



Restrições à aquisição de terras no Brasil

Reflexão a partir da situação da empresa de capital estrangeiro

Francisco de Godoy Bueno

- Advogado, formado pela Faculdade de Direito da USP (2006)
- Sócio do Bueno, Mesquita e Advogados.
- Mestrando em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
- Membro da Comissão de Agronegócios da OAB
- Pesquisador do Grupo de Estudos Agrários da USP
- Membro do Conselho Técnico de Assuntos Jurídico do CONAMA
- Vice-presidente da Sociedade Rural Brasileira
- Assessor jurídico da IBÁ – Indústria Brasileira de Árvores

francisco@buenomesquita.com.br

Bueno, Mesquita e Advogados

- O **Bueno, Mesquita e Advogados** é um escritório de advocacia empresarial com foco em empresas familiares e do agronegócio, atendendo seus clientes com a dedicação pessoal dos seus sócios, que garantem o compromisso de prestar serviços jurídicos com personalismo, eficiência e agilidade.
- Com estrutura flexível e competitiva, o **Bueno, Mesquita e Advogados** procura atender as necessidades específicas de cada um seus clientes, fortalecendo uma relação de estreita parceria.
- Sediado em São Paulo, o **Bueno, Mesquita e Advogados** conta com escritórios associados no Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília, além de correspondentes em diversas cidades do país.



DIREITO DO
AGRONEGÓCIO



DIREITO
EMPRESARIAL



CONTENCIOSO



TRABALHISTA

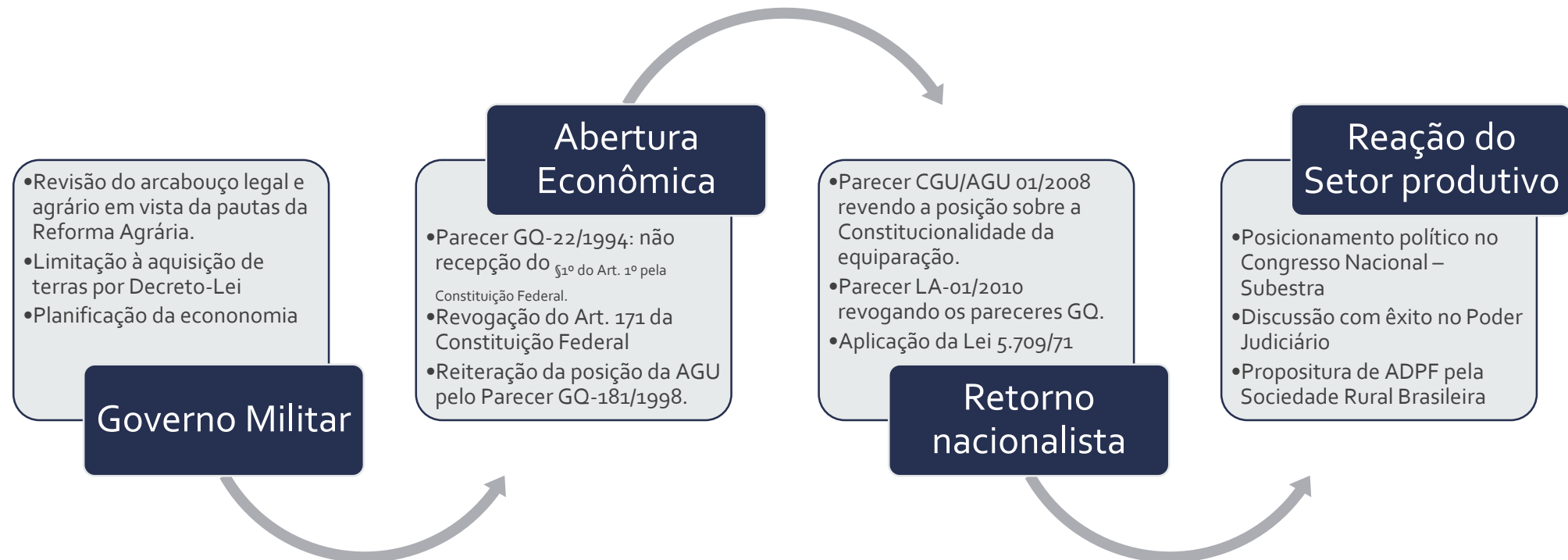
Sumário

- Restrição à aquisição de terras por empresas de capital estrangeiro: ponta do iceberg a descoberto
- Insegurança fundiária: a relatividade dos títulos de propriedade
- Fragilidade proprietária: Discricionariedade cadastral e desapropriação para reforma agrária
- O novo paradigma: gestão fundiária e a dificuldade de implementação do CNIR
- Considerações Finais

Aquisição de terras por empresas de capital estrangeiro

- Decreto-Lei 494/69: Obrigatoriedade de autorização prévia e limitações para aquisição de terras por empresas estrangeiras e de capital estrangeiro.
- Decreto-Lei 924/69: Alteração do DL 494, para excluir a necessidade de autorização e limitações os empreendimentos industriais considerados de interesse para a economia nacional.
- Lei nº 5.709/71: Revogação dos diplomas anteriores, estabelecendo um regime para pessoas físicas e limitações diferentes para pessoas jurídicas.
 - Limitação da destinação (pessoas físicas e jurídicas)
 - Aprovação prévia (pessoas físicas e jurídicas)
 - Dimensão Limitada em função de MEIs (pessoas físicas)
 - Dimensão Limitada em função do tamanho do município (pessoas físicas e jurídicas).
 - Equiparação das empresas nacionais de capital estrangeiro à empresa estrangeira (§1º do Art. 1º).
- Lei n 8.629/93: Disciplina da Reforma Agrária e ampliação das limitações aos estrangeiros:
 - Extensão das limitações da Lei nº 5.709/71 ao arrendamento.
 - Limitação da dimensão para PJs a 100 MEIs, exceto no caso de autorização pelo CN

Evolução hermenêutica



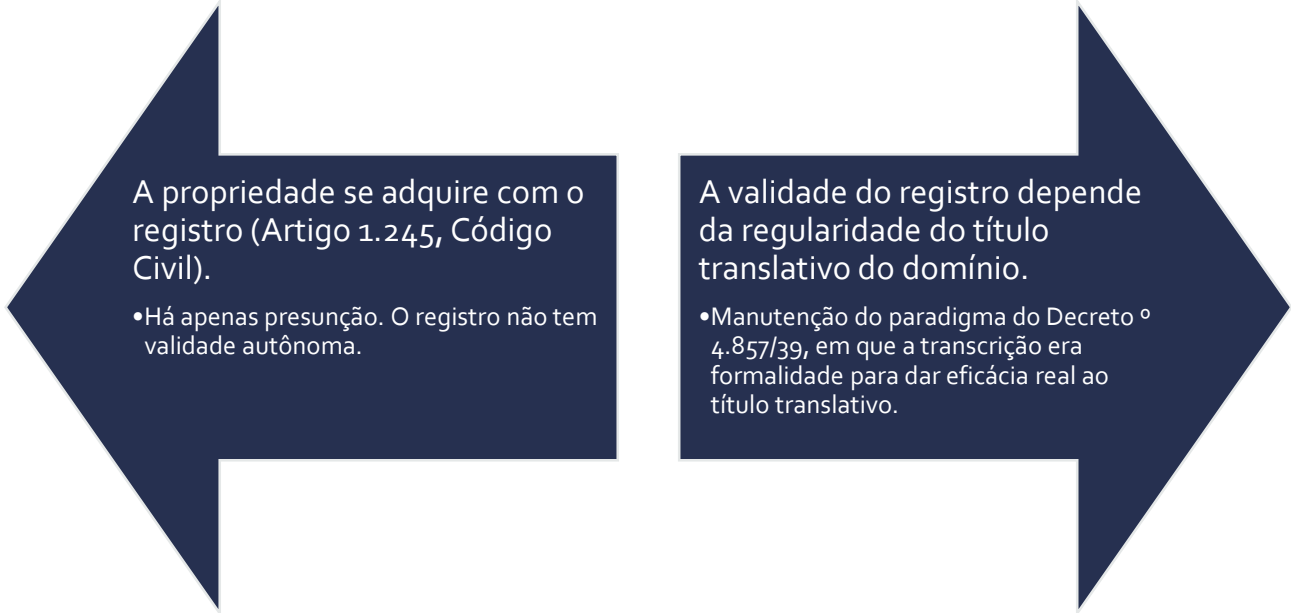
INSEGURANÇA FUNDIÁRIA

A situação da empresa brasileira de Capital Estrangeiro remete a uma questão mais ampla, que afeta o cerne da questão agrária do país: a falta de compromisso das políticas públicas em preservar e reconhecer o direito de propriedade da terra.

Evolução histórica da propriedade no Brasil

- A propriedade privada é uma novidade da Constituição de 1824.
 - No regime anterior, as terras eram concedidas em sesmarias, outorgadas com condição de cultivo e morada, sem liberdade proprietária.
 - A Lei de Terras de 1850 legitimou as posses de sesmarias, mas obrigou a aquisição das demais terras não legitimadas.
- Não há propriedade que não tenha sido adquirida do Estado/Império: a propriedade é sempre derivada de um ato público.
 - Não há, como no sistema anglo-saxão, uma propriedade originária, decorrente de ocupação. Não é possível usucapião das terras que não foram outorgadas pelo Estado.
- Necessidade de continuidade dos registros públicos e dependência da originalidade da aquisição da propriedade, sem regras estabilizadoras de direito – prescrição.

Eficácia relativa dos títulos de propriedade



A propriedade se adquire com o registro (Artigo 1.245, Código Civil).

- Há apenas presunção. O registro não tem validade autônoma.

A validade do registro depende da regularidade do título translativo do domínio.

- Manutenção do paradigma do Decreto nº 4.857/39, em que a transcrição era formalidade para dar eficácia real ao título translativo.

- Não basta exibir o registro da propriedade, é preciso demonstrar a validade das aquisições anteriores.
 - Não é proprietário o estrangeiro que adquiriu a propriedade sem a respectiva autorização administrativa (aquisição nula).
 - Não é proprietário o brasileiro que adquiriu a propriedade do estrangeiro (nulidade na cadeia filiatória).
 - Não é proprietário o cidadão que adquiriu terras que não foram especialmente outorgadas pelo Estado: terras devolutas.

Voltando à questão da empresa estrangeira.....

- O Parecer Jurídico da AGU tem eficácia meramente interpretativa.
 - Os Pareceres GQ-22/94 e GQ-181/96 não revogaram nem suspenderam a eficácia da Lei nº 5.709/71.
 - O Parecer LA-01/2010 não criou novas restrições, apenas determinou a aplicação de Lei não revogada.
 - Um novo parecer da AGU, melhora o ambiente de negócios, mas não resolve a insegurança jurídica da propriedade.
- O negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalida pelo decurso do tempo (Art. 169 do Código Civil).
 - A boa fé dos adquirentes não implica na regularidade e na validade das aquisições.
 - O Parecer da AGU é norma administrativa; não gera efeitos civis.
- Custos de transação e insegurança jurídica:
 - Necessidade de rigorosas due-diligences imobiliárias
 - Insanáveis riscos envolvidos nos negócios imobiliários (que deveriam ser investimentos certos e seguros).

Não é só.....

O direito de propriedade não é suficiente para o exercício do domínio. É necessária a regularidade cadastral!

Cadastro x Registro



A insuficiência da propriedade

- O exercício do domínio depende do reconhecimento da propriedade pelo Poder Público: cadastro.
- O sistema atual permite exacerbada discricionariedade na gestão cadastral:
 - Cancelamento discricionário do Cadastramento no SNCR
 - Portaria/INCRA/P/nº 558/99: cancelamento do CCIR de propriedades com mais de 10.000 hectares ou submetidos a processos de fiscalização.
 - Indeferimento discricionário da certificação de georreferenciamento
 - Sobreposição com áreas de interesse do INCRA (projetos de assentamento), da FUNAI (Reservas Indígenas demarcadas ou não), da Fundação Palmares (Territórios quilombolas reconhecidos ou não) ou do ICM-Bio (Unidades de Conservação implantadas ou não).
 - Avaliação discricionária da validade da cadeia dominial
 - Portaria INCRA 12/2006: processos de fiscalização cadastral;
 - IN - INCRA nº 76/2013: processos de aprovação de projetos de aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros ou equiparados a estrangeiros;
 - IN – ICMBio nº 2/2009: processos de indenização de imóveis rurais em Unidades de Conservação.

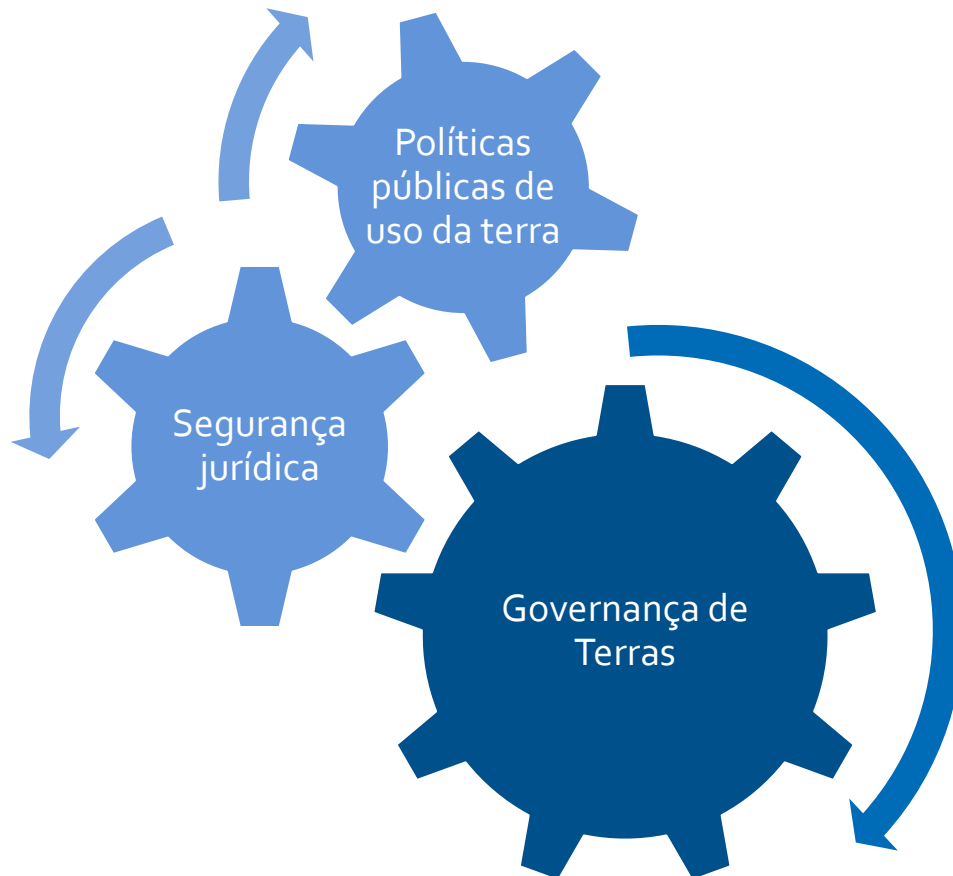
A constante ameaça de desapropriação

- A propriedade rural é sujeita ao cumprimento da Função Social. A propriedade improdutiva deve ser desapropriada para fins de Reforma Agrária (Art. 186 da Constituição Federal).
- Lei 8.629/1993 → Propriedade produtiva é aquela que cumulativamente:
 - Tem mais de 80% da área aproveitável ocupada com atividades produtivas (GUT);
 - Atinge 100% do índices de produtividade estabelecidos pelo INCRA (GEE).
- Se a propriedade, em procedimento de fiscalização é considerada improdutiva, o procedimento de desapropriação é irreversível.
 - Art. 9º da LCP 76/93: Na ação de desapropriação é excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado. A controvérsia possível limita-se à validade do título do expropriado e ao valor da indenização.

Insegurança jurídica da propriedade rural

É necessário revisar os marcos jurídicos fundiários de modo a abandonar uma perspectiva de relativização da propriedade e estabelecer um modelo de segurança jurídica para o investimento em terras.

Governança de terras



- É preciso alterar o paradigma de política pública fundiária em contraposição da garantia de segurança jurídica dos direitos proprietários.
- Buscar uma atuação de efetiva Governança de Terras:
 - Cadastro consolidado
 - Registros seguros
 - Políticas públicas articuladas

A novidade do CNIR

- A Lei nº 10.267/2001 determinou a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR.
 - Base de dados gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal
 - Produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.
 - Declaração e atualização de cadastro obrigatória a todos os proprietários, titulares de domínio útil e possuidores a qualquer título.
- A implementação do CNIR se iniciou em 2015 com a Portaria Conjunta INCRA/RFB 1.581/2015 que determinou a vinculação dos cadastros INCRA (CCIR) e RFB (NIRF)
- Importante passo para a adoção de um Cadastro Único que possibilite uma Governança de Terras Unificada entre os diversos órgãos de interesse.

Problemas do CNIR

- Inconsistência cadastral dos imóveis no INCRA e na Receita Federal: dificuldades insanáveis para a vinculação com identidade de área, proprietário e limites.
- A partir de **22/08/2016** situação de pendência cadastral no CAFIR e no SNCR, com **inibição da CND e do CCIR**, paralisando diversas atividades essenciais das empresas proprietárias de imóveis rurais.
 - Financiamentos
 - Exportações
 - Operações comerciais em geral
 - Licitações e demais contratos com o Poder Público
- Impacto tributário na revisão dos critérios cadastrais:
 - Revisão das alíquotas de ITR em função da área dos imóveis
 - Retroatividade da atualização cadastral – desde a aquisição
 - Necessidade de provisionamento

INCRA e a Receita Federal

É salutar o estabelecimento de uma nova fonte de cadastro integrado, como o CNIR. A sua implementação, no entanto, deve ser considerada como uma transição, com anistia das irregularidades cadastrais anteriores e previsão de um plano de regularização.

Considerações finais

- Os problemas atualmente enfrentados pelas empresas brasileiras de capital estrangeiro jogam luz a um problema maior do que a vigência da Lei nº 5.709/71: a fragilidade do direito fundiário brasileiro.
- Rever o modelo de garantia do direito de propriedade, garantindo eficácia definitiva aos registros públicos e rompendo o sistema de nulidades insanáveis é imperativo para garantir segurança jurídica ao investimento no setor rural.
- É preciso estabelecer um novo modelo de Governança de Terras, que não se transforme numa ameaça à propriedade, mas garanta as situações consolidadas e articule as políticas públicas de uso da terra sem gerar conflitos e riscos exagerados ao investimento de longo prazo.
- A implementação de um Cadastro Nacional Único (CNIR) é um passo importante nesse processo. A precariedade dos cadastros atuais obrigam o estabelecimento de regras de transição para permitir a regularização do cadastro das propriedades rurais sob bases sólidas e confiáveis sem gerar passivos e prejuízos aos setores produtivos.

OBRIGADO!



Francisco de Godoy Bueno - francisco@buenomesquita.com.br