



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.963, de 2019, do Senador Irajá, que *regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências.*

Relator: Senador **RODRIGO PACHECO**

I – RELATÓRIO

Submete-se a exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o Projeto de Lei nº 2.963, de 2019, em decisão terminativa, de autoria do Senador Irajá, que *regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 03 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1966 e dá outras providências.*

O Projeto de Lei em apreço busca disciplinar a aquisição, bem como todas as modalidades de posse, inclusive o arrendamento e o cadastramento de imóvel rural, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, constituídas e estabelecidas fora do território nacional, ressalvados os casos de sucessão legítima, nos termos do seu art. 1º.



SF/20379.99718-65



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Estabelece, ainda, o art. 2º, que os imóveis rurais adquiridos por sociedade estrangeira no Brasil deverão obedecer aos critérios extraídos do princípio da função social da propriedade.

O art. 3º determina que estão sujeitos à aprovação pelo Conselho de Defesa Nacional (CDN), de que trata a Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991, a aquisição de imóveis rurais ou de qualquer modalidade de posse, ainda que sob a forma indireta, mediante a aquisição direta ou indireta de participação societária, constituição de fundos de investimentos ou contratação de consórcios, entidades estrangeiras específicas, dentre elas, organizações não governamentais, fundos soberanos, fundações e outras pessoas jurídicas com sede no exterior.

O art. 4º veda qualquer modalidade de posse por tempo indeterminado, bem como o arrendamento ou o subarrendamento parcial ou total por tempo indeterminado de imóvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.

O art. 5º ressalva das restrições previstas os casos de direitos reais ou pessoais de garantia.

O art. 6º dispensa a autorização ou licença para a aquisição e qualquer modalidade de posse por estrangeiros, quando se tratar de imóveis com áreas não superiores a quinze módulos fiscais.

O art. 7º determina que os imóveis rurais adquiridos ou possuídos, de qualquer forma, por pessoa física ou jurídica estrangeira, deverão cumprir a sua função social, de acordo com o disposto no art. 186 da Constituição Federal.

O art. 8º estabelece que a soma das áreas rurais pertencentes e arrendadas a pessoas estrangeiras não poderá ultrapassar um quarto da superfície dos municípios onde se situarem.

O art. 9º determina que as aquisições, por pessoas estrangeiras, de imóveis situados em área indispensável à segurança nacional deverão obter o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.



SF/20379.99718-65



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

O art. 10 estabelece que a lavratura de escritura pública é indispensável para a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira.

O art. 11 determina que os Cartórios de Registro de Imóveis devem manter cadastro especial, em livro auxiliar, das aquisições de imóveis rurais pelas pessoas físicas e jurídicas estrangeiras

O art. 12 atribui competência ao Congresso Nacional para autorizar, mediante decreto legislativo, a aquisição de imóvel por pessoas estrangeiras, além dos limites fixados em Lei, quando se tratar da implantação de projetos julgados prioritários, em face dos planos de desenvolvimento do País, mediante manifestação prévia do Poder Executivo.

O art. 13 dispõe que a Lei resultante da proposição em exame não afasta a aplicação da legislação sobre o patrimônio da União.

O art. 14 estabelece que são anuláveis as contratações referentes a imóvel rural que violem as determinações previstas no Projeto de Lei em exame.

O art. 15 altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 03 de setembro de 1962, que disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior, além de outras providências, a fim de estabelecer que os recursos financeiros ou monetários introduzidos no Brasil, a qualquer título, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, ou quando objeto de reinvestimento, nos termos do art. 7º da referida Lei, para a aplicação em atividades econômicas que envolvam a aquisição e o arrendamento de áreas rurais em território nacional, estarão sujeitas à legislação que regula a aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras, sem prejuízo do que a referida Lei dispõe.

O art. 16 revoga a Lei nº 5.709, de 7 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*. Revoga também o art. 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, e que faz remissão à citada Lei nº 5.709, de 1971. Ainda, o artigo em questão



SF/20379.99718-65



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

convalida as aquisições e os arrendamentos de imóveis rurais celebrados por pessoas físicas ou jurídicas brasileiras constituídas ou controladas, direta ou indiretamente, por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras, durante a vigência da Lei nº 5.709, de 1971.

O art. 17 altera a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e dá outras providências, para estabelecer que os cadastros referidos serão informatizados, e, ressalvadas as informações protegidas por sigilo fiscal, serão publicados no âmbito da rede internacional de computadores, garantida a emissão gratuita de certidões das suas informações com autenticação digital. Estabelece, ainda, que o SNCR terá sua base de dados atualizada com as informações prestadas pelos contribuintes no Documento de Informação e Atualização Cadastral (DIAC), a que se refere o art. 6º da Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996, que *dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências*.

O art. 18 altera a Lei nº 9.393, de 1996, acima citada, para definir a obrigatoriedade de prestar informações cadastrais quanto aos imóveis rurais adquiridos ou utilizados por pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, por estrangeiros.

O art. 19 estabelece que regulamento próprio disciplinará a unificação dos cadastros a que se referem a Lei nº 5.868, de 1972 e a Lei nº 9.393, de 1996, bem como sua informatização e gestão em base única, assim como disporá sobre a integração com base de dados das Juntas Comerciais e demais órgãos que disponham de informações sobre a aquisição de direitos reais por estrangeiros ou por pessoas físicas ou jurídicas brasileiras constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras.

O art. 20 estabelece a vigência dos novos dispositivos imediatamente à sua publicação.

O presente Projeto de Lei foi distribuído às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), à Comissão de Assuntos Econômicos



SF/20379.99718-65



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

(CAE) e à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), cabendo a esta decisão terminativa sobre a matéria.

Em face da aprovação do Requerimento nº 113, de 2019-CAE, o projeto foi apreciado conjuntamente pela CAE e CRA, tendo recebido parecer favorável à sua aprovação com 16 (dezesseis) emendas, a saber:

a) a supressão da parte final do § 1º do art. 1º, dispensando o assentimento prévio do CDN nos casos de aquisições de imóveis rurais por pessoa estrangeira decorrentes de sucessão legítima;

b) a explicitação no art. 5º de que as restrições previstas na Lei objeto desse PL não se aplicam na hipótese de constituição de garantia real em favor de instituição financeira, bem como a de recebimento de imóvel rural em liquidação de empréstimo por essas mesmas instituições;

c) a supressão do parágrafo único do art. 7º, que prevê obrigações de desapropriação e de indenização a serem suportadas pela União no caso de os imóveis adquiridos por estrangeiros não cumprirem a função social da propriedade;

d) a substituição da expressão “comunhão total de bens” por “comunhão de bens”, no §2º do art. 8º, para que, no caso de estrangeiro casado com pessoa brasileira, o regime da comunhão parcial de bens seja também apto a incluir os limites à aquisição de terras por este estrangeiro em relação à área do município;

e) a previsão da obrigação de prestar, na escritura pública relativa à aquisição de área rural por pessoas jurídicas estrangeiras, informações relativas à estrutura empresarial no Brasil e no exterior, sob pena de falsidade ideológica, nos termos do art. 10, §1º, inc. I, além da prova de endereço da sede no território nacional, conforme o art. 10, §1º, inc. II, documentos que devem ser exigidos para todos os atos praticados por Tabelionatos referentes às aquisições e todas as modalidades de posse, inclusive arrendamento, conforme dispõe o art. 10, §2º, todos da proposição em análise;



SF/20379.99718-65



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

f) as informações relativas à estrutura empresarial no Brasil e no exterior da pessoa jurídica estrangeira deverão ser registradas no cadastro especial das aquisições de imóveis rurais pelas pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, que deve ser mantido pelos Cartórios de Registro de Imóveis, conforme o art. 11, inc. I, do Projeto de Lei em apreço;

g) a prévia manifestação do Conselho de Defesa Nacional no procedimento de autorização para a aquisição de imóvel por pessoas estrangeiras, além dos limites fixados na Lei proposta, quando se tratar da implantação de projetos julgados prioritários, em face dos planos de desenvolvimento do País, conforme o art. 12 deste Projeto de Lei;

h) a inserção de dois novos artigos à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que *dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente*, para prever a disponibilização, em sistema informatizado aberto, pelos estados e municípios, do Zoneamento Ecológico-Econômico sob suas respectivas jurisdições, juntamente com os critérios da divisão territorial e de seus conteúdos, para assegurar as finalidades, a integração e a compatibilização dos diferentes níveis administrativos e escalas do zoneamento e do planejamento territorial, nos termos do art. 9-D, a fim de que o órgão ambiental competente possa observar os critérios da divisão territorial e de seus conteúdos definidos pelo ente municipal ou estadual no Zoneamento Ecológico-Econômico, para expedição de licenças ambientais relacionadas ao uso e exploração dos imóveis rurais (art. 9-E).

Foram, ainda, aprovadas emendas de redação aos arts. 2º; 3º; 5º; §2º do art. 16; 17; 18; e 19.

Não foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei em exame na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias



SF/20379.99718-65



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, em decisão terminativa, nos termos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal.

Não foram identificados vícios de natureza **regimental** ou de **juridicidade** no projeto.

Sob o ponto de vista da **constitucionalidade**, verifica-se que i) compete à União legislar privativamente sobre direito civil e direito agrário (art. 22, I), sendo que a Lei Maior determina, ainda, em seu art. 190, que *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*; ii) cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, caput); iv) os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e v) não há reserva temática de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

Seguindo no exame de constitucionalidade, cumpre verificarmos se Projeto de Lei em exame regulamenta de forma adequada o art. 190 da Constituição Federal.

Após a promulgação da Constituição de 1988, ausente a edição de nova lei sobre a matéria, a aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros acabou permanecendo regida pela Lei nº 5.709, de 1971, que o presente projeto busca revogar. A questão da recepção, no todo ou em parte, da Lei nº 5.709, de 1971, pela nova ordem constitucional foi objeto de diferentes interpretações jurídicas ao longo do tempo, o que trouxe muita insegurança jurídica para o setor produtivo, afugentando o investimento estrangeiro e a implantação de importantes projetos para o desenvolvimento de nossa agropecuária e agroindústria.

Em 1994, a Advocacia Geral da União foi consultada sobre a recepção, pela Constituição de 1988, do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, que trata da sujeição ao regime de restrições à aquisição ou arrendamento de imóveis rurais impostas pela Lei à pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior. Ou seja,



SF/20379.99718-65



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

basicamente, a definição sobre a sujeição ou não às restrições legais da pessoa jurídica brasileira controlada por estrangeiros ou na qual possuam participação.

Por meio do parecer nº AGU/LA-04/94, o Poder Executivo entendeu que o mencionado dispositivo não havia sido recepcionado pela Constituição de 1988, sob o argumento de que o art. 171 da Constituição não deixou margem ao legislador infraconstitucional para estabelecer restrições à empresa brasileira, pois os §§ 1º e 2º do mesmo artigo estabeleciam vantagens para a empresa brasileira de capital nacional, sem qualquer referência, porém, a restrições à empresa brasileira (independentemente da origem do capital). Além disso, o art. 190 da Constituição só teria admitido o estabelecimento de restrições à aquisição ou ao arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, não cabendo qualquer limitação às empresas brasileiras, ainda que controladas por estrangeiros. Pelos mesmos motivos, a parecer da AGU dispunha também que o art. 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, inclusive seu § 2º, não tinha aplicação a sociedades que não fossem estrangeiras. Esse dispositivo limita a aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras a 100 (cem) módulos de exploração indefinida e faz depender de autorização do Congresso Nacional os negócios que extrapolassem esse limite ou os limites de área e percentual estabelecidos na Lei nº 5.709, de 1971.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 6, de 1995, revogou o art. 171 da Constituição e fez desaparecer do nosso ordenamento a distinção entre empresa nacional e empresa nacional de capital nacional. O propósito da Emenda foi justamente promover o tratamento igualitário dos capitais produtivos do país, independentemente de sua origem.

Em 1998, a Advocacia-Geral da União houve por bem reexaminar o seu Parecer nº AGU/LA-04/94, para verificar se a revogação do art. 171 da Constituição, efetivada pela Emenda Constitucional nº 06, de 1995, alterava as conclusões do Parecer nº AGU/LA-04/94, que considerou não recepcionado pela Constituição o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, que estabelecia restrições para a aquisição de imóveis rurais à pessoa jurídica brasileira controlada por estrangeiros ou na qual possuíssem participação. As conclusões exaradas no Parecer nº GQ-181, de 1998, foram no sentido de que o mencionado dispositivo não fora recepcionado pela Constituição e, por isso



SF/20379.99718-65



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

mesmo, restou revogado, não se cabendo falar em repristinação após a revogação do art. 171 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 6. Portanto, concluiu-se na ocasião pela manutenção do entendimento anterior de que não eram cabíveis as restrições à aquisição de imóveis rurais para empresas brasileiras de capital estrangeiro. Esse segundo parecer teve efeito vinculante para toda a Administração Pública.

Por fim, em 2010, novo parecer da AGU (LA-01-2010) foi publicado promovendo uma revisão do parecer de 1998, com orientação diametralmente oposta ao que a Administração Pública vinha entendendo havia 14 anos. Considerou-se que a restrição a empresas brasileiras controladas por estrangeiros contida no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, havia sido recepcionada pela Constituição, de modo que, a partir da publicação do novo parecer, a aquisição ou arrendamento de terras por empresas brasileiras controladas por estrangeiros passou a se submeter a severas restrições, que persistem até o atual momento.

O PL nº 2.963, de 2109, busca disciplinar a questão pela via mais adequada: a edição de lei. O projeto busca reformular a legislação sobre a aquisição de terras no Brasil por estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, com o declarado objetivo de promover segurança jurídica para a atração de investimentos produtivos para o nosso País. No que tange às empresas brasileiras controladas direta ou indiretamente por estrangeiros, o projeto está conforme a vontade constitucional expressa na Emenda Constitucional nº 6, de 1995, que revogou o art. 171 da Constituição e fez desaparecer do nosso ordenamento a distinção entre empresa nacional e empresa nacional de capital nacional. Assim, busca-se, via de regra, promover o tratamento igualitário entre as empresas brasileiras e dos capitais produtivos do país, independentemente de sua origem.

Conforme disposto no § 2º do art. 1º do Projeto, às pessoas jurídicas brasileiras controladas direta ou indiretamente por estrangeiros não se aplicarão as restrições estabelecidas na lei proposta, ressalvado o dever de informação sobre a composição do seu capital social e nacionalidade dos sócios no cadastro ambiental rural e Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), anualmente e sempre que houver aquisição, alteração do controle societário, transformação da natureza societária e celebração de contrato



SF/20379.99718-65



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

de qualquer modalidade de posse. Ressalvam-se também as hipóteses previstas no art. 3º, que trata de questões mais sensíveis para a segurança nacional, fazendo depender de aprovação do Conselho de Defesa Nacional a aquisição de imóveis rurais ou o exercício de qualquer modalidade de posse também em relação a pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiras. Dentre essas hipóteses, destaco especialmente duas: *i)* a participação, nessas pessoas jurídicas, de fundos soberanos constituídos por recursos provenientes de estados estrangeiros ou de sociedades estatais estrangeiras, que detenham mais do que dez por cento, direto ou indireto, de participação nelas; e *ii)* a restrição à aquisição ou arrendamento de imóvel rural situado no Bioma Amazônico, em que haja incidência de reserva legal superior a 80% (oitenta por cento). Ou seja, para adquirir imóveis na Amazônia a empresa brasileira controlada por estrangeiros também deve pedir autorização para o CDN.

Dessa forma, entendo que o projeto, além de constitucional, promove uma adequada regulação da questão e aprimora os mecanismos de acompanhamento da apropriação do território, além de submeter as hipóteses mais sensíveis à deliberação do Conselho de Defesa Nacional com vistas à preservação da soberania e do interesse nacional.

Tendo em conta que o projeto já foi objeto de análise e parecer por parte da CAE e da CRA, quanto ao mérito, tendo sido devidamente aperfeiçoado com inúmeras emendas, entendemos que à CCJ cabe aprová-lo, por ser meritório, constitucional, em conformidade com as normas regimentais, além de ser dotado de juridicidade suficiente para regular a matéria.

Por fim, convém que aprovemos adicionalmente as seguintes emendas de redação para o aprimoramento da técnica legislativa do projeto:

- i)* alteração da ementa do projeto para uma descrição mais precisa do seu objeto;
- ii)* no art. 13, inserção do artigo definido feminino “a” antes do vocábulo aplicação;
- iii)* apresentação de subemenda de redação à Emenda nº 14-CAE/CRA para: *ii. I)* no desdobramento do *caput* do art. 6º-



SF/20379.99718-65



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

A (renumerado para art. 8º-A pela referida Emenda) da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, na forma do art. 18 do Projeto de Lei nº 2.963, de 2019, substituir as alíneas “a”, “b” e “c” por incisos “I”, “II” e “III” e as respectivas letras iniciais destes mesmos dispositivos por letras minúsculas, em conformidade com o art. 10, II, da Lei Complementar nº 95, de 1988; *ii.2*) no § 1º do art. 6º-A (renumerado para art. 8º-A pela Emenda) da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, na forma do art. 18 do Projeto de Lei nº 2.963, de 2019, a supressão da expressão “o mesmo”, para correção gramatical.



SF/20379.99718-65

III – VOTO

Em face de todo o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.963, de 2019, com as Emendas nºs 1 a 13, 15 e 16 - CAE/CRA, da Emenda nº 14 –CAE/CRA – na forma de Subemenda de redação abaixo, e das seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 2.963, de 2019, a seguinte redação:

“Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal dispendo sobre a aquisição e o exercício de qualquer modalidade de posse, inclusive o arrendamento, de propriedades rurais por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.”

EMENDA Nº - CCJ

Insira-se no art. 13 do Projeto de Lei nº 2.963, de 2019, o artigo definido feminino “a” antes do vocábulo “aplicação”.



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

SUBEMENDA Nº - CCJ À EMENDA Nº 14 –CAE/CRA

Renumere-se para art. 8º-A e dê-se a seguinte redação ao art. 6º-A da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, na forma do art. 18 do Projeto de Lei nº 2.963, de 2019:

“Art.8º-A. No Documento de Informação e Apuração do ITR – DIAT, os contribuintes deverão informar, sem prejuízo das informações cadastrais do imóvel e do contribuinte:

I- dados sobre estrutura fundiária do imóvel, conforme definido em regulamento;

II- dados sobre uso do imóvel, conforme definido em regulamento;

III- dados pessoais e de relacionamentos.

§ 1º – No caso de relacionamentos com pessoas jurídicas, seja a título de propriedade, seja a título de parceria, arrendamento, direito real de superfície ou concessão florestal, será obrigatória a indicação do controlador direto ou indireto, como assim caracterizado na legislação societária, devendo ser informada a sua nacionalidade, no caso de ser estrangeiro”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/20379.99718-65