possível impacto sobre o setor agrícola da liberalização da aquisição de terrenos agrícolas devido às grandes diferenças de preços de terra e renda em comparação com os demais países membros da União Europeia.

Assim como estão sujeitos os países da África e da América do Sul, na Europa considerou-se o risco da atividade especulativa sobre terras de baixo valor, a ocorrência de terras agrícolas com situação jurídica incerta e a falta de clareza sobre os direitos de propriedade, que inevitavelmente dificultam as operações de terra e a consolidação das propriedades agrícolas.

Durante o período de regime transitório há previsão de melhoria das informações disponíveis e do direito comunitário, de modo que os países possam estabelecer políticas apropriadas de posse da terra para responder às pressões que provavelmente promoverão mudanças profundas na propriedade da terra quando passado esse período. Também devem ser desenvolvidas ferramentas que lhes permitam formular uma imagem precisa do que está acontecendo em seus mercados de terra.

Fato é que no cenário global muito vem se debatendo sobre a necessidade de se ter uma legislação internacional que uniformize as regras, visando simplificar as transações, assim como acontece com o comércio internacional e com a propriedade intelectual. Entretanto, esses mesmos estudos demonstram a dificuldade de implementar tal feito, já que o investimento em terras em países em desenvolvimento está repleto de circunstâncias específicas e particulares.

### **6.3 - Situação Brasileira**

Em relação ao caso brasileiro, a tendência mundial é seguida, já que detentor de 15% das terras agricultáveis no mundo, o país vem despertando o interesse para possíveis investidores internacionais.

Segundo um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (*Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise nº 19, Cap. 7 – Desenvolvimento Rural. Brasília, 2011*), o Brasil vem despertando interesse de investidores internacionais em função de sua privilegiada condição em termos de detentor de recursos naturais e, considerando que a área agricultável per capita chegará a 0,3 hectares em 2030, uma redução bastante significativa já que em 1960 era de mais de um hectare. Senão, vejamos:

A FAO estima que existam 4,2 bilhões de ha de terras agricultáveis no mundo, dos quais são utilizados apenas 1,6 bilhão. O maior percentual de desuso das terras está na África subsaariana e na América Latina, alvo preferencial dos investidores estrangeiros.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto em 1960 o mundo possuía pouco mais de um hectare de área agricultável per capita, em 2030 este valor atingirá 0,3 hectares per capita. Nesta conjuntura o Brasil emerge como um campo fértil para interesses externos, uma vez que possui nada menos que 15% das terras agricultáveis não exploradas no mundo, a maior biodiversidade concentrada em um bioma do planeta (Amazônia), percentual elevado de terras improdutivas apropriadas por poucos especuladores, enorme potencial mineral ainda inexplorado, políticas públicas voltadas ao fortalecimento do agronegócio e, até então, ausência de controle público sobre a aquisição de terras por estrangeiros.

Até este ano, estrangeiros já haviam adquirido 46,6 milhões de ha de terras em países em desenvolvimento. No Brasil, os dados do SNCR só permitem identificar um total de 4 milhões de ha em mãos estrangeiras. O dado, contudo está longe de refletir a situação real da apropriação estrangeira de terras brasileiras, reflexo da inexistência de aparato fiscalizatório eficiente. Uma das estratégias utilizadas pelo capital internacional para a compra de terras no país tem sido a criação de empresas brasileiras em nome de laranjas. Dados do SNCR mostram que o número de imóveis sob o domínio de empresas nacionais passou de 31 mil em 1998 para 67 mil em 2008. A área registrada sob domínio empresarial passou de 80 milhões para 177,2 milhões de ha em dez anos. Em contrapartida, apenas 34.371 imóveis rurais estão registrados em nome de estrangeiros em 2010.

Ainda de acordo com os dados do SNCR, 23% das terras compradas por estrangeiros são de propriedade de japoneses; 7% são de italianos; argentinos, americanos e chineses controlam, pelas estatísticas oficiais, 1% das terras compradas por estrangeiros no Brasil. De acordo com o Incra, o volume de terras estrangeiras em território nacional deve ser três vezes superior ao identificado pelo cadastro.”

O Estudo do IPEA reitera, o que já é de conhecimento público, que o Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, mantido pelo Incra, apresenta diversas dificuldades em retratar a área que se encontra em propriedade de estrangeiros, principalmente por ser declaratório, o que faz com que os dados disponíveis no cadastro sejam incompletos.

Apesar disso, permite identificar as regiões de maior interesse das multinacionais. Ao contrário do que pensava, a maior parte não está na Amazônia, mas nas mais produtivas terras do Centro-Oeste e do Sudeste, com destaque para Mato Grosso. Empresas asiáticas, árabes, europeias e norte-americanas investem principalmente na produção de grãos, cana-de-açúcar e algodão, além de eucalipto para a indústria de celulose. A competição com o capital internacional já elevou o preço das terras em cerca de 300% em algumas regiões no Centro-Oeste.

Em Mato Grosso, a agropecuária O Telhar, com capital argentino, ocupa 1.800 quilômetros quadrados de terras para plantar soja, milho e algodão. A ocupação no estado, de 180.581 quilômetros quadrados, significa 34% de toda a área do território brasileiro adquirida por estrangeiros, 535.203 km<sup>2</sup>, e 19,99% da área total do território mato-grossense, segundo dados do INCRA de novembro de 2010.

Outra questão apontada pelo Estudo do IPEA que merece uma reflexão mais aprofundada dos legisladores é quanto ao uso de empresas brasileiras constituídas por prepostos, especialmente para que estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, possam adquirir terras com mais facilidade no país.

Os dados do cadastro do INCRA - SNCR, permitem inferir que a prática está se tornando rotineira, que as multinacionais cada dia mais criam empresas brasileiras para registrar suas terras, o que deve ser veementemente combatido, já que importa em crime previsto no Novo Código Civil.

Nesses casos se caracteriza o negócio jurídico simulado, ou seja, quando empresas brasileiras têm nacionais detendo a maioria do capital social, mas atuando, na verdade, como prepostos de estrangeiros. O negócio jurídico simulado está previsto nos art. 166 e 167 do Novo Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, gerando a anulação do ato, a ser apurada pelos órgãos competentes.

Várias são as possibilidades de se controlar o setor, dentre as sugestões apresentadas nas audiências públicas realizadas pela Subcomissão constam a exigência de que as juntas comerciais comuniquem ao INCRA quando uma empresa estrangeira comprar outra nacional que possua propriedade no País.

#### 6.4 - Legislação Comparada.

E como é tratada esta questão pela legislação estrangeira? O que podemos dizer é que nossas restrições não são exceções, pelo contrário, por vezes a legislação comparada apresenta-se mais rigorosa do que a nossa. Para exemplificar, apresentamos a seguir uma tabela composta por informações fornecidas pelo Ministério das Relações Exteriores, que deu grande contribuição para os trabalhos desta Subcomissão.

Tabela da situação dos diversos países quanto à aquisição de terras por estrangeiros. (Fonte: Pesquisa realizada pelo Ministério das Relações Exteriores)

<b>País</b>	<b>Situação</b>
África	Em geral, no continente africano, quando a legislação (ou a falta dela) permite, adquirir terras não é processo simples uma vez que por razões de herança e de usos e costumes locais, a mesma terra tem vários proprietários que se sucedem se revezam na cobrança do que lhes seria devido, após a aquisição (inicial).

África do Sul	A legislação em vigor na África do Sul não prevê qualquer restrição (inclusive em zonas de fronteira) à aquisição de terras por cidadãos ou empresas estrangeiras. A principal lei sobre aquisição de terras é o Alienation of Land Act nr. 68, de 1981 (objeto de várias emendas, que sequer contém a palavra "estrangeiro"), mas a questão é também tratada em diversas outras normas. O tema vem sendo objeto de fortes debates desde no país. Em 2004 o Presidente Thabo Mbeki convocou Painel de especialistas para sugerir política sobre o tema. O relatório desse Painel propôs a moratória para a aquisição de terras por estrangeiros.
Albânia	Não permite a aquisição de terras por estrangeiros. É facultado o arrendamento por até 99 anos.
Alemanha	Não há qualquer restrição para pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras comprarem terras. O governo poderá limitar a aquisição e sujeita-la a autorização prévia, quando os cidadãos alemães sofrerem limitações no Estado estrangeiro e quando houver motivos políticos que o exijam.
Angola	As terras são do Estado. Estrangeiros podem obter direito de superfície por um prazo de 60 anos, passível de renovação, mas não de propriedade.
Argélia	O acesso a imóveis rurais na Argélia é reservado unicamente a cidadãos argelinos. As sociedades de direito interno formadas com 51% do capital argelino, podem adquirir bens imóveis desde que autorizadas pela Agência Nacional para o Desenvolvimento dos Investimentos.
Argentina	A legislação em vigor na Argentina proíbe a cidadãos estrangeiros oriundos de país limítrofe ao local fronteiriço a adjudicação de terras em zona de fronteira (Lei 21.900, de 30/10/1978) e proíbe a posse de terras em zona de segurança nacional por parte de qualquer cidadão estrangeiro (Lei 23.554, de 13/4/1988). Caso a aquisição de terras não se realize em zona de fronteira nem de segurança nacional, os cidadãos e as empresa estrangeiras recebem tratamento idêntico aos nacionais. Está em tramitação no Congresso projeto de lei encaminhado pelo Executivo estabelecendo limites à titularidade de terras por estrangeiros. Mais recente, foi aprovada legislação proposta pelo governo para as demais áreas do país determinando que as pessoas estrangeiras não podem possuir mais que 20% das terras rurais do país e o limite de 1.000 hectares por titular.

Armênia	A Constituição proíbe a aquisição de terras por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. No entanto, tal proibição não se estende a pessoas jurídicas registradas na Armênia, mesmo que sejam de propriedade de estrangeiros.
Austrália	Na Austrália cada solicitação de terras rurais é analisada por uma comissão especial do Departamento do Tesouro e a decisão final é dada com base estritamente no interesse nacional australiano. Embora se observe um marco legal geral e uma diretriz sobre a matéria, cada caso é praticamente analisado ad hoc. A legislação que trata do tema é a "Foreign Acquisitions and Takeovers Act" ( <a href="http://www.firb.gov.au">www.firb.gov.au</a> ) e ainda a "Foreign Investment Policy"(FATA), atualizada em janeiro de 2011. A FATA foi emendada em 2010 para assegurar ao Tesouro a capacidade de examinar todas as propostas de investimento que pudessem levantar preocupação em termos de interesse nacional. A legislação estabelece limites financeiros para investimentos estrangeiros diretos que envolvam aquisição de propriedade rural ou empresas agropecuárias. Segundo representantes do Tesouro, o Governo australiano conduzirá, em breve, uma revisão de sua política de investimento em propriedade rural, com vistas à sua flexibilização, sem limitar as ações regulatórias com vistas no interesse nacional. Cabe ressaltar que o Governo Australiano possui um registro preciso e atualizado da posse da terra sob nacionais e estrangeiros no país, além de estar produzindo um estudo que demonstrará a relação entre posse da terra por estrangeiros e segurança alimentar, deverá ser publicado até o final do ano.
Áustria	Não diferenciação entre os proprietários estrangeiros e nacionais, no entanto, há limitações aos estrangeiros dependendo de cada estado. Há normas especiais para aquisição de propriedade agrícola, exigidas igualmente de austríacos ou estrangeiros. Texto da lei disponível em <a href="#">Áustria Land Ownership and Agriculture Laws Handbook</a> à venda na internet.
Azerbaijão	Não existe legislação local referente a regras legais que dispõem neste país, sobre compra de terras por cidadãos e empresas estrangeiras.
Bangladesh	Legislação imprecisa e dispersa. Há poucos casos de compra de terras por estrangeiros para fins agrícolas. Para fins industriais e comerciais, é vedada a compra de terras por indivíduo de nacionalidade estrangeira. No caso de empresa estrangeira, esta deve se registrar oficialmente junto às autoridades locais, com o qual adquire os mesmos direitos de empresa local no que tange à compra de terras.

Bolívia	Legislação boliviana proíbe que estrangeiros possuam terras em faixa de fronteira de 50 Km. Fora da faixa de fronteira não há nenhuma limitação à compra e venda de terras a particulares, independente da nacionalidade, desde que tenha residência permanente no país. O principal problema, contudo, reside na dificuldade de regularização dos títulos de propriedade. Insegurança jurídica aliada à retórica xenófoba torna os agricultores brasileiros particularmente vulneráveis à invasão de suas terras.
Botsuana	A compra de terras por estrangeiros requer o consentimento do Ministro de Terras e Habitação. O processo de compra e venda deve ser publicado no diário oficial e jornal de circulação nacional 90 dias antes de efetivado, contendo detalhes da transação, bem como referência ao direito do cidadão botsanês interessado na transação em receber prioridade no negócio. Uma vez deferido o pedido, este não poderá ser questionado em nenhuma corte.
Bulgária	Na Bulgária, a questão da aquisição de terras por cidadãos e empresas estrangeiras é, presentemente, regulada somente pela Constituição. Esta dispõe, em seu Art. 22, que; "(1) Nenhuma pessoa física estrangeira, ou pessoa jurídica estrangeira, poderá adquirir a propriedade de terras, exceto através de herança". Após entrada na UE deve, até 2014, adequar o citado dispositivo para se adequar aos princípios de livre movimentação do capital e igualdade entre os cidadãos da UE.
Camarões	As pessoas físicas ou jurídicas de nacionalidade estrangeira podem adquirir propriedades imobiliárias fora das zonas fronteiriças. Os atos estabelecidos para esse efeito devem, sob pena de nulidade, ser revestidos: - visto do Ministro das Relações Exteriores e do Ministro do Domínio em que concerne as missões diplomáticas e consulares e as organizações internacionais. A superfície total cedida limita-se a 10.000 m <sup>2</sup> .
Canadá	As restrições sobre aquisição de terras por estrangeiros no Canadá são determinadas pelos governos das 10 províncias. Não há restrições na Nova Scotia, Newfoundland e Labrador, New Brunswick, Ontário, Quebec e British Columbia. Há limites máximos de aquisição nas demais, quais sejam: Prince Edward Island; 5 acres, Saskatchewan: 10 acres; Alberta: 20 acres e Manitoba; 40 acres.
Chile	O Decreto-Lei n. 1939, de 1977 regula o tema. Pela norma, terrenos situados até 10 Km, medidos desde a fronteira, somente podem ser obtidos em propriedade, arrendamento, ou outro título, por pessoas naturais e

	<p>jurídicas chilenas. Igualmente para terrenos até 5 Km da costa, medidos desde a linha da maré mais alta. Excepcionalmente os benefícios podem ser concedidos a estrangeiros domiciliados no Chile com prévio relatório favorável da Subsecretaria das Forças Armadas Chilenas.</p>
China	<p>Na China a propriedade de terras em zonas urbanas ou rurais é do Estado ou da coletividade camponesa, sendo possível apenas adquirir o uso de terra por período limitado de tempo dependendo do tipo de atividade, sempre sujeita a rigoroso zoneamento (os coletivos camponeses, por exemplo, só podem usar sua terra para a agricultura, devendo transferi-la ao Estado no caso de atividades manufatureiras ou de exploração). A Lei de Propriedade da RPC foi promulgada em 16 de março de 2007 e se aplica a qualquer relação civil que surja do uso e posse da propriedade. Os coletivos agrários, corporações e indivíduos poderão possuir utilizar e se beneficiar de móveis e imóveis de acordo com a lei, mas a propriedade do solo continuará sempre do Estado ou dos coletivos agrários. Pela primeira vez, a RPC reconheceu a propriedade privada, que pode se aplicar a todo tipo de propriedade, exceto a da terra.</p>
Colômbia	<p>Regulamentam o tema e as leis 160/94 e lei 1450/2011. A disciplina das questões agrárias no ordenamento jurídico colombiano vem passando por profundas transformações recentes, visando reparar as vítimas de conflito interno e incentivar o agronegócio.</p>
Coréia do Sul	<p>Em princípio não restringe a aquisição de terras e bens imóveis por estrangeiros. Há, contudo, dois tipos de controle exercidos pelas autoridades locais: Sistemas de aprovação - O Estrangeiro interessado em adquirir terra identificada pela legislação como zona de interesse militar ou ambiental deve submeter pedido de autorização à prefeitura antes da assinatura do contrato de compra e venda; e o Sistema de notificação - A aquisição de terras comuns, por estrangeiros, deverá ser informada, ao governo local, no período de 60 dias da assinatura da assinatura do contrato. O descumprimento da norma de aprovação é punível com prisão de até dois anos ou multa de até KRW 20 milhões. A não observação da norma de notificação poderá ocasionar o pagamento de multa de até KRW 3 milhões.</p>

Cuba	<p>Segundo parecer dado em 17 de agosto corrente pelo advogado cubano César Alejandro Turro Sotolongo, a legislação cubana não prevê a possibilidade de transmissão da propriedade da terra a cidadãos nem a empresas estrangeiras. O acesso à terra por parte de estrangeiros é possível, em caso de pessoa física por meio do usufruto, desde que seja residente permanente e que a terra objeto do usufruto seja mantida produtiva de forma sustentável e limitada a 13,42 hectares, podendo ser estendida a 40,26 hectares. Para tanto, depende de prévia autorização dos Delegados municipais ou provinciais do Ministério da Agricultura cubano. Para pessoas jurídicas é possível por meio da constituição de associações econômicas internacionais com empresas estatais cubanas ("joint ventures"), que devem manter o controle acionário.</p>
Egito	<p>A compra de terras por estrangeiros no Egito é regida pelas seguintes disposições legais:1) Estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, não podem adquirir terras agricultáveis;2) Estrangeiros têm o direito de adquirir terras desérticas desde que na condição de membros de sociedades limitadas ou anônimas; requer-se que 51% do capital da sociedade seja de nacionais egípcios ou, com autorização presidencial, de nacionais de outro país árabe; sociedades limitadas podem adquirir até 1 hectare; sociedades anônimas podem adquirir até 5 hectares.</p>
Equador	<p>O Executivo elaborou anteprojeto da "Lei de Terras e Territórios", que, entre suas disposições, proíbe aos cidadãos e empresas estrangeiras, ou de capital estrangeiro, a aquisição de propriedades situadas a menos de 20 Km da linha de fronteira. A legislação exclui desta proibição os estrangeiros com status de refugiados reconhecido pelo Governo equatoriano. Ainda conforme o anteprojeto, estaria vedada a estrangeiros a compra de propriedades rurais com área superior 300 ha, parceladas ou não, em todo o território do país (art. 23).</p>
Espanha	<p>A Lei 8/75, de 12 de março de 1975, (cujo regulamento foi aprovado pelo Real Decreto 689/78, de 10 de fevereiro de 1978), estabelece restrições relativas à propriedade privada de bens imóveis situados em zonas e instalações consideradas de interesse para a Defesa Nacional, afetando tanto nacionais quanto estrangeiros. A aquisição de propriedades rurais por estrangeiros limita-se a 4 ou 20 hectares, dependendo do tipo de imóvel e depende de autorização governamental. O arrendamento rural conta com norma recente que impede os estrangeiros de fazê-lo, excetuando os cidadãos europeus e, para o caso da</p>

	<p>peças jurídicas estrangeiras e não européias vale a regra da reciprocidade.</p>
Estados Unidos	<p>A legislação federal norte-americana limita-se a monitorar a aquisição de áreas rurais por parte de estrangeiros, que devem preencher um formulário específico. Eventuais limitações ou proibições são impostas por legislação estadual. Em geral, essas disposições dizem respeito a estrangeiros não residentes. É o caso de New Hampshire, de Oklahoma, do Kansas e do Wyoming, os últimos abrindo exceção para o caso de existência de acordo ou tratado sobre o tema com o país de origem. Outros estados, como o Missouri, limitam a propriedade a determinada extensão. Nova York não impõe qualquer tipo de restrição.</p>
Etiópia	<p>De acordo com a Constituição Federal, o direito à propriedade de terras urbanas e rurais é exclusivo do Estado, sendo proibida a aquisição de terras por cidadãos e/ou empresas estrangeiras. O Estado pode arrendar terras a estrangeiros, tal qual é feito com grandes companhias chinesas e indianas. A concessão é feita a título precário e com a possibilidade de o governo etíope requisitar as terras concedidas quando julgar necessário.</p>
Filipinas	<p>O ordenamento jurídico filipino é notoriamente restrito quanto à aquisição de terras por estrangeiros.</p>
Finlândia	<p>Aos estrangeiros, não há restrições diferenciais em relação aos nacionais para a compra de terras.</p>
França	<p>Não existem na França requisitos particulares para a aquisição de terras por parte de estrangeiros, tanto pessoas físicas como jurídicas. Estrangeiros ou empresas estrangeiras (mesmo fundo de pensão) submetem-se às mesmas regras aplicadas às pessoas físicas e jurídicas francesas.</p>
Gana	<p>Cidadãos e empresas estrangeiras não podem deter títulos de propriedade da terra. Só lhes é autorizado o "leasing" da terra para fins residenciais, comerciais, industriais ou agrícolas por períodos renováveis de até 50 anos. A propriedade da terra pode ser exercida pelo estado e por comunidades, ou ainda co-propriedade entre estado e comunidades.</p>

Honduras	Permite que estrangeiros, pessoas físicas e jurídicas comprem bens imóveis, com exceção de imóveis em zonas de fronteira terrestre, ou costa marítima em faixa de quarenta quilômetros, ilhas, arrecifes, bancos de areia.
Hungria	Não permite a compra por estrangeiros. A partir de 2014 deverá entrar em vigor nova lei que permitirá a cidadãos da União Europeia.
Índia	Estrangeiro é considerado a pessoa física não residente e a pessoa física não incorporada na Índia. O indivíduo estrangeiro de origem não indiana não pode adquirir terras, sendo permitido apenas o "leasing" de propriedades não destinadas à agricultura, pelo prazo máximo de cinco anos. Filiais de empresas estrangeiras instaladas no país podem comprar terras não destinadas à agricultura após autorização do estado. A aquisição de terras destinadas à agricultura está proibida a toda pessoa não residente na Índia e aos cidadãos estrangeiros residentes. Aos indianos não residente e pessoas de origem indiana é permitida a compra de terras apenas para uso residencial.
Indonésia	A Indonésia reconhece quatro direitos à terra: a) Direito de Propriedade (Direito hereditário), no caso de pessoas físicas estrangeiras, o direito de propriedade só pode ser obtido por herança e não por doação nem em virtude de casamento misto; b) Direito de Gerir (Direito de gerir uma terra de propriedade estatal ou propriedade para fins comerciais), pode ser transferido e hipotecado e ser cedido a cidadãos indonésios e pessoas jurídicas estabelecidas sob a legislação indonésia e tendo o seu domicílio neste país; c) Direito de Construir (Direito de construir e possuir um imóvel em terras ou propriedade estatais) pode ser transferido, legado, hipotecado e cedido para indonésios; e d) Direito de Uso (Direito de uso da terra por um período determinado de tempo), não pode ser transferido, legado ou hipotecado, a não ser em caso aprovação de subvenção especial. Podem deter o direito de uso nacionais indonésios, nacionais estrangeiros que tenham seu domicílio na Indonésia, pessoas jurídicas indonésias e pessoas jurídicas estrangeiras que tenham seu representante legal na Indonésia.
Irã	Pessoa jurídica: Proibida a propriedade de forma direta de bens imóveis por empresas estrangeiras, no entanto, empresas estrangeiras podem deter até 100% do capital de empresas nacionais, que por sua vez podem ser proprietárias de bens imóveis. Pessoa física: Permitido a aquisição de bens imóveis mediante autorização do Governo iraniano. Requisitos observados: não é possível aquisição em zona de

	fronteira, aprovação depende de reciprocidade.
Irlanda	Para os estrangeiros ou empresas estrangeiras não pertencentes à Comunidade Europeia precisa de autorização prévia do Ministério da Agricultura.
Israel	Em Israel, 93% das terras pertencem ao Estado, ao Fundo Nacional Judaico ou à Autoridade Israelense para o Desenvolvimento. A aquisição de propriedade imobiliária, em Israel, usualmente significa o arrendamento do direito de uso por 49 ou 98 anos e não é permitida à estrangeiros. Os 7% de terras privadas podem ser livremente alienados por seus proprietários. São quatro os marcos da legislação fundiária em Israel: a) A Lei Básica que estabeleceu a "Israel Land Authority" (1960); b) a Lei de Terras em Israel (1960); c) A "Israel Land Administration" (1960); d) O acordo entre o Estado de Israel e a Organização Sionista Mundial (Fundo Nacional Judaico, de 1960). Ademais, quando do estabelecimento de Israel, o país continuou a aplicar a legislação relativa a terras, adotada nos períodos otomano e britânico.
Itália	Sem restrições para cidadãos e empresas dos países comunitários. Não-comunitários residentes podem adquirir imóveis. Extracomunitários e não-residentes somente podem adquirir ao abrigo de Convenção bilateral ou reciprocidade. Existe atualmente a condição de reciprocidade com o Brasil.
Japão	Aquisição de terras por estrangeiros é regida pela lei "Alien Land Law" de 1925 que está sob revisão. Esta lei prevê o princípio da reciprocidade, ou seja, nacionais de países que impedem aquisição de terras por japoneses não poderão adquirir terras no Japão. A lei permite a proibição de aquisição por estrangeiros ou o confisco de terras por autoridades centrais em caso de ameaça à soberania nacional. As pessoas jurídicas do Império ou as estrangeiras que possuam mais da metade dos seus sócios, acionistas ou dirigentes encarregados da execução dos seus negócios sob o controle de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras ou que possuam ainda mais da metade do seu capital, ou dos seus direitos de voto, sob o controle daquelas mesmas pessoas serão consideradas, por determinação de Decreto Imperial, como sendo pertencentes ao mesmo país das pessoas físicas ou jurídicas em questão. O crescente número de

	estrangeiros, principalmente de chineses e coreanos motivou o início da revisão da lei de 1925.
Líbano	Regido pelo Decreto nº 11614/1969.
México	No México, o processo de aquisição de áreas rurais e suas utilizações por parte de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras é regido por dois principais dispositivos legais; (i) Lei Agrária, de 26/02/1992; e (ii) Lei de Investimentos Estrangeiros, de 27/12/1993.
Moçambique	A terra é de propriedade exclusiva do Estado. A legislação sobre terras determina que pessoas físicas ou jurídicas (nacionais ou estrangeiras), bem como comunidades locais, podem adquirir o “direito de uso e aproveitamento da terra – DUAT”. Pessoas jurídicas estrangeiras podem ser titulares de DUAT desde que tenham projeto de investimento no país aprovado pelo Governo e estejam devidamente registradas no país. Para estrangeiros observa-se prazo provisório de 2 anos, quando é feita uma vistoria no terreno. Constatado o cumprimento do plano de exploração ou do empreendimento, é emitido DUAT de 50 anos, renovável por igual período.
Namíbia	Nenhum estrangeiro pode adquirir terras sem autorização do Ministério da Agricultura. A cessão de direito de ocupação não poderá exceder 10 anos, podendo ser renegociada a renovação. A concessão a estrangeiro está sujeita à condição de que a propriedade não tenha qualquer efeito adverso sobre o meio ambiente, ou que medidas serão tomadas para evitar consequências ambientais adversas do uso e ocupação.
Noruega	Não há restrições para compra de terras por estrangeiros, pessoas jurídicas ou físicas. No entanto, imóvel rural poderá ser adquirido somente com autorização do poder público, no caso o município de registro do imóvel.
Países Baixos	A legislação não restringe a compra de terras por cidadãos estrangeiros.

Panamá	Estrangeiro pode adquirir terras, salvo na faixa de fronteira. Também vigoram as figuras da permissão e concessão, destinadas a promover um desenvolvimento comercial, ocorre principalmente em áreas costeiras ou protegidas.
Paquistão	Vedada a compra direta de terras em qualquer região do País por cidadãos estrangeiros. Empresas estrangeiras podem adquirir terras somente em parceria com companhias locais, que devem, necessariamente, ser acionistas majoritárias.
Paraguai	Lei de 2005 criou faixa de 50 Km de largura dentro do espaço territorial paraguaio adjacente às suas linhas de fronteira terrestre e fluvial, proibindo a compra de terras por estrangeiros de países limítrofes por pessoas físicas ou jurídicas, majoritariamente estrangeiras. No entanto, ficam resguardadas terras adquiridas na faixa de fronteira pelos estrangeiros de países limítrofes radicados a mais de dez anos no país, bem como os direitos sucessórios. Ficam ainda garantidos que bancos e entidades de crédito devidamente registrados pela legislação paraguaia possam adquirir ou receber, como pagamento ou garantia hipotecária, imóveis na faixa de fronteira.
Peru	A legislação peruana prevê poucas restrições à aquisição de terras por cidadãos e empresas estrangeiras. Em síntese, verifica-se que, salvo na faixa de cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras do país, os estrangeiros dispõem dos mesmos direitos inerentes aos cidadãos e empresas peruanas no que se refere a aquisição de terras.
Polônia	Na Polônia, toda aquisição de terras por estrangeiro demanda autorização prévia do Ministério do Planejamento e dos Assuntos Interno. Contudo, o ordenamento jurídico local estabelece tratamento jurídico diferenciado às pessoas físicas e jurídicas da Área Econômica Europeia e prevê outras exceções à regra geral.
Portugal	A legislação portuguesa não contempla o assunto de forma específica, não existindo, em princípio, restrições à aquisição de terras por cidadãos e empresas estrangeiros, sendo necessário apenas possuir o Número de Identificação Fiscal – NIF. Entretanto, para se conceder o NIF é exigido a moradia usual no País, para pessoas físicas, e sede com endereço no País, par as empresas.
Reino Unido	Permitida por lei e considerada prática comum a aquisição de terras por estrangeiros. Não há um sistema registral único para controle de terras, tampouco cadastro nacional.

República da Armênia	A Constituição prevê, em seu artigo 31, que "foreign citizen and non-citizens shall not enjoy the right to land ownership except for causes prescribed by Law". Tal proibição não se estende a pessoas jurídicas registradas na Armênia, mesmo que sejam de propriedade de estrangeiros.
República Democrática do Congo	De acordo com a legislação em vigor, a despeito da propriedade do solo continuar sob titularidade do Estado, concessões relativas ao uso de terras, urbanas ou rurais, são possíveis. Para estrangeiros, pessoa física ou jurídica, o prazo máximo é de 25 anos, já para pessoas físicas de nacionalidade congoleza (art. 80 da lei de 1973) são concedidas concessões perpétuas, a título oneroso ou gratuito, e podem ter fim, entre outros motivos, por meio de expropriação por utilidade pública (art. 101).
República do Congo	Cidadãos e empresas estrangeiras podem adquirir terras neste país, como se congolezes fossem. Inexiste legislação escrita, no entanto.
República Tcheca	Cidadãos estrangeiros podem adquirir terras na República Tcheca apenas por meio de uma empresa estabelecida no país ou com licença especial do governo. Exceto para cidadãos de países membros da EU.
Tailândia	É proibida a aquisição de terras agricultáveis por estrangeiros. Por outro lado, a lei permite que estrangeiros detenham a posse de terras e outros imóveis sob o regime de "leasing" por período de 30 anos, com possibilidade de renovação por igual período.
Tanzânia	A Lei da Terra 99 é a legislação básica que regula a utilização da terra na Tanzânia. Segundo ela, toda a terra deste país é pública, sendo o Presidente da República seu administrador. Empresas estrangeiras podem ocupar terras no país mediante a instauração de processo junto ao "Tanzania Investment Centre". A decisão de conceder ou não é discricionária do Poder Executivo, levando-se em consideração o interesse nacional.
Uruguai	A legislação uruguaia é omissa no que diz respeito à aquisição de terras por estrangeiros. Está em discussão uma proposta de limitação baseada na legislação brasileira e argentina, limitando-se tanto a área a ser adquirida por um estrangeiro quanto a porcentagem de superfície de um Departamento que pode ser vendida a estrangeiros.

Vietnã	A legislação vietnamita sobre aquisição de terras por estrangeiros é impeditiva. Segundo a Constituição a terra é um bem do povo e sua gestão cabe ao Estado, que concede o direito de usufruto por um período máximo de 50 anos. Os estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, que se interessam em investir no país o fazem por meio da parceria ("joint ventures") com empresas locais. Para propiciar investimentos diretos estrangeiros, o legislador flexibilizou a lei de maneira a permitir a aquisição de apartamentos (e não da terra) por período limitado.
Zimbábue	Atualmente o Zimbábue não aplica restrições à aquisição de terras por estrangeiros, frisou, no entanto, que está em fase de análise proposta para alteração da legislação a esse respeito. Caso aprovada a proposta atual, a posse individual de terras por estrangeiros será proibida, poderá entretanto, haver aquisição parcial em regime de parceria com zimbabuense, observando que o nacional deva possuir mais de 50% da propriedade. No entanto, após a reforma agrária acelerada ("fast track land reform") não sobraram muitas propriedades privadas.

## 6.5 – Os Pareceres da AGU

A Advocacia Geral da União – AGU, à luz do art. 131 da Constituição Federal, é responsável pela representação judicial e extrajudicial da União e pelo assessoramento jurídico ao Poder Executivo. Em se tratando do assessoramento jurídico, compete à AGU a fixação da interpretação das leis e da Constituição quando há dúvidas ou controvérsias jurídicas, conforme o disposto no art. 4º, inciso X e o art. 10 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Em função dessa atribuição institucional, a AGU foi consultada, em 1994, acerca da recepção do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709/71 pela Constituição de 1988, que estende as restrições impostas às empresas estrangeiras em relação à aquisição de terras, às empresas nacionais, cujo controle acionário estivesse em mãos de estrangeiros não residentes ou empresas estrangeiras não sediadas no país. A questão foi examinada, atendendo solicitação do Ministro da Agricultura feita ao Presidente da República. Vide texto questionado 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.”*

A polêmica que gerou o exame da questão pela AGU reside exatamente no fato deste § 1º ter sido, ou não, revogado pela Constituição de 1988, e qual o melhor caminho para regular a compra de terras pelo capital estrangeiro, associado a empresas brasileiras.

Sobre a questão, foi exarado o Parecer nº AGU/LA – 04/94 do Consultor da União, Dr. Luiz Alberto da Silva, do qual extraímos o que segue :

*“Estabelecido, na própria Constituição, o conceito de empresa brasileira, qualquer restrição às empresas que preenchem os requisitos nela referidos somente poderão existir nos casos expressamente previstos na mesma Constituição. Da análise do art. 171 da Constituição resulta a convicção de que ela não deixou margem ao legislador infraconstitucional para estabelecer restrições à empresa brasileira. O que se verifica, dos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, é que se estabelecem vantagens para a empresa brasileira de capital nacional, sem qualquer referência, porém, a restrições à empresa brasileira.*

*Por outro lado, o art. 190 da Constituição de 1988 estabelece: "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.". Verifica-se, de plano, que o que cabe à lei é regular e limitar a aquisição de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira. Parece-me indubitoso, também, que os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional, a serem estabelecidas por lei, dizem respeito àquelas mesmas pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, e não a quaisquer outros casos.”*

E conclui seu parecer pela não recepção do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709/71 pela Constituição de 1988:

*“À vista do exposto, verifica-se que a doutrina pesquisada está acorde com a posição por mim manifestada. Parece-me que a interpretação conjunta dos arts. 171 e 190 da Constituição leva, seguramente,*

*à conclusão de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não foi recepcionado pela Carta Magna, por colidir frontalmente com ela. Por outro lado, o art. 23 da Lei nº 8.629, de 1993, não socorre interpretação em sentido contrário. De fato, a referência desse dispositivo legal à Lei nº 5.709, de 1971, só pode ser entendida em relação aos dispositivos desta última que tenham sido recepcionados pela Constituição de 1988, o que não é o caso do § 1º do art. 1º. Entendimento contrário levaria à inconstitucionalidade da última lei. Observe-se, ainda, que o art. 190 da Constituição, que a Lei, entre outras normas constitucionais, visou regular, não ampara, como se viu, a tese. É de concluir-se, portanto, que não cabe autorização do Congresso Nacional no caso de aquisição ou arrendamento de propriedade rural por empresa brasileira, controlada por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. Encerro esta análise, por pertinentes com as palavras de ESTEVÃO MALLETT: ‘Sendo assim, pode-se afirmar, com segurança, não existir, desde a promulgação do vigente texto constitucional, qualquer impedimento à aquisição de imóvel rural por empresa brasileira de capital estrangeiro. Se a conveniência dessa situação pode ser politicamente questionada, não há como negá-la, em face do direito positivo atual.’”*

Este parecer foi adotado pelo Parecer nº GQ – 22, do Advogado-Geral da União, e aprovado pelo Presidente da República. Porém, não foi publicado e, portanto, não adquiriu força normativa para toda a Administração Federal, conforme previsto no § 1º do art. 40 da Lei Complementar nº 73/93, que obriga os órgãos e entidades da Administração Federal a dar fiel cumprimento aos pareceres do Advogado-Geral da União, desde que aprovados e publicados juntamente com o despacho do Presidente da República.

O segundo parecer da AGU se deu no contexto da intensificação da abertura econômica do país e da entrada de capital estrangeiro no processo de privatização, quando foi promulgada a EC nº 6, de 1995. Referida alteração constitucional revogou o art. 171 da Constituição Federal, que disciplinava a distinção entre empresas brasileiras e empresas de capital nacional das empresas estrangeiras, dispensando-lhes tratamento diferenciado e disposições especiais.

A nova realidade normativa impulsionou um pedido de reexame do Parecer nº AGU/LA – 04/94. Cuidava-se de saber se era possível a reprivatização do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971. Isto porque, com a revogação do art. 171, que constitucionalizava o conceito de empresa brasileira e fixava sua distinção do de empresa brasileira de capital nacional, estaria

eliminada a barreira que impedia a fixação, por lei, de restrições à atuação das empresas brasileiras.

Referido parecer, AGU/LA – 01/97, da lavra do Consultor da União, Dr. Luiz Alberto da Silva, manteve a orientação anterior. A conclusão pela revogação do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709/71 foi mantida, nos seguintes termos:

*“A teoria da recepção, como se sabe, significa, em síntese, que as normas anteriores à vigência de uma nova ordem constitucional, quando não conflitem materialmente com a nova Constituição, são por esta recepcionadas, passando a ter seu fundamento na nova ordem. Ao contrário, quando as normas anteriores conflitam materialmente com a nova Constituição, as normas são tidas como revogadas.*

*Ora, como entendi, no referido Parecer, que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71 conflitava com o inciso I do art. 171 da Constituição de 1988, a conclusão inafastável é que o citado dispositivo foi revogado.*

*A Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, em seu art. 3º, revogou o art. 171 da Constituição. Essa revogação, pura e simples, qualquer que seja a interpretação que se dê, para outros fins, ao dispositivo constitucional, não tem o condão de reipristinar a norma que se entendera revogada. Desse modo, continua revogado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/71, permanecendo inalterada a conclusão do referido Parecer nº AGU/LA-04/94”.*

Entretanto, em razão da revogação do art. 171 da Constituição, o autor do Parecer argumenta que não vê óbice em que lei futura possa dispor sobre o assunto, estabelecendo limitações ao capital estrangeiro:

*“Entendo que a matéria relativa ao tratamento a ser dado ao capital estrangeiro encontra-se, também, de maneira genérica, referida no art. 172 da Constituição, que estabelece:*

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

*Enquanto vigente o art. 171 da Constituição, quando foi proferido o Parecer ora reexaminado, pareceu-me que ele limitava o alcance do transcrito art. 172, razão por que a este não fiz referência. Revogado, porém, o art. 171, entendo que o art. 172 adquiriu maior amplitude, capaz de fundamentar o entendimento que se exporá. Está em vigor, no País, a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, que "disciplina a aplicação do capital*

estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências". Seus arts. 1º e 2º são importantes para se verificar o alcance de suas regras. Transcrevo-os:

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

*Observa-se, pelo enunciado do art. 1º, que a conceituação de capital estrangeiro não está vinculada à nacionalidade de seu proprietário, mas sim ao fato de esse proprietário ser residente ou domiciliado no exterior, ou ter sede no exterior. Assim, é capital nacional o capital de estrangeiro residente no Brasil, cumprindo-se o mandamento do caput do art. 5º da Constituição, que igualiza os brasileiros e os estrangeiros residentes no País, para efeito de gozo dos direitos individuais.*

*Por outro lado, os capitais de brasileiros, residentes ou domiciliados no exterior, são capitais estrangeiros.*

*Quanto ao art. 2º, parece-me claro que a regra de igualdade aí estabelecida diz respeito a capitais que se investirem, segundo a legislação, e a vedação a discriminações não previstas na lei refere-se a normas infralegais, uma vez que o legislador ordinário não pode opor restrições ao poder de legislar do legislador ordinário futuro.*

*Assim, parece evidente que a EC nº 6/95 não constitui empecilho a que o legislador ordinário limite, no futuro, a aplicação de capital estrangeiro em determinadas atividades reputadas estratégicas para o País, com fundamento na soberania, na independência ou no interesse nacionais, estabelecendo, por exemplo, que em determinada atividade o capital estrangeiro fique limitado a determinado percentual do capital social ou do capital com direito a voto, ou que se submeta a determinadas exigências, ressalvados, quando cabível, casos de reciprocidade nos países de origem.*

*Tal limitação, acentue-se, encontra respaldo no transcrito art. 172 da Constituição, quando se refere ao interesse nacional, nos mesmos moldes do já citado art. 192, bem como nos arts. 1º (inciso I), 4º (inciso I) e 170 (inciso I), todos da Constituição de 1988, quando se referem, respectivamente, a soberania, independência nacional e soberania nacional. Não parece, realmente, admissível que a simples revogação do art. 171 da Constituição possa ser interpretada como impedimento para que o legislador ordinário, presentes razões ligadas à soberania, à independência e ao interesse nacionais, estabeleça, em determinados casos, limitações à aplicação do capital estrangeiro no País. O engessamento, antes criado pela Constituição, ao definir empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, era, de fato, inconveniente. Assim, a desconstitucionalização da matéria atende aos interesses nacionais. Mas esse atendimento encontra-se fundamentado, justamente, na possibilidade de atuação do legislador ordinário, o que, de resto, é prática reconhecida nos países civilizados.”*

Este parecer foi adotado pelo Parecer nº GQ – 181 do Advogado-Geral da União e aprovado pelo Presidente da República (publicado no DOU de 22/01/1999) adquirindo, portanto, força normativa para toda a Administração Federal. Dessa feita, manteve-se a regra então vigente, segundo a qual pessoas e empresas estrangeiras têm limites para comprar terras, mas empresas brasileiras com capital estrangeiro não têm que se submeter às regras postas pela Lei nº 5.709/71.

Nesse contexto, há algum tempo a mídia tem noticiado e denunciado que grupos estrangeiros têm investido pesado na aquisição de terras em vários estados brasileiros: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Maranhão, Pará, Tocantins e até em São Paulo. De acordo com o INCRA mais de 31 mil imóveis estão em nome de pessoas físicas estrangeiras e outros 2 mil encontram-se em nome de grandes empresas, como a Microsoft, a Google, a Precious Woods e a Stora Enzo. Contudo, o próprio INCRA considera esses números imprecisos ou subestimados, ou seja, supõe-se que deve haver mais terras em mãos de estrangeiros.

Passados mais de 10 anos, em razão das freqüentes denúncias sobre o crescente interesse e a efetiva aquisição de terras por empresas nacionais, com uso de capital externo, bem como da total falta de controle por parte do Governo Federal sobre essas aquisições, estes Pareceres foram revistos pela própria Advocacia-Geral da União - AGU.

Cabe ressaltar, entretanto, que antes da AGU revisar o parecer, o Ministério Público Federal – MPF solicitou ao Conselho Nacional de

Justiça –CNU providências quanto à normatização dos registros imobiliários da compra de terras por estrangeiros no Brasil, e emitiu recomendação formal ao advogado geral da União para revisar o parecer AGU/GQ nº 181.

Os fundamentos que nortearam a adoção de um novo parecer levaram em conta o caráter estratégico da situação, pois o Estado brasileiro perdera o controle sobre as aquisições e arrendamentos realizados por empresas brasileiras cujo controle acionário e controle de gestão estivessem nas mãos de estrangeiros não residentes no território nacional. O novo contexto econômico mundial impôs um reposicionamento do Governo Federal sobre o tema.

O parecer elencou como efeitos gerados pela ausência de controle dessas aquisições:

- 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 de 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.

Em seu novo Parecer CGU/AGU nº 01/2008, a AGU demonstra que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, é compatível com o texto constitucional de 1988. Para tanto, reconhece que o espírito e a finalidade da Carta Magna conduzem ao claro objetivo de dotar o Estado brasileiro de mecanismos de controle sobre a apropriação por estrangeiros, direta ou indiretamente, como nos casos 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.

O parecer reforça seus argumentos ao fazer referência ao art. 172 da Constituição Federal. Senão, vejamos:

*“Como a redação do art. 172 permaneceu inalterada desde a promulgação da Carta de 1988, é imperiosa sua utilização para sustentar, em acréscimo a todos os outros argumentos, a recepção do dispositivo da Lei de 1971.*

*Recorro mais uma vez à doutrina de Eros Grau na parte em que afirma que capital estrangeiro é noção diversa de empresa, e, portanto, investimentos com capital estrangeiro podem ser feitos por empresas brasileiras, aquelas empresas brasileiras de que tratava o inciso I do art. 171 da Constituição em sua redação original, e desse modo reforça a tese central desenvolvida neste Parecer de que diversos dispositivos da Constituição Federal conformam a base, numa perspectiva sistêmica, de recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971.*

*Eis o texto:*

*Note-se que o art. 172 menciona “capital estrangeiro”. Capital é noção diversa da de empresa. Assim, cumpre cogitarmos de investimentos de capital estrangeiro feitos por empresas brasileiras (art. 171, I) e por empresas estrangeiras. Pois é evidente que o capital das primeiras não é nacional: basta ler o enunciado do inciso II do art. 171.*

*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.”*

Destaca-se, ainda, no parecer, que não há que se falar em vanguarda da Constituição quanto ao limite de aquisição da terra rural por estrangeiros, haja vista a legislação internacional que também impõe esse tipo de limitação. Exemplifica citando a legislação norte-americana, que impõe aos estrangeiros elaborar relatórios das aquisições à Secretaria de Agricultura. Alguns estados possuem regulamentos próprios, como em Nova York que o estrangeiro deve naturalizar-se americano para possuir propriedade rural, ou em Iowa, onde só podem ser negociadas com estrangeiros as terras não destináveis à agricultura, ainda mais restritivo é o Estado de Missouri, em que as terras não podem ser de estrangeiros.

Outro país citado no Parecer é o México, que proíbe o domínio estrangeiro de terras em faixa de fronteira e à beira-mar. Já as

empresas mexicanas, com participação de capital estrangeiro, podem adquirir terras, mas sofrem restrições legais, como o limite máximo de aquisição.

Ainda analisando o Parecer merece menção a ressalva lá feita de que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, não se refere a qualquer pessoa física ou jurídica estrangeira, mas sim às que atendam a três requisitos, entre os quais que residam ou tenham sede em outro país. Só atendendo a todos os requisitos é que uma empresa brasileira com capital estrangeiro em sua composição será equiparada a uma empresa estrangeira para fins de aquisição de terras no país. Transcrevo:

*“Demonstrou-se que a citada equiparação somente poderá ocorrer se, e, somente, se:*

*a) o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou pessoa jurídica não-sediada no país; e*

*b) participe a qualquer título da composição acionária de pessoa jurídica brasileira; e*

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

*Apenas o implemento cumulativo desses três requisitos permitirá a equiparação.”*

Diante dessa ponderação, resta claro que a o novo Parecer da AGU, revogando os Pareceres GQ-22 e GQ 181, de modo a considerar recepcionado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, apesar de sua importância, é limitado e incapaz de enfrentar todas as dimensões do problema. Isto porque a normatização atual não contempla todas as pessoas jurídicas existentes hoje no cenário empresarial nacional do setor. Ao Parecer:

*“Há no cenário empresarial nacional atual, adotado como filtro de análise o estabelecido na Lei nº 5.709, de 1971 e na Lei nº 8.629, de 1993, especialmente para os fins de aquisição e arrendamento de imóveis rurais, ao menos quatro espécies de pessoas jurídicas:*

*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;*

c) *peças jurídicas brasileiras com a maioria do capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas, residentes no exterior, ou jurídicas, com sede no exterior; e*

d) *peças jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil.*

*Supondo aprovado o novo Parecer AGU, os limites e restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais previstos, respectivamente, na Lei nº 5.709, de 1971, e na Lei nº 8.629, de 1993, passariam a abranger, além das pessoas jurídicas estrangeiras previstas na alínea “d” do item anterior, as pessoas jurídicas brasileiras previstas na alínea “c”.*

.....

*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.”*

O Parecer CGU/AGU nº 01/2008 aponta a importância de não se esquecer das empresas com maioria do capital social nas mãos de brasileiros que, no entanto, atuam como “laranjas”, prepostos, de estrangeiros residentes no exterior ou de pessoas jurídicas, com sede no exterior. Esclarece, ainda, tratar-se de situação que caracteriza fraude ao negócio jurídico (simulação, prevista nos arts. 166 e 167 do Novo Código Civil) e que gera a anulação do ato, a ser apurada pelos órgãos competentes.

Por fim, o Parecer reconhece que a melhor alternativa seria que lei ordinária futura fixasse limitações ao capital estrangeiro de acordo com o interesse nacional, por força do disposto nos arts. 172 e 190 da Constituição Federal e considerando a possibilidade de situações em que se caracterize fraude ao negócio jurídico.

## **7 - Conclusão**

Esta Subcomissão buscou o entendimento aprofundado dos temas que abrangeu, quais sejam: **marco regulatório atual no Brasil; efeitos econômicos: investimentos, renda, emprego, concorrência com setores nacionais etc.; efeitos potenciais no mercado de terras e na concentração fundiária; impactos prováveis na agricultura familiar e nas comunidades tradicionais; restrições territoriais por imposição de**

**soberania; propostas de limites; impactos na economia mineral; experiências internacionais; e, regras de transparência e controle social.** O trabalho foi pautado pela realização de audiências públicas com a presença de representantes do Poder Público e das entidades envolvidas.

As apresentações e os dados levantados nas audiências públicas possibilitaram o vislumbre do quão importante é, no momento atual, a definição de um novo marco regulatório, visando garantir a segurança jurídica, sem com isso deixar de lado a soberania nacional e a preocupação com a segurança alimentar dos brasileiros. Os trabalhos desta Subcomissão serviram, principalmente, para corroborar a nossa opinião de que é necessária a atuação desta Casa de Leis na elaboração de uma nova legislação a respeito da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil.

Além de confirmar a necessidade de um novo marco legal, outros aspectos da questão puderam ser apontados durante as audiências públicas. Ficou evidente, por exemplo, a precariedade dos dados e informações acerca da quantidade de terras já adquiridas por estrangeiros, pessoas físicas e jurídicas, e, principalmente, da quantidade de terras nas mãos de empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro. Fato que demonstra o descontrole ou, até mesmo, abandono da questão por parte das autoridades responsáveis, e expõe a fragilidade ou insuficiência do aparato fiscalizatório.

Diante dessa situação, ficou clara a necessidade de, concomitantemente, realizar-se um levantamento minucioso das terras brasileiras em mãos de estrangeiros, incluindo as terras adquiridas por empresas nacionais controladas por capital estrangeiro, e aprimorar os instrumentos de controle, informação e fiscalização, com vistas à atualização dos dados e à confiabilidade e precisão das informações.

Entretanto, a principal questão debatida foi o imbróglio criado a partir da revisão, por parte da Advocacia Geral da União - AGU, do Parecer nº 181, de 1998, que havia considerado não recepcionado pela Constituição Federal o § 1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709/71. A nova interpretação da AGU, exposta no Parecer nº 1, de 2010, que concluiu pela recepção integral da Lei nº 5.709/71, se por um lado pôs fim ao total descontrole da aquisição de terras por parte de empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, por outro, criou uma grande instabilidade jurídica no meio. Fato que trouxe, sem dúvida, efeitos nocivos sobre novos investimentos no agronegócio brasileiro,

não só na compra de terras, mas em projetos de indústrias associadas à atividade agroflorestal.

Neste contexto, ficou patente a necessidade do novo marco legal tratar expressamente da situação das empresas brasileiras, controladas por capital estrangeiro, que adquiriram terras durante o período compreendido entre a publicação dos dois Pareceres da AGU.

Outra preocupação que permeia todo o processo é a necessidade do controle da participação estrangeira, não só definindo a origem do recurso a ser empregado, mas em especial visando separar o capital especulativo do capital que gera empregos e renda, movimentando o setor produtivo.

No mais, acreditamos que exista um consenso de que devem ser estabelecidos limites para a aquisição de terras por estrangeiros, inclusive para as empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, sem, contudo, desconsiderar a possibilidade de poderem ser excepcionadas situações em que a aquisição ultrapasse os limites previstos, desde que, comprovadamente, o projeto de exploração seja de interesse para o País.

Neste sentido, e considerando todo o exposto neste relatório, apresentamos um Projeto de Lei que pretende regulamentar o art. 190 da Constituição Federal e substituir a atual legislação em vigor, cujos principais pontos a destacar são:

- A lei regulará a aquisição e o arrendamento de terras no território nacional por pessoas estrangeiras, nas quais estão incluídas as pessoas físicas estrangeiras; pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil; a pessoa jurídica brasileira da qual participem, pessoa estrangeira, natural ou jurídica, que tenha a maioria do seu capital social; fundação particular, quando os seus instituidores forem pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras; ONG estabelecida no Brasil com sede no exterior; e, ONG estabelecida no Brasil cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte, de uma mesma pessoa física estrangeira, ou empresa com sede no exterior;

- As restrições da lei não se aplicam aos casos em que o imóvel é oferecido como garantia real de financiamento contraído junto a instituições controladas por capital estrangeiro, a não ser na hipótese de transferência definitiva;

- O limite para aquisição e o arrendamento de terras por pessoa estrangeira física ou jurídica e ONGs será de 50 módulos fiscais, observado o limite máximo de 2.500 hectares;

- O limite para aquisição e o arrendamento de terras por empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro será de 100 módulos fiscais, observado o limite máximo de 5.000 hectares;

- Até 4 módulos fiscais para aquisição e 10 módulos fiscais para arrendamento é dispensada autorização prévia;

- A soma das áreas rurais pertencentes ou arrendadas a pessoas estrangeiras não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos municípios onde se situam. As pessoas de mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias ou arrendatárias de mais de 10% da superfície do município;

- Nos parcelamentos rurais, efetuados por empresas privadas, no mínimo 50% dos lotes terão que ser ocupados por brasileiros;

- O Congresso Nacional poderá autorizar a aquisição de imóvel rural por pessoas estrangeiras, além dos limites fixados, quando se tratar da implantação de projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do país;

- A aquisição, por pessoas estrangeiras, de imóvel rural situado em área indispensável à segurança nacional depende do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional;

- Os Cartórios de Registro de Imóveis manterão cadastro especial das aquisições de imóveis rurais pelas pessoas estrangeiras e remeterão, trimestralmente, à Corregedoria da Justiça dos Estados e ao INCRA os dados constantes no cadastro;

- Não estarão sujeitas às restrições contidas na Lei nº 5.709/71 as aquisições de imóveis rurais realizadas por empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, no período de 22 de janeiro de 1999 a 23 de outubro de 2010, desde que tenham atendido à função social e as aquisições sejam comprovadas por escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no Registro competente durante o período;

- Terá que ser feito pelos cartórios, no prazo de 180 dias, o levantamento de todas as aquisições de terras por estrangeiros já realizadas sob sua jurisdição até à data anterior à vigência desta lei;

- Cria-se um novo livro de registros públicos, Livro nº VI – Estrangeiros, para registrar as transações com imóveis rurais reguladas por esta legislação específica;

- Para efeito do controle da aquisição por empresas brasileiras, em se tratando de escrituras relativas a imóveis rurais adquiridos por pessoa jurídica, esta deverá firmar declaração de que não se enquadra na legislação específica que trata de aquisição de imóvel rural por estrangeiro, sob pena de nulidade do ato e falsidade ideológica.

Para finalizar, esclarecemos que todo o trabalho realizado pela Subcomissão teve por objetivo estabelecer regras claras e trabalhar com total transparência para garantir que as possíveis restrições impostas à aquisição de terras por estrangeiros sejam plausíveis e passíveis de cumprimento, sem com isso inviabilizar o investimento produtivo. Inclusive, permitindo ao governo operar de forma justa e promover revisões quando entender ser de interesse nacional, e desde que seja garantida a soberania e a segurança alimentar nacionais.

Sala da Comissão, de de 2011.

Deputado Beto Faro

Relator

# COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL.

## PROJETO DE LEI Nº           , DE 2011

Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, disciplina a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por pessoa estrangeira, natural ou jurídica, em todo o território nacional e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, altera os artigos 173, 176 e 222 e cria os artigos 180 – A e 239 – A na Lei nº 6.015, 31 de dezembro de 1973 e revoga a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 e o art. 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e fixa outras providências com o objetivo de disciplinar a aquisição e o arrendamento de imóvel rural em todo o território nacional por pessoas estrangeiras.

Art. 2º As pessoas estrangeiras só poderão adquirir e arrendar imóveis rurais no Brasil na forma prevista na presente Lei, sem prejuízo do que dispõem as demais legislações conexas.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei consideram-se pessoas estrangeiras:

I – a pessoa física que não atenda as condições fixadas no art. 12 da Constituição Federal;

II – a sociedade estrangeira autorizada a funcionar no Brasil consoante o disposto nos art. 1.134 e seguintes, da Sessão III, do

Capítulo XI, do Subtítulo II, do Título II, do livro II, da Parte Especial, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002;

III – a pessoa jurídica brasileira da qual participem, pessoa estrangeira, natural ou jurídica, que tenha a maioria do seu capital social votante ou exercício de fato ou de direito do poder decisório para gerir suas atividades com a maioria de seu capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas;

IV – fundação particular, quando os seus instituidores forem pessoas enquadradas no disposto no inciso I e/ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior;

V – organização não governamental estabelecida no Brasil com sede no exterior;

VI - organização não governamental estabelecida no Brasil cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte, de uma mesma pessoa física estrangeira, ou empresa com sede no exterior ou entidades previstas nos incisos IV e V.

§ 1º Nos casos em que se caracterize o negócio jurídico simulado, aplicar-se-á o disposto nos art. 166 e 167 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, sem prejuízo da responsabilização criminal dos envolvidos.

§ 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 13.

§ 3º As restrições estabelecidas nesta Lei somente se aplicam aos casos em que o imóvel rural seja oferecido como garantia real de financiamento contraído junto a instituições financeiras controladas por capital estrangeiro, nas hipóteses de transferência definitiva, judicial ou extrajudicialmente, da propriedade.

§ 4º - Para os efeitos desta Lei estão abrangidos os casos de aquisição de imóvel rural por pessoa natural ou jurídica elencadas neste artigo em decorrência de transferência de cotas ou ações, incorporação, fusão e cisão de sociedade, liquidação, aquisição e partilha de ativos, arrematação em hasta pública e adjudicação judicial, bem como nos caso que, por qualquer outro meio possam implicar em aquisição, direta ou indireta, de direitos reais e obrigacionais sobre o imóvel.

Art. 4º É vedado o arrendamento por prazo superior a trinta anos, bem assim, o subarrendamento parcial ou total de imóvel rural por pessoa estrangeira.

Art. 5º É vedada à pessoa estrangeira a concessão florestal de que trata a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.

Art. 6º As pessoas jurídicas, referidas no art. 3º desta Lei, só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários.

Art. 7º A aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoas estrangeiras, incluídas nos incisos I, II, IV e V do art. 3º, não poderá exceder a dimensão de 50 (cinquenta) módulos fiscais, em área contínua ou descontínua, observado o limite máximo de 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares.

§ 1º Ressalvadas as exigências gerais determinadas em Lei, dispensa qualquer autorização ou licença, a aquisição e o arrendamento por estrangeiros quando se tratar, respectivamente, de imóveis com áreas não superiores a 4 (quatro) módulos fiscais e a 10 (dez) módulos fiscais.

§ 2º O regulamento fixará normas para a aquisição de áreas superiores de 4 (quatro) módulos fiscais e para o arrendamento de áreas superiores a 10 (dez) módulos fiscais.

§ 3 - Dependerá de autorização a aquisição de mais de um imóvel, com área não superior a 4 (quatro) módulo fiscal ou o arrendamento de mais de um imóvel com área não superior a 10 (dez) módulos fiscais.

§ 4º - Além das exigências técnicas regulares, constitui requisito para a autorização da aquisição e do arrendamento a análise da consistência legal dos documentos relativos ao domínio do imóvel rural, com base em certidões emitidas pelos Cartórios de Registro de Imóveis.

Art. 8º A aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoas estrangeiras, incluídas no inciso III do art. 3º, não poderá exceder a dimensão de 100 (cem) módulos fiscais, em área contínua ou descontínua, observado o limite máximo de 5.000 (cinco mil) hectares, atendendo às normas previstas em regulamento.

Art. 9º A soma das áreas rurais pertencentes e arrendadas a pessoas estrangeiras não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos municípios onde se situem, comprovada conforme estabelecido no regulamento desta Lei.

§ 1º As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias ou arrendatárias, em cada município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite fixado neste artigo.

§ 2º - Ficam excluídas das restrições deste artigo as aquisições de áreas rurais:

I - quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens, assim como, o estrangeiro de nacionalidade Portuguesa, com residência permanente no País, portador do Certificado de Reciprocidade, nos termos do § 1º do artigo 12 da Constituição Federal e do Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001;

II - que tiverem sido objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no Registro competente, e que tiverem sido cadastradas no INCRA em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969.

Art. 10. A não observância no disposto no art. 186 da Constituição Federal implicará:

I – no caso de arrendamento, a anulação do contrato correspondente, sem direito ao recebimento de multas ou outros encargos rescisórios;

II – nos casos de insuscetibilidade de desapropriação, serão anulados os contratos de compra e venda, sendo os imóveis incorporados ao patrimônio da União por meio de aquisição, nos valores originais dos contratos particulares de compra e venda, deduzidos os valores eventualmente devidos a título de dívidas trabalhistas ou para recuperação de passivos ambientais.

Art. 11. Nos parcelamentos de áreas rurais efetuados por empresas particulares, a aquisição e a ocupação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da área total será feita obrigatoriamente por brasileiros.

Parágrafo único. O parcelamento de áreas rurais a que se refere o controle o *caput* somente poderá ser implantado mediante prévia autorização do órgão fundiário federal.

Art. 12. O Congresso Nacional poderá, mediante decreto legislativo, por iniciativa do Poder Executivo, autorizar a aquisição de imóvel rural por pessoas estrangeiras, além dos limites fixados nesta Lei, quando se tratar da implantação de projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do País.

§ 1º Os projetos a que se refere o *caput*, serão previamente aprovados pelos órgãos do Poder Executivo, conforme as áreas de competência, segundo critérios e prazos fixados em regulamento.

§ 2º Os projetos industriais, turísticos ou de mineração deverão também obter parecer, respectivamente, dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Turismo e de Minas e Energia.

§ 3º No caso de projetos de caráter agroindustrial, sua aprovação estará condicionada à participação de no mínimo 60% de proprietários brasileiros na produção de matéria-prima.

§ 4º - Além das exigências técnicas regulares, constitui requisito para a avaliação dos projetos a análise da consistência legal dos documentos relativos ao domínio do imóvel rural, com base em certidões emitidas pelos Cartórios de Registro de Imóveis.

Art. 13. A aquisição, por pessoas estrangeiras, de imóvel rural situado em área indispensável à segurança nacional depende do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.

Art. 14. Na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira é da essência do ato a escritura pública.

Parágrafo único. Da escritura relativa à aquisição de imóvel rural por pessoas estrangeiras constará, obrigatoriamente:

I – dados relativos à Cédula de Identidade de Estrangeiro, na qual conste o Registro Nacional de Estrangeiro, classificação Permanente e nacionalidade dos sócios ou administradores das pessoas jurídicas de que trata esta Lei;

II – prova de permanência no território nacional, se pessoa natural, ou autorização para funcionar no País, se pessoa jurídica estrangeira;

III – Cópia do Cadastro de Pessoa Física – CPF, do adquirente e de seu cônjuge;

IV - quando for o caso, autorização do órgão competente, especificada em Regulamento, ou assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional;

V – localização georreferenciada do imóvel, com área, limites e confrontações, na forma da legislação vigente;

VI – dados relativos ao ato constitutivo, estatuto ou contrato social consolidado, com informações sobre a composição do capital social e do capital votante e informação sobre seu representante legal, em se tratando de pessoa jurídica.

Art. 15. Os Cartórios de Registro de Imóveis manterão cadastro especial das aquisições de imóveis rurais pelas pessoas previstas no art. 3º, em Livro de Estrangeiro, de que trata o inciso VI do art. 173 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, no qual deverá constar:

I – menção do documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas;

II - dados relativos à identidade, nacionalidade dos sócios ou administradores das pessoas jurídicas de que trata esta Lei;

III – prova de permanência no território nacional, se pessoa natural ou autorização para funcionar no País, se pessoa jurídica estrangeira;

IV – planta e memorial descritivo com localização georreferenciada do imóvel, com área, características, limites e confrontações, na forma da legislação vigente;

V – transcrição das autorizações dos órgãos competentes, especificadas em regulamento.

VI – dados relativos ao ato constitutivo, estatuto ou contrato social consolidado, com informações sobre a composição do capital social e do capital votante e informação sobre seu representante legal, em se tratando das pessoas jurídicas especificadas no inciso III do art. 3º desta Lei.

§ 1º Trimestralmente, os Cartórios de Registro de Imóveis remeterão, sob pena de perda do cargo pelo titular, os dados previstos nos incisos deste artigo, à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

§ 2º Quando se tratar de imóvel rural situado na Amazônia Legal e em área indispensável à segurança nacional, a relação mencionada neste artigo também deverá ser remetida à Secretaria-executiva do Conselho de Defesa Nacional.

Art. 16. É vedada, a qualquer título, a alienação, a cessão ou doação de terras da União, dos Estados ou dos Municípios a pessoas estrangeiras.

Art. 17. Compete ao INCRA manter cadastro das terras transacionadas por estrangeiros no país e apresentar anualmente ao Congresso Nacional e ao Conselho de Defesa Nacional relatório referente à situação destes imóveis.

Art. 18. As contratações atinentes a imóvel rural que violem as prescrições desta Lei são nulas de pleno direito, reconhecíveis e declaráveis de ofício, ficando o oficial de registro que lavrar a escritura e o serventuário que a transcrever, pessoal e civilmente, responsáveis pelos danos que causarem aos contratantes, sem prejuízo da responsabilidade criminal por prevaricação ou falsificação ideológica.

Parágrafo único. Ocorrendo a nulidade prevista no *caput* deste artigo, fica o alienante obrigado a restituir ao adquirente o preço do imóvel.

Art. 19. Não estão sujeitas às restrições contidas na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, as aquisições de imóveis rurais realizadas por empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, no período de 22 de janeiro de 1999 a 23 de agosto de 2010, desde que atendam aos requisitos

expressos no art. 186 da Constituição Federal, e que os imóveis e respectivos titulares não tenham constado, durante o período em consideração, de listas negativas, ambientais e trabalhistas mantidas pelo Poder Público.

Parágrafo único. As aquisições a que se referem o *caput* abrangem as operações de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, comprovadas mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no Registro competente durante o período mencionado no *caput*.

Art. 20. Dentro do prazo de 180 (cento e oitenta dias), improrrogáveis, contados da data de promulgação desta Lei, os Titulares de Cartórios de Títulos e Documentos e Registros Imobiliários, promoverão o levantamento de todos os atos já realizados sob sua jurisdição praticados pelas pessoas referidos no art. 3º até à data anterior à vigência desta Lei, procedendo às comunicações determinadas pelo §§ 1º e 2º do art. 15, sob pena de responsabilidade pessoal administrativa e perda do cargo.

Art. 21. O art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º.....

Parágrafo único. Os recursos financeiros ou monetários introduzidos no Brasil, a qualquer título, ou quando objeto de reinvestimento nos termos do art. 7º desta Lei, para aplicação em atividades econômicas que envolvam a aquisição e o arrendamento de áreas rurais no território nacional, de forma direta ou em associação com qualquer pessoa física, jurídica ou Organização Não Governamental instalada no Brasil, ainda que com sede no exterior, estarão sujeitas à legislação nacional que regula a aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras, sem prejuízo do que dispõe a presente Lei. (NR)”

Art. 22. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 173.....

.....

VI – Livro nº 6 – Estrangeiros (NR)

.....

Art. 176.....

§ 1º.....

II -.....

4).....

a) tratando-se de pessoa física, estado civil, profissão, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da Cédula de Identidade ou do Registro Nacional de Estrangeiros;

b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social, a composição e a nacionalidade do capital social, bem como o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica. (NR).

.....

Art. 180-A. No Livro nº 6 – Estrangeiros – as transações com imóveis rurais reguladas pela legislação específica, que trata de aquisição ou arrendamento de imóvel rural por estrangeiro, pessoa natural e jurídica, deverão constar:

I – Nome do adquirente, nacionalidade, número do Registro Nacional de Estrangeiros - RNE e do Cadastro de Pessoas Físicas - CPF, se pessoa natural ou razão social, sede e número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, se pessoa jurídica;

II – dados relativos à identidade e nacionalidade dos sócios ou administradores das pessoas jurídicas;

III – planta e memorial descritivo com localização georreferenciada do imóvel elaborados na forma prevista na legislação vigente;

IV – dados relativos ao ato constitutivo, estatuto ou contrato social consolidado, com informações sobre a composição do capital social e do capital votante e informação sobre seu representante legal, em se tratando de pessoa jurídica;

V – número do Registro da Junta Comercial ou do Cartório competente;

VI – nome do transmitente, nacionalidade e número do CPF, se pessoa natural ou razão social e número do CNPJ, se pessoa jurídica;

VII – estado civil e a nacionalidade do cônjuge;

VIII – nome do imóvel, área em hectares, município (s) de localização e código do imóvel rural, junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR;

IX – autorização do órgão competente especificada em Regulamento.

.....

Art. 222 .....

Parágrafo único – Em se tratando de escrituras relativas a imóveis rurais adquiridos por pessoa jurídica, esta deverá firmar declaração de que não se enquadra na legislação específica que trata de aquisição de imóvel rural por estrangeiro, sob pena de nulidade do ato e falsidade ideológica. (NR)

.....

Art. 239-A. As cartas de arrematação e adjudicação de imóveis rurais só serão registradas depois de autorizada a transferência nos termos da legislação específica que trata de aquisição de imóvel rural por estrangeiro, quando expedidas em favor de qualquer das pessoas sujeitas ao seu regime”.

Art. 23. O Poder Executivo expedirá Regulamento para a execução desta Lei em prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação.

Art. 24. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Revogam-se a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 e o art. 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2011.

Deputado Beto Faro

Relator