

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2015

Altera a Lei nº 5.709, de 07 de outubro 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.



SF/15738.64319-07

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. A Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, passa a vigor com as seguintes alterações:

“**Art. 1º.**

.....

§ 2º. As restrições estabelecidas nesta lei também se aplicam:

I- aos fundos soberanos ou pessoas jurídicas, nacionais ou estrangeiras, controladas e geridas diretamente por Governos Nacionais ou outra entidade equivalente de qualquer país;

II- aos fundos de investimentos desde que tenham como controladores fundos soberanos ou pessoas jurídicas, nacionais e estrangeiras, controladas e geridas direta e indiretamente por Governos Nacionais;

III- aos fundos de capital estrangeiro que apenas tenham como atividade a compra e venda de imóveis rurais no país sem qualquer planejamento de investimento em atividade produtiva; e

IV- às organizações não governamentais controladas direta ou indiretamente por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, ainda que residentes ou autorizadas a funcionar no Brasil.

V- à fundação particular instituída por pessoas enquadradas na alínea “d” ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, com sede no exterior.”

“Art. 2º. As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam:

I – aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 7º;

II – às pessoas jurídicas brasileiras controladas, direta ou indiretamente, por estrangeiro, pessoa física ou jurídica que atuem nos setores de agronegócio e de florestas plantadas, desde que explorem suas atividades por meio de projetos definidos de investimento e exploração econômica, na forma do artigo 5º desta Lei.

III – às pessoas jurídicas brasileiras, que tenham participação minoritária ou majoritária, direta ou indireta, de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, desde que tais estrangeiros não detenham isoladamente o poder de controle societário sobre a pessoa jurídica brasileira.

IV – aos casos de direitos reais ou pessoais de garantia.

§ 1º. Na hipótese da concessão de garantia por instrumento público ou particular de que trata o inciso IV, resultar na aquisição ou arrematação judicial por credor pessoa física ou jurídica de que trata esta lei, a propriedade:

I- será sempre resolúvel;

II- deverá ser alienada no prazo de 1 (um) ano, a contar da adjudicação ou transmissão do bem, sob pena de reversão do bem ao proprietário original;

III- Poderá ser objeto de desapropriação por interesse social, na forma da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

§ 2º. Entende-se por pessoas jurídicas brasileiras controladas, direta ou indiretamente, por estrangeiro, aquela que a maioria do capital votante seja detido por estrangeiro pessoa física ou jurídica.”

“Art. 3º.

.....

§ 1º. Quando se tratar de imóvel com área não superior a 4 (quatro) módulos, a aquisição será livre, independendo de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.

§ 2º. O Poder Executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre 4 (quatro) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida.

.....



.....”

“Art. 5º. As pessoas jurídicas estrangeiras referidas no art. 1º e Inciso II do art. 2º desta Lei só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários.

§ 1º. As pessoas jurídicas de que tratam o caput deste artigo:

I- deverão apresentar ao Cartório de Registro de Imóveis competente, juntamente com o título aquisitivo do imóvel rural, sumário executivo contendo as principais características do projeto de investimento e exploração econômica;

II- deverão protocolar o projeto de investimento e exploração econômica no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do registro do título aquisitivo do imóvel rural pelo Cartório de Registro de Imóveis competente.

§ 2º. Após o registro, o Cartório de Registro de Imóveis competente deverá encaminhar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, cópia do sumário executivo apresentado pela pessoa jurídica adquirente do imóvel;

§ 3º. O projeto de investimento e exploração econômica deverá ser associado a projeto agroindustrial que agregue valor, promova a geração de empregos e rendas para a região e conter, no mínimo, as seguintes informações:

I- caracterização do projeto, respeitada o zoneamento econômico ecológico e as recomendações técnicas para cada cultura a ser implantada, assim como a necessidade de licenciamento ambiental nos termos da Lei nº 12.651, de 2012;

II- projeção de investimentos, abordando os recursos necessários para os investimentos fixos, semi fixos necessários à implantação do empreendimento;

III- projeção de recursos destinado ao custeio e manutenção das atividades;

IV- comprovação da dotação orçamentária para suprir a necessidade do projeto em todas as suas etapas (investimento, custeio e manutenção), seja por recursos próprios ou por meio de financiamento ou por outras formas de captação de recursos;

V- estimativas de geração e manutenção de empregos diretos e indiretos;

VI- estimativa de recolhimento de contribuições sociais, impostos e outras taxas, no âmbito federal, estadual e municipal;



VII- aproveitamento racional e adequado da propriedade, respeitando as disposições contidas na Lei nº 12.651, e 2012;

VIII- impactos econômicos e sociais estimados em relação ao desenvolvimento regional para a área de abrangência do projeto, com avaliação periódica e apresentação relatório anual aos órgãos competentes;

IX- cronologia estimada para implantação e manutenção do projeto, inclusive em relação às perspectivas de ampliação.

§ 4º. Caberá ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, 90 (noventa) dias após protocolado o projeto de que trata o § 1º deste artigo:

I- solicitar informações complementares, quando necessário;

II- vistoriar o andamento e avaliar o cronograma de implantação dos investimentos;

III- notificar a empresa, quando observar o descumprimento do cronograma de implantação e de investimentos previstos no projeto apresentado, requerendo e fixando prazo para sua adequação.”

“Art. 12.

.....

I – inferiores a 4 (quatro) 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 Registro competente, mesmo que não registradas em Cartório de Registro de Imóveis, e as aquisições de propriedades rurais realizadas após 23 de março de 2010, desde que vinculadas a planos cooperativos de investimentos privados aprovados antes da referida data;

.....

.....

§ 4º. As pessoas jurídicas de que tratam os arts. 1º e 2º desta lei e que tenham adquirido imóvel rural após 23 de agosto de 2010, poderão utilizar dos procedimentos de que trata o artigo 5º para regularização e registro da propriedade, desde que atendidas as disposições nele elencadas.”

JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 5.709, de 1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro no Brasil, foi editada sob o regime de intervenção



militar, e passados mais de 45 anos, é hora de se estabelecer novos critérios e mecanismos, pois o Brasil mudou, o mundo mudou e essa legislação precisa se adequar ao modelo econômica atual, sem perder de vista a soberania nacional preservando o capital destinado a investimentos produtivos e de longo prazo, que agreguem valor, gerem renda e desenvolvimento regional sustentável.

Essa lei, em especial o seu artigo 1º, sofreu sucessivas interpretações da Advocacia-Geral da União, assim cronologicamente comentada:

- Em 1994, o Parecer AGU GQ 22/94 recepcionou a lei 5.709, ressaltando o § 1º do art. 1º. Como o parecer não foi publicado, apenas o Ministério da Agricultura, que realizou a consulta à AGU, ficou condicionado.

- Em 1997, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 6/95, que revogou o art. 171 da Constituição Federal, eliminando a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional a AGU emitiu novo o Parecer AGU GQ 181/97, que conclui 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. Este parecer foi aprovado pelo Presidente da República e publicado, vinculando, desta forma, toda a administração pública federal. A partir da edição deste parecer o INCRA deixou de controlar a aquisição de terras por empresas nacionais de capital estrangeiro.

Em 2007 o Governo Federal passou a reavaliar a questão. Em 2008 a AGU produziu um novo parecer, que foi aprovado pelo Presidente da República e publicado em agosto de 2010 como o Parecer AGU LA-01/2010. Em seu novo parecer, a AGU considerou o novo cenário da economia mundial – aumento da demanda por produtos agrícolas e adoção de bicom bustíveis em larga escala – e a total falta de controle de aquisições e arrendamentos de terras realizadas por empresas brasileiras controladas por estrangeiros e 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.

O parecer AGU LA 01/2010 implicou em nova interpretação do art. 2º, § único, XIII, da Lei nº 9.784, estendendo aos arrendamentos as limitações impostas à aquisição de imóveis rurais pela Lei 5.709/71.



Com a publicação do Parecer em 2010, o MDIC determinou que o mesmo 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 é possuidora ou não de imóveis rurais. O Conselho das Juntas Comerciais demonstrou dificuldade em aplicar o parecer.

Antes mesmo da publicação do Parecer AGU LA 01/2010 o Conselho Nacional de Justiça (que não é atingido pelos pareceres da AGU) já havia tomado decisão no mesmo sentido, recomendando às Corregedorias locais ou regionais junto aos Tribunais respectivos que determinassem aos Cartórios de Registros de Imóveis e Tabelionatos de Notas que observassem rigorosamente as disposições da Lei nº 5.709/71 quando da lavratura de atos de aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas.

Os cartórios devem manter cadastro em livro auxiliar das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas, no qual deverá constar:

- 1) a menção do documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas;
- 2) o memorial descritivo do imóvel, com área, características, limites e confrontações; e
- 3) a transcrição da autorização do órgão competente, quando for o caso.

Os cartórios devem, ainda, remeter trimestralmente, sob pena de perda do cargo, à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e ao Ministério da Agricultura, relação das aquisições de áreas rurais por pessoas estrangeiras.

Como o parecer da AGU 181/97 desobrigava o controle e só em 2010 o Ministro Corregedor Nacional determinou que os cartórios passassem a registrar a aquisição de terras por estrangeiros, não houve controle sobre essas aquisições entre 1997 e 2010. 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). Ademais, a estrutura dos cartórios é, em regra, muito precária e, 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. A grande maioria dos cartórios do país tem dificuldades em cumprir esse dispositivo legal.

O INCRA informa que a quantidade de terras em 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, o equivalente a 0,51 % do território nacional. Ainda que subestimados os dados do INCRA mostram que a questão está longe de representar uma ameaça à soberania nacional. A título de comparação, as terras indígenas ocupam 12,6 % do território brasileiro.

Além disso, o fato de uma área pertencer a estrangeiro (ou empresa brasileira de capital estrangeiro), a chamada “estrangeirização das terras” não implica em perda de soberania. O Estado continua com a faculdade de, desapropriar a área, se não estiver cumprindo sua função social (indenizando em Títulos da Dívida Agrária), ou desapropriar por interesse social (indenizando em dinheiro), como o faz se o proprietário é um brasileiro. Essa constatação, no caso de empresas nacionais controladas por estrangeiros, é até redundante, uma vez que, sendo empresas nacionais, estão sujeitas à lei do Brasil como as empresas de capital nacional.

O tratamento da questão em outros países não é uniforme. Inúmeros países vedam a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, como EUA (leis estaduais), Coréia, China e Suíça. 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. Países com grande área e potencial agrícola, como Rússia e Ucrânia, por exemplo, têm até estimulado a aquisição de terras por estrangeiros.

Quanto aos riscos alegados:

1- de imigração maciça para trabalhar nas propriedades adquiridas no Brasil - Trata-se de prerrogativa do Estado conceder, ou não, vistos de trabalho para estrangeiros, independente dos investimentos em terras.



2- de desabastecimento, caso grandes empresas estrangeiras exportem as commodities que vierem a produzir – O país é, no sentido da oferta de alimentos à população, um dos de menor insegurança alimentar do mundo, senão o de menor insegurança.

3- Preços baixos dos produtos em relação aos praticados no exterior, favorecendo a exportar – o Estado possui instrumentos para limitar a exportação em caso de desabastecimento.

4- Ameaça ao meio ambiente – Temos uma das melhores legislações ambientais e de crimes ambientais do mundo, sendo necessário, apenas garantir o seu cumprimento que se estende aos estrangeiros.

5- Volatilidade dos preços dos alimentos – Não há relação entre a nacionalidade do possuidor de terras e este fenômeno, mais ligado à dinâmica da oferta e demanda mundial, e à atuação de fundos nas bolsas internacionais onde se negocia esses produtos.

6- Concentração fundiária, levantada nas audiências públicas – Também é um fenômeno de mercado, sendo um movimento também relacionado às margens de lucro da atividade, uma vez que aumentando escala de produção, pode-se reduzir custos e melhorar a margem do negócio, como em qualquer outro negócio.

Entendemos que há preocupações em relação às aquisições de terras por fundos soberanos e por empresas controladas por estados estrangeiros, por isso, somos fizemos algumas restrições na aquisição de terras, de forma que ela alcance também:

a)- aos fundos de investimentos desde que tenham como controladores fundos soberanos ou pessoas jurídicas, nacionais e estrangeiras, controladas e geridas direta e indiretamente por Governos Nacionais;

b)- aos fundos de capital estrangeiro que apenas tenham como atividade a compra e venda de imóveis rurais no país sem qualquer planejamento de investimento em atividade produtiva;

c)- às organizações não governamentais controladas direta ou indiretamente por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, ainda que residentes ou autorizadas a funcionar no Brasil; e



d)- à fundação particular instituída por pessoas enquadradas na alínea “c” ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, com sede no exterior.

Quando um investimento é subordinado a razões estratégicas de um Estado estrangeiro podem haver distorções indesejáveis no mercado dos produtos envolvidos.

Com uma visão de futuro e preocupado com o momento econômico que vive o país, vejo que as alterações na legislação é uma forma de estimular a internalização de capital produtivo, que gere desenvolvimento e riqueza em nosso país, assim vislumbramos uma oportunidade para ajudar o país a vencer a crise e continuar ocupando posição de destaque no mundo, em relação á produção de alimentos, considerando:

1- A demanda mundial por produtos agrícolas – alimentos, biocombustíveis, fibras, flores, produtos florestais etc. - cresce mais rápido do que a capacidade de produzir.

2- O Brasil é o país com melhores condições de propiciar um rápido aumento na oferta de produtos agrosilvopastoris, pois temos terra, tecnologia, capacidade empreendedora e, muito importante, grande disponibilidade de água. O mundo conta com nosso país para isso. Mas nos falta o capital para investir nesse aumento de produção.

3- O aumento da produção agrícola do país, com respeito às leis trabalhistas e ambientais, é muito desejável para a sociedade brasileira, pois vem contribuindo para a interiorização do desenvolvimento, gerando emprego e renda no interior e sustentando a balança comercial brasileira.

4- O Brasil necessita do capital externo para aproveitar essa oportunidade representada pela mudança no mercado mundial de produtos agrícolas. Investimentos externos trazem, também, tecnologia e inovação e o setor florestal foi um dos mais afetados pelo Parecer da AGU de 2010. A atividade de florestas plantadas se encontra em franca expansão no país, em 2013 contava com uma área plantada de 7,6 milhões de hectares e com cerca de 60% dos plantios certificados, com estimativas de que essa área mais do que dobre de tamanho entre 2020 e 2030, oferecendo oportunidades de emprego e renda nos estados do Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais,



Pará, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, alcançando mais de 1.400 municípios.

Quando falamos em oportunidades, lamentamos que desde 2010, o crescimento do setor agropecuário tem sido comprometido pelo parecer da AGU. O setor florestal (incluindo os segmentos de papel e celulose, siderurgia e painéis de madeira) já perdeu investimentos da ordem de R\$ 37,32 bilhões. São 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.

Estudo realizado por BARROS e PESSOA (2011), encomendado pela Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio (ABMR&A), estima que as restrições do Governo decorrentes do Parecer da AGU nº LA-01, de 2010, sobre aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas estrangeiras poderiam gerar, em 2011 e 2012, prejuízos de cerca de US\$ 15 bilhões ao agronegócio, por inibir investimentos estrangeiros na forma de capital de risco (Private Equity ou Venture Capital).

O estudo ainda quantificou o volume de recursos estimado para a aquisição de terras e implantação da infraestrutura operacional necessária para a efetivação dessa expansão estimada em pelo menos R\$ 93,5 bilhões, sem considerar os investimentos agroindustriais.

Estima-se que R\$ 3,5 bilhões em tributos vão deixar de ser recolhidos no 7º ano (que é quando se dá o corte das floretas plantadas) e que 40 mil empregos deixaram de ser gerados.

As empresas do setor, ao implantar suas unidades industriais, precisam contar com uma oferta própria de madeira. As árvores têm ciclo longo, daí a necessidade que essas empresas têm de possuir a terra. Além da madeira de produção própria, essas empresas contam com mais de meio milhão de hectares de florestas plantadas em fomento florestal. As especificidades do setor o tornam pouco atrativo para parceiros não integrados com a indústria.

Em relação às alterações climáticas, o setor de florestas plantadas tem demonstrado atenção às iniciativas e estudos voltados para compreensão do potencial mitigatório de gases de efeito estufa, via captura de CO₂ atmosférico. Nesse aspecto, é importante destacar que, somente em



2013, os 7,6 milhões de hectares de área de plantio florestal no Brasil, foram responsáveis pelo estoque de aproximadamente 1,67 bilhão de toneladas de CO₂, dando uma contribuição de alta relevância ao equilíbrio ambiental no Brasil e, em consequência, para o equilíbrio climático global.

O setor sucroalcooleiro, outro bastante afetado pelo Parecer da AGU ocupa 8,8 milhões de hectares com cana-de-açúcar, 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 Parecer da AGU de 2010 gerou outro problema, certamente inesperado. Alguns cartórios estão se negando (ou estão reticentes) a registrar hipoteca de imóveis oferecidos em garantia de empréstimos, quando o credor for empresa estrangeira, dentro do conceito contido no novo parecer da AGU. Assim, bancos internacionais (como, por exemplo, os bancos das montadoras que são responsáveis pelo financiamento da maior parte das máquinas agrícolas vendidos no Brasil), fornecedores de insumos e trading companies, 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.

A insegurança jurídica, enquanto perdura o Parecer AGU LA-01/2010, está gerando um atraso em investimentos que certamente estão migrando para outros países. Essa insegurança alcançou também, os muitos negócios que já haviam sido iniciados antes da publicação do referido parecer, afetando também, uma série de projetos que já tinham sido iniciados e estavam em fase ainda de implantação. Para corrigir essa insegurança, a proposta cria um período de transição para dar legalidade aos negócios realizados.

Há também operações de aquisição de área rural em cumprimento a decisões empresariais de investimentos tomadas anteriormente a 23.08.2010, mas ainda não concretizadas. Essas operações



podem ser comprovadas de diversas maneiras e, por se tratarem de operações que foram definidas em complexos processos internos compreendendo estudos de viabilidade econômica, consenso e deliberação no âmbito das empresas e que, por envolverem grande vulto de recursos, foram cercados das necessárias garantias de segurança jurídica por meio da avaliação criteriosa do marco legal no Brasil.

Para essas operações, portanto, a alteração do entendimento da Advocacia-Geral da União atingiu diretamente a programação de investimentos e alterou radicalmente o contexto dentro do qual essas decisões foram tomadas, motivo pelo qual tais hipóteses merecem tratamento na linha de um regime de transição que garanta a segurança jurídica e a continuação de realização desses importantes investimentos cujo montante chega à casa de R\$ 37 bilhões somente no setor de florestas plantadas, conforme informação prestada em audiências públicas por representante da entidade setorial.

A garantia de segurança jurídica para esses casos não beneficiará apenas as empresas diretamente envolvidas, mas, acima de tudo, dará mostras a potenciais investidores de que o Brasil prestigia o princípio da segurança jurídica.

Para concluir, é necessário que se faça alterações na legislação de forma a adequá-la ao momento econômico atual do País e do mundo e, as alterações propostas, podem conferir a segurança jurídica necessária para que os investimentos no setor rural continuem crescentes e de forma produtiva, estabelecendo critérios para que as informações acerca da posse da terra por estrangeiros e assemelhados no Brasil seja efetivamente categorizada.

Esperamos assim, contribuir para que investimentos sejam feitos no setor rural, para que recuperemos a segurança jurídica no desejo de investidores em investir em projetos de agregação e valor para o setor rural e mais do que isso, criar mecanismos para produzir investimentos de longo prazo, produzir renda e desenvolvimento social e regional no País, e quando produzido com recursos vindos do exterior, deve ser também comemorado, pois certamente ajudará o país a vencer a crise vivida no momento atual.

Sala das Sessões,



Senador WALDEMIR MOKA



SF/15738.64319-07