

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 129, de 2009, do Senador João Pedro, que “altera os arts. 3º, 7º, 9º, 11 e 12 da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, e os arts. 2º, 4º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, para adequar sua terminologia à da Constituição Federal de 1988, e limitar a aquisição de terras por estrangeiros na Amazônia Legal” e apenso.

RELATOR: Senador GILBERTO GOELLNER

I – RELATÓRIO

Submetem-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle as seguintes proposições, que tramitam em conjunto:

- **Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 126, de 2009**, do Senador João Pedro, que “altera os arts. 3º, 7º, 9º, 11 e 12 da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, e os arts. 2º, 4º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, para adequar sua terminologia à da Constituição Federal de 1988, e limitar a aquisição de terras por estrangeiros na Amazônia Legal”; e
- **Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 302, de 2009** (Projeto de Lei nº 4.440, de 2001, na origem), dos Deputados Nilson Mourão José Dirceu, que “dispõe sobre a propriedade de imóveis rurais por pessoas

estrangeiras na Amazônia Legal brasileira e altera as Leis nºs 5.709, de 7 de outubro de 1971, e 6.634, de 2 de maio de 1979”.

O **PLS nº 126, de 2009**, foi lido em Plenário em 2 de abril de 2009 e inicialmente distribuído às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e, para decisão terminativa, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Lido em Plenário em 27 de novembro de 2009, o **PLC nº 302, de 2009**, foi distribuído à CCJ, à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e, para decisão terminativa, à CRE. A proposição foi apreciada em 7 de abril de 2010 pela CCJ, que adotou parecer favorável do Senador Antônio Carlos Júnior.

Por tratarem de matéria conexa, os projetos passaram a tramitar conjuntamente em 18 de maio de 2010, por força da aprovação do Requerimento nº 343, de 2010, de minha autoria. Em novo despacho, as proposições apensadas foram distribuídas à CMA, à CRA, à CCJ e, para decisão terminativa, à CRE.

Passamos agora a descrever separadamente os dois projetos.

Na justificção do **PLS nº 126, de 2009**, o autor pondera que a soberania do País tem sido constantemente exposta a risco pela aquisição furtiva, por estrangeiros, de imensas áreas rurais, sobretudo na região da Amazônia Legal, colocando à prova a capacidade de o Estado brasileiro defender as suas fronteiras. O autor argumenta que a legislação concernente à alienação de imóvel rural a estrangeiros e à faixa de fronteira carece de ajustes, especialmente para “estabelecer critérios mais judiciosos” para tais aquisições, adaptando-se, assim, a circunstâncias potencialmente lesivas à soberania nacional.

Para tanto, modifica dispositivos da Lei nº 5.709, de 1971, que “regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências”, e da Lei nº 6.634, de 1979, que “dispõe sobre a faixa de fronteira, altera o Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências”.

As alterações propostas são as seguintes:

- o art. 1º do projeto modifica o § 3º do art. 3º, o art. 7º e o inciso III do art. 9º da Lei nº 5.709, de 1971, para harmonizar com a Constituição Federal a nomenclatura do órgão de consulta do Presidente da República em assuntos relacionados à soberania nacional (atualmente, “Conselho de Defesa Nacional”, em substituição ao antigo “Conselho de Segurança Nacional”);
- o mesmo artigo também acrescenta dois parágrafos ao art. 11 da Lei nº 5.709, de 1971, para obrigar os cartórios do registro de imóveis a remeterem, mensalmente, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ao Serviço de Patrimônio da União e aos órgãos estaduais de terras, a relação das aquisições de imóveis situados em área indispensável à segurança nacional ou na Amazônia Legal por pessoa física ou jurídica estrangeira;
- o art. 1º do projeto acrescenta, ainda, ao art. 12 da Lei nº 5.709, de 1971, as seguintes inovações: i) limitação à aquisição de áreas rurais por pessoas estrangeiras de mesma nacionalidade, quando, somadas, ultrapassarem um décimo da superfície do município a que pertencerem; ii) redução da porção de território do município passível de apropriação por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, quando situado na Amazônia Legal; iii) atribuição, ao Congresso Nacional, do poder de autorizar a compra, por estrangeiro (inclusive pessoa jurídica), de áreas em limites superiores aos definidos no dispositivo;
- o art. 2º do projeto altera a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, para: i) atualizar a designação do órgão consultivo da Presidência da República em matéria de defesa nacional (art. 2º, *caput* e §§ 1º e 2º; art. 4º, art. 6º, art. 7º e art. 8º); ii) esclarecer o teor do inciso V do art. 2º, cujos efeitos alcançam imóveis rurais públicos ou privados, adquiridos por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

O **PLC nº 302, de 2009**, por seu turno, tem origem na Câmara dos Deputados. Naquela Casa, recebeu pareceres das Comissões de Agricultura e Política Rural, da Amazônia e de Desenvolvimento Rural e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Nesta última comissão, recebeu substitutivo que prevaleceu, ao obter aprovação em caráter terminativo.

A fundamentação da proposta liga-se à segurança nacional, tendo em vista a alegada permissividade da disciplina legal vigente sobre a posse e a

propriedade rural por parte de estrangeiros, que se mostra, segundo os autores, “incompatível com as ressalvas indispensáveis, à luz dos interesses nacionais, que atualmente se colocam para o tratamento geopolítico e para a exploração soberana e ambientalmente sustentável do potencial de riquezas naturais da Amazônia”.

Na justificação do projeto, aponta-se a “forte ampliação da presença de estrangeiros” na região amazônica, não só com propósitos associados aos negócios agrícolas, mas também vinculados, de forma prejudicial ao Brasil, “ao controle de recursos naturais estratégicos dos quais o Brasil apresenta níveis abundantes de ocorrência, como água doce, os recursos da biodiversidade, e das florestas tropicais, entre outros”. Além disso, os autores argumentam que “a concentração da terra por pessoas e pelo capital externo igualmente incide negativamente sobre os interesses nacionais pelos limites que impõe ao acesso à terra por cerca de 4,5 milhões de brasileiros *sem terra*”.

Os pareceres proferidos na Câmara dos Deputados endossam as razões expostas pelos proponentes, ressaltando, em adição, que “a ocupação estrangeira na região cresce a cada dia e o controle sobre a exploração econômica das propriedades adquiridas ainda é precário, favorecendo o uso indiscriminado dos recursos naturais”.

De acordo com seu art. 1º, a finalidade geral do PLC nº 302, de 2009, é impor “prazo e condições para a posse e a propriedade de imóveis rurais por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, no território de abrangência da Amazônia Legal e na Faixa de Fronteira”. Para tanto, promove as seguintes alterações:

- o art. 2º do projeto acrescenta o art. 3º-A à Lei nº 5.709, de 1971, para proibir que pessoas físicas estrangeiras residentes ou domiciliadas no País desde há menos de dez anos, bem como pessoas jurídicas domiciliadas ou instaladas no País desde há menos de dez anos, tenham a posse, a propriedade ou qualquer direito real sobre imóvel rural localizado na Amazônia Legal, com área superior ao correspondente a quinze módulos fiscais. É prevista, no entanto, a possibilidade de expansão dessas áreas, depois de dez anos de residência ou domicílio, desde que o imóvel original esteja cumprindo sua função social, conforme laudo emitido pelo órgão fundiário federal e após oitiva do Conselho de Defesa Nacional;

- o art. 3º do projeto acrescenta o art. 2º-A à Lei nº 6.634, de 1979, para vedar, em toda a Faixa de Fronteira com os países limítrofes às regiões Norte e Centro-Oeste, a posse, a propriedade ou qualquer direito real sobre imóvel rural pelas mesmas pessoas físicas e jurídicas estrangeiras acima referidas. Para esses imóveis, ficará estabelecido o prazo de seis meses para a homologação do seu cadastramento pelo órgão fundiário federal, desde que fique comprovado o cumprimento da função social e o assentimento do Conselho de Defesa Nacional, sob pena da imediata instauração de processo judicial para o cancelamento do título de propriedade ou de domínio do imóvel, com a sua incorporação posterior ao patrimônio público e a destinação para o programa de reforma agrária, ou a retomada da posse e anulação dos ônus reais incidentes no imóvel.

As cláusulas de vigência de ambos os projetos prevêm a entrada em vigor das respectivas leis na data de sua publicação.

Nenhuma das duas proposições recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à defesa do meio ambiente, em especial sobre conservação da natureza; defesa dos recursos naturais e genéticos; preservação, conservação, exploração e manejo de florestas e da biodiversidade.

É evidente a relação entre a questão fundiária e a proteção do meio ambiente, em particular na região amazônica. Quanto menor o grau de formalidade da posse e da propriedade da terra, maiores os índices de desmatamento e de perda da biodiversidade, por exemplo.

Os projetos em exame tratam de um componente fundamental da questão fundiária: a posse e a propriedade de terras por estrangeiros na Amazônia Legal e na faixa de fronteira. Consideramos conveniente e oportuno atualizar a legislação sobre aquisição de terras por estrangeiros, que se mostra extremamente permissiva e leniente. Basta lembrar que, atualmente, a soma das áreas rurais passíveis de apropriação por estrangeiros pode chegar a um quarto da superfície de um mesmo município, ainda que localizado na região amazônica.

Soma-se a isso a crônica ineficiência do Estado brasileiro no exercício do poder de polícia na região amazônica, com sérias implicações para o desenvolvimento sustentável e a defesa nacional. A percepção da incapacidade do poder público nacional em reprimir atividades ilícitas na Amazônia infunde na opinião pública internacional a idéia de que a nossa floresta deve ser considerada bem público global. Nesse contexto, surgem campanhas estruturadas para a aquisição sistemática e gradual de terras na Amazônia Legal por estrangeiros.

As propostas, contudo, merecem aprimoramentos.

Ante o cenário empresarial nacional, entendemos necessário adicionar um dispositivo específico destinado a deixar claro que as pessoas jurídicas brasileiras com a maioria de seu capital social detida por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas residentes ou com sede no Brasil, não se submetem às disposições da Lei nº 5.709, de 1971.

Consideramos inconstitucional a fixação do prazo mínimo de 10 anos de residência da pessoa física ou de instalação da pessoa jurídica no Brasil (art. 2º do PLC nº 302, de 2009) para que o estrangeiro possa desfrutar da posse, da propriedade ou de qualquer outro direito real sobre imóvel rural com área superior a quinze módulos fiscais. Com efeito, o art. 5º da Constituição Federal equipara os direitos de propriedade que assistem a brasileiros e a estrangeiros residentes no País, sem que, para tanto, seja estabelecida qualquer condição ou restrição. Além disso, entendemos inadequada a redação desse dispositivo, visto que abre margem para interpretações que podem prejudicar até mesmo cidadãos brasileiros.

A modificação proposta pelo art. 3º do PLC nº 302, de 2009, encontra-se, ao nosso sentir, eivada de inconstitucionalidade, ao incorrer no mesmo equívoco do art. 2º: fixação de prazo mínimo de domicílio ou instalação para o desfrute de direitos reais sobre imóveis rurais acima de quinze módulos fiscais. Além disso, o dispositivo traz insegurança jurídica ao campo, quando o objetivo geral da proposição é justamente o contrário. De fato, a redação do novo art. 2º-A, a ser introduzido na Lei nº 6.634, de 1979, prevê o confisco de imóveis atualmente em poder de estrangeiros, ou, pelo menos, apresenta uma redação obscura, ao mencionar o simples cancelamento do título de propriedade ou domínio.

Ademais, a situação prevista no § 2º do novo art. 2º-A, a ser introduzido na Lei nº 6.634, de 1979, confunde as hipóteses e sanções pelo descumprimento da função social com as do cancelamento do título de propriedade. Pelo texto proposto, a inobservância do prazo de submissão do cadastro do imóvel ou o descumprimento da função social enseja a imediata instauração de processo judicial para cancelamento do título de propriedade, o que é um equívoco. A prevalecer esse entendimento, ficarão sujeitos a esse procedimento tanto os estrangeiros que não apresentarem o cadastro, como aqueles que apresentarem o cadastro e não comprovarem que a propriedade cumpre sua função social. Ocorre, no entanto, que estes últimos deveriam sujeitar-se não ao cancelamento do título de propriedade, mas a desapropriação mediante prévia e justa indenização, conforme o art. 184 da Constituição Federal.

Várias são as modificações necessárias para adaptar a nomenclatura adotada nos diplomas legais vigentes à Constituição Federal de 1988. Propõe-se substituir “Conselho de Segurança Nacional” por “Conselho de Defesa Nacional”. Além disso, a atual estrutura do Conselho é composta por uma “Secretaria Executiva” e não mais por uma “Secretaria-Geral”. Por fim, cumpre adaptar o art. 8º da Lei nº 6.634, de 1979, ao inciso XVII do art. 49 da Lei Maior, o qual exige a prévia aprovação do Congresso Nacional para a alienação ou a concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Consideramos essas alterações fundamentais para que a oportuna iniciativa de revigorar a disciplina da aquisição de terras por estrangeiros na Amazônia Legal e na faixa de fronteira se harmonize com o texto constitucional e se coadune com o objetivo geral de promover a regularização fundiária, no intuito de proteger o meio ambiente e garantir a integridade territorial do País.

Nossa contribuição à matéria está consubstanciada em Substitutivo que oferecemos aos dois projetos.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei da Câmara nº 302, de 2009, e pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 126, de 2009, na forma do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº – CMA (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 126, DE 2009

Altera a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, e a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, para adequar a terminologia empregada à da Constituição Federal de 1988 e limitar a aquisição de terras por estrangeiros na Amazônia Legal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 1º, 3º, 4º, 7º, 9º, 11 e 12 da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º**

.....

§ 3º Toda alteração, realizada sob qualquer forma, na composição societária de pessoa jurídica que tenha adquirido imóvel rural na forma desta Lei deverá ser previamente submetida ao assentimento prévio da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, sob pena de nulidade e ineficácia do ato.

§ 4º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam às pessoas jurídicas brasileiras com a maioria de seu capital social detida por estrangeiros, pessoas naturais ou jurídicas, residentes ou com sede no Brasil.” (NR)

“**Art. 3º**

.....

§ 3º O Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo.” (NR)

“**Art. 4º** Nos loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização, a aquisição e a ocupação de, no mínimo,

cinquenta por cento da área total serão feitas obrigatoriamente por brasileiros.” (NR)

“**Art. 7º** A aquisição de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança do território nacional por pessoa estrangeira, natural ou jurídica, depende do assentimento prévio da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional.” (NR)

“**Art. 9º**

.....

III – quando for o caso, autorização do órgão competente ou assentimento prévio da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional.

.....” (NR)

“**Art. 11.**

§ 1º Quando se tratar de imóvel situado em área indispensável à segurança do território nacional, os cartórios de registro de imóveis deverão remeter a relação mencionada neste artigo também à Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional.

§ 2º Quando se tratar de imóvel situado na Amazônia Legal, os cartórios de registro de imóveis deverão remeter a relação mencionada neste artigo, mensalmente, aos órgãos estaduais de terras, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), sob pena de incidirem os titulares das delegações nas sanções previstas na Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.” (NR)

“**Art. 12.**

§ 1º Pessoas estrangeiras, naturais ou jurídicas, de mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias de áreas rurais que, somadas, ultrapassem um décimo da superfície dos municípios onde estão situadas, devendo a comprovação ser feita na forma do *caput* deste artigo.

§ 2º Na Amazônia Legal, o limite de que trata o *caput* deste artigo reduz-se para um décimo da superfície dos municípios.

§ 3º Ficam excluídas da restrição deste artigo as aquisições de áreas rurais:

I – inferiores a três módulos;

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 cartório de registro competente, e que tiverem sido cadastradas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969;

III – quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens.

§ 4º Compete ao Congresso Nacional autorizar à pessoa física estrangeira a aquisição além dos limites de área fixados neste artigo, bem como à pessoa jurídica estrangeira a aquisição de área superior a cem módulos de exploração indefinida.” (NR)

Art. 2º Os arts. 2º, 4º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, será vedada, na faixa de fronteira, a prática dos atos referentes a:

.....

V – transações sobre área rural, pública ou privada, que impliquem a obtenção, por pessoa estrangeira, natural ou jurídica, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

.....

§ 1º O assentimento prévio, a modificação ou a cassação das concessões ou autorizações serão formalizados em ato da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, em cada caso.

§ 2º Se o ato da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional for denegatório ou implicar modificação ou cassação de atos anteriores, da decisão caberá recurso ao Presidente da República.

.....” (NR)

“**Art. 4º** As autoridades, entidades e serventuários públicos exigirão prova do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional para a prática de qualquer ato regulado por esta Lei.

.....” (NR)

“**Art. 6º** Os atos previstos no art. 2º desta Lei, quando praticados sem o prévio assentimento do Conselho de Defesa Nacional, serão nulos

de pleno direito e sujeitarão os responsáveis a multa de até vinte por cento do valor declarado do negócio irregularmente realizado.” (NR)

“**Art. 7º** Competirá à Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional solicitar dos órgãos competentes a instauração de inquérito destinado a apurar as infrações às disposições desta Lei.” (NR)

“**Art. 8º** A alienação e a concessão de terras públicas, na faixa de fronteira, não poderão exceder a dois mil e quinhentos hectares, sendo consideradas como uma só unidade as alienações e concessões feitas a pessoas jurídicas que tenham administradores, ou detentores da maioria do capital comuns.

§ 1º O Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional e mediante prévia autorização do Congresso Nacional, poderá autorizar a alienação e a concessão de terras públicas acima do limite estabelecido neste artigo, desde que haja manifesto interesse para a economia regional.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator