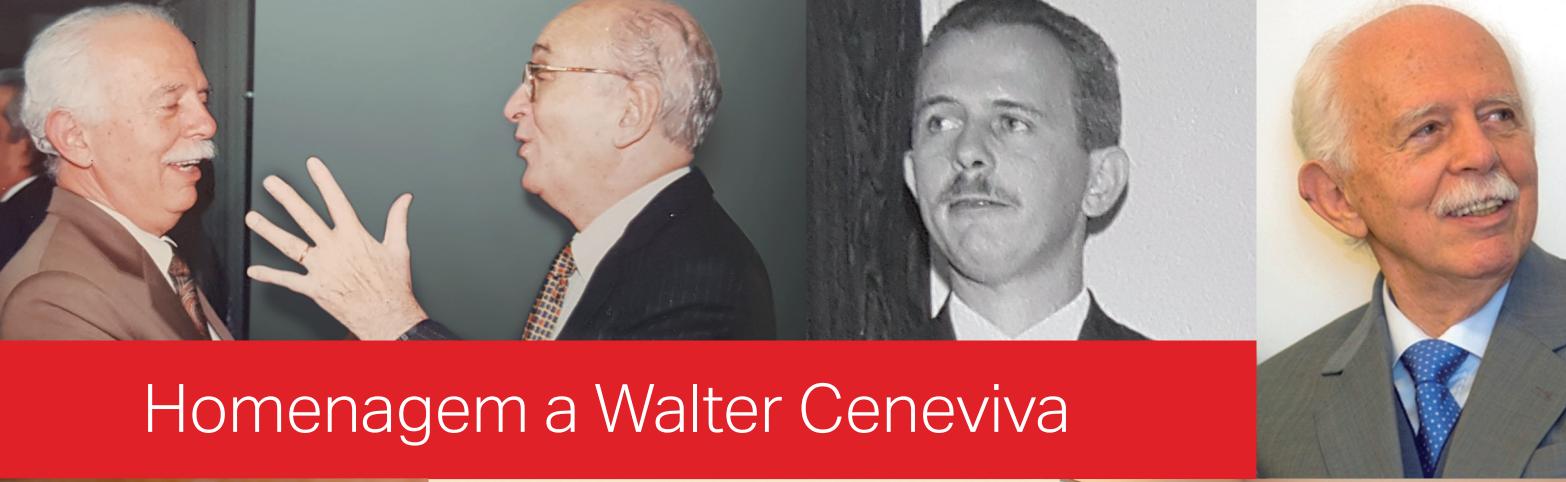


Revista do Advogado

Nº 145 | ABR | 2020



Homenagem a Walter Ceneviva



Retrospectiva legislativa do cenário brasileiro e mudanças recentes a respeito da aquisição e do arrendamento rural de imóveis rurais por estrangeiros.

Antonio Corrêa Meyer

Advogado, com atuação em várias áreas do Direito. Assessorou investidores nacionais, estrangeiros e entes públicos em *joint ventures*, operações de aquisição e venda de negócios, mercado de capitais, negociação de contratos, financiamento de projetos, privatizações e controvérsias judiciais e arbitrais. Nas áreas em que tem atuado destacam-se os setores regulados, energia, óleo e gás, energias renováveis, concessões de setores de infraestrutura. Como advogado e árbitro, vem atuando em procedimentos arbitrais que têm como objeto temas de Direito Civil, Comercial e Financeiro na Câmara de Arbitragem da Ciesp/Fiesp, CCBC, da ICC, CAM, Amcham e na Câmara de Arbitragem da Fundação Getúlio Vargas.

Maria Flavia Seabra

Sócia e *head* da área imobiliária. É especialista em Direito Imobiliário, presta assessoria na estruturação dos mais diversos negócios imobiliários, tais como operações de aquisição de imóveis, locações, *built to suit* e investimentos no setor imobiliário do país, bem como na estruturação de desenvolvimento imobiliário, regularização de imóveis, financiamento e garantias em operações estruturadas. Tem vasta experiência em assuntos registrários. Pós-graduação em Direito Contratual, pelo Centro de Extensão Universitária (2004). Bacharelado em Direito, pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2001).

Sumário

- 1. Principais aspectos**
- 2. Retrospectiva legal**
- 3. Mudanças a partir de 2010**
 - 3.1. Regulamentação administrativa emitida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**
 - 3.2. Novo parecer da Advocacia-Geral da União (AGU)**
 - 3.3. Projeto de Lei nº 2.963/2019 (PL nº 2.963/2019)**
- Bibliografia**

Agradecemos a AASP pelo convite para compartilharmos dessa merecida homenagem ao doutor Walter Ceneviva, advogado exemplar, jurista consagrado, jornalista com fina sensibilidade para a crítica das idiossincrasias da lei, do Direito e da jurisprudência, homem inteligente, íntegro e amigo cordial.

1 Principais aspectos

As pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, residentes ou autorizadas a funcionar no Brasil, podem adquirir imóveis rurais no território nacional, desde que sejam observadas as restrições estabelecidas na legislação federal, em especial, a Lei

Federal nº 5.709/1971, o Decreto Regulamentar nº 74.965/1974 e a Lei Federal nº 8.629/1993. O mesmo entendimento se aplica à “pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior”, nos termos do § 1º, art. 1º, da Lei Federal nº 5.709/1971.

A contrario sensu, a partir do art. 1º da Lei Federal nº 5.709/1971, pode-se concluir que as pessoas físicas estrangeiras não residentes e as empresas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil não podem adquirir imóveis rurais no Brasil.

A Lei Federal nº 5.709/1971 e seu Decreto Regulamentador nº 74.965/1974 relacionam parte das restrições e limites aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras,¹ autorizadas a operar no Brasil, conforme transscrito a seguir:

(i) as pessoas jurídicas estrangeiras referidas acima só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários, sendo certo que referidos projetos deverão, necessariamente, ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, após ser ouvido o órgão federal competente para fiscalizar o desenvolvimento regional da área cuja aquisição é objetivada (art. 5º da Lei Federal nº 5.709/1971 e art. 11 do Decreto Federal nº 74.965/1974);

(ii) a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar 1/4 da superfície do município onde se situem, comprovada por certidão do Registro de Imóveis (art. 12 da Lei Federal nº 5.709/1971). A aquisição de áreas rurais além dos limites estabelecidos dependerá de autorização prévia do presidente da República;

1. Cumpre salientar que existem outras limitações aplicáveis às pessoas físicas estrangeiras; entretanto, considerando o escopo do presente trabalho, foram listadas apenas as restrições e limitações mais relevantes aplicáveis a pessoas jurídicas brasileiras nas quais participem estrangeiros.

(iii) as empresas ou indivíduos de uma mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em um mesmo município, de mais de 40% do limite mencionado no item (ii) anterior, ou seja, 10% da área total de cada município (art. 12, § 1º, da Lei Federal nº 5.709/1971);

(iv) a aquisição de área superior a cem módulos de exploração indefinida² (que poderá variar, dependendo das características de cada região do Brasil) dependerá da aprovação prévia do Congresso Nacional (art. 23, § 2º, da Lei Federal nº. 8.629/1993);

(v) a aquisição deverá, necessariamente, ser formalizada por meio de instrumento público (art. 3º do Decreto Federal nº. 74.965/1974); e

(vi) a aquisição de imóvel rural localizado em faixa de fronteira (considerada área indispensável à segurança nacional, definida como a faixa interna de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisoria terrestre do território nacional) dependerá do cumprimento de requisitos adicionais, tais como o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (CSN) (art. 1º do Decreto Federal nº 85.064/1980).

Tais restrições são também aplicáveis em caso de arrendamento de imóveis rurais por pessoas físicas estrangeiras residentes no Brasil ou por pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a operar no Brasil, conforme previsto no art. 23 da Lei Federal nº 8.629/1993.

Em 23 de agosto de 2010, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) o Parecer da Advocacia-Geral da União (CGU/AGU nº 1/2008 – RVJ), aprovado pelo Conselho Geral do governo federal e pelo presidente da República (Parecer CGU/AGU), no qual

2. Módulo de Exploração Indefinida (MEI) é uma unidade de medida, em hectares, baseada no conceito de módulo rural, determinado pela legislação da unidade federativa onde o imóvel rural está localizado, e estabelecida segundo características econômicas e ambientais específicas da região onde o imóvel rural está localizado, levando em consideração a natureza da atividade agrícola que é desenvolvida em referida área. De acordo com a legislação aplicável, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é o órgão competente para estabelecer e modificar as dimensões do MEI.

foram estendidas, para as empresas brasileiras das quais participem, a qualquer título, pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, as mesmas restrições trazidas na Lei Federal nº 5.709/1971, no Decreto nº 74.965/1974 e na Lei Federal nº 8.629/1993, que, até então, eram somente aplicáveis às pessoas jurídicas estrangeiras.

Segundo o Parecer CGU/AGU nº 1/2008 e a decisão administrativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), datada de 13 de julho de 2010, as aquisições de imóveis rurais que sejam realizadas em observância às restrições estabelecidas na Lei Federal nº 5.709/1971 e no Decreto nº 74.965/1974 poderão ser consideradas nulas de pleno direito.

Ainda, de conformidade com o referido Parecer CGU/AGU nº 1/2008, a equiparação da pessoa jurídica brasileira com participação estrangeira às pessoas físicas estrangeiras residentes no Brasil e às pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, em conformidade com a Lei Federal nº 5.709/1971, deve se dar nas seguintes hipóteses cumulativas: (i) quando o estrangeiro, pessoa física, não for residente ou a pessoa jurídica não possuir sede no país; (ii) quando o estrangeiro, pessoa física ou jurídica, descrito no item (i) acima, participar, a qualquer título, de pessoa jurídica brasileira (direta ou indiretamente); e (iii) quando essa participação assegurar a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da Assembleia Geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e de orientar o funcionamento dos órgãos da companhia (controle societário).

2 Retrospectiva legal

O art. 190 da Constituição Federal (CF) de 1988 dispõe, como regra geral, 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".

Antes da promulgação da atual Constituição, já vigorava, sobre o tema, a Lei Federal nº 5.709/1971, anteriormente descrita. A autorização especial para as aquisições de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras ou pessoas jurídicas brasileiras com participação de estrangeiros foi necessária e obrigatória até que, com o advento da Emenda Constitucional nº 6/1995 (EC nº 6/1995), pôs-se fim à distinção entre as empresas brasileiras e as empresas brasileiras de capital nacional.

Antes da promulgação da atual Constituição, já vigorava, sobre o tema, a Lei Federal nº 5.709/1971.

Sobre o tema, o Código Civil (CC) estabelece em seu art. 1.126 que será considerada nacional a sociedade organizada nos termos da lei brasileira e que tenha a sede de sua administração estabelecida no país, ou seja, se constituída no Brasil, a nacionalidade da empresa é brasileira. Também de acordo com o art. 1.141 do CC, desde que haja autorização do Poder Executivo, a sociedade estrangeira admitida a funcionar no país pode se nacionalizar transferindo sua sede para o Brasil.

Por essa razão, entendeu-se não ser mais possível exigir autorização especial para aquisição de imóveis rurais pelas empresas brasileiras com participação estrangeira em seu capital social, como determina o § 1º do art. 1º da Lei Federal nº 5.709/1971, uma vez que sua observância importaria fazer distinção que a CF (lei hierarquicamente superior) deixou de fazer.

Esse também foi o entendimento do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária exarado no Parecer nº 243/1995, aprovado pelo respectivo ministro da pasta, no qual se concluiu que as empresas brasileiras não estão obrigadas a requererem a autorização especial para

aquisição de imóveis rurais, em razão do novo conceito dado a estas empresas (empresa constituída sob as leis brasileiras com sede e administração no país), declarando expressamente que elas são imunes àquela limitação e subordinação contida no art. 190 da CF e no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, bem como no art. 11 do Decreto nº 74.965/1974,³ todos já referidos anteriormente.

Hoje, o Ministério da Agricultura não é mais o órgão competente para tratar da expedição das referidas autorizações para aquisição de imóveis rurais, ficando o mencionado Parecer nº 243/1995 adstrito apenas ao seu âmbito administrativo.

Outro importante precedente no âmbito da Administração Pública foi o Parecer AGU/LA-01/1997, emitido pela Procuradoria-Geral da União, aprovado pelo presidente da República em 17 de dezembro de 1998 e publicado no Diário Oficial em 22 de janeiro de 1999, no qual se concluiu, dentre outros pontos, que o § 1º do art. 1º da Lei Federal nº 5.709/1971 não havia sido recepcionado pela CF de 1988, tornando-se, então, por via de consequência, desnecessária a obtenção de autorização para aquisição ou arrendamento de imóveis rurais por empresas brasileiras com participação e/ou controle de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras. O parecer foi muito coerente com a alteração da CF produzida pela EC nº 6/1995, pois adequou o entendimento de toda a Administração Pública federal à

3. No mesmo sentido a manifestação do Ministério de Estado da Ciência e Tecnologia, no Parecer nº 321/1995, publicado no DOU, em 20/11/1995, no qual, dentre as conclusões apresentadas, constou expressamente que: "a Emenda Constitucional nº 6/95, revogando *in totum* o art. 171 da Constituição – e consequentemente extinguindo os conceitos de **empresa brasileira** e de **empresa brasileira de capital nacional**, bem assim a **faculdade** inserta no seu § 1º e a **determinação** contida no § 2º – instituiu um novo regime em que se inadmite a distinção entre empresas em função da origem do seu capital; restaurou, portanto, nesse particular, o regime igualitário entre as empresas e extirpou todos os privilégios que em decorrência dessa distinção podia legislação ordinária conferir". Em que pese a natureza jurídica administrativa de tais pareceres, importante fazer essas referências para demonstrar o entendimento da Administração Pública sobre o tema abordado.

revogação de seu art. 171, deixando de fazer distinção entre empresas brasileiras e empresas brasileiras de capital nacional.

Importante ressaltar, por oportuno, que o § 1º do art. 40 e o art. 41, ambos da Lei Complementar nº 73/1993, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, estabelecem que os pareceres do advogado-geral da União ou aqueles emitidos pela Consultoria-Geral da União devem ser submetidos à aprovação do presidente da República e, sendo aprovados e publicados juntamente com o despacho presidencial no Diário Oficial da União, vinculam em caráter normativo toda a Administração Pública federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhes dar cumprimento (incluindo-se, por exemplo, o Incra, os Registros de Imóveis, os Tabelionatos de Notas, dentre outros).

O entendimento que vigorou até a publicação da nova regulamentação administrativa do CNJ e do novo parecer da AGU, que serão abordados no item 3 adiante, era pela desnecessidade de autorização prévia para aquisição ou arrendamento rural de imóveis rurais por empresas brasileiras, qualquer que fosse a composição do seu capital social, mas desde que constituídas no Brasil com base na legislação brasileira vigente à época.

3 Mudanças a partir de 2010

3.1. Regulamentação administrativa emitida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Em 13 de julho de 2010, por meio de um procedimento administrativo específico (PA-PR/DF nº 08100.003182/94-53), o corregedor nacional de Justiça, ministro Gilson Dipp, aceitou os argumentos apresentados pela Procuradora Regional da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Patrimônio Público e Social do Ministério Públíco Federal, considerando a crescente aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras com participação

estrangeira, e promoveu, em decisão monocrática, a normatização administrativa da matéria no âmbito dos Tabelionatos de Notas e dos Registros de Imóveis.

Sustentou o então corregedor nacional de Justiça que nesse tema deveria prevalecer a aplicação da Lei Federal nº 5.709/1971, ou seja, como mencionado anteriormente, na aquisição ou no arrendamento rural de terras por pessoa jurídica brasileira de que participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, que tenham a maioria de seu capital social e residam ou tenham sede no exterior, deve-se exigir a autorização dos órgãos competentes e a observância das demais restrições e limites estabelecidos na legislação federal brasileira.

No conteúdo do parecer do CNJ (CGU/AGU nº 1/2008 – RVJ), houve expressa referência ao novo parecer da AGU, que até aquela ocasião ainda não havia sido publicado, mas cujas razões já eram adotadas pelo corregedor nacional de Justiça. O ministro corregedor admitiu como corretas as considerações apresentadas pela Procuradoria da República e recomendou aos Ofícios de Registro de Imóveis que passassem a observar rigorosamente todas as determinações legais constantes na Lei Federal nº 5.709/1971, ou seja, que observassem as restrições contidas em caso de aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras com participação de estrangeiros a qualquer título.

Como as empresas brasileiras sujeitam-se a esse controle na forma do art. 11 da referida Lei Federal nº 5.709/1971, quando a participação majoritária do seu capital social, a qualquer título, pertencer a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, deverão observar estritamente os dispositivos dos arts. 3º, 5º, 7º e 8º⁴ da mencionada lei.

4. "Art. 3º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

§ 1º - Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 módulos, a aquisição será livre, independendo de qualquer →

Ademais, os Ofícios de Registro de Imóveis, conforme determinado pelo CNJ, deveriam remeter às Corregedorias a relação de todas as aquisições de áreas rurais por estrangeiros, aí inclusas as empresas brasileiras com participação estrangeira majoritária, inclusive pessoas físicas quando casadas ou em união estável com estrangeiro em comunhão de bens, às Corregedorias-Gerais estaduais, as quais, por sua vez, enviariam cópia de tudo (por via eletrônica) à Corregedoria Nacional, bem como ao Incra/Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A referida decisão expedida pelo CNJ estabeleceu o prazo de 60 dias para que as Corregedorias locais promovessem a adaptação de suas normas, a serem cumpridas pelos oficiais de registro.

→ autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.

§ 2º - O Poder Executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre 3 e 50 módulos de exploração indefinida. (Vide Lei nº 8.629, de 1993).

§ 3º - O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo.

Art. 4º - Nos loteamentos rurais efetuados por empresas particulares de colonização, a aquisição e ocupação de, no mínimo, 30% da área total serão feitas obrigatoriamente por brasileiros.

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

§ 1º - Os projetos de que trata este artigo deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente de desenvolvimento regional na respectiva área.

§ 2º - Sobre os projetos de caráter industrial será ouvido o Ministério da Indústria e Comércio.

Art. 6º - Adotarão obrigatoriamente a forma nominativa as ações de sociedades anônimas:

I - que se dediquem a loteamento rural;

II - que explorem diretamente áreas rurais; e

III - que sejam proprietárias de imóveis rurais não vinculados a suas atividades estatutárias.

Parágrafo único - A norma deste artigo não se aplica às entidades mencionadas no art. 4º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.

Art. 7º - A aquisição de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional por pessoa estrangeira, física ou jurídica, depende do assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Art. 8º - Na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é da essência do ato a escritura pública."

3.2. Novo parecer da Advocacia-Geral da União (AGU)

Em 23 de agosto de 2010, o novo parecer elaborado pelo consultor-geral da União (CGU/AGU nº 01/2008-RVJ), aprovado pelo advogado-geral da União e pelo presidente da República, foi publicado no Diário Oficial (Novo Parecer da AGU), tornando-o vinculante perante toda a Administração Pública federal, direta e indireta, e as autarquias federais, incluindo-se o Incra, os Registros de Imóveis, os Tabelionatos de Notas e Juntas Comerciais.

O Novo Parecer da AGU alterou, de forma substancial, o entendimento que existia com base nos pareceres anteriores da AGU (AGU/LA-04/94 e GQ-181/1997), defendendo o argumento de que o já revogado art. 171 da CF não era incompatível com o art. 1º, § 1º, da Lei Federal nº 5.709/1971, e que, portanto, a referida previsão não havia sido revogada pelo mencionado art. 171.

O Novo Parecer da AGU, ao admitir como recepcionada a Lei Federal nº 5.709/1971, vai de encontro direto à CF.

O parecer fundamenta-se no princípio da soberania nacional aplicável à ordem econômica, bem como nas alegadas mudanças que na ocasião ocorreram no cenário social e econômico do Brasil, no aumento dos preços dos produtos agrícolas, na crise mundial de alimentos e na possibilidade de adoção do biocombustível em larga escala como fonte de energia alternativa.

Estendendo para as empresas brasileiras, nas quais a maioria do capital social⁵ é detido por estrangeiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, no

que tange à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais, os mesmos limites e restrições impostos pela Lei Federal nº 5.709/1971 aplicáveis às pessoas físicas estrangeiras residentes no Brasil e às pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, o Novo Parecer da AGU é inteiramente baseado no argumento de que a Lei Federal nº 5.709/1971 teria sido recepcionada em sua integralidade pela atual CF de 1988.

Cabe ressaltar, contudo, que, tendo a Emenda Constitucional nº 6/1995 revogado todo o art. 171 da Constituição Federal, o Novo Parecer da AGU, ao admitir como recepcionada a Lei Federal nº 5.709/1971, vai de encontro direto à CF, podendo ser considerado, portanto, inconstitucional.

Entretanto, em que pese a possibilidade de entendimento pela inconstitucionalidade, admitindo como recepcionada a mencionada lei (nos termos do entendimento exarado pela AGU), o Novo Parecer da AGU promove o exame do art. 1º e seu § 1º da Lei Federal nº 5.709/1971, que é claro em dizer que ficarão sujeitas às restrições da lei as pessoas jurídicas brasileiras das quais participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior.

Pelo Novo Parecer da AGU (item 273, b), a equiparação da pessoa jurídica brasileira e da pessoa jurídica estrangeira, para fins da Lei Federal nº 5.709/1971, ocorre nas seguintes hipóteses cumulativas: (i) o estrangeiro, pessoa física, seja não residente, ou a pessoa jurídica não possua sede no país; (ii) o estrangeiro, pessoa física ou jurídica, descrito no item (i) acima, participe, a qualquer título, de pessoa jurídica brasileira; e (iii) essa participação assegure a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Salientamos que estamos conjugando aqui tanto o requisito da maioria do capital social

⁵. Salientamos que o conceito de controle societário substituiu o conceito de maioria do capital social, de acordo com o Novo Parecer da AGU.

quanto o do controle, para atender tanto ao previsto literalmente no § 1º do art. 1º da Lei Federal nº 5.709/1971 (e também no § 1º do art. 1º do Decreto nº 74.965/1974), quanto ao entendimento atribuído pelo Novo Parecer da AGU a esse dispositivo legal. Isto porque, por essa nova interpretação, a Advocacia-Geral da União pretende equiparar a pessoa jurídica estrangeira à pessoa jurídica brasileira que seja controlada (nos termos do art. 116 da Lei Federal nº 6.404/1976), direta ou indiretamente, por estrangeiros.

Não há, portanto, qualquer menção a deter-se, ou não, a maioria do capital social da sociedade brasileira (em evidente indicação de que o critério quantitativo não deve mais ser utilizado quando descasado do conceito de controle).

Entretanto, é preciso destacar que, com o advento da Lei Federal nº 6.404/1976, os conceitos de participação majoritária e de controle deixaram de ser necessariamente coincidentes. É possível que tais conceitos estejam concentrados na mesma pessoa, mas, também, é perfeitamente possível que um deles esteja concentrado em dada pessoa, que deterá a participação majoritária, sem que, contudo, seja o controlador da empresa, bem como que uma pessoa, com participação minoritária, por meio de acordo de voto, seja alçada à condição de controlador da pessoa jurídica.

De fato, ensina Fábio Ulhoa Coelho que, independentemente da composição do capital social, podem ser apontadas quatro modalidades de poder de controle: o totalitário, o majoritário, o minoritário e o gerencial (2002, p. 276).

Rubens Requião também apresenta seu entendimento no sentido de que o conceito de controle deve estar dissociado da noção de propriedade. Ou seja, esse entendimento de dissociação do conceito de controle do de propriedade faz com que possa existir a possibilidade de controle, não apenas nas mãos de quem detenha a maioria do capital social, mas, também, atribuído a acionistas minoritários, seja por acordo de voto, seja em razão da dispersão

de ações, ou, ainda, a administradores (REQUIÃO, 2003, p. 140-141).

Como já dito anteriormente, participação majoritária é um conceito quantitativo, estático, pois basta ser titular de mais de 50% do capital social para preencher o requisito legal. Já o controle, por sua vez, é um conceito qualitativo, dinâmico segundo o qual o controlador é aquele que, de fato, detenha a influência significativa para determinar os destinos de uma sociedade.

Valendo-se do critério do controle como balizador da equiparação da pessoa jurídica brasileira à estrangeira para fins de aplicação das restrições previstas na legislação federal, busca-se capturar aquele que efetivamente manda nos destinos da companhia (utiliza-se, portanto, de um critério de materialidade), fugindo de uma avaliação mais formalista da participação majoritária. Evita-se, assim, a criação de restrição a empresas brasileiras que possuam investimento estrangeiro, mas permaneçam sob o controle de brasileiros. A aferição da efetiva existência de controle pelo estrangeiro é bastante casuística e, portanto, deverá ser realizada individualmente.

A situação trazida pelo Novo Parecer da AGU ainda é muito recente e delicada, além de apresentar inúmeras questões controvertidas de cunho político e não jurídico. Entretanto, pode-se concluir que a equiparação da pessoa jurídica brasileira com participação estrangeira majoritária ou controle de estrangeiros às pessoas físicas residentes no Brasil e às pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, em conformidade com a Lei Federal nº 5.709/1971, deve se dar nas seguintes hipóteses cumulativas: (i) quando o estrangeiro, pessoa física, não for residente ou a pessoa jurídica não possuir sede no país; (ii) quando o estrangeiro, pessoa física ou jurídica, descrito no item (i) acima, participar, a qualquer título, de pessoa jurídica brasileira (direta ou indiretamente); e (iii) quando essa participação assegurar a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral,

de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia (controle societário).

É importante esclarecer que os arrendamentos e as aquisições de imóveis rurais que tenham se concretizado anteriormente à publicação do Novo Parecer da AGU (ou seja, até 22 de agosto de 2010) não foram afetados pela mudança do entendimento da AGU sobre o tema. Tal dedução consta do próprio teor do dito parecer, ao estabelecer que os efeitos do referido parecer devem ser produzidos a partir de sua publicação no Diário Oficial da União (item 273, *d*).

3.3. Projeto de Lei nº 2.963/2019 (PL nº 2.963/2019)

Após muitos debates sobre o tema, divergências políticas sobre a flexibilização do investimento estrangeiro em empresas brasileiras com atividade no agronegócio e algumas tentativas infrutíferas de projetos de lei sobre o tema, no final de maio de 2019, foi apresentado ao Senado Federal o PL nº 2.963/2019, de autoria do senador Irajá Abreu, que propõe flexibilizar o processo de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. A principal alteração proposta é o tratamento conferido a empresas brasileiras controladas por estrangeiros.

Diferentemente do modelo atual, aqui exposto, o PL nº 2.963/2019 propõe que as empresas brasileiras constituídas de acordo com as leis do Brasil não estejam mais sujeitas a quaisquer restrições, exceto em determinados casos específicos e pontuais, quais sejam empresas detidas e controladas por fundos soberanos; empresas controladas por estrangeiros quando o imóvel se situar no Bioma Amazônia e estiver sujeito a reserva legal igual ou superior a 80%; e organizações não governamentais e fundações particulares cujo financiamento decorra de uma mesma pessoa estrangeira. Tais restrições não seriam aplicáveis no caso de aquisição ou posse destinadas à execução ou exploração

de concessão, permissão ou autorização de serviço público.

Nos casos de estrangeiros que precisem executar alienações fiduciárias, o PL nº 2.963/2019 propõe que o credor possa permanecer na titularidade de credor em caráter resolúvel por até quatro anos, sendo que, nesse período, se obriga a alienar o imóvel a terceiros, sob pena da reversão do bem ao proprietário original (isto é, o garantidor).

Outra alteração importante é a impossibilidade de caracterização automática da nulidade de ato executado sem observação das restrições cabíveis. Se aprovado, o texto define que os atos seriam anuláveis, podendo, nesse sentido, ser convalidados se posteriormente regularizados, seguindo as determinações do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o tema.

Entendimento parecido se aplicaria às aquisições e aos arrendamentos de imóveis rurais por estrangeiros feitos em desacordo com a legislação atual, que seriam convalidados, regularizando situações consideradas nulas segundo as regras vigentes.

O PL nº 2.963/2019 já foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos e pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, estando ainda pendente de análise pela Comissão de Constituição de Justiça.

Pela extensão continental do Brasil e sua natural vocação para a produção de alimentos, o setor do agronegócio reveste-se da maior importância econômica e social, razão pela qual, a nosso ver, a ordem jurídica deve flexibilizar ao máximo a possibilidade de o produtor rural ter acesso ao financiamento necessário à aquisição de sementes, adubos, fertilizantes e de equipamentos que lhe permitam modernizar sua produção e, mais do que tudo, aumentar a sua produtividade.

O mundo atual exige dos governantes que deem atenção prioritária aos mecanismos do desenvolvimento econômico sustentável, sempre preservando o meio ambiente, e o aumento da produtividade

na área rural atende exatamente a essa finalidade. Produzir mais, ocupando menos espaço e reduzindo ao máximo o comprometimento do meio ambiente. Para isso, o produtor rural necessita de financiamento e sua propriedade é a garantia que lhe permite o acesso a esses recursos.

A segurança nacional, a nosso ver, nesse setor é uma preocupação menor, pois o nosso

agronegócio é dos mais eficientes no mundo graças a muitas décadas de trabalho, dedicação, pesquisa e investimentos feitos por brasileiros e empresas brasileiras. Portanto, cabe ao nosso legislador e aos nossos governantes liberarem o produtor rural de tantas restrições inúteis e que, na verdade, nada constroem para o crescimento do Brasil. ■

Bibliografia

COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial*. v. 2. 5. ed.
São Paulo: Saraiva, 2002.

REQUIÃO, Rubens. *Curso de Direito Comercial*. v. 2. 23. ed.
São Paulo: Saraiva, 2003.



Associação dos Advogados

Rua Álvares Penteado, 151
Centro | Cep 01012 905 | São Paulo | SP
(11) 3291 9200

www.aasp.org.br