

**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  
ESTRANGEIRAS – SUBESTRA**

**Presidente: Deputado Homero Pereira**

**Relator: Deputado Beto Faro**

**COMPLEMENTAÇÃO DE PARECER**

Com o intuito de dar celeridade aos trabalhos desta SUBESTRA e, por conseguinte, aos seus encaminhamentos políticos, protocolamos, já no dia 26 de outubro, para conhecimento e crítica dos membros da Subcomissão, a primeira versão do Relatório correspondente.

Nota-se, entre os membros da Subcomissão, a expectativa de que as recomendações aprovadas resultem em produto político que adquira alguma densidade ainda no atual período legislativo.

Esse interesse se deve à ansiedade em estabelecer um novo marco regulatório para um tema politicamente sensível por envolver interesses seccionais de investidores (e especuladores) internacionais, cujas ambições podem contribuir para a maior dinâmica do agronegócio brasileiro, mas podem, também, conflitar com os interesses nacionais.

O conteúdo do Relatório apresentado procurou refletir esforço de mediação das visões, a respeito, coletadas das audiências públicas das quais participaram representantes do governo, do setor privado e da sociedade civil. Nesses termos, o Relatório, além da síntese dos trabalhos da Subcomissão e de um breve esforço de análise e contextualização sobre a matéria, incluiu a proposta de um

Anteprojeto de Lei com vistas a submeter ao debate público o esboço de uma legislação que supere, de vez, as controvérsias e instabilidades que se mantêm sobre o tema.

Confirmando o sentimento pela celeridade dos trabalhos, sem descuidos no mérito, na mesma data da apresentação do Relatório, houve pedido de Vistas conjunto, fruto de acordo entre os membros da SUBESTRA, com o objetivo de antecipar a apresentação das eventuais proposições de ajustes ao documento.

Ato contínuo, foram apresentadas sete Emendas; todas, direcionadas para a proposta de Anteprojeto de Lei, não havendo, portanto, Emendas para o texto do Relatório propriamente dito.

No geral, as Emendas visam, em gradações diferenciadas, remover barreiras para a presença de estrangeiros na compra de terras, no Brasil. Por suposto, tais iniciativas refletem perspectivas legítimas sobre a matéria, pelos seus autores, de acordo com as respectivas percepções do que sejam os interesses nacionais.

Contudo, pretendendo dialogar com essa percepção, ressalto que alguns aspectos essenciais do atual contexto histórico global devem ser considerados na análise das Emendas.

Desde a crise econômica de 2008, as concepções até então dominantes, doutrinariamente inspiradas na sobreposição das forças do mercado aos contrapesos regulatórios, sucumbiu diante das evidências sobre as origens da crise, justamente associadas ao acúmulo de sequelas das ideias neoliberais.

A partir daquele momento os debates nos fóruns multilaterais e no âmbito das instituições dos países desenvolvidos têm sido centrados no imperativo da regulação do capital financeiro e dos mercados de alimentos. E, especificamente nos países ricos e alguns emergentes, discute-se a ampliação da proteção das economias e do emprego domésticos. Não é à toa que, na atualidade, sequer se comenta a respeito da retomada das negociações, na OMC, pela liberalização do comércio internacional.

Creio que, no mínimo, estaríamos na contramão desse movimento contemporâneo global, ao pretendermos a liberalização da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil. Afinal, estamos tratando do controle de um recurso absolutamente estratégico para o presente e o futuro do nosso país: a terra e, derivadamente as florestas, os recursos naturais em geral e, do subsolo, em particular. Os movimentos especulativos com a terra conduzidos por diversas frações do grande capital internacional estão organicamente relacionados com os movimentos especulativos com os alimentos e os negócios nos mercados voluntários de carbono, alvo dos membros do G20 em torno de um aparato regulatório em escala global.

Portanto, entendo que assim procedendo estaríamos incorrendo em opção de alto risco para a segurança alimentar da população brasileira, para a proteção da nossa biodiversidade e, de resto, para o controle soberano sobre o nosso imenso capital natural. E, definitivamente, não procede, no “mundo real”, o argumento

segundo o qual a qualquer tempo poderíamos intervir em empreendimentos que julgássemos conflitivos com a Lei e com os interesses maiores do país.

Refletindo o processo acima, chamo a atenção dos colegas da Subcomissão para as tendências preocupantes para a segurança alimentar do país, configuradas na década de 2000, conforme procuramos sintetizar nos comentários, na sequência, sobre uma das Emendas propostas.

Constatamos situações nas áreas rurais do país que não poderiam ser toleradas, vez que abusivas da nossa elevada permissividade no acesso à terra por estrangeiros. São cada vez mais frequentes os casos até de empresas estatais de outros países controlando grandes extensões de terras no Brasil (ou o fruto da exploração das mesmas), para a produção e exportação de soja, por exemplo, para os seus países de origem. Ou seja, na prática, essas áreas têm se transformado em extensões dos territórios daqueles países para prover a segurança alimentar das respectivas populações. Em contrapartida, disponibilizamos a terra e recursos naturais, agravando o nosso quadro fundiário; ameaçamos a nossa biodiversidade; deslocamos a produção do mercado doméstico e, via Lei Kandir, ainda subsidiamos a segurança alimentar de populações de países abastados.

Em suma, ainda que obviamente sendo uma dimensão a ser considerada, todavia reputo como insuficiente, avaliar o tema da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil apenas sob a perspectiva dos interesses do agronegócio. O tema, de fato, requer um olhar mais amplo, sistêmico, capaz de abarcar as suas várias dimensões estratégicas desde os interesses superiores da sociedade brasileira.

Foi com essa compreensão, e tentando posição de equilíbrio entre essas vertentes que analisei cada uma das Emendas apresentadas, dispensando a cada, em respeito aos seus autores e às suas visões, a indispensável avaliação de mérito. Também levamos em consideração o interesse do governo de sincronizar o Brasil, nesse tema, com as tendências globais e com a realidade observada nos principais países.

Com base no exposto, passo a comentar as Emendas apresentadas:

**1 - EMENDA nº 01**, de 2011, de autoria do ilustre Deputado Reinaldo Azambuja, propondo a supressão dos incisos III e VI, do Art. 3º, da proposta de PL. O inciso III, do Art. 3º, inclui entre as pessoas estrangeiras, as empresas brasileiras controladas por estrangeiros.

Em primeiro lugar, cumpre enfatizar que o dispositivo não alcança as empresas brasileiras com a participação de estrangeiros no capital social, desde que em proporções minoritárias (até 49%).

Em que pese os bons argumentos arrolados, na prática, o acolhimento da Emenda estimularia um amplo espaço institucional para se burlar a legislação, fato obviamente não homologado pelo honrado colega.

O fato é que a supressão do inciso III, do Art. 3º, possibilitaria a constituição, por qualquer empresa estrangeira, de uma empresa brasileira de fachada com o intuito de escapar das restrições legais do gênero que estão presentes em praticamente todos os países do mundo para a proteção dos agricultores nacionais, a preservação da soberania e da segurança alimentar e, também, para a estabilidade do mercado de terras.

Não vislumbramos restrições a investimentos no campo por conta do enquadramento, na Lei, das empresas brasileiras controladas por estrangeiros, até porque, essas empresas estariam autorizadas a adquirir áreas consideráveis de até 5 mil hectares. Ou mais, quando autorizado pelo Congresso.

Na verdade, a experiência de imunidade dessas empresas à legislação sobre a matéria, que vigorou por dez anos, até 2010, graças às interpretações da AGU, sintomaticamente resultou em um período no qual foi configurada grave tendência de declínio proporcional da produção de alimentos básicos da dieta dos brasileiros, e assim, impondo riscos para a segurança alimentar no país. Em sentido inverso, nesse período, os produtos de exportação, para garantir a segurança alimentar em outros países, e as culturas não alimentares, tiveram crescimento exponencial.

A este respeito, a Pesquisa Agrícola Municipal do IBGE informa que de 2000 a 2010, a área colhida com lavouras temporárias cresceu 14.3 milhões de hectares. Basicamente, esse incremento se deveu ao aumento verificado nas lavouras de cana e soja. Juntas, essas culturas cresceram, em área colhida, 14 milhões de hectares.

Vale assinalar que a soja, produto com elevadíssimo coeficiente exportado, liderou com ampla margem essa expansão, com incremento de 9.7 milhões de hectares, no período. Ou seja, somente a expansão de área colhida com soja, entre 2000 e 2010, foi quase quatro vezes maior que o total da área colhida atual de arroz, ou cerca de três vezes superior à área atual colhida com feijão. A propósito, essas duas culturas tiveram redução de área colhida nesse período.

Nos dez anos, em referência, a produção per capita da soja e cana, em conjunto, dobrou, passando de 2.1 toneladas/pessoa, para 4.1 toneladas/pessoa.

De outra parte, ao analisarmos, em conjunto, os casos do arroz, milho, mandioca e feijão, os dados do IBGE apontam a estabilidade da produção per capita, em 0.5 tonelada/pessoa.

Especificamente, a produção per capita de arroz decresceu de 0.07 tonelada/pessoa, para 0.06 tonelada/pessoa. A produção per capita do feijão declinou de 0.018 para 0.016 tonelada/pessoa, e a da mandioca, de 0,14, para 0,13 toneladas, por pessoa.

Essas tendências são confirmadas quando se compara as participações das áreas colhidas e das quantidades produzidas pelas culturas nos

respectivos números totais das lavouras temporárias. Tem-se, que a participação da área colhida de soja na área colhida total das lavouras temporárias saltou de 29.9% para 39.9%, de 2000 para 2010. Enquanto isso, a participação da área colhida de feijão decresceu de 9.5% para 5.8%; não é à toa que estamos importando até feijão da China. A área do arroz declinou de 8% para 4.6%; e a do milho, de 26.1%, para 21.5%.

A participação da quantidade produzida de cana na quantidade total das lavouras temporárias cresceu de 74% em 2000, para 80% em 2010. Já a do arroz, foi de 2.5% para 1.2%; a do feijão, de 0.7%, para 0.4%; e a da mandioca, de 5.2% para 2.7%.

O inciso VI, do Art. 3º, do PL, inclui entre as pessoas estrangeiras, especificamente para as finalidades da legislação em questão, as ONGs estabelecidas no Brasil majoritariamente custeadas por uma mesma pessoa física estrangeira, ou por pessoas jurídicas com sede no exterior.

Avalio que o acatamento da Emenda propondo a supressão desse dispositivo viria fragilizar, ainda mais, a regulação do tema, instituindo graves brechas na legislação. Ademais, se uma pessoa física ou jurídica estrangeira pretende investir no agronegócio no Brasil por que o fazer por meio de ONG, e não de pessoa física ou de empresa que são as formas adequadas. Definitivamente, é no mínimo instigante o interesse em compra de terras no Brasil por ONGs controladas por estrangeiros.

Ante o exposto, opino pela rejeição da Emenda.

**2 - EMENDA nº 02**, de 2011, do ilustre Deputado Reinaldo Azambuja, que dá nova redação ao Art. 8º, do PL, com o propósito de, deslocar, do Congresso Nacional, para normas previstas em regulamento, a possibilidade de aquisição e arrendamento de áreas acima de 100 módulos fiscais.

Grande parte dos membros da Frente Parlamentar da Agropecuária têm se empenhado para deslocar do Governo, para o Congresso, o poder decisório sobre várias matérias como aquelas atinentes à demarcação de reservas indígenas; o reconhecimento de áreas quilombolas e a criação de unidades de conservação. A propositura do Deputado Azambuja orienta no sentido oposto, ou seja, de subtrair poderes do Congresso, transferindo-os para o Executivo.

Além de enfraquecer a atuação do Congresso nesse tema, avalio que a proposta pode não contribuir para uma legislação adequada sobre a matéria. Por mais perspicaz que seja o texto do Regulamento, este jamais conseguirá responder a situações ditadas pela conjuntura que recomendariam, ou não, à luz dos maiores interesses do país, a aprovação de áreas superiores a 100 módulos, para determinados empreendimentos.

Ademais, delegar essa atribuição para regulamento implicaria em situação de insegurança jurídica potencial. Qualquer governo poderia alterar as regras do regulamento e assim impondo riscos a decisões pretéritas de investimentos, ainda não concretizadas.

Com esse entendimento, recomendo a rejeição da Emenda.

**3 - EMENDA nº 3, de 2011**, do ilustre Deputado Reinaldo Azambuja, que sugere alteração na redação do inciso I do §2º, do Art. 9º, do PL. Considerando que a proposição do nobre parlamentar contribui para o aperfeiçoamento do Projeto, encaminho pelo acolhimento da Emenda. Dessa forma, o inciso I do §2º, do Art. 9º, do PL, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º.....

.....  
§ 2º.....

I - quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens, assim como, os estrangeiros com residência permanente no País, portadores de Certificado de Reciprocidade válidos de acordo com as leis brasileiras;

**4 - EMENDA nº 04/2011**, do ilustre Deputado Marcos Montes, que sugere alteração na redação do §3º, do Art. 3º, do PL. Considerando que a proposição do nobre parlamentar contribui para o aperfeiçoamento do Projeto, encaminho pelo acolhimento da Emenda. Dessa forma, o §3º, do Art. 3º, do PL, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.3º.....

§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 empresas controladas por capital estrangeiro, nas hipóteses de transferência definitiva, judicial ou extrajudicialmente, da propriedade.”

**5 - EMENDA nº 05/2011**, do ilustre Deputado Marcos Montes, por meio da qual, o nobre parlamentar propõe a supressão do Inciso III, do Art. 3º, do PL. Esse dispositivo do Projeto define como pessoa estrangeira a empresa brasileira controlada por estrangeiros.

Quanto à proposta de supressão do referido inciso III, reitero as razões apresentadas, antes, para embasar a recomendação pela rejeição da Emenda de idêntico teor apresentada pelo Deputado Reinaldo Azambuja.

Pelas razões apresentadas, encaminho pelo não acolhimento da Emenda em referência.

**6 - EMENDA Nº 06/2011**, do Ilustre Depurado Paulo Piau, que dá nova redação ao Art. 19, do PL. Por meio dessa Emenda, o nobre parlamentar propõe que sejam excetuadas das restrições impostas pela Lei nº 5.709, de 7 de outubro de

1971, operações de aquisição de terras em várias situações, anteriores a 23 de agosto de 2010.

A redação original do Art. 19, do PL, visa convalidar as aquisições de terras por **empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro**, realizadas a salvo das restrições fixadas pela Lei nº 5.709, de 1971, durante o período de 22 de janeiro de 1999 a 23 de agosto de 2010, com base em Pareceres da AGU sobre o tema.

A partir desta data, graças à reformulação do entendimento da AGU, tais operações passaram a enfrentar as restrições da Lei. Portanto, o art. 19 do PL tem a intenção de reforçar a segurança jurídica para as operações e os empreendimentos correspondentes feitas no período em questão.

A Emenda em consideração, com a redação dada, amplia as possibilidades de exceção à Lei citada, não apenas para as empresas brasileiras controladas por capital externo, mas, para todas as pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

Ademais, a proposta não se restringe ao período de vigência dos Pareceres da AGU. Retroage nos seus efeitos para data indefinida, anterior a 23 de agosto de 2010.

Portanto, a proposição do ilustre Deputado Paulo Piau, a rigor, anula os efeitos de Pareceres da AGU e da própria Lei nº 5.709, de 1971, o que não parece uma iniciativa apropriada nos planos político e jurídico.

Não obstante, especificamente para as empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, as situações previstas na letra “a” do caput da propositura do nobre parlamentar, acham-se contempladas no texto do Parágrafo único do texto do art. 19.

Contudo, considerando a pertinência de alguns casos associados à letra “b” do caput, descritos no Parágrafo único da Emenda, encaminho pelo acolhimento parcial da Emenda, via a inclusão de §2º, ao texto original do art. 19, com a redação a seguir, transformando-se em §1º, o Parágrafo único:

“§2º Incluem-se nas exceções previstas no caput, as operações de aquisição de área rural, não concretizadas no período de 1º de janeiro de 2009 a 23 de agosto de 2010, vinculadas a decisões de investimentos efetivadas e, em curso, comprovadas mediante o atendimento de critérios fixados em Regulamento.”

**7 – EMENDA nº 7**, de 2011, do nobre Deputado Josué Bengtson, que acresce à Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971º art. 1º - A, 17 – A, 17 – B e 17 – C, isentando as empresas brasileiras controladas, direta ou indiretamente pelo capital estrangeiro das restrições da Lei, desde que a aquisição ou arrendamento de

imóveis rurais esteja vinculado a projetos de investimento e exploração econômica considerados de interesse nacional e obtenham autorização prévia.

Em primeiro lugar, gostaríamos de lembrar que a Emenda em epígrafe não se refere exatamente ao anteprojeto apresentado pela relatoria, que visa um novo marco legal, em substituição à Lei nº 5.709/71, já que propõe mudanças na própria Lei nº 5.709/71, ignorando o texto apresentado no Relatório.

Quanto ao mérito, além do exposto quando da análise da Emenda nº 1, acreditamos que a proposta apresentada encontra-se, de certa forma, contemplada no anteprojeto. A Emenda nº 7, de 2011, propõe que as restrições da Lei não se apliquem à aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, **desde que vinculado a um projeto de investimento de interesse nacional e obtenha autorização prévia**. Isso não difere muito da proposta apresentada pela relatoria, se considerarmos os artigos 8º e 12 conjuntamente. Para as empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro, a aquisição ou arrendamento de imóveis rurais de até 100 módulos fiscais ou 5.000 hectares deve atender o estipulado em regulamento (art. 8º). Para áreas acima desse limite deve o Congresso Nacional autorizar a aquisição, ouvidos os órgãos do executivo das áreas competentes (art. 12). Ou seja, de qualquer forma, deverá haver um projeto de interesse nacional e uma autorização prévia.

Pela exposto, consideramos que a emenda já está contemplada no anteprojeto.

Sala da Comissão, em                      de novembro de 2011.

Deputado **Beto Faro**